

Pemerintah Daerah dalam Diplomasi Ekonomi Indonesia : Studi Kasus pada Diplomasi Komersial Jawa Timur¹

P M Erza Killian²

Abstrak

Praktek diplomasi komersial merupakan bagian integral dari diplomasi ekonomi. Diplomasi komersial sendiri bisa melibatkan berbagai aktor pada berbagai tingkatan, baik di tingkat nasional maupun daerah. Selaku salah satu aktor dalam praktek diplomasi, pemerintah daerah biasanya melakukan diplomasi komersial berupa aktivitas promosi dagang, promosi investasi dan promosi pariwisata. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis aktivitas diplomasi komersial yang telah dijalankan oleh pemerintah daerah, dengan menggunakan pemerintah provinsi Jawa Timur sebagai studi kasus. Dengan menggunakan kerangka diplomasi komersial dan efektivitas diplomasi komersial, penelitian ini menemukan bahwa dari ketiga pilar diplomasi komersial, aktivitas promosi pariwisata merupakan yang paling efektif jika dilihat dari tujuan jangka pendek dan jangka panjang. Selain itu dari segi koordinasi, koodinasi vertikal antara ketiga instansi pelaksana diplomasi komersial sudah cukup baik yang ditandai dengan adanya Tim Terpadu Pameran (TTP) dan kelompok Trade, Tourism and Investment (TTI) di bawah koordinasi Gubernur. Yang masih memerlukan perbaikan adalah koordinasi vertikal dengan perwakilan Indonesia di luar negeri untuk membantu aktivitas promosi serta perlu adanya aktivitas diplomasi yang lebih berorientasi pada perluasan akses pasar bagi IKM/UKM dan berfokus pada pengentasan kemiskinan di wilayah Jawa Timur.

Kata Kunci : Diplomasi ekonomi, diplomasi komersial, pemerintah daerah, Jawa Timur

Pendahuluan

Tahun 2011 menandai perubahan penting dalam praktek diplomasi Indonesia. Pada tahun ini, Kementerian Luar Negeri memutuskan untuk menjadikan diplomasi ekonomi sebagai salah satu tulang punggung utama dalam diplomasi dikarenakan fungsi pentingnya dalam rencana pembangunan nasional. Diplomasi ekonomi sangat penting dalam relasi antar negara karena menjadi titik penentu untuk terjadinya ataupun tidak terjadinya sebuah kerjasama

¹ This paper was modified from its earlier version presented in Stellenbosch Conference, South Africa, 27 October-3 November 2013.

² Penulis adalah Staf Pengajar pada Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Brawijaya

internasional yang akan merugikan ataupun menguntungkan suatu negara. Mengikuti tujuan ini, pada tahun 2015, Kementerian Luar Negeri RI meluncurkan website diplomasi ekonomi yang berisi kumpulan data terkait upaya dan peluang ekonomi Indonesia di berbagai negara di dunia. Dalam tipologi pemerintah RI, diplomasi ekonomi terbagi atas 4 aktivitas utama yakni perdagangan, investasi, pariwisata dan kerjasama pembangunan. Beberapa aktivitas diplomasi ekonomi lain seperti pengelolaan hutang luar negeri dan transfer teknologi belum dimasukkan dalam kategori ini dan karenanya klasifikasi ini lebih menitikberatkan pada aktivitas diplomasi komersial.

Diplomasi komersial merupakan salah satu bagian dari kerangka besar diplomasi ekonomi. Jika diplomasi ekonomi fokus pada aktivitas pembuatan keputusan dan negosiasi dalam bidang perdagangan, investasi, tenaga kerja dan lingkungan hidup (Woolcock, 2011), maka diplomasi komersial fokus hanya pada aktivitas promosi ekspor barang dan jasa serta upaya menarik investasi asing (*inward investment flow*) (Rana, 2009). Dengan melihat definisi ini, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya aktivitas diplomasi komersial dapat dilakukan oleh aktor negara manapun, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam UU No 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri disebutkan bahwa:

“Hubungan luar negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh pemerintah, di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia.

Di Indonesia sendiri, aktivitas hubungan luar negeri dalam bentuk diplomasi komersial dijalankan oleh beberapa aktor secara simultan baik oleh pemerintah pusat pemerintah provinsi, pemerintah kota/kabupaten dan badan/lembaga di tingkat nasional maupun daerah. Di tataran nasional, Kementerian Luar Negeri selaku penganggungjawab aktivitas diplomasi Indonesia menggunakan angka ekspor dan investasi asing sebagai tolak ukur untuk melihat keberhasilan diplomasi komersial yang telah dilakukan oleh Indonesia. Selain pemerintah pusat, diplomasi komersial juga dilakukan oleh

berbagai aktor, termasuk pemerintah provinsi. Beberapa pemerintah provinsi di wilayah Indonesia merupakan pemerintah daerah yang tergolong cukup aktif dalam melakukan promosi dagang dan promosi investasi di wilayahnya.

Jawa Timur (Jatim) merupakan salah satu wilayah yang cukup menarik karena pemerintah provinsinya cukup aktif dalam melakukan aktivitas diplomasi komersial. Pada tahun 2013, Pemerintah Provinsi Jatim tercatat telah melakukan 33 kali pameran internasional atau hampir 3 kali per bulan untuk memperluas jangkauan ekspornya (Eximjatim, 2015). Ironisnya, masifnya upaya promosi ini tidak berbanding lurus dengan performa ekspornya yang justru mengalami penurunan pada tahun 2012 dan 2013 (BPS Jawa Timur, 2015). Pada sisi investasi, Jawa Timur justru mengalami peningkatan dalam hal realisasi investasi sejak tahun 2008 dengan pengecualian pada tahun 2014 (Badan Penanaman Modal Provinsi Jawa Timur, 2015). Ironisnya, hal ini justru tidak sejalan dengan upaya promosi investasi yang dilakukan oleh provinsi Jawa Timur. Berdasarkan laporan Iklim Investasi Provinsi yang disusun oleh KPPOD dan BKPM³, Jawa Timur hanya menempati peringkat 15 dari 33 provinsi dalam Sub-Indeks Promosi Investasi Daerah (BKPM-KPPOD, 2011). Hal ini menunjukkan ironi di mana upaya promosi ekspor yang banyak justru tidak diikuti dengan performa ekspor yang baik dan promosi investasi daerah yang minim justru meningkatkan investasi.

