

KARYA ILMIAH

**IMPLEMENTASI *ASEAN FREE TRADE AGREEMENT*
DALAM PERDAGANGAN KOMODITAS PERTANIAN**
(Studi Kasus di Jawa Barat)

**DISAMPAIKAN DALAM SIMPOSIUM KEBUDAYAAN
INDONESIA-MALAYSIA**

Oleh:
Dr. H. Obsatar Sinaga, SIP., M.Si.
(Jurusan Hubungan Internasional, FISIP UNPAD)

**JURUSAN HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS PADJADJARAN
2009**

IMPLEMENTASI *ASEAN FREE TRADE AGREEMENT* DALAM PERDAGANGAN KOMODITAS PERTANIAN

(Studi Kasus di Jawa Barat)

Oleh:

Dr. H. Obsatar Sinaga, Drs., M.Si.

(Jurusan Hubungan Internasional, FISIP UNPAD)

I. PENDAHULUAN

AFTA yang ditandatangani dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-IV tahun 1992 dilatarbelakangi oleh keberhasilan kerjasama regional lainnya seperti NAFTA, Pasar Tunggal Eropa, dan keinginan negara-negara anggota ASEAN sendiri untuk lebih membuka perekonomiannya. Melalui pembentukan AFTA, ASEAN yang akan berpenduduk lebih dari 500 juta jiwa pada tahun 2010 akan merupakan suatu pasar potensial, sekaligus mempunyai daya tarik yang lebih besar bagi investasi intraregional maupun dari luar ASEAN.

Upaya perwujudan AFTA sangat memberikan harapan dimana secara jelas tercermin dari kesediaan negara-negara ASEAN untuk memulai pelaksanaan AFTA terhitung sejak tanggal 1 Januari 1993 ketika semua negara anggota telah menyampaikan jadwal penurunan tarifnya dan mencapai puncaknya pada tahun 2002 ketika suatu kawasan perdagangan bebas AFTA telah terbentuk di Asia Tenggara. Indonesia mendukung diberlakukannya AFTA secara bertahap melalui skema *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT), yaitu daftar barang-barang komoditi yang diperjualbelikan antar negara-negara ASEAN yang telah dikurangi tarif bea masuknya. Implementasi penurunan tarif beberapa komoditas yang tertuang dalam ketentuan CEPT dalam agenda AFTA terbagi dalam tiga kelompok yaitu:

1. Kategori CEPT (*Fast Track*).
2. Kategori Normal (*Normal Track*) dan
3. Kategori perkecualian sementara (*Temporary Exclusion List*)

Pada tataran administratif Sekretariat ASEAN (*ASEAN Secretariat*) memiliki perwakilan di setiap negara anggota ASEAN yakni Sekretariat Nasional ASEAN di bawah Departemen Luar Negeri. Dengan kata lain di era reformasi Indonesia, implementasi AFTA di tingkat nasional meliputi instansi terkait seperti Seknas ASEAN, pemerintahan pusat, dan pemerintah daerah. Hal itu perlu secara saksama dikaji karena dewasa ini pelaksanaan otonomi daerah telah membuka peluang keikutsertaan daerah sebagai salah satu komponen dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri. Pemerintah Indonesia melalui Departemen Luar Negeri RI memberi peluang kepada daerah untuk melakukan kerja sama luar negeri dalam kerangka AFTA dengan berpedoman pada UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Peran Deplu yaitu memadukan seluruh potensi kerjasama daerah agar tercipta sinergi dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri. Selain itu, mencari terobosan baru, menyediakan data yang diperlukan dan mencari mitra kerja di luar negeri, mempromosikan potensi daerah di luar negeri, memberikan perlindungan kepada daerah, memfasilitasi penyelenggaraan hubungan luar negeri.

Kaitannya dengan keterlibatan aktif pemerintahan daerah dalam proses perdagangan bebas di kawasan Asia Tenggara, Propinsi Jawa Barat mempunyai potensi dan peluang

yang sangat besar menjadi salah satu pusat perdagangan, jasa, agrobisnis dan agroindustri terkemuka di Indonesia melalui pengembangan kerjasama luar negeri dalam kerangka AFTA.

