

MONOGRAPH SERIES:  
POLITICAL ECONOMIC DIMENSION OF TRADE  
2011

# TAHAPAN PRA NEGOSIASI SEBAGAI PENENTU KEBERHASILAN NEGOSIASI PERDAGANGAN: STUDI PERBANDINGAN INDONESIA DAN INDIA

**Tim Peneliti**

Dedy Permadi, SIP, MA

Annisa Gita Srikandini, SIP, MA

Angga Kusumo, SIP



**MONOGRAPH SERIES:  
POLITICAL ECONOMIC DIMENSION OF TRADE  
2011**

---

**TAHAPAN PRA NEGOSIASI  
SEBAGAI PENENTU KEBERHASILAN  
NEGOSIASI PERDAGANGAN:  
STUDI PERBANDINGAN INDONESIA DAN INDIA**

**Tim Peneliti**

Dedy Permadi, SIP, MA

Annisa Gita Srikandini, SIP, MA

Angga Kusumo, SIP







## PENGANTAR

**RIZA NOER ARFANI**  
**KETUA WCP UGM/INDONESIA**

WTO (World Trade organization) Chairs Programme (WCP) Universitas Gadjah Mada (UGM)/Indonesia (selanjutnya disebut dengan WCP UGM/Indonesia) merancang kegiatan penelitian klaster yang hasilnya diterbitkan dalam seri monograf ini sebagai bagian dari program peningkatan kapasitas Pusat Studi Perdagangan Dunia (PSPD) UGM dalam bidang penelitian perdagangan internasional. Terdapat 4 (empat) tema klaster yang dikembangkan, yaitu Klaster Hukum, Klaster Agro-Industri, Klaster Dinamika Kebijakan, dan Klaster Diplomasi. Keempatnya mewakili bidang keahlian dan kompetensi para peneliti PSPD UGM yang berasal dari fakultas-fakultas yang beragam: Fakultas Pertanian/Teknologi Pertanian, Fakultas Hukum, Fakultas Ekonomi dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (khususnya Jurusan Ilmu Hubungan Internasional).

Penelitian klaster dimaksudkan untuk memperkuat kapasitas metodologi *plus* kemampuan menangkap isu-isu dan kebijakan kontemporer dalam kajian tentang perdagangan internasional, terutama dalam konteks peningkatan daya saing Indonesia. Tema-tema yang diambil dalam keempat klaster tersebut, oleh karenanya, mencerminkan keperluan akan peningkatan kapasitas dimaksud. Klaster Agro-Industri mendalami kajian tentang Analisis Daya Saing Komoditas Ekspor Perkebunan Indonesia yang mencakup komoditi-komoditi seperti Minyak Kelapa Sawit atau *Crude Palm Oil (CPO)*, Karet dan Kakao. Klaster Hukum melakukan kajian tentang Kebijakan Standarisasi Produk CPO dalam skema *Indonesia Sustainable Palm Oil (ISPO)* yang mencakup implikasi legal dalam penerapan standarisasi tersebut terhadap perdagangan ekspor produk CPO Indonesia. Klaster Dinamika Kebijakan mengambil tema Pola Spesialisasi Perdagangan Indonesia dengan Jepang dan Cina untuk mengkaji secara mendalam beragam aspek keunggulan komparatif komoditi-komoditi perdagangan Indonesia dengan Jepang dan Cina. Klaster Diplomasi mengetengahkan tema Birokrasi Kementerian Perdagangan dalam Kebijakan Perdagangan Internasional dengan mengambil studi kasus putaran perundingan Doha atau yang lebih dikenal dengan Doha Development Agenda (DDA) dalam forum perdagangan multilateral WTO.

Meskipun keempat tema tersebut tidak mewakili keseluruhan persoalan dan tantangan yang dihadapi para pemangku kepentingan di Indonesia, beragam isu yang dikaji di dalamnya cukup menggambarkan secara cukup rinci beragam ranah

persoalan dan tantangan perdagangan internasional Indonesia. Untuk para pelaku, pengambil kebijakan dan pemerhati perdagangan internasional, kajian dalam keempat klaster itu bermanfaat sekurang-kurangnya dalam menyediakan peta persoalan dan bagaimana posisi dan peran para pemangku kepentingan terkait dalam menghadapi persoalan-persoalan itu. Analisis dan kesimpulan yang diambil serta rekomendasi yang diajukan tentu saja masih memerlukan kritik, masukan, komentar dan umpan balik yang berguna untuk mengembangkan kegiatan-kegiatan lanjutan (*follow-up activities*).

Dalam skema WCP UGM/Indonesia, kegiatan-kegiatan lanjutan itu dirancang sebagai bagian dari 2 (dua) program peningkatan kapasitas lainnya, yaitu Peningkatan Kapasitas Akademik dan Peningkatan Kapasitas Jaringan. Dalam program peningkatan kapasitas akademik, WCP UGM/Indonesia tengah mengembangkan program MITS (Masters in International Trade Studies) yang merupakan program studi Strata 2 (S2) multi-disiplin dalam bidang Perdagangan Internasional dan menawarkan gelar MA (Masters of Arts). Dalam program peningkatan kapasitas jaringan, WCP UGM/Indonesia menawarkan beragam skema kerjasama, kolaborasi dan konsultasi yang terutama diwujudkan dalam bentuk penyelenggaraan seri pelatihan dan kursus singkat (*short courses*) yang bermuara pada pembentukan *Indonesia Trade Forum (Indo Trade Forum)* pada level domestik dan *Southeast Asia Trade Trade Forum (SEA Trade Forum)* pada level kawasan/regional dengan memanfaatkan jaringan WCP di kawasan Asia Tenggara/Timur.

Melalui kedua skema itulah diharapkan kegiatan-kegiatan lanjutan dari hasil penelitian klaster yang diterbitkan dalam seri monograf ini dapat direalisasikan. Sebagai Ketua WCP UGM/Indonesia, saya berharap dan mengundang partisipasi dan peran para pembaca –segenap pemangku kepentingan perdagangan internasional di Indonesia— dalam kegiatan-kegiatan lanjutan WCP UGM/Indonesia dan PSPD UGM.

Yogyakarta, 11 Januari 2012

# DAFTAR ISI

<b>PENGANTAR</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN</b>	<b>xi</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>xiii</b>
<b>1. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	2
1.3 Kerangka Konseptual	2
1.4 Hipotesis	5
1.5. Metode Pengumpulan Data	5
1.6 Sistematika Penulisan	5
<b>2. TAHAPAN PRA-NEGOSIASI PERDAGANGAN DALAM SISTEM BIROKRASI DI INDONESIA</b>	<b>7</b>
2.1 Indonesia dalam Perundingan Perdagangan Internasional	7
2.2 Karakteristik Birokrasi Indonesia	7
2.3 Proses Pra-Negosiasi dan Pembentukan Tim Nasional Perundingan Perdagangan Internasional (TIMNAS PPI)	9
2.3.1 Landasan Legal Formal Timnas PPI	11
2.3.2 Struktur Keorganisasian Timnas PPI	11
2.3.3 Rangkaian Prosedural dalam Proses Persiapan Negosiasi	13
2.4 Analisis SWOT dalam Proses Persiapan Negosiasi Perundingan Perdagangan Internasional	16
<b>3. TAHAPAN PRA-NEGOSIASI PEMERINTAH INDIA DALAM PERDAGANGAN INTERNASIONAL</b>	<b>19</b>
3.1 Ekonomi India dan Kebijakan Perdagangan Internasional	20
3.2 Tahapan Persiapan Perundingan India dalam Perdagangan Internasional	21
3.2.1 Konsultasi antara pemerintah dengan lembaga think tanks	21
3.2.2 Konsultasi antara pemerintah dengan masyarakat sipil	22
3.2.3. Konsultasi internal antar kementrian	22
3.2.4 Finalisasi Proposal	22
3.3 Peran Misi Diplomatik India di Jenewa	22
3.4 Analisis	23
3.4.1 Strength	23
3.4.2 Weaknesses	23

3.4.3	Opportunity	23
3.4.4	Threat	24
<b>KESIMPULAN</b>		<b>25</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>		<b>27</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Analisis SWOT: Tahapan Pra Negosiasi Perdagangan Pemerintah Indonesia	17
Tabel 2.	Analisis SWOT: Tahapan Pra Negosiasi Perdagangan Pemerintah India	25



## DAFTAR SINGKATAN

<b>GATT</b>	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
<b>KADIN</b>	Kamar Dagang dan Industri Indonesia
<b>KTM</b>	Konferensi Tingkat Menteri
<b>PTRI</b>	Perwakilan Tetap Republik Indonesia
<b>TIFA</b>	<i>Trade and Investment Framework Agreement</i>
<b>TIMNAS PPI</b>	Tim Nasional Perundingan Perdagangan Internasional
<b><u>WTO</u></b>	<i>World Trade Organization</i>



## EXECUTIVE SUMMARY

The launch of Doha Round of trade negotiations in 2001 is a significant momentum in the history of international trade. The agenda for equitable development as the focus of negotiations raises both opportunities and challenges, especially for developing countries. This important development must be utilized by developing countries by strengthening two domains at once: first, strengthening policy formulation and implementation in the domestic domain, and second, trade diplomacy reinforcement to achieve opportunities in every trade scheme agreed in this round of negotiations.

This research intends to analyze Indonesia's policy in responding to these challenges and opportunities under the current Doha Round negotiations, as well as comparing Indonesia's experience with the Indian case. As the Doha Round continues, Indonesia has suffered from unclear domestic trade policy and lack of quality in trade diplomacy. The findings show that a low quality of Indonesia's trade diplomacy is caused by a low budget on research for negotiation preparation, lack of academic support, and lack of human resources quality. This condition is also worsened by the fact that, there is no synergy among related stakeholders. As a consequence, public interests (such as farmers, trade association, craftsmen, etc.) cannot be well accommodated in negotiation process.

Contrary to the Indonesian case, India can be regarded as one of the most prepared developing countries to cope with Doha Round negotiations. This is evident from the fact that any position papers proposed by the Indian delegation during Doha Round are considered as very detail and comprehensive. The evidences further demonstrate that in formulating its position papers for negotiation, the Indian government carries out regular consultative meetings with various stakeholders. As a result, the position taken by the Indian government not only reflects the domestic needs of Indian society, but the Indian government also enjoys respectable position, which is considered as the leader of developing countries in the WTO negotiations.



### 1.1 LATAR BELAKANG

Dalam era globalisasi ini, arus perdagangan internasional yang semakin masif di dunia memberikan peluang dan tantangan tersendiri bagi aktor-aktor yang terlibat dalam perdagangan internasional. Negara, yang direpresentasikan oleh pemerintahnya, berdiri sebagai aktor utama dalam menjawab peluang dan tantangan tersebut. Berbagai peluang dan tantangan dalam perdagangan internasional kemudian dijawab oleh negara dengan negosiasi yang dilakukan, salah satunya dalam lingkup multilateral dan dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan perdagangan internasional yang tentunya menguntungkan.

Diluncurkannya Putaran Perundingan Doha pada tahun 2001 oleh *World Trade Organization* (WTO)/ Organisasi Perdagangan Dunia (OPD) merupakan salah satu momentum penting dalam perjalanan sejarah perdagangan internasional. Isu pembangunan yang menjadi fokus dalam putaran perundingan tersebut memunculkan peluang dan tantangan tersendiri, khususnya bagi negara berkembang dalam mengamankan sektor ekonominya baik dalam level domestik maupun internasional. Kompleksitas yang muncul kemudian harus dijawab oleh negara-negara anggota dengan formulasi kebijakan domestik yang tepat sebagai bahan persiapan negosiasi dalam lingkup internasional.

Indonesia sebagai aktor utama yang terlibat langsung dalam menjawab peluang dan tantangan juga melakukan hal yang sama, yakni dengan merumuskan dan mengeluarkan kebijakan-kebijakan perdagangan internasional guna mendapatkan keuntungan yang maksimal bagi

masyarakatnya. Diperlukan sinergi dan koordinasi antar pihak terkait guna menghasilkan persiapan yang memadai dan menguntungkan bagi Indonesia. Proses pengambilan kebijakan perdagangan internasional menjadi penting guna memaksimalkan kesempatan yang dimiliki dalam level internasional.

Kementerian Perdagangan sebagai salah satu aktor utama dalam pengambilan kebijakan perdagangan internasional tentunya selalu berperan dalam setiap pengambilan kebijakan perdagangan internasional. Pembicaraan tentang perumusan sebuah kebijakan tersebut tentunya tidak akan pernah terlepas dari proses yang terjadi dalam birokrasi di dalamnya. Untuk itu kajian tentang birokrasi sangat relevan untuk mengetahui proses yang melatarbelakangi diputuskannya berbagai kebijakan perdagangan internasional.

Selain birokrasi di kementerian perdagangan, tentu ada beberapa stakeholder yang terlibat dalam setiap proses persiapan perundingan, misalnya saja kementerian terkait, kelompok kepentingan, organisasi sosial dan sebagainya. Kesemua aktor tersebut beserta seluruh aktifitas koordinasi di dalamnya tentu menjadi salah satu penentu keberhasilan proses negosiasi yang dilakukan Indonesia.

Mengapa penting untuk melihat hal ini? Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu permasalahan serius dalam yang dihadapi Indonesia dalam perdagangan internasional adalah buruknya kualitas persiapan negosiasi yang pada akhirnya berdampak pada rendahnya kualitas negosiasi Indonesia di forum putaran perundingan Doha. Hal

ini dapat diamati secara jelas dengan melihat posisi dan eksistensi Indonesia dalam setiap perundingan yang diadakan. Indonesia lebih banyak menjadi peserta pasif dan sangat lemah posisinya dalam setiap perdebatan.