Berdasarkan gambaran di atas, penelitian ini bertujuan untuk melihat peran pemerintah daerah dalam relasinya dengan kerangka besar diplomasi ekonomi Indonesia dengan menggunakan aktivitas dan efektivitas diplomasi komersial yang dilakukan oleh Pemerintah Jawa Timur sebagai contoh. Untuk mencapai tujuan penelitian ini, maka proses pencarian data dilakukan di kota Surabaya selaku ibukota Provinsi Jawa Timur dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan teknik *purposive sampling* dan teknik pengumpulan data *in-depth interview* pada 5 instansi dan studi pustaka. Penelitian ini hanya fokus pada

³ KPPOD adalah Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, sedangkan BKPM adalah Badan Koordinasi Penanaman Modal

3 aktivitas utama diplomasi ekonomi yakni perdagangan, investasi dan pariwisata sedangkan kerjasama pembangunan tidak menjadi fokus dari penelitian ini.

Hasil penelitian ini menemukan bahwa dari segi efektivitas, yang dilihat berdasarkan tujuan jangka pendek dan jangka panjang, aktivitas promosi pariwisata Jawa Timur merupakan yang paling efektif dibandingkan aktivitas yang lain. Dari sisi koordinasi, keberadaan Tim Terpadu Pameran (TTP) dan tim *Trade, Tourism & Investment* (TTI) cukup membantu untuk melakukan koordinasi horisontal antar instansi daerah, namun koordinasi vertikal, khususnya dengan pihak perwakilan RI di luar negeri masih perlu ditingkatkan. Terkait negara tujuan diplomasi ekonomi, munculnya pasar-pasar baru masih belum ditindaklanjuti secara responsif di tingkat daerah sehingga perlu adanya perbaikan komunikasi antara pihak pusat dan perwakilan RI di luar negeri dengan pemerintah daerah.

Tulisan ini akan dibagi menjadi 5 bagian yakni pendahuluan dan gambaran umum penelitian. Bagian selanjutnya akan membahas kerangka teoritis terkait diplomasi ekonomi dan diplomasi komersial yang diikuti oleh temuan dan pembahasan dari penelitian. Bagian keempat akan membahas peran dan aktivitas pemerintah daerah dalam diplomasi ekonomi dengan menggunakan Jawa Timur sebagai studi kasus dan bagian terakhir akan merangkum keseluruhan diskusi dan memberikan saran untuk penelitian selanjutnya.

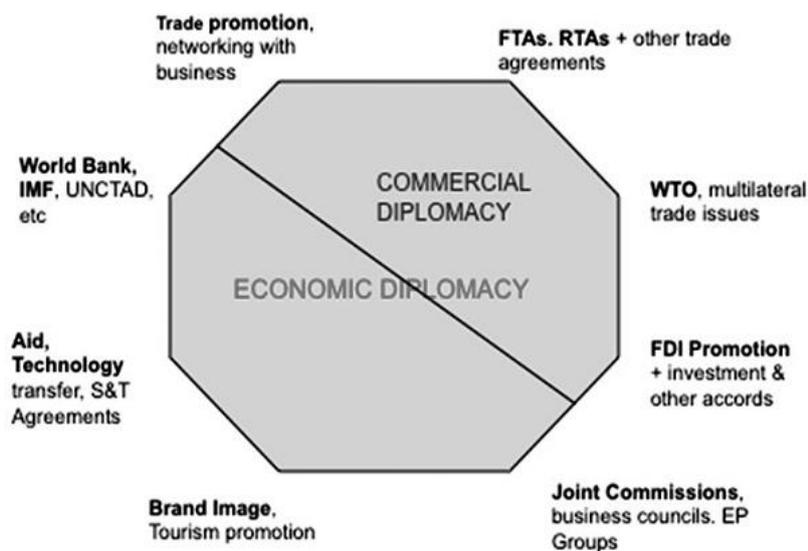
Diplomasi Ekonomi dan Diplomasi Komersial

Rashid (2005) mendefinisikan diplomasi ekonomi sebagai proses formulasi dan negosiasi kebijakan yang berkaitan dengan kegiatan produksi, pertukaran barang, jasa, tenaga kerja dan investasi di negara lain. Definisi ini sejalan dengan Bayne & Woolcock (2011) yang melihat diplomasi ekonomi sebagai rangkaian dua aktivitas besar yakni proses pengambilan keputusan (*decisionmaking*) dan proses negosiasi (*negotiation*) dalam bidang ekonomi dan lingkungan hidup. Odell (2000) menawarkan definisi yang lebih luas dengan memasukkan elemen lain yakni adanya kebijakan terkait pertukaran uang dan informasi termasuk bantuan luar negeri atau *official development assistance*.

Berdasarkan beberapa definisi ini, maka jenis aktivitas ekonomi yang dapat dikategorikan sebagai bagian dari diplomasi ekonomi sangatlah luas.

Saner & Yiu (2001) mengategorikan beberapa jenis aktivitas diplomasi dengan perbedaan fungsinya masing-masing yakni diplomasi ekonomi (*economic diplomacy*), diplomasi komersial (*commercial diplomacy*), diplomasi korporat (*corporate diplomacy*) dan diplomasi bisnis (*business diplomacy*). Berdasarkan aktor yang melakukan maka diplomasi ekonomi & diplomasi komersial dilakukan oleh negara sedangkan diplomasi korporat & diplomasi bisnis dilakukan oleh aktor non-negara. Sejalan dengan Saner & Yiu (2001), Rana (2009) membuat dikotomi antara diplomasi ekonomi dan diplomasi komersial.

Gambar 1. Pembagian Diplomasi Ekonomi & Diplomasi Komersial



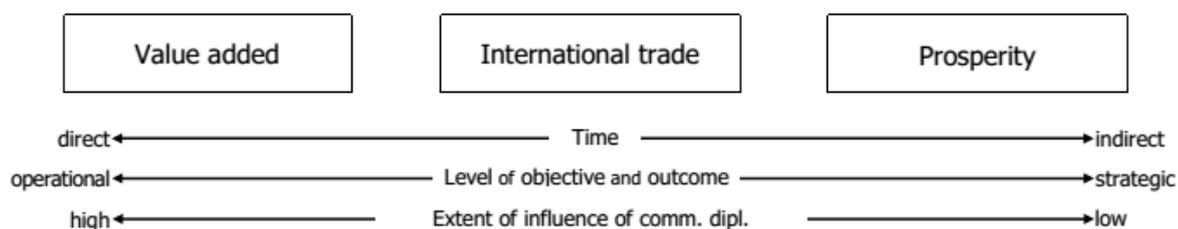
Sumber: Rana (2009)