Lebih lanjut, dasar hukum kerja sama daerah, khususnya Propinsi Jawa Barat, dengan luar negeri yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional;
4. UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri;
5. UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional;
6. Keputusan Menlu RI No.or SK.03/A/OT/X/2003/01 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Daerah;
7. Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 21 Tahun 2004 tentang Pedoman Kerjasama antara Daerah Dengan Pihak Luar Negeri;

Secara khusus, di Propinsi Jawa Barat telah dikeluarkan Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 21 Tahun 2004 tentang Pedoman Kerjasama antara Daerah Dengan Pihak Luar Negeri. Keputusan Gubernur Jawa Barat ini merupakan salah satu bentuk upaya sungguh-sungguh membangun kerjasama luar negeri dalam rangka pemberdayaan potensi daerah Jawa Barat, termasuk upaya keterlibatan Jawa Barat dalam perdagangan bebas komoditas pertanian di bawah aturan AFTA. Perkembangan agrobisnis dan agroindustri di Jawa Barat mempunyai prospek yang sangat baik karena didukung oleh sumber daya alam dan sumber daya manusia yang melimpah, permintaan komoditas dari dalam dan luar negeri tinggi, variabilitas produk yang dapat dihasilkan untuk pasar domestik dan ekspor tinggi, usaha dalam bidang agrobisnis dan agroindustri merupakan bisnis dengan nilai milyaran dollar sehingga dapat menjadi sebagai sumber devisa. Dengan demikian pengembangan agro bisnis dan agro industri dapat memiliki keunggulan komparatif dengan bangsa lain. Walaupun demikian implementasi kebijakan yang berkaitan dengan AFTA di Jawa Barat tidak dapat berjalan sesuai yang diharapkan. Misalnya saja berbagai kebijakan kaitannya dengan proses AFTA di Jawa Barat belum dapat mengatasi berbagai kendala yang dihadapi agrobisnis dan agroindustri komoditas pertanian di Jawa Barat yakni lingkungan makro ekonomi yang belum kondusif, permodalan, sumber daya manusia, teknologi, manajerial, pemasaran, dan jaringan kerja (*networking*).

II. KERANGKA KERJA UNTUK ANALISIS

Setiap kebijakan perlu dianalisis dalam rangka pemecahan masalah yang terjadi. Ilmu Administrasi khususnya Ilmu Kebijakan Publik memberikan bantuan untuk melakukan analisis kebijakan tersebut mulai dari tahap formulasi, implementasi sampai dengan evaluasi kebijakan. Salah satu analisis yang dijelaskan oleh Dunn adalah : “Analisis kebijakan yang tujuannya bersifat penandaan (*designative*), penilaian (*evaluatif*) dan anjuran (*advocative*) yang dapat diharapkan menghasilkan informasi-informasi dan argumen-argumen yang masuk akal. (Dunn, 1995 : 50)”.

Pembentukan AFTA dapat dianggap sebagai kebijakan yang dikeluarkan oleh sejumlah negara yang terhimpun dalam asosiasi. ASEAN dalam rangka sinkronisasi dan harmonisasi kepentingan di kawasan Asia Tenggara (Bennet, 1984 : 348). Untuk keperluan mensikapi lingkungan tersebut ASEAN sebagai organisasi regional mengeluarkan kebijakan yang dipandang perlu bagi kepentingan bersama, yang dikategorikan sebagai kebijakan regional (Anderson, 1984 : 24). Pada tataran tingkat nasional, Indonesia sebagai salah satu negara anggota ASEAN perlu tanggap terhadap perubahan di lingkungan ASEAN khususnya proses pelaksanaan kesepakatan AFTA. Dengan kata lain, secara administratif pemerintah Indonesia perlu mengimplementasikan kebijakan publik yang berkenaan dengan implementasi AFTA di Indonesia.

Penyusunan kebijakan publik di Indonesia pada tingkat nasional dibuat oleh Legislatif. Hal ini sejalan dengan ajaran pokok dari Montesquieu yang berkembang pada abad ke-17 yang pada intinya mengatakan bahwa: Formulasi kebijakan dilakukan oleh legislatif, implementasi oleh eksekutif, sedangkan yudikatif bertugas menerapkan sanksi jika terjadi pelanggaran oleh eksekutif. Pada perkembangannya yaitu pada abad ke-19 ajaran Montesquieu ini kemudian ditindaklanjuti dengan teori administrasi publik yang dikenal dengan paradigma "*When the politics end administration begun*".

Perumusan kebijakan nasional yang *ke dua* dibuat secara bersama oleh legislatif dan eksekutif. Hal ini mencerminkan kompleksnya masalah yang harus dihadapi yang tidak mungkin hanya dihadapi oleh legislatif saja. Contohnya antara lain Undang-Undang, Perpu; Prop/Kab/Kota: Perda.

Perumusan kebijakan yang *ke tiga* dibuat oleh eksekutif saja yang sifatnya lebih operasional. Sebagai konsekuensi dari kompleksnya kehidupan masyarakat maka eksekutif pun dapat membuat kebijakan turunan dari kebijakan tingkat atasnya.