Kasus Indonesia ini sangat berbeda dengan kasus India. Delegasi India selalu terlihat siap dan dominan dalam forum-forum perundingan. Hal ini sangat menarik mengingat eksistensi Indonesia dan India dalam politik internasional dewasa ini seharusnya sama-sama kuat. Kedua negara ini, bersama-sama dengan China, dianggap sebagai 3 negara yang pertumbuhan ekonominya tertinggi di dunia pada era krisis dunia 2008 dan diprediksi akan menjadi kekuatan ekonomi baru dunia. Untuk itu menjadi sangat penting juga untuk mengetahui strategi pemerintah India dalam mempersiapkan perundingan-perundingan dagangnya.

### 1.2 RUMUSAN MASALAH

Dengan melihat latar belakang tersebut, maka rumusan masalah yang diajukan adalah sebagai berikut: Bagaimana pemerintah Indonesia, terutama Kementerian Perdagangan, menjalankan proses persiapan negosiasi selama Putaran Perundingan Doha? Dan pertanyaan kedua yang tidak kalah penting adalah: mengapa India memiliki performa negosiasi yang jauh lebih bagus, terutama jika dilihat dari proses persiapan negosiasinya?

### 1.3 KERANGKA KONSEPTUAL

Untuk menjawab rumusan masalah yang telah diungkapkan sebelumnya, maka analisis dalam penelitian ini akan menggunakan beberapa alat analisis, diantaranya adalah konsep tahapan dalam proses negosiasi, sistem birokrasi dan proses perumusan kebijakan perdagangan dan juga metode SWOT sebagai kerangka analisis untuk mengupas tahapan pra negosiasi di India dan Indonesia.

Dalam konsep negosiasi, terdapat beberapa tahapan yang harus dilalui agar proses negosiasi

betul-betul terarah, sistematis, dan tuntas. Sebetulnya ada banyak kerangka konseptual yang dapat digunakan untuk memetakan proses tersebut. Salah satu di antaranya adalah konsep yang menggambarkan negosiasi sebagai proses yang terdiri dari tiga tahap (Fisher, 1991):

1. Persiapan atau pra negosiasi (pre-negotiation) atau *Antecedent*.
2. Pertemuan tatap muka atau *around-the-table negotiation* atau *Concurrent*.
3. Hasil dan implementasi kesepakatan atau *Consequent*.

Tahap persiapan perundingan atau pra negosiasi meliputi aktivitas seperti menyiapkan diri untuk berunding, dengan mengumpulkan informasi tentang apa yang akan dirundingkan, siapa lawan rundingnya, dan informasi lainnya; menentukan apa agenda perundingan; dan juga menentukan apa sasaran dan tujuan yang akan dicapai dalam perundingan. Pada tahap persiapan ini, ada beberapa hal penting yang dapat mempengaruhi proses perundingan sehingga harus selalu diperhatikan, seperti: perbedaan budaya di antara para perunding, faktor-faktor kognitif dan ideologis, orientasi tawar-menawar para perunding, BATNA atau *the best alternative to a negotiated agreement*, dan juga hubungan kekuasaan di antara pihak-pihak yang berunding.

Sedangkan pada tahap Tatap Muka/*around-the-table negotiation*, pihak-pihak yang berunding secara aktual bertemu. Beberapa proses perundingan yang terjadi dalam tahap ini diantaranya adalah taktik dan strategi tawar-menawar (*bargaining*) yang digunakan perunding, tawaran dan proposal yang diajukan pihak-pihak yang berunding, kompromi dan konsesi yang dibuat pihak-pihak yang berunding, titik balik, jalan buntu, kemacetan, yang terjadi dalam perundingan, tukar-menukar informasi yang terjadi di kalangan pihak-pihak yang berunding, teknik bujukan dan persuasi yang digunakan, dan perdebatan yang terjadi di antara perunding.

Terakhir, tahapan Hasil dan Implementasi adalah ketika perundingan tatap muka selesai dan

memasuki fase hasil dan implementasi kesepakatan (apabila tercapai). Pada tahap ini, beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah: Kesepakatan, jenis atau tipe kesepakatan (kompromi, kapitulasi, dan integratif), persepsi terhadap kesepakatan (puas, kecewa, merasa dirugikan atau ditipu), dan sebagainya.

Dari ketiga tahapan tersebut, penelitian ini akan menekankan pada tahapan yang pertama, yaitu tahapan pra negosiasi. Tahapan ini dapat dikatakan sebagai penentu utama kesuksesan sebuah negosiasi. Bahkan berkembang opini bahwa tahapan pra negosiasi menentukan 80% keberhasilan negosiasi. Indikator-indikator yang telah dikemukakan dalam kerangka konseptual ini tentu juga akan menjadi dasar penyusunan pertanyaan-pertanyaan dalam pengumpulan data dan juga dasar untuk melakukan analisis.

Selanjutnya, konsep-konsep dasar mengenai sistem birokrasi dan proses perumusan kebijakan menjadi bagian penting untuk merumuskan pertanyaan-pertanyaan penelitian, terutama dalam metode wawancara maupun kuesioner. Untuk menjelaskan karakter dari sebuah struktur birokrasi maka konsepsi Max Weber tentang birokrasi cukup relevan untuk memberikan pemahaman awal. Dalam karyanya Weber berbicara tentang birokrasi dari dua perspektif, yaitu birokrasi dalam realita dan birokrasi dalam idealisme. Secara nyata/real, birokrasi banyak memperlihatkan cara-cara *officialdom*. Artinya adalah bahwa pejabat birokrasi pemerintah adalah sentra dari penyelesaian urusan masyarakat (Thoha, 2000). Pola yang demikian menyebabkan rakyat sangat tergantung pada para pejabat yang sedang berkuasa. Kepentingan rakyatpun menjadi terbengkelai karena para birokrat hanya memikirkan kepentingan masing-masing. Sedangkan jika dilihat dari perspektif idealism, maka birokrasi harus memiliki individu pejabat yang secara personal bebas akan tetapi dibatasi jabatannya, jabatan-jabatan disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan kesamping, tugas dan fungsi berbeda satu sama lain, memiliki kontrak jabatan yang jelas (*job de-*

*scription*), diseleksi berdasarkan kualifikasi profesionalitas, dan seterusnya.

Analisis terhadap sistem birokrasi dapat diadaptasi dari *bureaucratic analysis of decision making* Graham Allison. Graham Tillet Allison Jr., merupakan professor di Harvard University (Kofmehl, 2007). Analisis ini memang merupakan analisis dalam studi hubungan internasional. Scott Kofmehl menyatakan bahwa analisis tersebut juga bermanfaat untuk mengidentifikasi siapa yang berpengaruh dalam pengambilan keputusan suatu organisasi birokrasi. Di dalam analisis tersebut, terdapat 3 unit analisis yang perlu diperhatikan yaitu (Kofmehl, 2007):

1. *Unitary actor*, yaitu aktor yang organisasi pemerintahan yang dipilih oleh konstituen, berperan untuk mengambil keputusan bagi publik atau keputusan yang dihasilkan akan mengikat semua yang berada dalam satu kesatuan wilayah seperti *central government* (pemerintah pusat) dan *provincial government* (pemerintah provinsi);
2. *Institutional actor*, yaitu aktor lembaga yang berperan untuk mengambil keputusan yang mengikat secara kelembagaan seperti *government institution* (lembaga pemerintahan) dan *cross-government institution*;
3. *Individual actor*, yaitu aktor individu yang merupakan kepala dari suatu institusi atau lembaga, mengambil keputusan secara personal seperti bupati, walikota, dan sebagainya.

Menurut Scott, apabila analisis sudah mampu mengidentifikasi permasalahan tersebut di atas, maka kita dapat meng-assess berbagai situasi birokrasi di manapun. Sedangkan dalam mempertimbangkan hasil keputusan tersebut, maka setiap saat harus diidentifikasi (Kofmehl, 2007):

1. Siapa pelaku dalam organisasi birokrasi?
2. Berapa banyak aktor yang berperan dalam organisasi birokrasi?
3. Seberapa besar pengaruh kepentingan aktor di dalam organisasi birokrasi?

4. Bagaimana hubungan antar aktor dalam organisasi birokrasi?
5. Siapa yang mempengaruhi organisasi birokrasi di dalam maupun di luar?

Setelah mengetahui gambaran konseptual tentang birokrasi, sangat penting untuk mengetahui dalam ruang lingkup apa birokrasi (dalam kaitannya dengan politik luar negeri) itu akan dianalisis. Berkaitan dengan penekanan analisis birokrasi, konsep *the decision making process*<sup>1</sup> atau proses pengambilan kebijakan juga menjadi hal penting. Dalam proses pengambilan kebijakan, para pembuat kebijakan (*decision maker*) selalu akan mendasarkan keputusan pada *rational choice* (pilihan yang rasional). Pilihan rasional tersebut biasanya diputuskan dengan melalui beberapa tahapan proses pengambilan kebijakan yaitu: *find the problems* (menemukan masalah), *defining the problems* (mendefinisikan masalah), *menghitung cost and benefit* (pertimbangan untung rugi), *melihat values and goals* (memperhatikan nilai-nilai dan tujuan-tujuan yang ada), melakukan evaluasi (melakukan evaluasi), dan akhirnya diputuskan suatu kebijakan.

Sedangkan Richard L. Park mencoba untuk menganalisis kebijakan luar negeri, termasuk kebijakan perdagangan internasional, dari sudut pandang *the policy making process*. Ia mengkategorikan aktor yang dapat bermain dalam kebijakan luar negeri sebagai aktor pemerintah (*governmental agencies*) dan aktor non-pemerintah (*non-governmental agencies*) (Macridis, 2958). Penelitian ini nantinya akan memfokuskan pembahasan pada aktor pemerintah sebagai aktor utama dalam sebuah pengambilan kebijakan luar negeri. Di dalam pemerintah sendiri terdapat birokrasi. Dengan melakukan analisis terhadap birokrasi ini, dapat diketahui proses yang terjadi dalam sebuah pengambilan kebijakan luar negeri.

Konsep analisis SWOT (*Strength, Weakness, Op-*

*portunity, and Threat*) akan digunakan dalam menganalisis dan memetakan persoalan proses persiapan perundingan sebagaimana yang telah dielaborasi di atas sehingga proses persiapan dapat disusun dengan lebih strategis. Daniel Start dan Ingie Hovland (2004) menjelaskan bahwa definisi dari analisis SWOT adalah instrumen perencanaan strategis yang klasik. Instrumen ini menggunakan kerangka kekuatan dan kelemahan internal organisasi serta menganalisis ancaman dan peluang yang berpotensi datang dari luar. Instrumen ini memberikan cara sederhana dalam memperkirakan proses implementasi sebuah strategi yang terbaik. Instrumen ini membantu para perancang strategi untuk dapat realistis dan fokus pada tujuan yang hendak dicapai.

Penjelasan kerangka konseptual selanjutnya adalah berkaitan dengan analisis SWOT. Start dan Hovland (2004) mengemukakan bahwa metode analisis SWOT merupakan instrumen yang variatif, yang mana instrumen ini dapat digunakan dalam berbagai bentuk proyek, dalam hal ini instrumen ini menjadi langkah awal atau sebagai pemanasan awal sebelum maju ke langkah penyusunan strategi yang lebih matang dan mendetail. Analisis SWOT akan sangat berguna dalam pemetaan permasalahan bagi para pemangku kepentingan. Dalam kaitannya dengan proses persiapan negosiasi, maka analisis ini akan menjadi instrumen pelengkap yang akan mengelaborasi persoalan-persoalan yang sebetulnya dihadapi.

Dengan berbagai macam prosedural yang telah disiapkan, belum berarti bahwasanya proses persiapan ini, baik yang bersifat substantif maupun teknis, dapat dikatakan sempurna dan tak lagi diperlukan peningkatan dalam beberapa sektor. Beberapa hal yang kemudian telah menjadi kekuatan (*strength*) dalam proses persiapan ini adalah *pertama*, Pemerintah Indonesia secara politis dan teknis sudah memiliki *willingness* dan

---

<sup>1</sup> Dalam analisis politik luar negeri negara-negara berkembang dikenal setidaknya 3 ruang lingkup analisis yaitu the influences of foreign policy, the decision making process, dan the implementation of foreign policy. Makalah ini menggunakan ruang lingkup yang kedua.

keseriusan dalam merespon munculnya berbagai perundingan perdagangan internasional, yakni dengan membentuk Timnas PPI. Secara garis besar, tim ini bertugas untuk mempersiapkan materi-materi negosiasi yang akan dilangsungkan dalam perundingan perdagangan internasional, khususnya perundingan dalam tingkat multilateral di dalam WTO. Secara yuridis, timnas ini juga sudah memiliki legitimasi dan oleh karenanya, prosedur-prosedur dan mekanisme kerjanya sudah tersusun sedemikian rupa. *Kedua*, struktur keorganisasian yang terdapat di dalam Timnas PPI sudah sedemikian detail dan tersusun rapi. Hal ini memiliki implikasi pada pembagian tugas dan tanggungjawab yang jelas dalam pembagian klasifikasi isu-isu tertentu dalam konteks perundingan perdagangan internasional, khususnya pada level multilateral.