Dapat dilihat bahwa diplomasi komersial merupakan bagian dari diplomasi ekonomi dengan fokus pada 4 aktivitas utama yakni promosi dagang, pembuatan kesepakatan dagang, pembahasan isu perdagangan multilateral dan promosi penanaman modal asing (*foreign direct investment*). Untuk banyak negara, termasuk Indonesia, aktivitas kedua dan ketiga merupakan kewenangan dari pemerintah pusat sedangkan aktivitas pertama dan keempat dapat dilakukan oleh semua tingkatan pemerintah dan seluruh badan promosi ekspor dan investasi yang

relevan. Kerangka konsep ini sedikit berbeda dengan pembagian diplomasi ekonomi menurut pemerintah Indonesia yang hanya mencakup 4 aktivitas utama. Karenanya, penelitian ini menggunakan operasionalisasi yang menggabungkan antara definisi teoritis dan praktis di tataran pemerintah daerah di Indonesia.

Salah satu masalah utama dalam melihat diplomasi komersial adalah terkait efektivitas dari diplomasi komersial. Rose (2007) & Yakop & Bergeijk (2009) menggunakan model gravitasi (*gravity model*) untuk melihat efektivitas dari diplomasi komersial. Beberapa komponen penting seperti keberadaan perwakilan dagang, kedutaan dan konsulat jenderal dianggap cukup efektif untuk meningkatkan efektivitas dari diplomasi komersial. Salah satu metode paling umum dalam melihat efektivitas diplomasi komersial adalah dengan melihat tujuan dari diplomasi itu sendiri. Zuidema (2011) menggunakan dua tujuan utama sebagai tolak ukur efektivitas diplomasi komersial yakni *direct effect* dan *indirect effect*.

Gambar 2. Tujuan Sebagai Dasar dari Efektivitas Diplomasi Komersial



Dari bagan di atas, dapat dilihat bahwa menurut Zuidema (2011), indikator utama untuk efektivitas diplomasi komersial, yang dalam hal ini lebih difokuskan ke perdagangan, adalah dengan melihat pertambahan nilai (*value-added*) sebagai tujuan langsung (*direct*) dengan jangka waktu yang lebih pendek dan kesejahteraan (*prosperity*) sebagai tujuan tidak langsung (*indirect*) dengan jangka waktu lebih lama. Konsep inilah yang akan digunakan sebagai dasar dalam penelitian ini untuk melihat efektivitas diplomasi komersial yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia, dalam hal ini pemerintah provinsi Jawa Timur.

Praktek Diplomasi Komersial Indonesia

Pada tingkat nasional, terdapat pergeseran dalam hal praktek diplomasi komersial seiring dengan pergantian kepemimpinan nasional pada tahun 2014. Sejak tahun 2011, diplomasi ekonomi telah ditetapkan sebagai salah satu tulang punggung aktivitas diplomasi namun baru pada tahun 2015, pemerintah membentuk badan khusus yang menaungi aktivitas diplomasi komersial dan diplomasi ekonomi. Berdasarkan klasifikasi dari pemerintah, aktivitas diplomasi ekonomi mencakup 4 pilar utama yakni perdagangan, investasi, pariwisata dan kerjasama pembangunan (Kementerian Luar Negeri, 2015). Dari klasifikasi ini, 3 pilar (perdagangan, investasi dan pariwisata) merupakan bagian dari diplomasi komersial, sedangkan kerjasama pembangunan diklasifikasikan sebagai diplomasi ekonomi non-komersial.

Untuk menindaklanjuti rencana pemerintah terkait diplomasi ekonomi, Kementerian Luar Negeri membentuk kelompok kerja (*task force*) diplomasi ekonomi. Tujuan utama dari *task force* ini adalah membantu pemerintah dalam merealisasikan pertumbuhan ekonomi sebesar 7-8% per tahun, meningkatkan ekspor non-migas hingga USD 458,8 miliar, peningkatan investasi asing sebesar 15% dan melipatgandakan kunjungan wisman sebesar 20 juta hingga tahun 2019 (Kementerian Luar Negeri, 2015). Selain itu, kelompok kerja ini juga bertugas untuk membantu meningkatkan efektivitas kinerja unit-unit internal Kemlu dan Perwakilan RI dalam bidang ekonomi. Pokja juga bertugas memfasilitasi dan mendorong peluang bisnis, kerja sama pembangunan, serta *inquiries* sekaligus memantau tindak lanjutnya dan mendukung suksesnya Masyarakat Ekonomi ASEAN 2015 (Kementerian Luar Negeri, 2015). *Task Force* diplomasi ekonomi ini terhitung baru menjalankan tugasnya selama sekitar 6 (enam) bulan sehingga aktivitas dan dampaknya belum terlihat.

Selain Kementerian Luar Negeri, beberapa Kementerian lain juga melakukan aktivitas diplomasi komersil dalam bidang perdagangan, investasi dan pariwisata. Kementerian Perdagangan telah secara aktif melakukan aktivitas promosi ekspor yang dikelola melalui Direktorat Jenderal Promosi Ekspor

Nasional (DJPEN). Aktivitas DJPEN terkait promosi ekspor mencakup 4 kegiatan utama yakni *informasi pasar*, *pengembangan produk*, *promosi ekspor* dan *pelatihan ekspor*. Selain itu, Kementerian Perdagangan juga memiliki beberapa atase perdagangan dan *International Trade Promotion Center (ITPC)* yang tersebar di seluruh dunia dengan jumlah terbanyak berada di kawasan Eropa, Asia Timur dan Asia Tenggara. Tujuan utama dari ITPC adalah untuk membantu aktivitas dari eksportir Indonesia dan importir asing yang ingin masuk ke pasar Indonesia melalui penyediaan informasi bisnis (*business inquiries*), termasuk membantu aktivitas *matchmaking* antara eksportir Indonesia dengan importir asing. Selain itu, ITPC juga ikut turut melakukan promosi ekspor melalui partisipasi di pameran dagang dan ekshibisi. Sebagai contoh ITPC Indonesia di Amerika Serikat telah melakukan 7 kali aktivitas pameran pada tahun 2014 dan 6 kali pameran pada tahun 2015 (ITPC Chicago, 2015).