Implementasi AFTA oleh pemerintah Indonesia sebagai implementor pada tataran nasional melalui beberapa kebijakan dengan pola *top-down*, yakni, ratifikasi Pemerintah RI terhadap skema CEPT dalam kerangka AFTA yang tertuang dalam Keppres Nomor 228/M Tahun 2001; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah; Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional; UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri; UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional; Keputusan Menlu RI Nomor SK.03/A/OT/X/2003/2001 tentang Panduan Umum Tata Cara Hubungan Luar Negeri oleh Daerah; Keputusan Menkeu RI No. 392/KMK.01/2003 tentang Penetapan Bea Masuk Atas Impor Barang dalam Rangka Skema CEPT.

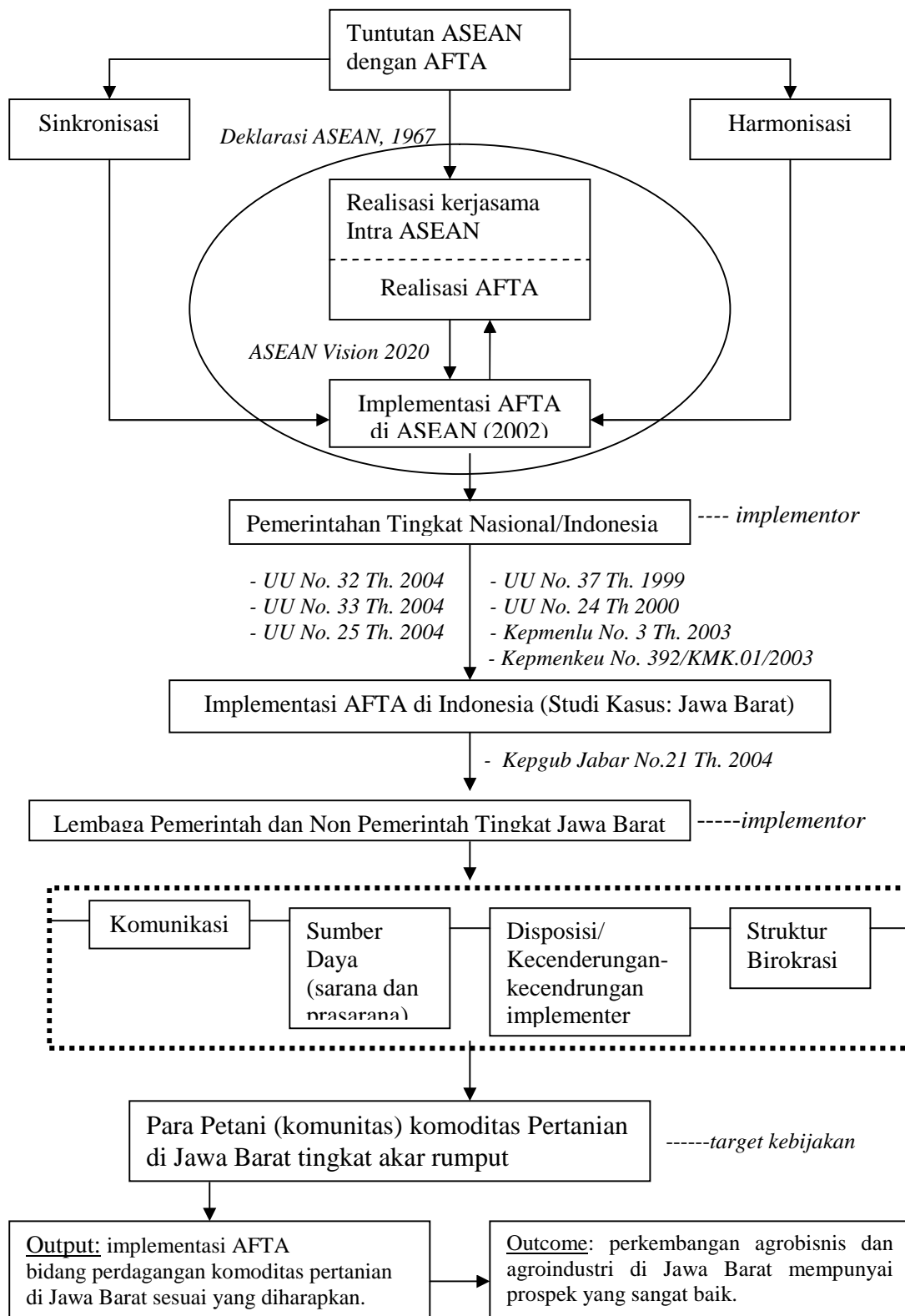
Selanjutnya pada tingkatan daerah, Lembaga Pemerintah dan Non Pemerintah Tingkat Jawa Barat bertindak sebagai implementor dengan dikeluarkannya kebijakan publik Keputusan Gubernur Jawa Barat No. 21 Tahun 2004 tentang Pedoman Kerjasama antara Daerah Dengan Pihak Luar Negeri.