### 1.4 HIPOTESIS

Hipotesis dalam tulisan ini adalah bahwa salah satu penyebab utama lemahnya posisi Indonesia dalam putaran perundingan perdagangan dunia adalah lemahnya kualitas persiapan negosiasi. Secara umum pemerintah Indonesia tidak memiliki persiapan yang maksimal untuk menghadapi setiap pertemuan perundingan dagang. Hal ini dapat dilihat melalui analisis sistem birokrasi dan proses pengambilan kebijakan perdagangan yang selama ini berjalan, terutama di kementerian perdagangan sebagai aktor utama negosiasi perdagangan RI. Beberapa indikator yang dapat mengukur lemahnya tahapan persiapan negosiasi (pra negosiasi) ini diantaranya adalah persoalan keterbatasan waktu, persoalan keterbatasan sumber daya manusia, persoalan keterbatasan fasilitas, persoalan keterbatasan penelitian/kajian kebijakan, lemahnya koordinasi antar sektoral dan sebagainya.

Di sisi lain, India, yang sebetulnya sedang tumbuh dengan pesat secara ekonomi bersama-sama dengan Indonesia, memiliki kualitas negosiasi yang jauh lebih unggul. Hal ini dapat dipahami mengingat pemerintah India menaruh perhatian yang besar pada pengembangan sumberdaya manusia dan

pengembangan riset. Dalam hal ini riset menjadi sangat penting untuk dijadikan basis persiapan negosiasi dan mengarahkan visi negosiasi menjadi lebih matang dan terarah.

### 1.5 METODE PENGUMPULAN DATA

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan beberapa metode. Pertama, dengan mengumpulkan data-data dari buku-buku dan sumber internet yang relevan dengan tema penelitian. Dan kedua, dengan melakukan wawancara terhadap beberapa aktor yang ada di Kementerian Perdagangan.

### 1.6 SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan karya tulis ini terdiri atas 4 bab yang masing-masing membahas tentang "Pendahuluan", "Tahapan Pra Negosiasi Perdagangan dalam Sistem Birokrasi di Indonesia", "Tahapan Pra Negosiasi Pemerintah India dalam Perdagangan Internasional", dan bab terakhir berupa "Kesimpulan".

Pada bab pertama, tulisan ini berisi tentang pengantar yang di dalamnya mengelaborasi latar belakang permasalahan serta apa yang kemudian menjadi rumusan masalah untuk diteliti. Selain itu, terdapat pula kerangka konseptual yang digunakan oleh penulis untuk membantu merangkai argumentasi berdasarkan data-data yang telah diolah dan dianalisis. Kerangka konseptual yang telah disusun juga akan menjadi dasar bagi penulis dalam menentukan arah analisis dalam karya tulis ini. Hipotesis juga terdapat dalam bab ini sebagai hasil analisis awal yang masih bersifat sementara. Setelah itu, akan dijabarkan metode penelitian dan sistematika penulisan untuk mengetahui gambaran umum tentang alur pembahasan dalam tulisan ini.

Pada bab selanjutnya, pembahasan mengenai sistem birokrasi pra negosiasi yang terdapat di dalam Kementerian Perdagangan akan menjadi pengantar awal untuk kemudian menjadi dasar analisis bagaimana pengaruh birokrasi di

kementerian tersebut mempengaruhi persiapan negosiasi dalam perdagangan internasional, khususnya dalam negosiasi Putaran Perundingan Doha. Pemaparan mengenai struktur birokrasi serta instruksi yang tertera di dalam Undang-Undang akan menjadi bahan analisis, diantaranya mengenai siapa aktor dan bagaimana peran yang dimainkan dalam proses persiapan tersebut. Selain itu, dalam bab ini juga akan dianalisis mengenai bagaimana sinergi antar direktorat di Kementerian Perdagangan yang turut berkontribusi dalam proses persiapan tersebut.

Sedangkan bagian ketiga dalam tulisan ini memuat analisis mengenai tahapan pra negosiasi yang secara umum berjalan di India. Bagian ini mencakup analisis sistem, yang meliputi analisis struktur dan fungsi, dan kemudian ditutup dengan analisis SWOT dari tahapan pra negosiasi di India.

Kesimpulan dari hasil analisis sebagai wujud suatu jawaban dari rumusan masalah yang telah dimunculkan di awal pembahasan ini. Kesimpulan ini merupakan hasil dari pengaplikasian kerangka konseptual yang digunakan dalam penelitian ini dengan melihat pada realita yang terjadi di lapangan. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan memberikan rekomendasi kepada kementerian terkait perihal bagaimana proses pra negoasiasi perdagangan internasional dijalankan dengan lebih optimal.

### 2.1 INDONESIA DALAM PERUNDINGAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Sejarah perdagangan internasional sudah dimulai sejak dahulu kala. Sejarah pula telah mencatat bahwa kehadiran jalur sutra atau *silk road* adalah salah satu contoh nyata bahwa perdagangan antar bangsa, istilah yang digunakan pada saat itu, sudah berlangsung. Pertukaran komoditi yang terjadi, semisal pada komoditas porselen, tekstil, hasil pertanian, dan sebagainya merupakan salah satu aktivitas yang dirasa sangat penting diantara bangsa-bangsa untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya.

Seiring berjalannya waktu, modernisasi dalam konteks hubungan perdagangan antar bangsa semakin meningkat pesat. Era keterbukaan informasi dan juga koneksi antar negara semakin memudahkan arus perdagangan dunia untuk terus berkembang. Guna mengatur masif dan kian kompleksnya hubungan perdagangan antar negara tersebut, maka dibentuklah rezim-rezim perdagangan internasional dalam lingkup bilateral, regional, hingga multilateral. Tiap negara semakin disibukkan dengan aktivitas-aktivitas ekonominya guna mengamankan kepentingan ekonomi nasionalnya.

Begitu pula dengan Indonesia yang berdiri sebagai sebuah negara yang utuh dan independen untuk kemudian dapat mengontrol dirinya sendiri dan berkecimpung dalam arus perdagangan dunia tersebut. Kian aktifnya Indonesia dalam berbagai fenomena kerjasama internasional, salah satunya pada aspek perdagangan internasional, semakin membuka peluang dan kesempatan dalam hal melakukan proses transaksi antar negara. Baik dalam level bilateral, regional, maupun multilat-

eral, Pemerintah Indonesia senantiasa berupaya untuk memaksimalkan keuntungan yang bisa didapat. Keuntungan yang maksimal tentu bisa didapatkan apabila juga dibekali dengan proses persiapan yang matang.

Salah satu bentuk rezim perdagangan internasional pada lingkup multilateral yang diikuti oleh Indonesia adalah rezim perdagangan *World Trade Organization (WTO)*. Hal ini dibuktikan dengan telah diratifikasinya *Agreement Establishing The World Trade Organization* melalui Undang-undang (UU) Nomor 7 tahun 1994, Pengesahan *Agreement Establishing World Trade Organization* (Organisasi Perdagangan Dunia), oleh Presiden Republik Indonesia. Rezim yang diikuti oleh lebih dari 150 (seratus lima puluh) negara ini melakukan negosiasi perdagangan secara multilateral. Tak hanya aturan-aturan mengenai perdagangan saja, namun juga mengatur mengenai penyelesaian sengketa dagang dan persoalan-persoalan lainnya yang terkait dengan isu perdagangan. Dengan kata lain, negosiasi menjadi hal yang wajib dilakukan oleh Indonesia dalam konteks perdagangan multilateral. Tentunya, proses negosiasi yang nantinya akan dilakukan harus terlebih dahulu dilakukan proses pra-negosiasi pada level domestik.

### 2.2 KARAKTERISTIK BIROKRASI INDONESIA

Di dalam memutuskan sebuah kebijakan perdagangan, pemerintah Indonesia selalu dipengaruhi oleh berbagai faktor, baik faktor eksternal maupun internal. Yang dimaksud dengan faktor eksternal disini adalah situasi dan kondisi internasional dan juga berbagai aktor yang bermain

pada ranah internasional tersebut. Sedangkan yang dimaksud dengan faktor internal adalah situasi dan kondisi domestik serta peran berbagi aktor *decision maker* dan aktor-aktor lain yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi *decision maker* tersebut. Faktor-faktor inilah yang juga selalu menjadi bahan pertimbangan pemerintahan untuk memutuskan sebuah kebijakan luar negeri.

Terkait dengan faktor internal, proses pengambilan kebijakan dalam birokrasi menjadi sangat penting. Permasalahannya adalah bahwa dalam birokrasi sering terjadi tumpang tindih antara jabatan politik dan jabatan karir. Persoalan ini sebetulnya merupakan permasalahan klasik sebagai perwujudan dari dikotomi politik dan administrasi. Carino (1994) mengemukakan terdapat dua karakter yang kemudian muncul dari permasalahan ini. Pertama, birokrasi sebagai subordinasi dari politik (*executive ascendancy*). Artinya bahwa birokrasi dipimpin oleh orang-orang yang terpilih melalui agenda politik seperti partai politik dan sebagainya. Orang-orang tersebut sangat mungkin menggunakan partai politik sebagai "kendaraan" untuk mendapatkan suatu jabatan. Dalam konteks Indonesia, bentuk ini diturunkan dari suatu anggapan bahwa kepemimpinan pejabat politik didasarkan atas kepercayaan. Misalnya saja supremasi mandat yang diperoleh pemimpin politik berasal dari rakyat atau *public interest*.

Sedangkan bentuk kedua menyatakan bahwa birokrasi sejajar dengan politik (*bureaucratic sublation*). Artinya adalah bahwa birokrasi pemerintah suatu negara tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana akan tetapi karena keahliannya mempunyai kekuatan untuk membuat kebijakan yang profesional. Karakter seperti ini juga dapat ditemui dalam birokrasi di Indonesia. Beberapa jabatan menteri, misalnya, diisi oleh orang-orang yang memang profesional di bidangnya dan sebelumnya telah berkarir dalam bidang tersebut. Para pejabat ini biasanya tidak terafiliasi dengan partai politik apapun. Contoh konkretnya adalah

Menteri Luar Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Perdagangan, dan sebagainya.

Dari kedua karakter tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa birokrasi di Indonesia (terutama pada level menteri) masih merupakan kombinasi antara jabatan publik dan jabatan karir. Departemen luar negeri adalah salah satu departemen yang dipimpin oleh pejabat karir. Hal tersebut dikarenakan tuntutan untuk memiliki seorang menteri yang memiliki profesionalisme tinggi.

Sebagaimana layaknya negara-negara berkembang lainnya, birokrasi di Indonesia masih akan menjadi aktor utama perubahan bangsa ini dalam beberapa dekade ke depan. Artinya baik buruknya Indonesia berkorelasi positif dengan performa birokasinya. Sayangnya disaat yang sama upaya perbaikan birokrasi belum menjadi salah satu prioritas. Permasalahan-permasalahan mendasar yang sebenarnya sudah menjadi pengetahuan publik tidak pernah diangkat secara nasional.

Salah satu permasalahan mendasar yang menjadi pendorong tidak sehatnya birokrasi di Indonesia adalah kesejahteraan birokrat yang rendah. Para birokrat ini secara naluriah tentu akan berupaya mencari tambahan penghasilan di luar gaji. Tambahan tersebut akhirnya dapat yang bersifat legal, semi legal dan yang terburuk dapat juga melalui cara-cara ilegal. Cara ilegal dalam mendapatkan tambahan penghasilan tersebut adalah dengan melakukan korupsi. Karena adanya kelemahan tersebut, sulit untuk mengharapkan birokrat menjadi profesional.

Selain permasalahan korupsi, birokrasi di Indonesia juga dihadapkan pada keterikatan birokrat terhadap SOP dan adanya fragmentasi dalam tubuh birokrasi. SOP (Standard Operating Procedures) merupakan prosedur-prosedur kerja ukuran dasar yang digunakan untuk menanggulangi keadaan-keadaan umum dalam organisasi publik atau swasta<sup>3</sup>. Seringkali penggunaan SOP ini tidak menjawab kebutuhan karena perubahan-

<sup>3</sup> Budi Winarno, 2002, Teori dan Proses Kebijakan Publik, hal. 151

perubahan dan perkembangan yang terus terjadi di lapangan. Sedangkan SOP sendiri kurang adaptif terhadap perubahan tersebut.

Sedangkan fragmentasi persebaran tanggungjawab ke dalam berbagai organisasi dalam suatu bidang kebijakan. Tarik ulur kepentingan dan saling melempar tanggungjawab antar aktor ataupun departemen seringkali juga menjadi permasalahan rumit dalam birokrasi di Indonesia. Misalnya saja kasus terakhir adalah antara PLN dan Pertamina yang saling mempersalahkan ketika terjadi pemadaman listrik.

### **2.3 PROSES PRA-NEGOSIASI DAN PEMBENTUKAN TIM NASIONAL PERUNDINGAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL (TIMNAS PPI)**

Sebagai bentuk respon pemerintah Indonesia terhadap kian masif dan kompleksnya konstelasi perundingan perdagangan internasional, maka pemerintah membentuk Tim Nasional Perundingan Perdagangan Internasional (Timnas PPI). Timnas PPI adalah tim khusus yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia untuk merespon berbagai perundingan perdagangan internasional baik dalam level multilateral, regional, maupun bilateral. Tim ini juga dibentuk dengan dasar pemikiran bahwa setiap posisi dan strategi dalam perundingan perdagangan internasional harus dirumuskan dan diperjuangkan sesuai dengan kepentingan nasional sehingga mampu menghasilkan kebijakan yang maksimal dan mengamankan kepentingan nasional. Hal ini secara garis besar menjadi alasan mengapa Timnas PPI menjadi sesuatu hal yang penting. (Harwinindy, 2010)

Timnas PPI pertama kali dibentuk pada era pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid atau yang lebih dikenal dengan Gusdur. Kala itu, tim ini dibentuk dengan nama Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Multilateral dalam kerangka *World Trade Organization (WTO)*. Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 104 Tahun

1999 menjadi landasan aturan bagi tim nasional ini. Seiring dengan pergantian pemimpin pemerintahan, maka di saat yang sama pula terdapat perubahan untuk tim nasional ini. Pada era pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri di tahun 2001-2004, revisi tersebut dituangkan dalam Keppres Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 104 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Multilateral dalam Kerangka *World Trade Organization*.