Terkait aktivitas promosi investasi, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) atau *Indonesia Investment Coordination Board* merupakan badan utama yang ditunjuk oleh pemerintah. Untuk melaksanakan fungsi ini, BKPM memiliki *Overseas Representative Offices* yang tersebar di 8 negara yakni Uni Emirat Arab, Inggris, Singapura, Amerika, Korea Selatan, Australia, Taiwan dan Jepang. Penyebaran ini menunjukkan target utama calon investor di Indonesia yakni kawasan Asia, Eropa, Amerika dan Australia. Tujuan utama dari *overseas representative office* ini adalah untuk mempromosikan peluang investasi di Indonesia dan membantu investor asing untuk melakukan investasi di Indonesia.

Dari sisi promosi pariwisata, Kementerian Pariwisata merupakan ujung tombak diplomasi komersial dalam bidang pariwisata di bawah kendali Direktorat Jenderal Pemasaran Pariwisata. Dari segi aktivitas, Kementerian Pariwisata telah cukup aktif melakukan promosi pariwisata melalui berbagai pameran, festival dan pelaksanaan misi penjualan. Berikut adalah data terkait target, realisasi dan capaian kinerja Dirjen Pemasaran Pariwisata pada tahun 2014.

Tabel 1. Indikator Keberhasilan Sasaran Jumlah Wisatawan Mancanegara ke Indonesia dan Perjalanan Wisatawan Nusantara

| No | Indikator Kinerja | Target | Realisasi | Capaian |
|----|---|-----------------------|------------------------|---------|
| 1 | Jumlah wisatawan mancanegara ke Indonesia (IKU) | 9,4 juta orang/wisman | 9,43 juta orang/wisman | 100,1 % |
| 2 | Jumlah perjalanan wisatawan nusantara (IKU) | 252 juta perjalanan | 251,2 perjalanan | 97,5 % |
| 3 | Jumlah partisipasi pada Bursa Pariwisata internasional | 53 kegiatan | 53 kegiatan | 100 % |
| 4 | Jumlah pelaksanaan misi penjualan (<i>Sales Mission</i>) di fokus pasar wisatawan | 17 kegiatan | 17 kegiatan | 100 % |
| 5 | Jumlah pendukung penyelenggaraan Festival Indonesia | 15 kegiatan | 15 kegiatan | 100 % |
| 6 | Jumlah penyelenggaraan Perwakilan Promosi Pariwisata Indonesia (<i>Indonesia Tourism Representative Officer</i>) di luar negeri | 15 kota / lokasi | 14 kota / lokasi | 98 % |
| 7 | Jumlah partisipasi daerah pada even pariwisata internasional | 11 daerah | 11 daerah | 100 % |

Sumber: LAKIP Dirjen Pemasaran Pariwisata, Kementerian Pariwisata (2014)

Dari data di atas, dapat dilihat bahwa Kementerian Pariwisata melaksanakan 53 kegiatan bursa pariwisata internasional per tahun atau sekitar 4-5 kegiatan per bulan. Selain itu, misi penjualan (*sales mission*) juga dilaksanakan sebanyak 17 kegiatan atau rata-rata 1-2 kali kegiatan per bulan. Satu-satunya target yang tidak terealisasi adalah penyelenggaraan perwakilan promosi pariwisata Indonesia (*Indonesia Tourism Representative Office*) yang hanya mencapai 98%. Kendati demikian, jumlah partisipasi daerah dalam even internasional mencapai target, yakni sebanyak 11 daerah. Meskipun angka realisasi ini cukup tinggi, namun perlu juga diingat bahwa angka 11 ini bahkan belum mewakili setengah dari seluruh provinsi di Indonesia sehingga keterlibatan daerah-daerah lain perlu ditingkatkan.

Berdasarkan keseluruhan aktivitas diplomasi komersial yang dijalankan, dapat disimpulkan bahwa pada tingkat nasional terdapat 3 Kementerian dan 1 Badan yang bertugas untuk menjalankan aktivitas diplomasi komersial. Kementerian Luar Negeri, melalui *task force* diplomasi ekonomi, menjadi koordinator atau portal utama yang berkewajiban meningkatkan efektivitas perwakilan RI di luar negeri dalam bidang ekonomi. Sayangnya, hasil kerja dari *task force* ini belum terlalu terlihat dikarenakan usianya yang masih relatif muda.

Pemerintah Daerah Jawa Timur dalam Diplomasi Komersial

Secara umum, praktik diplomasi komersial yang diterapkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui Disperindag, Disbudpar dan BPM tidak hanya berorientasi pada pembuatan media promosi, namun juga memanfaatkan kemajuan teknologi seperti internet hingga pelaksanaan *direct promotion* (tatap muka) dan pameran. Berikut merupakan ringkasan praktik diplomasi yang diterapkan oleh ketiga instansi pemerintah tersebut.

Tabel 2. Praktik Diplomasi Komersial di Provinsi Jawa Timur

| Praktik Diplomasi Komersial | Media Promosi | Promosi Langsung | Internet | Negara Tujuan Utama |
|--|-------------------------|--|--|--|
| Dinas Perindustrian dan Perdagangan Jawa Timur | Brosur, Katalog, Banner | Pameran dagang/produk, kunjungan bisnis | Website Resmi | China, Thailand, Vietnam, Australia, Jerman |
| Dinas Budaya dan Pariwisata Jawa Timur | Booklet, brosur, | Pameran, Kunjungan delegasi, <i>Tourism Information Center (TIC)</i> | Website resmi, penggunaan sosial media (facebook, instagram, twitter, dll) | Taiwan, Korea Selatan, Singapura, Australia, UEA, AS |
| Badan Penanaman Modal Jawa Timur | Booklet, CD promosi | Pameran investasi, dan kunjungan bisnis | Website resmi | Malaysia, Singapura, Jepang, Aussie, Taiwan |

Sumber : Diolah dari Hasil Wawancara

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa ketiga instansi pemerintah tersebut secara garis besar memiliki kesamaan dalam pelaksanaan praktik diplomasi komersial. Ini dikarenakan ketiga instansi ini berada dalam satu naungan Tim *Trade, Tourism, and Investment (TTI)* Jawa Timur sehingga media promosi dan jenis kegiatan yang dilakukan cenderung serupa. Ketiga instansi di atas juga menilai bahwa temu langsung (tatap muka), keterlibatan dalam pameran internasional serta penyediaan media promosi seperti booklet, brosur, dan souvenir menjadi langkah promosi komersial yang paling efektif dan paling sering dilakukan. Jenis promosi komersial yang paling jarang dilakukan adalah iklan melalui media massa dan elektronik. Ketiga lembaga ini menilai bahwa keterbatasan anggaran promosi serta mahalnya biaya periklanan di media massa dan elektronik menyebabkan jenis promosi ini kurang banyak dilakukan oleh instansi pemerintah.