Keseluruhan kebijakan publik yang disebutkan di atas diimplementasikan pada target atau sasaran yakni komunitas komoditas pertanian di Jawa Barat termasuk di dalamnya para petani di tingkat akar rumput. Keberhasilan implementasi kebijakan salah satunya adalah pemilihan model yang tepat sesuai dengan level atau isi dari kebijakan tersebut. Dari beberapa model implementasi kebijakan yang dikemukakan, penulis telah memilih model Edward III sebagai pisau analisis dalam mempelajari AFTA dalam hubungannya dengan pelayanan publik dengan alasan model Edward III lebih cocok untuk dijabarkan kepada *organizational level* melalui *institutional arrangement*. Hal ini

didasari oleh pemikiran bahwa dalam setiap kebijakan perlu dibuat organisasi birokrasi yang akan melaksanakan kebijakan tersebut.

Institutional arrangement berkaitan erat dengan keterpaduan antara komunikasi, sumber daya sarana dan prasarana, kecenderungan-kecenderungan implementer (disposisi), dan struktur birokrasi pada implementasi AFTA bidang perdagangan komoditas pertanian di Jawa Barat, Indonesia. Implementasi suatu kebijakan pada kenyataannya merupakan strategi komunikasi dalam menyelaraskan semua sumber daya sarana dan prasarana yang dimiliki dengan keadaan lingkungan disekitarnya yang selalu berubah. Keserasian hubungan organisasi dengan lingkungan merupakan suatu keharusan karena organisasi akan tetap bertahan manakala bisa menyesuaikan dengan lingkungannya sebaliknya organisasi akan mengalami kematian manakala tidak bisa menyesuaikan dengan lingkungan.

Berdasarkan pemikiran tersebut di atas dapat digambarkan kerangka kerja untuk menganalisis implementasi AFTA bidang perdagangan komoditas pertanian di Jawa Barat, Indonesia seperti terlihat pada Gambar 1.



Gambar 1. : Kerangka Kerja untuk Analisis

III. PEMBAHASAN

Dari pengamatan di lapangan, kegiatan komunikasi tidak sesuai dengan yang diharapkan misalnya terkaji dalam tataran Dinas Industri dan Perdagangan Agro Jawa Barat. Tugas komunikasi yang menjadi tanggung jawab dari instansi dimaksud hanya berkisar pada penyuluhan kepada komunikan dengan mempergunakan media seminar-seminar dan lokakarya. Kegiatan seperti ini hanya diikuti oleh para pelaku pasar yang berada di tingkat organisasi profesi seperti Kamar Dagang dan Industri (KADINDA) atau asosiasi yang bergerak di bidang pertanian, seperti DPD Asosiasi Pengusaha Komoditas Pertanian Jawa Barat, KUD dan kelompok-kelompok tani.

Kegiatan yang menjadi substansi dari faktor komunikasi ini tidak dapat dilaksanakan karena persepsi terhadap komunikasi yang lebih dipahami sebagai suatu proses untuk menyampaikan pesan dalam tatanan struktural saja. Dalam pemahaman para implementor, perdagangan komoditas pertanian di Jawa Barat hanya berkisar pada para pelaku pasar saja. Informasi yang disampaikan sebagai pesan tidak dirasakan oleh para petani secara langsung, bahkan persyaratan perdagangan bebas yang kemudian menjadi tujuan dari informasi yang disampaikan tidak dipahami secara jelas. Para petani juga tidak merasa berkewajiban untuk menyesuaikan dengan kebutuhan hasil produksi mereka dalam kerangka perdagangan bebas yang menjadi tuntutan untuk dilaksanakannya AFTA.

Pemahaman yang terbatas terhadap situasi dan kondisi yang menjadi persyaratan bagi pelaksanaan perdagangan bebas dalam kerangka AFTA tersebut, tidak sepenuhnya menjadi kesalahan dari para implementor. Setidaknya, keputusan pelaksanaan AFTA merupakan sebuah kesepakatan mengikat yang menjadi hasil dari berbagai pertemuan di tingkat tinggi antar-negara anggota ASEAN. Kesepakatan tersebut lebih banyak merupakan hasil dari pertemuan tingkat kepala negara anggota ASEAN atau tingkat menteri. Bahkan apabila dilihat dari kajian pustaka yang ada, mulai dari pembentukan ASEAN (8 Agustus 1967), KTT ASEAN IV di Singapura sampai dengan pertemuan yang sama tahun 1997 terlihat lebih banyak pertemuan dan kesepakatan AFTA dilakukan oleh para eksekutif di tingkat menteri luar negeri. Menteri luar negeri dari negara-negara ASEAN ini bertindak sebagai pengambil keputusan meneruskan struktur sistem ASEAN *Secretariat* yang ada dalam tataran supra nasional dari negara-negara anggota.