Diluncurkannya Putaran Perundingan Doha pada pertemuan Konferensi Tingkat Menteri (KTM) IV WTO di Doha, Qatar, pada tahun 2001 juga berimplikasi kepada adanya perubahan pada dasar aturan timnas perundingan perdagangan multilateral di era Presiden Megawati Soekarnoputri. Perubahan itu kemudian dituangkan ke dalam Keppres Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2002 Tentang Perubahan Kedua atas Keputusan Presiden Nomor 104 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Multilateral dalam Kerangka *World Trade Organization*, Sebagaimana Telah Diubah Dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001. Kini, pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang terhitung sejak tahun 2005 hingga sekarang, dasar legal formal tersebut dituangkan ke dalam sebuah Keppres Republik Indonesia nomor 28 tahun 2005 tentang, "Pembentukan Tim Nasional Untuk Perundingan Perdagangan Internasional".

Perubahan nama pada era SBY menjadi lebih luas, yakni menjadi Tim Nasional Perundingan Perdagangan Internasional, setelah sebelumnya hanya khusus diperuntukkan pada isu-isu WTO, merupakan salah satu upaya menjawab tantangan perundingan internasional yang semakin kompleks. Pada era saat ini, perdagangan tidak hanya terjadi pada konteks WTO yang notabene termasuk dalam lingkup multilateral, melainkan saat ini juga terdapat dalam lingkup regional dan bilateral. Oleh karenanya, Timnas PPI pada era memiliki jangkauan yang lebih luas dengan

membagi kelompok perunding sesuai dengan lingkungannya. Sebagai contoh, selain WTO pada lingkup multilateral, juga terdapat ASEAN-Jepang pada lingkup regional, dan juga *Trade and Investment Framework Agreement (TIFA)* untuk Indonesia dan Amerika Serikat pada lingkup bilateral. Dalam tulisan ini, WTO akan menjadi fokus utama Pemerintah Indonesia, khususnya Timnas PPI, pada lingkup multilateral untuk dapat diselesaikan.

Rezim internasional *World Trade Organization (WTO)* secara resmi berdiri pada tahun 1 Januari 1995 sebagai penyempurnaan dari perjanjian *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*. Jika Perjanjian GATT ruang lingkup ketentuannya mencakup pengaturan tentang barang, maka WTO meluaskan cakupan ketentuannya termasuk pengaturan perdagangan, mekanisme penyelesaian sengketa dagang, tinjauan perdagangan dan hak kekayaan intelektual. WTO dengan demikian menjadi satu – satunya rezim perdagangan multilateral yang lebih kompleks dibandingkan GATT.

Sebagai upaya mengatasi kompleksitas baik internal maupun eksternal serta guna menyesuaikan dengan dinamika perdagangan dunia, GATT dan WTO juga melakukan pertemuan-pertemuan, termasuk salah satunya Konferensi Tingkat Menteri (KTM). Hingga tahun 2011, sudah 4 (empat) KTM dan juga banyak pertemuan formal maupun informal diluar forum KTM WTO telah dilangsungkan guna membahas mengenai proses perdagangan internasional yang bebas dan adil, khususnya dalam kerangka Agenda Pembangunan Doha. Direncanakan akhir tahun 2011 ini akan diadakan lagi KTM VIII guna merampungkan agenda pembahasan Putaran Perundingan Doha.

Diluncurkannya Putaran Perundingan Doha pada tahun 2001 di Doha, Qatar, oleh WTO merupakan salah satu momentum penting dalam perjalanan sejarah perdagangan internasional. Isu pembangunan yang menjadi fokus dalam putaran perundingan tersebut memunculkan peluang dan tantangan tersendiri, khususnya bagi negara berkembang dalam mengamankan sektor

ekonominya baik dalam level domestik maupun internasional. Kompleksitas yang muncul kemudian harus dijawab oleh negara-negara anggota dengan formulasi kebijakan domestik yang tepat sebagai bahan persiapan negosiasi dalam lingkup internasional. Indonesia yang merupakan negara anggota WTO juga turut aktif dalam menjawab tantangan-tantangan yang ada (Harwinindy, 2010).

Dimulainya putaran perundingan ini pada tahun 2001 dan belum juga usai hingga direncanakan akan diselesaikan pada tahun 2011 ini memberikan implikasi tak hanya secara ekonomi melainkan juga politis bagi Indonesia. Kalkulasi negosiasi yang matang dalam menghadapi negosiasi yang akan berlangsung merupakan hal mutlak yang harus disiapkan. Proses pra-negosiasi yang terjadi merupakan basis fundamental dalam menyiapkan kalkulasi perdagangan internasional. Ditambah lagi, berbagai proses pengambilan kebijakan juga membutuhkan pertimbangan yang matang sehingga dapat menghasilkan kertas posisi yang mumpuni.

Sehubungan dengan kian kompleksnya proses perundingan tersebut, maka proses persiapan yang ada dalam level domestik juga akan semakin kompleks. Hal ini menuntut adanya sinergi yang luar biasa baik inter maupun antar kementerian dalam mengejawantahkan kepentingan nasional untuk kemudian dijadikan materi perundingan. Dalam Timnas PPI ini, beberapa pemangku kepentingan yang terlibat langsung untuk memformulasikan kebijakan yang kemudian umumnya juga disebut dengan proses pra-negosiasi diantaranya adalah Kementerian Perdagangan, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertanian, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Lingkungan Hidup serta instansi-instansi lain dan juga akademisi yang berkepentingan.

Koordinasi yang intensif dan cermat antar kementerian haruslah menjadi hal yang paling penting dalam proses mempersiapkan materi dan substansi negosiasi. Oleh karenanya, respon

pemerintah Indonesia dalam menjawab tantangan yang ada tentu harus juga diikuti dengan proses persiapan pra-negosiasi pada level domestik yang sangat matang dengan mempertimbangkan banyak aspek. Sebagai bentuk legitimasi Timnas PPI nantinya, tentu landasan-landasan yuridis telah disusun guna melegalkan segala tindakan prosedural tim ini dalam mempersiapkan materi perundingan.

### 2.3.1 Landasan Legal Formal Timnas PPI

Tim khusus tersebut diatur dalam sebuah kerangka legal formal yang mendasarinya. Pada era pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono () yang terhitung sejak tahun 2005 hingga kini, dasar legal formal tersebut dituangkan ke dalam sebuah Keppres Republik Indonesia nomor 28 tahun 2005 tentang, "Pembentukan Tim Nasional Untuk Perundingan Perdagangan Internasional". Selain aturan legal formal yang dikeluarkan oleh Presiden RI, terdapat aturan legal formal lain yang juga menjadi landasan hukum dari Timnas PPI ini, yakni Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 664/M-DAG/KEP/10/2006 tentang Mekanisme dan Tata Kerja Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Internasional. Menteri Perdagangan juga mengeluarkan Keputusan Nomor 665/M-DAG/KEP/10/2006 tentang Perubahan Kedua atas Lampiran II Keputusan Menteri Perdagangan Selaku Ketua Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Internasional Nomor 49/M-DAG/KEP/3/2006 tentang Pembentukan Kelompok Perundingan Perdagangan Internasional dan Sekretariat Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Internasional. Kemudian Menteri Perdagangan juga mengeluarkan Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31/M-DAG/PER/7/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perdagangan.

Sesuai dengan yang tertera pada Pasal 2 Keppres No. 28 tahun 2005, maka tugas pokok dan fungsi dari tim ini adalah meningkatkan peran aktif Indonesia dalam forum multilateral, regional, maupun bilateral berdasarkan kepentingan nasional; Menganalisa substansi, proses, hasil, dampak, dan aspek lain perundingan perdagangan internasional

yang akan dibahas dalam suatu perundingan perdagangan internasional terhadap kepentingan nasional; Mempersiapkan dan merumuskan posisi dan strategi suatu perundingan perdagangan internasional berdasarkan kepentingan nasional secara terpadu dan terkoordinasi sehingga secara maksimal mampu mengamankan rencana, program, dan pelaksanaan pembangunan, khususnya guna meningkatkan akses pasar internasional maupun pertumbuhan ekonomi nasional; Merundingkan dan memperjuangkan posisi dan strategi berdasarkan kepentingan nasional dalam setiap perundingan perdagangan internasional; serta melakukan sosialisasi perkembangan dan hasil perundingan perdagangan internasional kepada instansi/lembaga terkait dan masyarakat baik melalui forum koordinasi, lokakarya, seminar maupun publikasi di media cetak dan elektronik.

Implementasi konkret dari adanya tugas-tugas tersebut adalah dengan membentuk organisasi yang berkewajiban untuk mengimplementasikan tugas pokok dan fungsinya. Berdasarkan Keppres tersebut pula, telah disusun struktur keorganisasian dari Timnas PPI yang mana di dalamnya mencakup berbagai kementerian terkait sebagai bentuk pembagian tugas dan tanggungjawab sesuai dengan bidang masing-masing.

### 2.3.2 Struktur Keorganisasian Timnas PPI

Susunan keanggotaan Timnas PPI berdasarkan Pasal 3 Keppres RI Nomor 28 tahun 2005 adalah sebagai berikut:

- a. Pengarah: Menteri Koordinator Bidang Perekonomian;
- b. Ketua merangkap Anggota: Menteri Perdagangan;
- c. Pelaksana Harian
  1. Ketua I merangkap Anggota: Halida Miljani
  2. Ketua II merangkap Anggota: Direktur Kerjasama Perdagangan Internasional, Departemen Perdagangan;
  3. Ketua III merangkap Anggota:

Duta Besar RI untuk World Trade Organization (WTO) di Jenewa;

d. Anggota:

1. Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Departemen Perdagangan;
2. Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Perdagangan, Departemen Perdagangan;
3. Direktur Jenderal Multilateral Ekonomi, Keuangan dan Pembangunan, Departemen Luar Negeri;
4. Direktur Jenderal Hak Kekayaan Intelektual, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia;
5. Direktur Jenderal Bea dan Cukai, Departemen Keuangan;
6. Direktur Jenderal Pajak, Departemen Keuangan;
7. Direktur Jenderal Lembaga Keuangan, Departemen Keuangan;
8. Staf Ahli Menteri Keuangan Bidang Hubungan Ekonomi Keuangan Internasional, Departemen Keuangan;
9. Direktur Jenderal Perhubungan Laut, Departemen Perhubungan;
10. Direktur Jenderal Pengolahan dan Pemasaran Hasil Pertanian, Departemen Pertanian;
11. Sekretaris Jenderal Departemen Perindustrian;
12. Sekretaris Jenderal Departemen Pekerjaan Umum;
13. Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan, Departemen Kehutanan;
14. Direktur Jenderal Pos dan Telekomunikasi, Departemen Komunikasi dan Informatika;
15. Sekretaris Jenderal Departemen Kelautan dan Perikanan;
16. Sekretaris Jenderal Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral;
17. Kepala Badan Penelitian, Pengembangan dan Informasi, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
18. Deputi Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Bidang Koordinasi Kerjasama Ekonomi dan Pembiayaan

- Internasional;
19. Direktur Jenderal Bina Pelayanan Medik, Departemen Kesehatan;
  20. Deputi Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/ Kepala Badan
  21. Perencanaan Pembangunan Nasional Bidang Pendanaan Pembangunan;
  22. Deputi Menteri Negara Lingkungan Hidup Bidang Penataan Lingkungan;
  23. Sekretaris Utama Badan Pengawas Obat dan Makanan;
  24. Deputi Gubernur Bank Indonesia Bidang Hukum;
  25. Deputi Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Bidang Kerjasama Penanaman Modal;
  26. Deputi Sekretaris Kabinet Bidang Hukum dan Perundang-undangan;
  27. Wakil dari Kamar Dagang dan Industri (KADIN).

Susunan keanggotaan ini kemudian diperjelas lagi oleh Menteri Perdagangan selaku Ketua Harian dari Timnas PPI ini. Hasil revisi tersebut dikeluarkan melalui Keputusan Nomor 665/M-DAG/KEP/10/2006 tentang Perubahan Kedua atas Lampiran II Keputusan Menteri Perdagangan selaku Ketua Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Internasional Nomor 49/M-DAG/KEP/3/2006 tentang Pembentukan Kelompok Perundingan Perdagangan Internasional dan Sekretariat Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Internasional. Berdasarkan penerbitan surat keputusan tersebut, maka susunan keanggotaan Timnas PPI terbagi atas kelompok perunding, tim teknis perunding, dan sekretariat. Susunan keorganisasian berdasarkan kelompok perunding dari Timnas PPI tersebut yakni (Laporan Timnas PPI semester II, 2009):

**Kelompok Perunding:**

1. Multilateral
  - Sub kelompok perundingan:
    - *Doha Development Agenda* (DDA) – WTO;
    - *Development 8* (D-8);
    - *Global System of Trade Preferences* (GSTP).