Selain dari sisi aktivitas, efektivitas diplomasi komersial dengan menggunakan tujuan juga digunakan sebagai tolak ukur utama keberhasilan. Tujuan dalam diplomasi komersial dibagi menjadi dua jenis yakni tujuan langsung (*direct*) yang berupa peningkatan nilai tambah komoditas ekonomi dan tujuan tidak langsung (*indirect*) yakni berupa peningkatan kesejahteraan (*prosperity*). Penentuan untuk tujuan ini akan diklasifikasikan menjadi 3 sektor (pilar) utama diplomasi komersial yakni perdagangan, investasi dan pariwisata. Selain dari segi tujuan, proses koordinasi, baik koordinasi vertikal maupun horisontal juga menjadi elemen penting dalam diplomasi komersial.

Untuk tujuan jangka pendek, terdapat perbedaan antara ke-3 pilar di atas, di mana performa terbaik ditunjukkan oleh sektor pariwisata. Untuk pilar perdagangan, terhitung sejak tahun 2010-2014, angka ekspor non-migas Jawa Timur mengalami rata-rata peningkatan sebesar 3,9% (Kementerian Perdagangan, 2015). Angka ini cukup baik jika kita melihat angka rata-rata pertumbuhan ekspor non-migas nasional yang justru mengalami penurunan sebesar 2.64% (Kementerian Perdagangan, 2015). Angka Jatim ini mengalami kenaikan jika dibandingkan dengan rata-rata ekspor 2007-2009 yang mengalami penurunan dikarenakan krisis global. Namun jika dibandingkan dengan perdagangan dalam negeri, angka perdagangan internasional Jatim masih lebih rendah dibanding

perdagangan domestik (BPM Jatim, 2014). Untuk performa investasi, terhitung sejak tahun 2007 hingga tahun 2012, investasi di provinsi Jawa Timur cukup fluktuatif dan banyak mengalami kenaikan dan penurunan. Pada tahun 2007, jumlah investasi di Jawa Timur hanya sebesar US\$ 384,30 juta sedangkan pada tahun 2014 telah mencapai angka US\$ 1802,50 (BPM Jatim, 2015). Pada tahun 2008, 2009, 2011 dan 2014, Provinsi Jatim mengalami angka penurunan investasi sebagai akibat dari krisis finansial global yang terjadi di tahun 2008-2009 sedangkan pada sisa tahun yang lain mengalami peningkatan (BPM Jatim, 2015). Secara khusus, cukup sulit untuk mengatakan bahwa Jatim mengalami peningkatan investasi asing antara tahun 2007-2014.

Pariwisata telah menjadi salah satu sektor andalan selain investasi dan perdagangan di Jawa Timur. Hal ini terlihat jelas dengan semakin meningkatnya kunjungan wisatawan mancanegara dan nusantara yang melakukan kunjungan ke Jawa Timur. Ini sejalan dengan program pemerintah Indonesia melalui Visit Indonesia yang kian digencarkan sejak 2009 untuk menarik minat wisatawan mancanegara khususnya untuk datang dan menikmati destinasi wisata di berbagai pelosok di Indonesia termasuk di Jawa Timur. Berikut data terkait jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Jawa Timur melalui Juanda yang dirilis berdasarkan laporan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata (Disbudpar) Jawa Timur tahun 2015.

Tabel 3. Data Kunjungan Wisatawan Mancanegara di Jawa Timur (2010-2014)

| No. | Tahun | Jumlah Kunjungan | Pertumbuhan (%) |
|-----|-------|------------------|-----------------|
| 1. | 2010 | 218.709 | - |
| 2. | 2011 | 224.317 | 2,56 |
| 3. | 2012 | 269.943 | 20,34 |
| 4. | 2013 | 300.909 | 11,47 |
| 5. | 2014 | 463.596 | 50,06 |

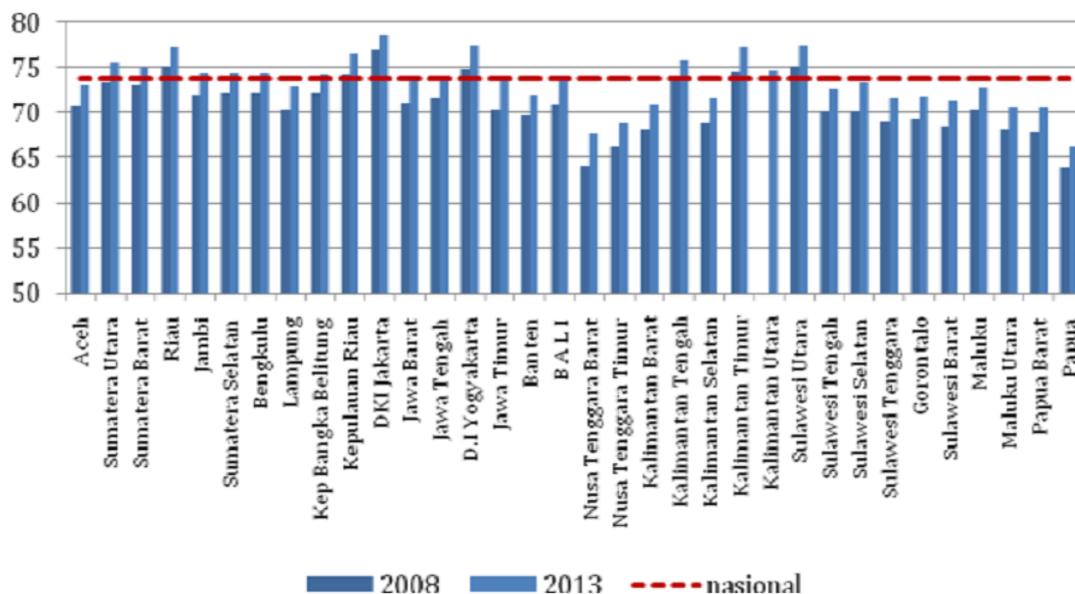
Sumber : Disbudpar Jawa Timur (2015)

Berdasarkan data diatas dapat diketahui bahwa terjadi peningkatan drastis jumlah wisatawan asing di tahun 2014 dengan persentase peningkatan 50,06 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Tingginya peningkatan jumlah wisatawan mancanegara di tahun 2014 tidak terlepas dari berbagai faktor pendukung seperti gencarnya promosi hingga menerapkan *Trade, Tourism and*