Kesulitan selanjutnya justru berada di tingkat pemerintah daerah yang sudah menganut pola kerja otonomi daerah. Pemberlakuan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan direvisi UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, memperlihatkan adanya ketimpangan hubungan instansi departemen terhadap struktur yang sama di pemerintah daerah. Artinya, struktur Dinas Perdagangan yang ada di pemerintah daerah tidak akan sama kedudukannya dengan ketika menjadi bagian integral dari Departemen Perdagangan Republik Indonesia. Demikian halnya Dinas Industri dan Perdagangan Provinsi Jawa Barat bukan merupakan "bawahan" dari Departemen Perdagangan Republik Indonesia yang berkedudukan di Jakarta. Pola kerja yang ada pun hanya bersifat koordinatif tidak bersifat intruksif, sehingga masih harus berdasarkan persetujuan (tembusan) dari Kepala Daerah atau Gubernur.

Pola hubungan yang tidak langsung seperti ini mengakibatkan sulitnya komunikasi yang terjadi dari Departemen Perdagangan kepada Dinas Industri dan Perdagangan di

pemerintah daerah. Kesulitan yang sama juga dialami oleh implementor dari posisi Dinas Industri dan Perdagangan Agro yang oleh pemerintah Daerah Jawa Barat dikategorikan secara mandiri terpisah dari Dinas Industri dan Perdagangan induk. Dengan kondisi tersebut dapat dimengerti sulitnya menemukan faktor ketegasan dalam informasi yang diberikan oleh implementor dari pejabat di Dinas Industri dan Perdagangan Jawa Barat. Selain posisinya sebagai Dinas yang baru berdasarkan Perda tentang SOTK Pemerintah Daerah Jawa Barat, implementor perdagangan agro ini berhadapan dengan persoalan klasik dari posisi Dinas Industri dan Perdagangan Jawa Barat yang masih memosisikan diri sebagai induk organisasi dari Dinas Industri dan Perdagangan Agro.

Faktor selanjutnya dalam pelaksanaan sebuah kebijakan adalah sumber daya manusia dalam pengertian staf yang melaksanakan membantu implementor. Sejumlah staf yang ada di jajaran Dinas Industri dan Perdagangan Agro Jawa Barat tergolong staf yang berada dalam taraf "terbuang". Jajaran staf di bawah eselon II lebih bermakna sebagai posisi dilempar dari dinas/instansi lain yang tak dibutuhkan. Tidak jarang SDM yang ada merupakan personil yang "dihukum" sebagai akibat kesalahan tertentu dalam melaksanakan tugas, misalnya saja melanggar disiplin bekerja, berseberangan dengan kebijakan atasan di instansi sebelumnya.

Kondisi ini seiring dengan struktur sumber daya manusia yang ada di lingkungan dinas tersebut menjadi sangat rendah kualitasnya. Meskipun secara kuantitas dinas ini memiliki struktur yang sama dengan dinas lain di lingkungan pemerintah daerah Jawa Barat, akan tetapi jumlah personil staf yang ada tidak memadai dalam melaksanakan tugas seiring dengan semangat untuk mengimplementasikan kebijakan kesepakatan AFTA di bidang komoditas agro. Meskipun secara menyeluruh pendidikan staf berdasarkan penjenjangan yang berlaku umum di lingkungan pemerintah daerah, akan tetapi staf dimaksud sangat jarang mengalami proses mutasi apabila sudah masuk di lingkungan Dinas Industri dan Perdagangan Agro, termasuk Dinas Industri dan Perdagangan induk. Bahkan diklat penjenjangan yang pernah diikuti tidak berdasarkan bidang kerja yang digeluti. Staf perdagangan luar negeri misalnya, sangat jarang mengalami diklat tentang proses perdagangan luar negeri. Bahkan untuk memahami proses perdagangan bebas hanya mendapat informasi dari pelaku pasar atau informasi media massa yang beredar dan menjadi langganan dari Dinas tersebut.

Secara menyeluruh keahlian dari staf yang ada sebagai sumber daya manusia di lingkungan Dinas yang menangani perdagangan komoditas pertanian agro ini sangat minim sehingga sangat sulit untuk melaksanakan secara maksimal. Keahlian keserjanaan yang ada juga tidak memadai, meskipun 20% dari staf bergelar Strata 2 (termasuk Kepala Dinas), namun keahlian yang ditempuh melalui jalur formal tersebut tidak bersesuaian langsung dengan keahlian yang dibutuhkan. Dari sejumlah S-2 dimaksud 85 % merupakan strata 2 dengan keahlian bidang pertanian, atau spesialisasi perikanan.