## Tahapan Pra Negosiasi sebagai Penentu Keberhasilan Negosiasi Perdagangan

2. Regional  
Sub kelompok perundingan:
  - ASEAN-ANZ (*Closer Economic Relations/CER*);
  - ASEAN-Republic of Korea (ASEAN-RoK);
  - ASEAN-Japan *Comprehensive Economic Partnership*.
3. Bilateral  
Sub kelompok perundingan:
  - Indonesia -Amerika Serikat (*Trade and Investment Framework Agreement/ TIFA*);
  - Indonesia-Australia (*Trade and Investment Framework/TIF*);
  - Indonesia-Bangladesh (*Comprehensive Economic Partnership/CEP*);
  - Indonesia-EFTA (*Comprehensive EFTA-Indonesia Trade Agreement/ CEITA*);
  - Indonesia-India (*Comprehensive Economic Cooperation Agreement /CECA*);
  - Indonesia-Iran (*Comprehensive Trade and Economic Partnership /CTEP*);
  - Indonesia-Jepang (*Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement/IJ-EPA*);
  - Indonesia-Pakistan (*Comprehensive Economic Partnership/CEP*).

Jika kita menilik pada susunan tersebut, maka proses perundingan perdagangan internasional di WTO tergolong ke dalam lingkup multilateral. Berdasarkan keputusan tersebut pulalah susunan keorganisasian tim perunding, tim teknis, dan sekretariat ditetapkan. Pada kelompok perunding lingkup multilateral, organisasi kelompok ini tersusun atas:

Ketua I      Direktur Jenderal Kerjasama Perdagangan Internasional, Departemen Perdagangan;

Ketua II     Sekretaris Jenderal Departemen Perdagangan;

Ketua III    Staf Ahli Menteri Perdagangan Bidang Diplomasi Perdagangan;

Sementara itu, sub kelompok perundingan WTO terdiri atas:

Ketua I      Duta Besar WTO;

Ketua II     Kepala Badan Penelitian Pengembangan Perdagangan, Departemen Perdagangan.

Kembali menilik pada surat keputusan tersebut, maka isu-isu yang menjadi pengelompokan dalam Timnas PPI tersebut antara lain bidang kerjasama dan pembangunan yang dimotori oleh Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Lingkungan Hidup, bidang jasa-jasa dan *E-Commerce* yang dimotori oleh Kementerian Keuangan dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, bidang non-pertanian yang dimotori oleh Kementerian Perindustrian, bidang pertanian yang dimotori oleh Kementerian Pertanian, bidang lingkungan hidup yang dimotori oleh Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Lingkungan Hidup, bidang *government procurement* yang dimotori oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, bidang hak kekayaan intelektual yang dimotori oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, bidang investasi yang dimotori oleh Badan Kerjasama Penanaman Modal, bidang *competition policy* oleh Komite Pengawas dan Persaingan Usaha, dan bidang *rules* dan fasilitasi perdagangan yang dimotori oleh Kementerian Perdagangan, Kementerian Luar Negeri, dan Kementerian Keuangan. Hal tersebut akan semakin luas lagi karena tim teknis perunding pada tiap isu juga melibatkan perwakilan dari tiap instansi terkait. Tak lupa, peranan dari para penasehat yang notabene adalah akademisi juga diikutsertakan dalam proses formulasi kebijakan. Begitu pula dengan KADIN (Kamar Dagang dan Industri Indonesia) yang juga terlibat dalam formulasi posisi runding Indonesia.

### 2.3.3 Rangkaian Prosedural dalam Proses Persiapan Negosiasi

Melihat pada kompleksnya isu perundingan perdagangan yang terdapat dalam WTO dan juga para pemangku kepentingan yang terlibat di dalamnya, maka sudah menjadi suatu kewajiban dan juga strategi utama bagi Timnas PPI, khususnya dalam sub kelompok perundingan WTO, untuk melakukan koordinasi inter-departemen guna menyiapkan materi-materi

persidangan. Dalam Standar Operasional Prosedur Kementerian Perdagangan (Direktorat Kerjasama Multilateral, 2009) rapat interdep sendiri memiliki definisi sebagai pertemuan yang dihadiri oleh wakil-wakil instansi terkait dan/ atau pemangku kepentingan lainnya untuk suatu isu atau kegiatan terkait perdagangan multilateral.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Direktorat Kerjasama Perdagangan Internasional, Kementerian Perdagangan, pada tanggal 2 Februari 2011, berbagai bentuk proses persiapan negosiasi yang dilakukan oleh Timnas PPI dalam level domestik hingga perundingan usai telah diatur sebagaimana yang sudah tertera dalam Standar Operasional Prosedur (SOP) mereka, diantaranya yakni:

- a. Tim akan terlebih dahulu menerima Berita Faksimil (Brafaks) dari Perutusan Tetap Republik Indonesia (PTRI) di Jenewa perihal jadwal dan agenda sidang. Hal ini menjadi penting sehingga informasi yang didapatkan dari PTRI Jenewa untuk kemudian akan segera ditindaklanjuti proses persiapannya di level domestik;
- b. Mempersiapkan bahan serta surat undangan rapat koordinasi atau pertemuan teknis kepada pihak-pihak terkait untuk mempersiapkan konsep posisi Pemerintah Indonesia terkait isu-isu yang diagendakan dalam sidang dimaksud;
- c. Mempersiapkan Surat Dinas Permintaan Delegasi Republik Indonesia (DELRI) kepada instansi-instansi terkait untuk dapat menghadiri sidang dimaksud;
- d. Mengirimkan Surat Undangan Rapat Koordinasi atau Pertemuan Teknis serta bahan-bahan kepada instansi tersebut;
- e. Mengadakan Rapat Koordinasi atau Pertemuan Teknis bersama dengan instansi terkait untuk menyusun konsep posisi Pemerintah Indonesia terkait isu-isu yang diagendakan dalam sidang tersebut;
- f. Menyampaikan konsep posisi Pemerintah Indonesia terkait isu-isu yang diagendakan dalam sidang tersebut yang dihasilkan dalam

Rapat Koordinasi atau Pertemuan Teknis untuk mendapatkan otorisasi dari Ketua Tim Perunding dan selanjutnya disampaikan kepada Duta Besar RI untuk WTO;

- g. Menghadiri sidang dimaksud serta menyampaikan posisi Pemerintah Indonesia atas isu-isu yang dibahas dalam persidangan tersebut;
- h. Menyusun laporan dan evaluasi atas pelaksanaan sidang tersebut.

Dalam proses persiapan ini, tentu waktu menjadi hal yang paling berharga, terhitung semenjak diterimanya brafaks dari PTRI Jenewa untuk kemudian ditindaklanjuti oleh tim. Berdasarkan penelitian lapangan, maka didapatkan bahwasanya untuk proses persiapan negosiasi kurang lebih memakan waktu selama satu bulan. Dengan waktu yang terbatas ini, maka segala komponen yang tergabung di dalam tim ini dituntut untuk bekerja secara maraton dan masif dalam berbagai hal. Hasil dari wawancara dengan Direktorat Kerjasama Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan pada tanggal 2 Februari 2011 lalu juga diperoleh data bahwa sebagai gambaran, dalam waktu kurang lebih satu bulan tersebut prosedural yang dilakukan antara lain:

- a. Menerima brafaks untuk pelaksanaan dan agenda sidang dari PTRI Jenewa serta mempelajari brafaks tersebut dengan melakukan persiapan untuk perkiraan bahan-bahan terkait agenda sidang dengan memakan waktu kurang lebih 1 (satu) minggu;
- b. Permohonan bahan posisi runding kepada instansi terkait, baik melalui surat ataupun mengadakan rapat koordinasi atau pertemuan teknis antar kementerian dengan memakan waktu kurang lebih 1 (satu) minggu;
- c. Mempersiapkan konsep bahan posisi runding RI dari hasil permohonan melalui surat maupun rapat koordinasi/ pertemuan teknis dengan memakan waktu kurang lebih 1 (satu) minggu;
- d. Mendapatkan otorisasi atas bahan posisi runding RI dari Ketua Tim Perunding untuk menjadi posisi RI serta menyampaikannya kepada Dubes RI untuk WTO yang memakan

waktu kurang lebih 1 (satu) minggu.

Seiring dengan waktu yang dibutuhkan dalam merespon brafaks yang dikirimkan oleh PTRI, Timnas PPI juga sangat perlu untuk mempersiapkan materi pra-negosiasi yang bersifat diluar materi secara tertulis. Secara teoretis, terdapat beberapa aspek yang dapat mempengaruhi proses persiapan negosiasi, diantaranya adalah sumber daya manusia, ketersediaan informasi, dukungan dari PTRI, dan anggaran. Dalam konteks sumber daya manusia, aspek ini memegang peranan utama dalam keberhasilan perundingan baik dari tingkat persiapan maupun pelaksanaan perundingan. Para anggota tim perunding/ tim teknis perunding adalah pejabat-pejabat instansi terkait yang memiliki kompetensi dengan penguasaan materi, level pendidikan, serta kemampuan negosiasi yang baik. Kualitas SDM menjadi sangat penting dalam memahami secara holistik substansi perundingan yang sedang menjadi pembahasan. Hal ini tentu akan sangat mempengaruhi bagaimana proses persiapan dan negosiasi itu sendiri agar dapat memberikan hasil yang maksimal dan menguntungkan bagi masyarakat Indonesia.

Sementara itu, informasi yang didapatkan oleh Kementerian Perdagangan sebagai sekretariat Timnas PPI dikategorisasikan dalam 2 (dua) hal, yakni informasi yang bersifat formal dan informasi yang bersifat informal. Pengertian dari informasi yang bersifat formal adalah informasi yang telah sesuai dengan SOP yang berlaku secara kediplomatikan yang secara jelas diinformasikan dalam bentuk brafaks dari PTRI di Jenewa. Informasi tersebut dibagi dalam 2 jenis informasi, yakni informasi biasa dan informasi rahasia. Dalam brafaks tersebut, selalu diinformasikan dengan jelas, baik secara umum maupun teknis mengenai perkembangan perundingan terkini yang sesuai dengan masing-masing isu perdagangan multilateral.

Sedangkan informasi informal dapat diperoleh melalui situs resmi WTO yakni [www.wto.org](http://www.wto.org). Pada

situs tersebut, akan diinformasikan isu apa yang akan dirundingkan, kepentingan dan tujuan dari perundingan tersebut, dan pihak-pihak yang menghadiri perundingan tersebut. Informasi ini biasanya tertuang secara rinci pada pernyataan resmi Direktur Jenderal WTO dan laporan hasil pertemuan perundingan yang terjadi di WTO. Beragam jenis informasi-informasi tersebut kemudian dijadikan bahan masukan bagi Kementerian Perdagangan selaku sekretariat Timnas PPI untuk kemudian menentukan langkah selanjutnya mengenai urgensi dari rapat koordinasi maupun rapat untuk menentukan posisi runding.

Ketersediaan informasi ini juga tak lepas dari peran PTRI di Jenewa. Secara substantif, peran PTRI di Jenewa menjadi sangat vital untuk dapat mengkomunikasikan informasi-informasi yang bersifat formal, baik rahasia ataupun tidak, kepada Timnas PPI. Informasi yang dikomunikasikan tersebut tentu akan menjadi landasan bagi formulasi posisi runding Indonesia pada perundingan-perundingan tertentu yang disiapkan oleh Timnas PPI di Jakarta. Selain dari segi substansi, PTRI di Jenewa juga sangat memberikan dukungan yang bersifat teknis, diantaranya persiapan-persiapan untuk bernegosiasi di meja perundingan maupun persiapan-persiapan yang sifatnya lebih teknis lagi, yakni akomodasi dan sebagainya.

Menilik pada aspek anggaran, tentunya aspek ini bersifat suportif. Namun demikian, sifatnya yang suportif tersebut juga membuat aspek anggaran menjadi hal yang penting. Aspek ini akan mempengaruhi kelancaran proses persiapan negosiasi yang dilakukan oleh Timnas PPI. Belum terdapat informasi yang sangat mendetail mengenai berapa besaran anggaran yang diperoleh Timnas PPI yang kemudian dialokasikan pada masing-masing bidang, baik yang bersifat substantif maupun teknis. Meskipun begitu, aspek ini harus mendapat prioritas khususnya dalam bidang alokasi anggaran bagi pembahasan substansi, seperti pengembangan penelitian dan pelatihan negosiasi.

Di sisi lain, kesemua hal yang dilakukan oleh Timnas PPI telah diatur dalam sebuah aturan prosedural. SOP yang dimiliki oleh Timnas PPI berjumlah 428 butir yang mana di dalamnya menyangkut tata cara maupun prosedural yang harus dilakukan pada masing-masing butirnya. Butir-butir tersebut diantaranya adalah prosedur pemberian tanggapan pada isu tertentu, misalnya *SPS, TBT, NAMA*, dan sebagainya, prosedur rapat konsultasi, prosedur rapat inter-departemen, dan banyak lagi. Secara garis besar, segi-segi teknis yang menyangkut persiapan negosiasi maupun pada saat negosiasi sudah disiapkan secara mendetail. Segala hal yang telah disebutkan sebelumnya menjadi kewajiban untuk kemudian menyesuaikan aturan prosedural ini. Hal ini tentu akan menjadi bahan analisis lebih jauh sehingga faktor-faktor yang mempengaruhi proses persiapan negosiasi dapat ditingkatkan.