Investment (TTA), serta mulai banyaknya pembukaan destinasi wisata baru di Jawa Timur selama periode tahun 2010 hingga 2014. Berdasarkan data Disbudpar Jatim terkait Kunjungan Wisatawan Mancanegara bahwa terjadi peningkatan lama tinggal wisatawan dimana ditahun 2013 di mana lama tinggal rata-rata kumulatif wisatawan mancanegara hanya 4,90 hari sedangkan di tahun 2014 meningkat menjadi 6,33 hari (Disudar Jatim, 2015). Di sisi lain, peningkatan jumlah tinggal wisatawan ternyata tidak berbanding lurus dengan rata-rata pengeluaran per-hari, per-orang. Rata-rata pengeluaran wisatawan tahun 2014 hanya sebesar US\$ 139,68 /orang/hari atau mengalami penurunan dari tahun sebelumnya mencapai -7,15 persen dimana tahun 2013 rata-rata pengeluaran dapat mencapai 150,43 /orang/hari (Disbudpar, 2015).

Terkait tujuan jangka panjang, komponen utama yang digunakan untuk melihat tercapai/tidaknya tujuan dari diplomasi komersial adalah dengan melihat kesejahteraan daerah Jawa Timur yang dihitung dengan menggunakan angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM), angka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), angka pengangguran dan angka kemiskinan. Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan data resmi indeks pembangunan manusia bagi 33 provinsi di Indonesia dengan data terhitung sejak tahun 1996, termasuk untuk provinsi Jawa Timur. Berikut adalah perbandingan angka Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia pada tahun 2008 dan 2013.

Gambar 3. Nilai IPM Provinsi di Indonesia Tahun 2008 dan 2013



Sumber: Badan Pusat Statistik (2015)

Dari grafik di atas, dapat dilihat bahwa Jawa Timur berada di bawah angka IPM rata-rata nasional pada tahun 2008 dan berada di sekitar angka rata-rata IPM nasional pada tahun 2013. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan IPM Jawa Timur dari tahun 2008 ke tahun 2013. Data dari BPS (2015) menunjukkan bahwa pada tahun 2008, Jawa Timur memiliki angka IPM 70.38 sedangkan pada tahun 2013 adalah sebesar 73.54 yang berarti mengalami peningkatan sebanyak 3.16 poin selama 5 tahun. Kendati demikian angka IPM Jawa Timur di tahun 2013 masih berada di bawah rata-rata nasional yakni 73.81 (BPS, 2015). Kendati banyak faktor yang menyebabkan terjadinya peningkatan terhadap angka IPM di Jawa Timur, besarnya kontribusi sektor perdagangan dan jasa pariwisata bagi kemajuan daerah sebagai akibat dari peningkatan aktivitas diplomasi komersial juga bisa dikatakan sebagai salah satu faktor pendorong peningkatan kualitas SDM daerah.

Secara rata-rata PDRB Jawa Timur selalu mengalami peningkatan sejak tahun 2006 hingga 2013 (BPS, 2014) dengan pengecualian pada tahun 2008 dan 2009 sebagai akibat dari krisis finansial global di AS dan Eropa. Selain itu, PDRB Jawa Timur juga selalu berada di atas rata-rata PDRB nasional. Jawa Timur juga merupakan provinsi kedua dengan PDRB terbesar setelah DKI Jakarta dan menyumbang 14.88% bagi pembentukan PDRB nasional (BPS, 2013). Tingginya

angka PDRB Jawa Timur ini tidak lepas dari kontribusi sektor-sektor strategis, seperti perdagangan dan pariwisata seperti yang ditunjukkan pada tabel berikut.

Tabel 4. Struktur PDRB Menurut Lapangan Usaha (2013)

| No. | Lapangan Usaha | Distribusi Persentase (%) | |
|-----|-------------------------------------|---------------------------|----------------|
| | | PDRB ADHB | PDRB ADHK 2000 |
| 1. | Pertanian | 14.91 | 7,31 |
| 2. | Pertambangan | 2.00 | 0,10 |
| 3. | Industri Pengolahan | 26.60 | 9,85 |
| 4. | Listrik, Gas, Air Minum | 1.29 | 1,60 |
| 5. | Konstruksi | 4.74 | 4,48 |
| 6. | Perdagangan, Hotel, Restoran | 31.34 | 32,14 |
| 7. | Angkutan, Telekomunikasi | 5.94 | 11,08 |
| 8. | Keuangan | 5.10 | 7,31 |
| 9. | Jasa-jasa | 8.09 | 15,08 |
| | | 100.00 | 100.00 |

Sumber: BPS (2013)

Berdasarkan data Tabel 4, 3 lapangan usaha utama dalam PDRB Jawa Timur adalah Perdagangan, Hotel, Restoran (PHR), Industri Pengolahan dan Pertanian. Kelompok industri PHR secara konstan selalu menempati posisi strategis dalam perekonomian Jawa Timur. Hal ini tentunya tidak lepas dari posisi strategis Jawa Timur sebagai sentra perdagangan dan memiliki jalur transportasi laut, darat dan udara yang baik. Selain itu, peran penting dari aktivitas promosi ekonomi melalui kerjasama diplomasi komersial dengan pihak perwakilan Indonesia di luar negeri juga menjadi salah satu kunci utama keberhasilan industri ini. Dari segi penyerapan tenaga kerja, tingkat pengangguran terbuka di Jawa Timur maupun nasional mengalami penurunan dari tahun 2006 hingga 2014 kuartal pertama (BPS, 2014). Penurunan ini menunjukkan bahwa mulai terserap banyaknya tenaga kerja di Jawa Timur yang ditandai dengan semakin berkurangnya pertumbuhan pengangguran terbuka di Jawa Timur. Data ini mendukung data peningkatan jumlah tenaga kerja yang terserap di sektor pariwisata dan tidak menutup kemungkinan penurunan jumlah pengangguran ini juga didukung di sektor industri, perdagangan dan jasa di Jawa Timur.

Komponen terakhir adalah tingkat kemiskinan di mana secara rata-rata, terdapat penurunan angka kemiskinan di provinsi Jawa Timur, baik di perdesaan maupun perkotaan sejak tahun 2006 hingga tahun 2013 (BPS, 2014). Kendati demikian angka kemiskinan Jawa Timur masih berada di atas rata-rata nasional sejak tahun 2005 hingga tahun 2013 (BPS, 2014). Hal ini cukup ironis mengingat Jawa Timur merupakan provinsi nomor dua tertinggi yang menyumbang PDRB bagi Indonesia yang berarti manfaat dari pertumbuhan ekonomi makro di tingkat nasional belum dirasakan secara merata di seluruh wilayah.