Tentu saja kondisi sumber daya manusia dengan struktur demikian ini lebih mengarah pada semakin sulitnya pelaksanaan kebijakan perdagangan bebas dengan mengandalkan komoditas agro. Selain itu, sangat tidak mudah untuk menemui staf Dinas yang ada di tempat pada jam-jam kerja. Kesibukan yang tidak terjadwal dengan pasti semakin mempersulit intensitas pelaksanaan kebijakan apapun di lingkungan Dinas Industri dan Perdagangan Agro Jawa Barat. Kenyataan yang sangat kerap terjadi apabila Kepala Dinas tidak berada di tempat (atau melakukan tugas di luar kantor) dalam waktu yang cukup lama. Hal ini pun akan secara otomatis memberikan peluang kepada staf di bawahnya untuk tidak masuk kantor dengan berbagai alasan selama kegiatan Kepala Dinas tersebut

tidak berada di kantor. Sebuah kebijakan atau surat disposisi yang tersalurkan ke staf pun akan mengalami penundaan sebagai akibat dari tidak adanya staf di kantor.

Kesulitan dalam menyelesaikan segala surat-menyurat yang berkaitan dengan kewenangan Dinas Industri dan Perdagangan Agro ditemukan dalam kerangka sulitnya staf berada di tempat. Berbagai wawancara dengan asosiasi petani dan *stakeholder* di bidang komoditas agro (pengurus Kadinda) yang berkepentingan dengan dinas ini ditemukan adanya kesulitan dalam penyelesaian persoalan perdagangan agro sebagai konsekuensi dari jarangnyanya staf ada di kantor. Semua hal di atas memperlihatkan sumber daya manusia yang terhitung minim dari Dinas yang melaksanakan implemmentasi kebijakan kesepakatan AFTA selaku implementor.

Dalam faktor sumber daya termasuk fasilitas-fasilitas bangunan-bangunan, perlengkapan dan perbekalan yang dimiliki secara menyeluruh oleh berbagai lembaga yang terkait dimulai dari Departemen Luar Negeri, Departemen Perdagangan sampai Dinas Industri dan Perdagangan Agro. Fasilitas di Departemen Luar Negeri memang tergolong memadai sebatas tugas Departemen ini untuk melaksanakan implementasi kebijakan AFTA sampai pada taraf penyampaian informasi. Akan tetapi fasilitas tersebut tidak bermanfaat langsung kepada institusi pelaksana terutama dalam tataran dinas. Demikian halnya dengan fasilitas di Departemen Perdagangan yang sudah pasti memadai dalam taraf penyampaian informasi dan pengukuran teknis dari implementasi kebijakan AFTA. Sekali lagi fasilitas yang ada tidak dapat dipergunakan dalam kondisi teknis implementasi kebijakan terutama dalam bidang perdagangan komoditas pertanian di Jawa Barat. Dengan demikian, secara umum sumber daya yang ada tidak memadai sehingga implementasi kebijakan tidak berjalan dengan baik. Dibutuhkan penyediaan sumber daya yang memadai dalam dinas yang menjadi pelaksana (implementator) dari kebijakan perdagangan bebas bidang komoditas pertanian di Jawa Barat. Kemudian juga dari segi infrastruktur, Jawa Barat sangat minim memiliki Pusat Perdagangan Komoditas Agro (PPKA). Keadaan ini merupakan penghambat upaya pembangunan propinsi Jawa Barat sebagai salah satu pusat unggulan (*center of excellence*) industri agrobisnis di tingkat nasional. Ketersediaan sumberdaya yang andal, lengkap dan terintegrasi adalah suatu keharusan bagi suatu daerah yang ingin berkiprah maju dalam perdagangan luar negeri. Karena itu, untuk mengantisipasi kelemahan di atas, ke depan perlu ditingkatkan pengembangan kualitas dan kuantitas sumber daya yang dapat berdayaguna mendukung posisi tawar Jawa Barat dalam perdagangan bebas di kawasan Asia Tenggara.

Apabila para pelaksana (implementor) sudah memahami latar belakang, maksud dan tujuan kebijakan yang ada, maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan tersebut sebagaimana tujuan yang diinginkan oleh pembuat keputusan kebijakan awal. Demikian halnya dengan kebijakan perdagangan komoditas pertanian juga apabila para pelaksana bersifat baik kepada kebijakan tersebut maka kemungkinan besar para implementor kebijakan tersebut akan melaksanakan dengan baik tujuan dari pembuat kebijakan yang sudah disepakati dalam organisasi regional negara-negara Asia Tenggara. Dalam kebijakan perdagangan bebas bidang komoditas pertanian agro dalam kerangka AFTA terdapat kecenderungan dari pelaksana yang kurang baik terhadap kebijakan dimaksud. Implementor di tingkat staf, misalnya, tidak memiliki *sense of motivation* yang setara dengan kebutuhan dari penanganan terhadap berbagai persoalan yang timbul dari kebijakan perdagangan komoditas pertanian ini.