#### 2.4 ANALISIS SWOT DALAM PROSES PERSIAPAN NEGOSIASI PERUNDINGAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Dari penelitian yang dilakukan, dalam proses persiapan negosiasi ini masih terdapat beberapa kekurangan, diantaranya adalah *pertama*, masih minimnya dana penelitian yang dikhususkan untuk menganalisis isu-isu perdagangan internasional. Minimnya dana riset ini akan memberikan implikasi secara tidak langsung kepada proses persiapan negosiasi, yakni pada perumusan masalah dan proses formulasi suatu kebijakan. *Kedua*, belum adanya *think-tank* yang bergerak secara khusus di bidang perdagangan internasional. Hal ini berimplikasi kepada minimnya rekomendasi-rekomendasi yang bersifat analisis teknis yang berdasarkan hasil penelitian di lapangan kepada Timnas PPI. *Ketiga*, lemahnya sinergi antar kementerian dikarenakan masih mengedepankan ego dan kepentingan kementerian terkait. Hal ini tentu akan merugikan kepentingan nasional karena akan menjadi sulit untuk memformulasikan suatu kebijakan yang bersifat objektif berdasarkan hasil pengamatan di lapangan. *Keempat*, masih adanya ketimpangan

posisi jabatan fungsional pada rapat koordinasi antar kementerian. Hal ini berakibat pada semakin terulurnya suatu proses pengambilan kebijakan dikarenakan jabatan fungsional yang berbeda ini di sisi lain tidak memiliki kapasitas untuk mengambil suatu kebijakan. *Kelima*, masih kurangnya kemampuan analisis pada isu-isu perdagangan yang bersifat multilateral sehingga analisis yang ada baru sebatas pada tahap mempertahankan kepentingan.

Berdasarkan kekurangan-kekurangan yang ada, oleh karenanya terdapat beberapa hal yang harus ditingkatkan yang masih terus bisa menjadi peluang bagi Indonesia dalam rangka mendapatkan keuntungan yang maksimal dalam perdagangan internasional, diantaranya adalah *pertama*, meningkatkan komunikasi dengan PTRI di Jenewa terkait isu-isu perdagangan di WTO. Peningkatan komunikasi tersebut perlu ditingkatkan terutama dalam hal penyampaian perkembangan perundingan dari PTRI di Jenewa ke pemerintah pusat maupun penyampaian posisi Indonesia dari pemerintah pusat ke PTRI di Jenewa sehingga posisi Indonesia dapat dipersiapkan sesuai dengan perkembangan proses perundingan. Hal ini dapat dilakukan dengan memanfaatkan berbagai bentuk media baru (*new media*). Aspek ini menjadi penting mengingat peran PTRI sebagai ujung tombak informasi langsung yang bersifat formal merupakan awal dari disusunnya posisi runding Indonesia.

*Kedua*, meningkatkan koordinasi dengan para pemangku kepentingan, baik antar sektor, perwakilan Indonesia di luar negeri, maupun dengan dunia usaha dalam menyusun posisi Indonesia. Hal ini selain untuk mencari posisi Indonesia yang sesuai dengan kepentingan negara, juga untuk meminimalisir kemungkinan adanya dampak negatif suatu kebijakan yang akan disepakati tersebut. *Ketiga*, meningkatkan sumber daya manusia (SDM) yang terlibat dalam proses perundingan terutama dengan meningkatkan kemampuan bernegosiasi, kemampuan analisis, kemampuan administratif, dan kemampuan teknis. Hal yang dapat dilakukan

Tabel 1. Analisis SWOT: Tahapan Pra Negosiasi Perdagangan Pemerintah Indonesia

<i>Strength</i>	<i>Weakness</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terdapat Timnas PPI yang bertugas untuk mempersiapkan proses yang dibutuhkan dalam menghadapi perundingan perdagangan internasional yang juga disertai landasan hukum yang jelas;</li> <li>2. Struktur organisasi Timnas PPI yang mendetail, sehingga menunjukkan bahwa pembagian tugas dan tanggungjawab menjadi kian jelas;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Minimnya dana penelitian yang dialokasikan untuk pematangan proses persiapan negosiasi;</li> <li>2. Belum adanya think-tank yang secara khusus bergerak dalam bidang perdagangan;</li> <li>3. Masih lemahnya sinergi antar kementerian akibat dari masih kentalnya ego sektoral;</li> <li>4. Ketimpangan jabatan fungsional dalam proses pengambilan keputusan;</li> <li>5. Belum optimalnya kemampuan analisis akan permasalahan yang sangat substansial;</li> </ol>
<i>Opportunity</i>	<i>Threat</i>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan komunikasi dengan PTRI Jenewa perihal substansi perundingan;</li> <li>2. Meningkatkan komunikasi dengan para pemangku kepentingan diluar pemerintah (NGO, asosiasi pengusaha, dan lain-lain) sebagai materi persiapan negosiasi perdagangan internasional;</li> <li>3. Meningkatkan kualitas SDM dengan mengikuti berbagai pelatihan dan pengembangan kemampuan analisis;</li> <li>4. Memperluas jaringan dengan aktor-aktor negosiasi dari Sekretariat WTO ataupun dari negara lain;</li> <li>5. Meningkatkan fasilitas pendukung seperti jaringan internet dan lainnya;</li> <li>6. Meningkatkan alokasi anggaran penelitian bagi proses persiapan negosiasi perundingan perdagangan internasional.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Adanya konflik kepentingan pada ranah domestik yang muncul dari luar pemangku kepentingan berimplikasi pada proses persiapan negosiasi;</li> <li>2. Masuknya berbagai proposal negosiasi yang harus segera direspon dengan cermat;</li> <li>3. Terus terulurnya waktu perundingan membutuhkan tingkat endurance yang tinggi dari para perunding untuk menjaga momentum negosiasi.</li> </ol>

untuk mendukung ini adalah peran serta SDM tersebut dalam berbagai pelatihan yang terkait perundingan. **Keempat**, memperluas jaringan untuk menggali informasi terkait perundingan baik secara formal maupun informal. Termasuk diantaranya adalah dengan pengurus Sekretariat WTO atau negosiator dari negara anggota WTO lainnya. Di samping itu, jaringan juga perlu diperluas hingga aktor-aktor non negara seperti *non-governmental organization (NGO)*, asosiasi pengusaha, asosiasi petani dan sebagainya. **Kelima**, meningkatkan fasilitas pendukung seperti internet, komputer, dan peralatan tulis kantor lainnya. Dengan tersedianya fasilitas-fasilitas tersebut, maka secara tidak langsung proses

persiapan juga akan semakin dipermudah dan meningkatkan efektivitas. **Keenam**, pengelolaan anggaran yang terkait perundingan secara tepat guna dan tepat sasaran. Perlu adanya alokasi anggaran khususnya dalam bidang riset dalam konteks persiapan negosiasi dalam perundingan perdagangan internasional juga menjadi penting untuk dijadikan prioritas.

Sementara itu, pemerintah melalui Timnas PPI juga perlu memperhatikan munculnya ancaman-ancaman yang berasal dari luar tim perunding, diantaranya yakni **pertama**, tendensi munculnya konflik kepentingan yang sangat besar dari kelompok-kelompok diluar Timnas PPI yang secara

langsung maupun tidak langsung merasa terlibat dan terkena dampaknya dalam hasil-hasil perundingan perdagangan internasional. Konflik tersebut misalnya terjadinya demonstrasi sebagai bentuk ketidaksetujuan para pihak yang merasa dirugikan dari hasil perundingan perdagangan tersebut. Munculnya berbagai konflik kepentingan ini akan bertransformasi menjadi hal yang baik apabila pemerintah dapat mengakomodir hal-hal positif yang dapat menjadi masukan bagi proses persiapan negosiasi. **Kedua**, masuknya berbagai proposal perundingan yang datang dari negara lain yang mana hal tersebut harus ditanggapi secara cermat dan teliti dalam analisisnya. Hal ini tentu membutuhkan kemampuan analisis yang amat baik dari para tim perunding. **Ketiga**, proses negosiasi yang amat panjang dan belum kunjung usai membutuhkan tingkat ketahanan dan *endurance* yang tinggi dari para tim perunding di masing-masing kementerian. Hal ini tentu menjadi penting sehingga momentum dalam menjaga ritme perundingan dan berbagai konsesi yang terjadi di dalam negosiasi tetap terjaga.

Berikut adalah gambar tabel dari pemaparan yang telah disarikan dengan metode analisis SWOT mengenai permasalahan proses persiapan negosiasi. Diharapkan dengan pemetaan permasalahan yang ada, para pemangku kepentingan, dalam hal ini pemerintah yang menunjuk Timnas PPI sebagai kepanjangan tangannya, dapat menyusun langkah-langkah yang lebih strategis dalam merancang perencanaan guna mematangkan proses persiapan negosiasi itu sendiri.

Dalam statistik yang dikeluarkan oleh *World Trade Organization* (WTO) tahun 2009, India melakukan aktifitas perdagangan dunia pada tiga komoditas: (1) perdagangan sektor *merchandise* yang meliputi produk pertanian, bahan bakar, pertambangan dan manufaktur, (2) komoditas jasa komersial meliputi sektor transportasi, travel dan (3) property industri (WTO: India). Kegiatan perdagangan yang secara aktif dilakukan oleh India telah menempatkan negara ini pada urutan 10 besar negara-negara pengekspor produk *merchandise* dan jasa komersial (WTO: India). Lebih jauh, India yang bergabung dalam WTO sejak 1 Januari 1995 menjadi kekuatan penting dalam koalisi negara-negara di WTO (WTO: Groups in Negotiation):

- a. Group 20 (G-20), koalisi negara-negara berkembang menuntut reformasi pertanian di negara-negara maju
- b. Group 33 (G-33) atau disebut sebagai kelompok '*Friends of Special Products*' dalam komoditas pertanian. Kelompok ini menuntut fleksibilitas bagi negara berkembang untuk sepakat terhadap 'pasar terbatas' dalam perdagangan pertanian.

Kekuatan ekonomi India dalam perdagangan internasional berangkat dari dua faktor utama: (1) jumlah penduduk yang besar yang menunjang tersedianya tenaga kerja dan pasar (2) komoditas perdagangan India yang kompetitif. Salah satu komoditas perdagangan yang dimiliki India adalah sektor teknologi informasi, travel, transportasi dan keuangan (Center for WTO studies: India). Dalam publikasinya, *Center for WTO studies* menyatakan bahwa nilai ekspor jasa yang dilakukan India menyumbang 40% dari total

eksportnya (Center for WTO studies: India). Aktivitas ekonomi ini telah berkontribusi terhadap 55% *Gross Domestic Product* (GDP) India dan mampu menyediakan lapangan pekerjaan bagi 142 juta rakyat India (28% dari total angkatan kerja) (Center for WTO studies: India). Berbeda dengan sektor jasa, komoditas pertanian dan industri hanya menyumbang sekitar 22,4% dan 26,5% total pendapatan nasional India (Brummer: India's Negotiation). Meskipun begitu, dari statistik ini, dapat dilihat bahwa perdagangan dunia yang dilakukan oleh India menjadi pilar utama yang mendukung ekonominya. Bagi partner dagangnya, India merupakan mitra ekonomi yang strategis. Amerika Serikat dan Uni Eropa menjadi tujuan ekspor komoditas jasa India. Sebanyak 335 komoditas jasa India diekspor ke pasar Amerika Serikat sedangkan di Uni Eropa sebanyak 15% (Center for WTO Studies: India).

Secara umum, ekonomi India memang belum sekuat China, namun negara ini secara nyata telah menjadi bentuk kekuatan ekonomi baru dalam perdagangan internasional. Inilah mengapa penting kiranya untuk melihat posisi negosiasi India dalam perundingan WTO terutama menyangkut beberapa isu-isu sensitif WTO yang telah dibicarakan selama 7 tahun ini: *Doha Development Agenda* (DDA). DDA menjadi forum ekonomi yang secara langsung telah memperlihatkan persaingan antara negara maju dan negara berkembang. Isu utama yang dibahas dalam DDA ini menyangkut tiga komoditas perdagangan: pertanian, non pertanian, jasa. Pada setiap putaran perundingannya, DDA harus dibicarakan untuk memenuhi tiga tujuan dasar:

- a. Peningkatan akses pasar
- b. Pengurangan subsidi oleh negara
- c. Perlakuan khusus terhadap negara-negara berkembang

Permasalahan terjadi saat negara-negara maju tidak sepakat untuk menghilangkan subsidi nya terhadap produk pertanian. Bagi negara berkembang, hal ini tentu saja merugikan mereka mengingat harga jual komoditas mereka akan jauh lebih mahal di pasar. Berdasarkan *Agreement on Agriculture (AoA)* yang diberlakukan sejak 1 Januari 1995, negara maju diharapkan mengurangi tarif perdagangan rata-rata sebesar 36% dengan pengurangan minimal sebesar 15% selama masa enam tahun (Kusumo: Strategi Penguatan Diplomasi). Sedangkan negara-negara berkembang bersepakat mengurangi tarif perdagangannya rata-rata sebesar 24% dengan pengurangan minimum sebesar 10% (Kusumo: Strategi Penguatan Diplomasi).

Bagi India sendiri, isu pertanian merupakan isu yang penting. Meski hanya menyumbang 22,4% dari total pendapatan negara, lebih dari 2/3 angkatan kerja di India bergerak di sektor pertanian (Brummer: India's Negotiation). Lebih jauh, pada tahun 2003, Arun Jaitley, Menteri Perdagangan dan Industri India, kala itu, menyatakan bahwa sebanyak 650 juta orang India sangat bergantung pada pertanian (Brummer: India's Negotiation). Berangkat dari latar belakang inilah, India berkepentingan untuk melindungi sektor pertaniannya dengan menuntut pengurangan subsidi pertanian di negara-negara maju. Tuntutan ini sebenarnya didasarkan pada tujuan dari putaran perundingan DOHA yang harus mendorong pembangunan (Kusumo: Strategi Penguatan Diplomasi). Joseph Stiglitz menyatakan bahwa perdagangan internasional dapat memberikan efek yang positif dan signifikan dalam pertumbuhan ekonomi dan pembangunan (Stiglitz: Fair Trade For All). India bersama koalisi negara-negara berkembang lainnya berargumen bahwa liberalisasi perdagangan yang dilakukan oleh negara maju tidak serta merta dapat diterapkan di negara berkembang (*one size does*

*not fit all*) (Robinson & Frandsen & Bonilla: WTO Negotiations). Perlakuan khusus terhadap negara-negara berkembang menjadi tuntutan yang masuk akal bagi India mengingat hal ini dapat membantu mendorong pembangunan di daerah negara berkembang. Lebih jauh, India menyatakan bahwa kepentingan ekonomi dalam perdagangan dunia tidak boleh mengambil alih kepentingan untuk membantu kehidupan petani kecil dan pembangunan desa di negara-negara berkembang (Center for WTO Studies: India).