Terkait aktivitas koordinasi, bisa dibedakan antara koordinasi horisontal serta koordinasi vertikal. Secara horisontal, Disbudpar, Disperindag, Badan Penanaman Modal, serta Dinas Koperasi & UKM telah membentuk tim promosi khusus yang dikenal dengan Tim *Trade, Tourism, and Investment* (TTI) yang berada dibawah koordinasi langsung Gubernur Jawa Timur. Tujuan dari pembentukan tim TTI diharapkan agar setiap tindak promosi komersial keluar negeri baik berupa *direct promotion* ataupun pameran skala internasional tetap berfokus pada kerjasama disektor perdagangan, pariwisata, dan investasi. Bentuk koordinasi ini dianggap efektif mengingat selain dapat menekan anggaran kegiatan juga dapat melakukan langkah pendekatan bisnis secara bersamaan. Koordinasi horisontal lainnya juga terlihat dari instansi pemerintah kepada pihak swasta. Disbudpar Jatim selama ini memang telah menjalin kerjasama dengan para pelaku usaha di bidang pariwisata seperti hotel, restoran, dan agen tour and travel. Bentuk kerjasama antara Disbudpar dan pihak swasta akan tampak jelas pada kegiatan pelaksanaan Majapahit Travel Fair dimana para pelaku usaha bidang pariwisata akan ikut serta menjadi lembaga sponsor kegiatan sehingga Disbudpar dapat menekan pengeluaran khususnya terkait akomodasi kegiatan.

Tidak jauh berbeda dengan Disbudpar, Disperindag Jawa Timur juga secara aktif melakukan koordinasi dengan beberapa pihak swasta seperti Gabungan Pengusaha Ekspor Indonesia (GPEI), Gabungan Ekspor Kopi Indonesia (GEPI) maupun lembaga swasta lainnya terkait promosi ekspor perdagangan di level pameran internasional. Cara koordinasi yang dilakukan Disperindag kepada pihak swasta lebih menekankan pada pemberian surat tembusan kegiatan dan undangan resmi untuk menghadiri promosi di pameran

internasional. Disisi lain bentuk Badan Penanaman Modal (BPM) Jawa Timur kepada pihak swasta lebih diorientasikan pada Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) dan Kamar Dagang Indonesia (Kadin). Namun cukup disayangkan, bentuk koordinasi BPM kepada Apindo maupun Kadin dinilai kurang efektif mengingat secara di lapangan, Apindo maupun Kadin secara mandiri lebih aktif melakukan promosi investasi dan perdagangan secara langsung kepada pelaku bisnis luar negeri tanpa harus mengandalkan instansi pemerintah secara langsung. Permasalahan ini muncul mengingat Apindo ataupun Kadin merupakan kumpulan para pengusaha nasional yang telah memiliki jaringan bisnis yang kuat baik domestik maupun mancanegara sehingga seringkali investasi yang masuk ke Jatim banyak langsung terjadi melalui kunjungan bisnis yang dilakukan antar pengusaha (pengusaha Jawa Timur dengan pengusaha asing).

Terkait diplomasi komersial yang dilakukan oleh Pemprov Jawa Timur, peran Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) RI memiliki peran dan andil yang besar. Keterlibatan Kemenlu RI ini tidak terlepas dari banyaknya aktivitas promosi (baik berupa pameran, atau kunjungan bisnis) yang berskala internasional. Alur koordinasi yang selama ini terjadi, kegiatan promosi komersial (seperti kegiatan pameran internasional *Majapahit Trade Fair*), instansi di Pemprov Jawa Timur akan meminta Kemenlu untuk menyebarkan undangan ke perwakilan Duta Besar RI di luar negeri serta memastikan adanya perwakilan dari negara yang diundang baik berupa delegasi negara ataupun pengusaha untuk hadir dalam kegiatan pameran. Inilah yang menjadi kunci keberhasilan Jawa Timur sehingga dalam setiap kegiatan MTF ataupun kegiatan promosi internasional lainnya dapat mengundang calon investor dan wisatawan dalam skala besar dan bahkan meningkat tiap tahunnya.

Bentuk keterlibatan lain dari Kementerian Luar Negeri adalah melalui pengenalan potensi daerah yang dilakukan oleh Pemprov Jatim kepada staf Kemenlu. Sebagai contoh, pada tahun 2011, BPM mengadakan Seminar Peluang dan Potensi Investasi bagi duta besar dan atase perdagangan RI di Luar Negeri, termasuk bagi calon Duta Besar dan calon Konsulat Jenderal yang akan dikirim ke luar negeri. Sayangnya, kegiatan ini tidak dijadwalkan sebagai agenda rutin sehingga upaya ini bisa jadi hanya memiliki dampak jangka pendek. Selain itu,

tanpa *follow-up* yang bersifat rutin, jika terdapat perubahan pada peluang dan potensi investasi provinsi, maka pihak Kementerian Luar Negeri tidak dapat selalu langsung melakukan tindak lanjut.

Secara garis besar diplomasi komersial yang diterapkan oleh Pemprov Jawa Timur dibawah tiga instansi yaitu Disbudpar, Badan Penanaman Modal, dan Disperindag dinilai efektif bila ditinjau berdasarkan kegiatan *direct promotion* (kunjungan delegasi bisnis langsung) dan keterlibatan pameran internasional langsung. Secara *direct promotion*, tingkat keberhasilan dalam menarik wisatawan, pelaku bisnis, dan calon investor tergolong tinggi. Koordinasi ini juga cukup baik dikarenakan adanya tim TTI dan Tim Terpadu Pameran (TTP) yang cukup efektif dalam memangkas kompleksitas koordinasi antar instansi. Salah satu masalah dalam hal koordinasi horisontal adalah terkait ego sektoral antar instansi yang masih kerap ada dalam kegiatan bersama. Terkait koordinasi dengan sektor swasta, sudah cukup baik khususnya melalui jaringan dengan KADIN. Masalah utamanya terletak pada kurang adanya keterwakilan IKM dalam sektor swasta sehingga koordinasi antara pemerintah dengan sektor swasta lebih banyak dilakukan dengan industri besar.