Berdasarkan hasil wawancara dengan para pelaku ekonomi yang menikmati pelayanan dari implementor diperoleh informasi bahwa pelayanan yang diberikan tidak memberikan gambaran keinginan untuk berhasilnya sebuah program dari kebijakan perdagangan komoditas pertanian agro di Jawa Barat dalam kerangka kesepakatan AFTA, misalnya ketika para calon investor dan pengusaha memerlukan informasi dan data mengenai kondisi objektif kesiapan komoditas-komoditas pertanian unggulan Jawa Barat yang akan dipasarkan dalam kerangka AFTA, para implementor tidak dapat memberikan informasi dan data yang komprehensif sesuai harapan para calon investor dan pengusaha tersebut. Kondisi ini menunjukkan bahwa terdapat semacam *Zone of Indifference* (Zona Ketidacacuhan) yang diperlihatkan oleh para staf yang ada dalam lembaga implementor.

Peneliti dapat menginterpretasikan bahwa faktor kecenderungan dari para pelaksana kebijakan tidak sedikitpun mengarah pada kepentingan untuk keberhasilan implementasi kebijakan kesepakatan AFTA. Berbagai situasi yang mengitari posisi Dinas pelaksana implementasi kebijakan semakin mempersulit faktor ini untuk dijadikan pendorong bagi pelaksanaan kebijakan dimaksud. Dapat diinterpretasikan bahwa disposisi tidak menjadi pendukung implementasi AFTA bidang perdagangan komoditas pertanian di Jawa Barat. Artinya, terbukti bahwa untuk memanfaatkan faktor kecenderungan pelaksana (disposisi) dalam pelaksanaan kebijakan kesepakatan tentang AFTA dalam kerangka perdagangan komoditas pertanian tidak dapat diwujudkan sebagaimana yang diharapkan.

Struktur birokrasi setingkat dinas di lingkungan pemerintahan Jawa Barat tidak berbeda dengan struktur birokrasi dinas lainnya. Bahkan pembentukannya yang didasarkan Sistem Organisasi dan Tata Kerja yang mendapat persetujuan dari DPRD Provinsi Jawa Barat merupakan bentuk general yang biasa pada lembaga teknis di lingkungan pemerintahan daerah. Dalam struktur birokrasi dinas yang sudah baku tersebut terdapat *Standard Operating Procedures* (SOP) yang bersifat rutin dan dirancang atas dasar situasi tipikal yang terjadi di masa lalu.

Sifat dari SOP memang dimaksudkan untuk mengatasi persoalan-persoalan yang sama seperti yang pernah dihadapi di masa lalu. Demikian halnya dengan Dinas Industri dan Perdagangan Agro Jawa Barat yang memiliki struktur organisasi mulai dari Kepala Dinas, Kepala Sub-Dinas, Kepala Seksi, Kepala Bidang, Kepala Tata Usaha sampai staf yang memiliki kekhususan di bawah Kepala Sub-Dinas. Perlu disebutkan di sini bahwa Bendahara Dinas, meskipun memiliki struktur tersendiri dalam jajaran tugas/fungsi, akan tetapi struktur ini tidak dijabat oleh staf yang memiliki eselon. Berdasarkan ketentuan SOTK Pemerintah Daerah, fungsi dan pembagian struktur disamakan dengan dinas-dinas lainnya yang ada di lingkungan pemerintah daerah.

Kondisi tersebut memungkinkan terjadinya kesulitan ketika terjadi persoalan yang menyangkut pada isu-isu kekinian (*contemporary issues*). Sebagaimana sifat dari SOP yang didesain dengan asumsi dari tipikal di masa lalu, maka ketika isu perdagangan bebas mengemuka dan mengharuskan penanganan yang komprehensif, Dinas Industri dan Perdagangan Agro Jawa Barat hanya memiliki struktur birokrasi yang berorientasi pada situasi di masa lalu. Hal tersebut semakin didukung pula oleh pengisian staf yang tidak memiliki kemampuan dan pengalaman memadai dalam struktur di Dinas tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan di tingkat Dinas dimaksud, sebuah keputusan untuk memberikan izin kepada suatu lembaga/badan usaha agro untuk melakukan pengembangan usaha masih harus berurusan dengan Dinas Industri dan Perdagangan induk mengenai Surat Izin Tempat Usahanya (SITU). Contoh ini memberikan bukti bahwa penyebaran tanggung jawab terhadap suatu wilayah kebijakan

yang tersebar di beberapa unit kerja yang berbeda memberikan kesulitan dalam implementasi kebijakan tentang AFTA. Fragmentasi ini semakin menghambat implementasi AFTA bidang perdagangan komoditas pertanian di Jawa Barat ketika munculnya merupakan tekanan dari pihak legislatif, kelompok kepentingan atau pejabat eksekutif yang kesemuanya bermakna tidak mendukung implementasi kebijakan.