### 3.1 EKONOMI INDIA DAN KEBIJAKAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL

India mulai menyusun rencana pembangunan nasional nya sejak tahun 1950-an setelah merdeka dari Inggris tahun 1947 (Amardeep: China-India Relations). Perdana Menteri India kala itu Jawarahlal Nehru menetapkan arah pembangunan nasionalnya setelah melihat kesuksesan Uni Soviet dalam membangun masyarakat pedesaan (Amardeep: China-India Relations). Beberapa elit India kemudian percaya bahwa proses industrialisasi gaya Uni Soviet akan mengurangi kemiskinan di India (Amardeep: China-India Relations). Selama empat dekade India membangun ekonominya secara semi-sosialis (Indiamart: Finance). Kebijakan ekonomi yang dikembangkan sangat melindungi pasar dalam negeri. India sangat tertutup terhadap investasi luar negeri. Kebijakan ini dilaksanakan dengan cara membangun birokrasi dan struktur pemerintahan yang sangat ketat terhadap investasi asing (Amardeep: China-India Relations). Sistem ekonomi yang diterapkan India ini tidak mampu mengurangi angka kemiskinan di India bahkan kualitas produk perdagangan dan tidak efisiensi nya proses produksi membuat India tidak dapat berkembang di pasar internasional (Brummer: India's Negotiation).

Pada tahun 1991 di bawah pemerintahan Perdana Menteri Narasimha Rao, kebijakan ekonomi India berubah. Adalah Manmohan Singh, Menteri Keuangan India kala itu yang menjadi arsitek reformasi ekonomi India. Singh yang menjabat

sebagai Perdana Menteri India, menetapkan paket ekonomi liberal yang membuka pasar India terhadap investasi asing. Singh berpendapat bahwa India harus meningkatkan integrasi dengan pasar global untuk meningkatkan ekonominya dan mengurangi kemiskinan (Brummer: India's Negotiation). Paket kebijakan ini mampu menyelamatkan ekonomi India yang berada di ambang kebangkrutan (BBC: South Asia). Isi paket kebijakan tersebut antara lain memperamping birokrasi permohonan investasi, menyederhanakan sistem pajak, dan menetapkan regulasi yang mendukung penciptaan iklim investasi yang kondusif (BBC: South Asia). India juga memulai liberalisasi ekonomi dan integrasi ekonomi global (Brummer: India's Negotiation). India kemudian berkomitmen untuk mengurangi tarif dan hambatan industri. Munculnya India sebagai kekuatan ekonomi dalam pasar global juga sangat didorong oleh adanya visi ekonomi yang jelas. Kebijakan *outsourcing* yang menjadi visi ekonomi India, meski sempat disepelekan masyarakat internasional (Kompas), faktanya telah terbukti membawa India menjadi raksasa ekonomi baru di dunia.

Kebijakan perdagangan India dapat disimpulkan sebagai berikut:

- a. Pengurangan tarif ekspor dan impor
- b. Perlindungan khusus terhadap industri tekstil dan garmen
- c. Anti dumping

### 3.2 TAHAPAN PERSIAPAN PERUNDINGAN INDIA DALAM PERDAGANGAN INTERNASIONAL

Proses negosiasi yang dilakukan India dalam isu perdagangan internasional dijalankan oleh Kementerian Perdagangan dan Bisnis. Mandat dari kementerian ini adalah memformulasikan kebijakan perdagangan dan bisnis yang tepat. Dalam implementasinya kementerian ini berperan untuk memfasilitasi terwujudnya lingkungan dan infrastruktur untuk meningkatkan ekonomi dalam perdagangan internasional. Tidak hanya itu,

kementerian ini juga bertugas memformulasikan, menerapkan dan memantau kebijakan perdagangan luar negeri. Area kerjasama yang dituju adalah kerjasama bilateral, multilateral, zona khusus, promosi ekspor dan memfasilitasi perdagangan serta pembangunan dan pengaturan ekspor tertentu yang berorientasi industri dan komitas.

Kementerian ini dikepalai oleh Sekretaris yang dibantu oleh Sekretaris Khusus dan Penasihat keuangan, 3 sekretaris tambahan, 13 Sekretaris Bersama, Sekretaris Bersama pada level *officers* dan beberapa *seior officers*. Secara fungsional, departemen ini membawahi beberapa divisi:

1. Administrasi dan Divisi Umum
2. Divisi keuangan
3. Divisi Ekonomi
4. Divisi Perdagangan
5. Divisi Perdagangan Internasional
6. Divisi Infrastruktur
7. Divisi Supply
8. *Plantation Division*

Di dalam kementerian ini, urusan yang berkaitan dengan WTO langsung dikerjakan oleh Divisi Perdagangan Internasional. Divisi ini dikepalai oleh Sekretaris Khusus yang dibantu oleh dua sekretaris senior dan tim yang terdiri atas 20 orang staff dengan level jabatan menengah (Shishir: Decision Making Process).

Meskipun mandat atas urusan perdagangan internasional terletak di Departemen Perdagangan dan Bisnis, India memaksimalkan birokrasi yang dimilikinya untuk mempersiapkan perundingan. Shishir Priyadarshi dalam artikelnya mengelaborasi tahapan persiapan India dalam menghadapi perundingan sektor pertanian pada Uruguay Round tahun 2001:

#### 3.2.1 Konsultasi antara pemerintah dengan lembaga *think tanks*

Kementerian Perdagangan dan Bisnis beserta Kementerian Pertanian India menghubungi lembaga *think tank* yang bertugas mengkaji isu perundingan.

Dalam konteks perundingan pertanian tahun 2001, India mengikutsertakan lembaga think tank seperti: *National Council for Applied Economic Research (NCAER)*, *the Indian Institute of Foreign Trade (IIFT)*, *the Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER)* dan *the Research and Information System for the Non-Aligned and other Developing Countries (RIS)*. Analisa yang diberikan oleh lembaga think tank ini tidak hanya bertujuan untuk mempersiapkan perundingan, namun juga untuk meyakinkan lobi di level domestik mengenai posisi yang diambil oleh Pemerintah India (Shishir: Decision Making Process). Dalam level teknis, lembaga think tank ini juga berperan sebagai konsultan bagi proposal yang disusun oleh India.

### 3.2.2 Konsultasi antara pemerintah dengan masyarakat sipil

Tahapan ini bertujuan untuk mendengarkan aspirasi dari masyarakat yang diartikulasikan melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) maupun asosiasi. Pada sektor industri, Pemerintah India berkomunikasi secara intens dengan *Confederation of Indian Industry (CII)* dan *the Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry (FICCI)*. CII merupakan lembaga non pemerintah yang aktif dalam menyampaikan pandangannya mengenai kebijakan India di WTO pada sektor industri (Shishir: Decision Making Process). Asosiasi industri beranggotakan 4.800 perusahaan ini secara tidak langsung telah berperan dalam dua hal: pertama, masukan kepada pemerintah dan kedua, menjadi *channel* pemerintah dalam mengkomunikasikan posisi India dalam sektor industri di WTO. Sedangkan FICCI lebih banyak memberikan analisa atas efek yang ditimbulkan atas kebijakan industri India di WTO melalui pendekatan multidisipliner. FICCI sendiri beranggotakan kalangan akademisi dan bisnis.

### 3.2.3. Konsultasi internal antar kementerian

Pada persiapan perundingan pertanian, dua kementerian India yang saling berkoordinasi adalah Kementerian Perdagangan dan Bisnis beserta Kementerian Pertanian. Koordinasi ini dilakukan

dengan saling berkomunikasi atas setiap perkembangan yang terjadi di tahapan persiapan negosiasi. Intensitas komunikasi antara kedua kementerian akan meningkat sejalan dengan proses negosiasi yang semakin mendekati waktu pelaksanaan. Dalam artikelnya, Shishir Priyadarshi memaparkan bahwa Pemerintah India juga mengalami hambatan dalam tahapan konsultasi antar kementerian ini, diantaranya perbedaan posisi antara dua kementerian terkait.

Dalam tahap awal persiapan perundingan *Uruguay Round*, Kementerian Perdagangan dan Bisnis India mengharapkan agar sektor pertanian menjadi salah satu sektor yang dirundingkan dalam negosiasi perdagangan internasional. Hal ini sejalan dengan mandat mereka agar India mampu meningkatkan kontribusinya dalam perdagangan internasional. Kementerian Pertanian sendiri berpikiran bahwa pertanian merupakan sektor yang sensitif bagi India dimana kompromi dalam perundingan akan sangat sulit dicapai karena kesempatan kompromi bisa jadi mengancam kehidupan petani India (Shishir: Decision Making Process).

### 3.2.4 Finalisasi Proposal

Finalisasi proposal dilakukan oleh beberapa kementerian terkait yang berkepentingan atas isu perundingan. Tahapan ini menunjukkan konsensus bersama antara kementerian yang bisa jadi memiliki perbedaan posisi dalam melihat sebuah isu. Pada kasus India, tahapan finalisasi merupakan proses akhir dari serangkaian konsultasi yang telah dilakukan terhadap akademisi, masyarakat sipil, partai politik.

## 3.3 PERAN MISI DIPLOMATIK INDIA DI JENEWA

Proposal yang telah selesai disusun oleh kementerian terkait dikirimkan ke Jenewa sebagai bagian dari proses akhir persiapan perundingan. Misi diplomatik India di Jenewa kemudian berperan dalam memberikan masukan atas gambaran perundingan yang akan dihadapi termasuk disini

strategi yang harus dipersiapkan India guna mewujudkan kepentingan nasionalnya (Shishir: Decision Making Process). Strategi yang dijalankan oleh India dalam tahapan perundingan diantaranya dengan memaksimalkan koalisi negara-negara anggota WTO dimana India ikut ambil bagian didalamnya:

- a. Group 20 (G-20), koalisi negara-negara berkembang menuntut reformasi pertanian di negara-negara maju
- b. Group 33 (G-33) atau disebut sebagai kelompok '*Friends of Special Products*' dalam komoditas pertanian. Kelompok ini menuntut fleksibilitas bagi negara berkembang untuk sepakat terhadap 'pasar terbatas' dalam perdagangan pertanian.

Misi diplomatik India di Jenewa juga berperan dalam memetakan kemungkinan reaksi negara-negara anggota WTO atas proposal yang diajukan oleh India.

### 3.4 ANALISIS

Tahapan persiapan perundingan yang dilakukan oleh India telah mengantarkan negara ini sebagai negara yang paling siap dalam menghadapi perundingan Uruguay Round 2001. Proposal yang diajukan oleh India merupakan proposal dengan jumlah halaman paling banyak dengan penjelasan yang sangat detail dan komprehensif (Shishir: Decision Making Process).

Berangkat dari pemaparan yang dilakukan oleh Shishir Priyadarshi, tahapan perundingan India dapat dielaborasi menggunakan analisa *Strength, Weaknesses, Opportunity, Threat* (SWOT):

#### 3.4.1 Strength

India membangun proposal perundingannya dengan basis akademik dan aspirasi dari masyarakat sipil. Pada periode antara tahun 1999 – 2001, India mengadakan 14 kali pertemuan konsultasi formal antara kementerian dengan

akademisi dan masyarakat sipil yang berkepentingan terhadap isu yang akan dirundingkan (Shishir: Decision Making Process).

Tahapan ini akan menjadi landasan yang kuat karena posisi yang diambil oleh pemerintah akan sangat merefleksikan kebutuhan domestik India. Merupakan sesuatu yang wajar jika proposal India pada Uruguay Round 2001 dianggap sangat detail dan komprehensif, mengingat banyaknya pertemuan konsultasi yang dilakukan oleh India terhadap *stakeholders*-nya. Lebih jauh, basis yang kuat akan mempengaruhi dukungan di level domestik. Dengan menggunakan pendekatan '*two-level games*' dukungan dalam negeri merupakan elemen yang esensial dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah.

#### 3.4.2 Weaknesses

Kelemahan yang akan menjadi kendala sangat terkait dengan besarnya birokrasi yang dimiliki oleh India dan perbedaan posisi antar kementerian yang bisa menjadi hambatan bagi finalisasi proposal pemerintah. Besarnya birokrasi dapat dilihat dari Misi Diplomatik India di Jenewa untuk WTO yang dipegang oleh 23 orang dimana peran yang dijalankan oleh team ini berupa pemetaan atas posisi negara-negara anggota WTO termasuk strategi yang akan dijalankan oleh India selama perundingan.

Kelemahan kedua adalah perbedaan posisi antar kementerian yang bisa jadi akan menyulitkan finalisasi atas proposal perundingan. Faktor ini sebenarnya dapat dihindarkan jika masing-masing kementerian mengacu pada arah kebijakan nasional yang hendak dijalankan oleh pemerintah.