Untuk koordinasi dengan pihak perwakilan Indonesia di luar negeri, khususnya Kementerian Luar Negeri, bentuk koordinasi yang dilakukan masih bersifat situasional dan belum periodik. Seminar BPM Jatim yang menarget (calon) atase, (calon) dubes dan (calon) konjen belum merupakan aktivitas rutin. Selain itu, dinas terkait ataupun dinas teknis juga biasanya bertugas untuk mengelola kunjungan calon investor asing yang telah “dikirim” oleh Kemlu sehingga hanya bersifat insidental. Pola koordinasi ini yang masih perlu ditingkatkan oleh pemerintah daerah untuk membantu memperkuat strategi diplomasi komersial Indonesia, baik di tingkat daerah, nasional maupun internasional. Keberadaan *task force* diplomasi ekonomi di tingkat nasional juga seharusnya membantu meningkatkan efektivitas koordinasi ini.

Penutup

Berdasarkan pemaparan yang telah dilakukan di atas dapat disimpulkan beberapa hal yakni sebagai berikut. Dari segi efektivitas, promosi wisata merupakan yang paling efektif jika dilihat dari tujuan diplomasi komersial, media promosi dan negara tujuan. Peningkatan jumlah wisatawan yang cukup tinggi, penyerapan tenaga kerja yang besar, penggunaan media promosi secara komprehensif serta penentuan negara target promosi dengan sesuai menjadi tolak ukur utama efektivitas ini. Promosi dagang merupakan aktivitas diplomasi komersial kedua yang paling efektif jika dilihat dari komponen serupa. Kekurangan pemanfaatan media promosi menjadi salah satu pertimbangan yang perlu diperhatikan secara khusus. Selain itu, promosi ekspor yang berorientasi kepada perluasan akses pasar IKM juga perlu diperhatikan efektivitasnya karena industri ini yang lebih membutuhkan dukungan dibandingkan industri besar. Untuk promosi investasi, tingkat efektivitas promosi kurang baik jika dilihat dari tujuan jangka pendek diplomasi komersial. Fluktuasi nilai investasi yang masuk ke provinsi Jawa Timur menjadi salah satu tolak ukur kurang efektifnya promosi yang dilakukan oleh BPM Jatim. Di sisi lain, munculnya investor-investor baru dari negara non-tradisional menunjukkan upaya diplomasi komersial BKPM (BPM tingkat nasional) cukup efektif.

Terkait peran dan koordinasi pemerintah daerah dalam keseluruhan kerangka besar diplomasi komersial Indonesia, pada dasarnya sudah cukup baik meskipun masih perlu perbaikan. Adanya Tim *Trade, Tourism & Investment* (TTI) dan Tim Terpadu Pameran (TTP) di Jawa Timur cukup membantu untuk mensinergikan aktivitas diplomasi komersial daerah di bawah satu payung. Hal ini membantu untuk mengedepankan potensi daerah dengan cara yang lebih efektif dan efisien. Di sisi lain, koordinasi dengan perwakilan RI di luar negeri juga masih perlu ditingkatkan karena masih bersifat situasional dan insidental. Peran Kemlu hanya sebatas *event organiser* (EO) untuk membantu aktivitas pameran internasional, termasuk menyediakan *audience* untuk pameran. Kendati telah ada seminar yang diinisiasi oleh BPM Jatim untuk memperkenalkan potensi Jatim kepada diplomat dan para calon diplomat, kegiatan ini hanya bersifat insidental dan tidak rutin. Karenanya perlu ada program kerja yang lebih bersifat

rutin. Di sisi lain, pembentukan kelompok kerja diplomasi ekonomi di bawah Kemlu belum menunjukkan hasil dikarenakan usianya yang masih relatif muda.

REFERENSI

- Bappenas Jawa Timur. 2014. *Perkembangan Pembangunan Provinsi Jawa Timur*.
Dapat diakses di
<http://simreg.bappenas.go.id/document/Publikasi/DokPub/05.%20Anprov%20Jawa%20Timur.pdf>
- Bayne, N & Woolcock, S. 2007. "What is Economic Diplomacy" dalam Bayne, N & Woolcock, S (eds). 2007. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*. Ashgate Publishing Company
- Bayne, N. 2007. "Economic Diplomacy in Practice" dalam Bayne, N & Woolcock, S (eds). 2007. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*. Ashgate Publishing Company
- Kantor Berita ANTARA tanggal 4 Januari 2012. *DPR: Pemerintah Perlu Tingkatkan Diplomasi Ekonomi*. <http://id.berita.yahoo.com/dpr-pemerintah-perlu-tingkatkan-diplomasi-ekonomi-080427315.html> [diakses 27 Februari 2012]
- Media Indonesia tanggal 15 Desember 2011. *Komisi I Pertanyakan Capaian Ekonomi Indonesia di ASEAN*.
<http://www.mediaindonesia.com/read/2011/12/15/284515/4/2/Komisi-I-Pertanyakan-Capaian-Ekonomi-Indonesia-di-ASEAN> [diakses 27 Februari 2012]
- Odell, J.S. 2000. *Negotiating the World Economy*. Cornell University Press
- Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri 2012: Refleksi 2011. Proyeksi 2012*. 2012. Jakarta: Kementerian Luar Negeri RI
- Puspitasari R.G. & Hudalah, D. 2013. *Evaluasi Keberhasilan Kerjasama Antar Kota 'Sister City' Kota Surabaya* dalam *Jurnal Perencanaan Wilayah dan Kota*. ITB Bandung
- Rana, K.S. 2007a. *Economic Diplomacy Negotiations* – unpublished
- _____. 2007b. "Economic Diplomacy: Experience of Developing Countries" dalam Bayne, N & Woolcock, S (eds). 2007. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*. Ashgate Publishing Company

- Rashid, H.U, 2005. *Economic Diplomacy in South Asia*. Address to the Indian Economy & Business Update
- Saner, R & Yiu, L. 2001. *International Economic Diplomacy: Mutations in the Post-modern Times*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'
- Woolcock, S. 2007a. "Theoretical Analysis of Economic Diplomacy" dalam Bayne, N & Woolcock, S (eds). 2007. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*. Ashgate Publishing Company
- _____. 2007b. "Multi-Level Economic Diplomacy: The Case of Investment" dalam Bayne, N & Woolcock, S (eds). 2007. *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiations in International Economic Relations*. Ashgate Publishing Company
- Yusuf, I. 2011. Diplomasi Ekonomi Indonesia Masih Lemah dalam *Tabloid Diplomasi No. 40 Tahun IV, Tanggal 15 Februari-15 Maret 2011* hal. 5. Kementerian Luar Negeri RI