Adanya pengaruh antar faktor SOP dan fragmentasi yang bisa menimbulkan keinginan yang destruktif terhadap struktur birokrasi Dinas Industri dan Perdagangan Agro Jawa Barat. Adanya keinginan untuk melikuidasi Dinas Industri dan Perdagangan Agro kembali ke induknya semula adalah merupakan tanda-tanda ke arah pengaruh langsung dari kedua faktor tersebut. Dalam hal ini muncul kepentingan dari kelompok tertentu yang mendapat dukungan dari pihak legislatif untuk mengembalikan Dinas ini kepada Dinas induknya. Kondisi tersebut semakin mempersulit upaya implementasi AFTA bidang perdagangan komoditas pertanian di Jawa Barat. Artinya, secara struktural pemerintah daerah tidak siap. Sebab isu keinginan untuk mengembalikan Dinas implementor kepada Dinas induknya sudah cukup menciptakan suasana tidak kondusif bagi lingkungan kerja staf di Dinas tersebut. Sangat wajar apabila para pelaku ekonomi mengeluhkan pelayanan yang bisa diberikan oleh Dinas Industri dan Perdagangan Agro terhadap berbagai kepentingan yang berkaitan dengan usaha mereka. Hal ini dikarenakan struktur birokrasi yang terlihat menjadi penghambat dalam implementasi kesepakatan perdagangan bebas ASEAN terutama pada bidang perdagangan komoditas pertanian.

Terdapat beberapa implikasi kebijakan yang kiranya perlu diambil oleh setiap pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya Jawa Barat, dalam upaya membangun dan atau mengembangkan kerjasama dengan luar negeri. Pertama, pembangunan pangkalan data yang komprehensif dan berstandar internasional tentang potensi-potensi lokal apa saja yang dimiliki oleh Jawa Barat. Kedua, menentukan skala prioritas antisipasi terhadap agenda hubungan internasional yang mendesak dan dalam waktu beberapa tahun lagi (*immediate years*) harus segera diikuti oleh bangsa Indonesia, termasuk Propinsi Jawa Barat. Ketiga, dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik, perlu dikaji kemungkinan adanya pembangunan struktur baru di tingkat pemerintahan Propinsi, termasuk Jawa Barat. Keempat, pengembangan mekanisme diplomasi publik melalui sistem pelayanan informasi pemberdayaan publik, dan kelima yaitu implementasi kebijakan publik (*public policy*) prosedur umum pengembangan kerjasama daerah Jawa Barat dengan luar negeri yang berbasis kebutuhan publik (*public needs*).

IV. KESIMPULAN

Upaya sungguh-sungguh membangun kerjasama luar negeri dalam rangka pemberdayaan potensi daerah seharusnya dapat mewujudkan kehidupan sosial budaya di setiap daerah yang berkepribadian, dinamis, kreatif, berdaya saing dan berdaya tahan pengaruh global. Setiap daerah mempunyai potensi, peluang, dan tantangan yang besar menjadi pusat perdagangan, jasa, industri, dan agrobisnis terkemuka di Indonesia. Implementasi Kesepakatan Perdagangan Bebas di kawasan Asia Tenggara (*ASEAN Free Trade Agreement/AFTA*) merupakan kebijakan publik (*public policy*) yang diterapkan pemerintah yang bersifat *top-down* sehingga di tataran pelaksanaan kurang sesuai dengan kebutuhan publik (*public needs*).

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E. 1984. *Public Policy and Politics in America*. California: Wadsworth, Inc. Belmont.
- Anderson, James E. 1997. *Public Policy Making*. New York : Holt, Rinehart and Winston.
- Bellone, Carl J. 1980. *Organization Theory and the New Public Administration*, Boston: Allyn and Bacon Inc.
- Dunn, Willian N. 1995. *Public Policy Analysis*. New Jersey: Prentice Hall International Inc.
- Dye Thomas R. 1992. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Englewood Cliffs.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Edward III, George C. and Sarkansky. 1980. *The Policy Predicament*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.

Dokumen-dokumen

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional;
- UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri;
- UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.