#### 3.4.3 Opportunity

Hubungan yang telah terjalin antara pemerintah India dengan lembaga think tanks dan masyarakat sipil akan menjadi kesempatan yang baik bagi semakin kuatnya konsolidasi tahapan persiapan perundingan India. Hal ini penting, mengingat dukungan oleh dua elemen masyarakat ini akan

**Tabel 2.** Analisis SWOT: Tahapan Pra Negosiasi Perdagangan Pemerintah India

<i>Strength</i>	<i>Weakness</i>
India membangun proposal perundingannya dengan basis akademik dan aspirasi dari masyarakat sipil.	Besarnya birokrasi yang dimiliki oleh India Perbedaan posisi antar kementerian
<i>Opportunity</i>	<i>Threat</i>
Hubungan yang telah terjalin antara pemerintah India dengan lembaga think tanks dan masyarakat sipil	Tahapan persiapan perundingan yang dilalui oleh India sebenarnya mensyaratkan kerangka waktu yang cukup lama.

memudahkan Pemerintah India dalam mengkomunikasikan kebijakannya.

#### 3.4.4 Threat

Tahapan persiapan perundingan yang dilalui oleh India sebenarnya mensyaratkan kerangka waktu yang cukup lama. Hal ini bisa jadi tidak menguntungkan bagi India yang harus mempersiapkan proposalnya dalam waktu relatif singkat. Tahapan persiapan India dalam Uruguay Round 2001 dilakukan selama dua tahun sejak tahun 1999. Hal ini tentu saja tidak selalu terjadi di setiap perundingan. India harus memiliki sistem persiapan perundingan yang memungkinkan mereka untuk menyusun proposal dengan tahapan konsultasi terhadap *stakeholders*-nya.

Berbagai analisis dalam penelitian ini semakin menegaskan bahwa tahapan pra negosiasi merupakan tahapan yang sangat menentukan keberhasilan sebuah negosiasi perdagangan. Indonesia dan India yang saat ini sebetulnya merupakan kekuatan ekonomi baru dunia seharusnya memiliki kualitas negosiasi yang handal juga. Namun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa India mampu memiliki kualitas negosiasi yang bagus, sedangkan Indonesia tidak.

Apakah penyebab perbedaan kualitas negosiasi dari kedua negara tersebut? Indonesia memiliki sejumlah masalah dalam kualitas diplomasi perdagangan. Hal ini dapat diamati secara jelas dengan melihat posisi dan eksistensi Indonesia dalam setiap perundingan yang diadakan. Indonesia lebih banyak menjadi peserta pasif dan sangat lemah posisinya dalam setiap perdebatan. Padahal Menteri Perdagangan Indonesia sempat menjadi ketua G33 dalam beberapa kesempatan perundingan.

Kasus Indonesia ini sangat berbeda dengan kasus India. Delegasi India selalu terlihat siap dan dominan dalam forum-forum perundingan. Hal ini sangat menarik mengingat eksistensi Indonesia dan India dalam politik internasional dewasa ini seharusnya sama-sama kuat. Kedua negara ini, bersama-sama dengan China, dianggap sebagai 3 negara yang pertumbuhan ekonominya tertinggi di dunia pada era krisis dunia 2008 dan diprediksi akan menjadi kekuatan ekonomi baru dunia. Untuk itu menjadi sangat penting juga untuk mengetahui strategi pemerintah India dalam mempersiapkan perundingan-perundingan dagangannya.

Dengan melihat latar belakang tersebut, maka terdapat dua permasalahan penting yang akan dijawab dalam penelitian ini. Pertama, bagaimana pemerintah Indonesia, terutama Kementerian Perdagangan sebagai aktor utama, menjalankan proses persiapan negosiasi selama Putaran Perundingan Doha? Dan pertanyaan kedua yang tidak kalah penting adalah: mengapa India memiliki performa negosiasi yang jauh lebih bagus, terutama jika dilihat dari proses persiapan negosiasinya?

Hasil penelitian pertama dalam penelitian ini adalah mengenai proses persiapan negosiasi (pra-negosiasi) yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam perundingan-perundingan selama Doha Round. Sebetulnya terdapat beberapa keunggulan yang dimiliki dalam proses persiapan ini, misalnya pemerintah Indonesia secara teknis sudah memiliki prosedur persiapan perundingan yang sangat sistematis, lengkap dan komprehensif. Hal ini diikuti dengan pembentukan Timnas PPI (Perundingan Perdagangan Internasional) yang juga diatur secara detail dan dengan pembagian tugas yang jelas diantara para aktor yang terlibat.

Namun demikian, kualitas pada sisi prosedural tersebut tidak diikuti dengan profesionalisme pada tahap implementasi prosedur. Pada kenyataannya, implementasi di lapangan jauh dari prosedur yang telah dibuat. Selain itu, rendahnya kualitas persiapan negosiasi juga disebabkan oleh minimnya dana penelitian untuk persiapan perundingan, belum adanya *think-tank* yang mendukung tim negosiasi dengan kajian akademik, lemahnya sinergi antar stakeholder dalam isu

terkait sehingga kepentingan masyarakat (misal: petani, asosiasi dagang, pengrajin, dll) tidak dapat diakomodasi dengan baik dalam proses negosiasi, tendensi munculnya konflik kepentingan yang sangat besar dari kelompok-kelompok kepentingan diluar Timnas PPI, sempitnya waktu persiapan substantif perundingan, rendahnya kualitas SDM, khususnya negosiator, dan berbagai permasalahan lainnya.

Bagaimana dengan India? Mengapa kualitas negosiasi mereka sangat baik? Tahapan persiapan perundingan yang dilakukan oleh India telah mengantarkan negara ini sebagai negara yang paling siap dalam menghadapi perundingan Uruguay Round 2001. Proposal yang diajukan oleh India merupakan proposal dengan jumlah halaman paling banyak dengan penjelasan yang sangat detail dan komprehensif. India membangun proposal perundingannya dengan basis akademik dan aspirasi dari masyarakat sipil. Pada periode antara tahun 1999 – 2001, India mengadakan 14 kali pertemuan konsultasi formal antara kementerian dengan akademisi dan masyarakat sipil yang berkepentingan terhadap isu yang akan dirundingkan. Tahapan ini akan menjadi landasan yang kuat karena posisi yang diambil oleh pemerintah akan sangat merefleksikan kebutuhan domestik India. Merupakan sesuatu yang wajar jika proposal India pada Uruguay Round 2001 dianggap sangat detail dan komprehensif, mengingat banyaknya pertemuan konsultasi yang dilakukan oleh India terhadap *stakeholders*-nya. Lebih jauh, basis yang kuat akan mempengaruhi dukungan di level domestik. Dengan menggunakan pendekatan '*two-level games*' dukungan dalam negeri merupakan elemen yang esensial dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri yang ditetapkan oleh pemerintah.

Hubungan yang telah terjalin antara pemerintah India dengan lembaga think tanks dan masyarakat sipil akan menjadi kesempatan yang baik bagi semakin kuatnya konsolidasi tahapan persiapan perundingan India. Hal ini penting, mengingat dukungan oleh dua elemen masyarakat ini akan memudahkan Pemerintah India dalam mengkomunikasikan kebijakannya.

Tahapan persiapan perundingan yang dilalui oleh India sebenarnya mensyaratkan kerangka waktu yang cukup lama. Hal ini bisa jadi tidak menguntungkan bagi India yang harus mempersiapkan proposalnya dalam waktu relatif singkat. Tahapan persiapan India dalam Uruguay Round 2001 dilakukan selama dua tahun sejak tahun 1999. Hal ini tentu saja tidak selalu terjadi di setiap perundingan. India harus memiliki sistem persiapan perundingan yang memungkinkan mereka untuk menyusun proposal dengan tahapan konsultasi terhadap *stakeholders*-nya.

Dari perbandingan ini, maka ada beberapa hal penting yang harus segera diperbaiki oleh pemerintah Indonesia. Pertama, meningkatkan koordinasi dengan para pemangku kepentingan, baik antar sektor, perwakilan Indonesia di luar negeri, maupun dengan dunia usaha dalam menyusun posisi Indonesia. Kedua, meningkatkan sumber daya manusia (SDM) yang terlibat dalam proses perundingan terutama dengan meningkatkan kemampuan bernegosiasi, kemampuan analisis, kemampuan administratif, dan kemampuan teknis. Ketiga, memperluas jaringan untuk menggali informasi terkait perundingan. Keempat, meningkatkan fasilitas pendukung dan pengelolaan anggaran yang memadai, terutama untuk pembiayaan riset pranegosiasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Athwal, Amardeep. 'China-India Relations: Contemporary Dynamics', Routledge Contemporary South Asia Series 2008.
- Benveniste, Guy. 2000. *Birokrasi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Brummer, Julia. "India's Negotiation at WTO" dalam Briefing Papers Friedrich Ebert Stiftung. Friedrich Ebert Stiftung.
- Center for WTO Studies. 2008. 'India, WTO and Trade Issues'. Bi-Monthly Center for WTO Studies Vol 1 No 1 Juli - Agustus 2008.
- Direktorat Kerjasama Multilateral. *Standar Operasional Prosedur: Tata Cara Menyelenggarakan Rapat Interdep Konsep*. Jakarta: Kementerian Perdagangan Republik Indonesia.
- Direktorat Kerjasama Perdagangan Internasional. 2009. *Laporan Timnas PPI Semester II*, Jakarta: Kementerian Perdagangan Republik Indonesia.
- J. Lewicki, A. Litterer. 1994. *Negotiation*. 2nd ed. Irwin.
- Kofmehl, Scott. 2007. *Economic Section*, [raconquista.files.wordpress.com/2008/02/lecture-scott-kofmehl-edit.doc](http://raconquista.files.wordpress.com/2008/02/lecture-scott-kofmehl-edit.doc), diakses pada 23 Mei 2011
- Kusumo, Angga. *Strategi Diplomati Indonesia di Bidang Pertanian dalam Putaran Perundingan DOHA*. Skripsi Strata 1 Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Gadjah Mada. 2010.
- Kusumo, Angga. 2010. *Strategi Diplomati Indonesia pada Isu Pertanian dalam Putaran Perundingan Doha*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Macridis, Roy C. (Ed.). 1958. *Foreign Policy in World Politics (Fifth Edition)*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2005. *Pasal 2, Keputusan Presiden Nomor 28 tahun 2005*, Tentang Pembentukan Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Internasional. Jakarta: Sekretariat Kabinet.
- Pemerintah Republik Indonesia. 2005. *Pasal 3, Keputusan Presiden Nomor 28 tahun 2005*, Tentang Pembentukan Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Internasional. Sekretariat Kabinet, Jakarta.
- Pemerintah Republik Indonesia. 1994. *Undang-undang No. 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan Agreement Establishing World Trade Organization (Organisasi Perdagangan Dunia)*, Jakarta: Sekretariat Negara.
- Priyadarshi, Shishir. "Decision-Making Processes in India: The Case of the Agriculture Negotiations." World Trade Organizations.

<[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/casestudies\\_e/case15\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/casestudies_e/case15_e.htm)>, diakses pada 5 Mei 2011.

Roger Fisher and William Ury, eds., 1991, *Getting to Yes. 2nd ed.* Penguin Books.

Robinson, S & Frandsen & Diaz-Bonilla. 2006. *'WTO Negotiations and Agricultural Trade Liberalization: The effect of Developed Countries Policies on Developing Countries.'* CAB International.

Singh, Manmohan. British Broadcasting Corporation.

< [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/3725357.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/3725357.stm)>, diakses pada 5 Juni 2011.

Start, Daniel & Hovland, Ingie. 2004. *Tools for Policy Impact, A Handbook for Researchers*, London: Overseas Development Institute.

Stiglitz, Joseph. 2005. *Fair Trade for All.* Oxford.

Thoha, Mitfah. *Birokrasi dan Politik di Indonesia.* Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Venturing in Indian Market. *India Finance and Investment Guide.*

<[http://finance.indiamart.com/investment\\_in\\_india/invest\\_in\\_india.html](http://finance.indiamart.com/investment_in_india/invest_in_india.html)>, diakses pada 5 Juni 2011.

Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik.* Yogyakarta. Tiara Wacana.



## About CWTS UGM

The Center for World Trade Studies at Universitas Gadjah Mada (CWTS UGM) was initiated by the consent and concerns among policy makers, practitioners in international trade, and Universitas Gadjah Mada (UGM) academicians on trends of unequal exchanges resulted from the current practices in international trade. As part of the so-called economic globalization processes and phenomenon, world trade is an arena where asymmetrical relations in trade among nations will eventually implicate to other aspects, such as politics, law, socio-cultural life and various public sectors including education, health, public services, food and agriculture, technology, etc. Despite its main tasks to harmonize international trade and implement non-discriminatory principles, World Trade Organization (WTO) is an indivisible institution dealing with those unequal exchanges. As many would believe, WTO itself is indeed identical to those asymmetrical exchanges.

It is in such a context that the Center is designed and developed i.e. critically investigate a variety of trends in global trade which are in turn constructive as policy inputs and recommendation of action for government officials, the public, and other private practitioners who are ready for and anticipate for issues, challenges as well as opportunities in global trade. CWTS UGM is therefore intended to be an independent research and academic institute accountable for its objective critical studies on world trade and other related issues oriented towards scientific enterprise and policy advocacy.

ISBN 978-602-18085-0-4



9 786021 808504

Bulaksumur C-7, Yogyakarta 55281

Telp/Fax. +62 274 580273

E-mail. [cwts.ugm@gmail.com](mailto:cwts.ugm@gmail.com) or [cwts@ugm.ac.id](mailto:cwts@ugm.ac.id)

Web. <http://cwts.ugm.ac.id>