

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perdagangan kayu dan produk turunannya memiliki peran strategis dalam perekonomian Indonesia karena berkontribusi terhadap penerimaan devisa, penyerapan tenaga kerja, serta keberlangsungan industri pengolahan kayu dan furnitur. Sektor ini melibatkan berbagai pelaku usaha, mulai dari perusahaan kehutanan berskala besar hingga usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang bergerak dalam pengolahan dan perdagangan produk kayu. Keberadaan industri tersebut menjadikan perdagangan produk kehutanan tidak hanya berkaitan dengan kepentingan ekonomi nasional, tetapi juga dengan keberlangsungan mata pencaharian masyarakat yang bergantung pada rantai pasok kayu. Berdasarkan laporan FLEGT Independent Market Monitoring (FLEGT IMM, 2020), nilai ekspor produk kayu dan turunannya Indonesia tercatat sebesar USD 10,1 miliar pada 2016, meningkat menjadi USD 11,4 miliar pada 2017, dan mencapai USD 12,9 miliar pada 2018. Pada 2019, nilai ekspor tersebut mengalami penurunan menjadi USD 12,3 miliar, tetapi tetap berada di atas USD 10 miliar sepanjang periode 2016–2019 (FLEGT Independent Market Monitor, 2020). Besarnya nilai ekspor tersebut menunjukkan bahwa perdagangan produk kayu memiliki keterkaitan erat dengan kepentingan ekonomi nasional, terutama dalam mempertahankan pasar ekspor dan keberlanjutan industri pengolahan kayu.

Salah satu pasar tujuan perdagangan produk kayu Indonesia adalah Uni Eropa. Kawasan tersebut memiliki posisi penting dalam perdagangan internasional

karena menerapkan standar legalitas dan lingkungan bagi produk kayu yang memasuki pasarnya. Hubungan perdagangan Indonesia dan Uni Eropa menjadi relevan karena produk kayu Indonesia, termasuk furnitur, kayu lapis (plywood), dan produk olahan lainnya, harus memenuhi ketentuan yang berlaku di pasar tujuan. Pada 2016, Uni Eropa menyatakan bahwa Indonesia memasok sekitar sepertiga impor kayu tropis Uni Eropa berdasarkan nilai perdagangan. Pada tahun yang sama, Uni Eropa menyerap sekitar 11% dari nilai ekspor produk kayu dan kertas Indonesia (EEAS, 2016). Data tersebut memperlihatkan adanya hubungan kepentingan perdagangan antara kedua pihak. Bagi Indonesia, pasar Uni Eropa berkaitan dengan keberlanjutan ekspor produk kehutanan, sedangkan bagi Uni Eropa, pengaturan impor kayu merupakan bagian dari upaya mengurangi peredaran produk kayu ilegal dalam rantai perdagangan internasional.

Pentingnya pasar Uni Eropa juga berkaitan dengan karakteristik produk kayu yang diperdagangkan dan kompleksitas rantai pasoknya. Produk furnitur dan kayu olahan umumnya melibatkan sejumlah tahapan, mulai dari pemanfaatan sumber daya hutan, pengumpulan bahan baku, pengolahan, distribusi, hingga ekspor. Setiap tahapan tersebut melibatkan aktor dengan kapasitas dan kepentingan yang berbeda. Perusahaan besar pada umumnya memiliki sumber daya finansial dan administratif yang lebih memadai untuk memenuhi persyaratan perdagangan internasional. Sebaliknya, pelaku UMKM dapat menghadapi keterbatasan dalam pembiayaan sertifikasi, pengelolaan dokumen, dan penyediaan informasi mengenai asal-usul bahan baku. Perbedaan kapasitas tersebut menjadikan perubahan persyaratan perdagangan berpotensi menimbulkan dampak yang tidak merata

terhadap pelaku usaha di Indonesia. Dengan demikian, persoalan perdagangan kayu tidak hanya berkaitan dengan pemenuhan standar di tingkat internasional, tetapi juga dengan kemampuan sistem produksi dan pelaku usaha domestik dalam memenuhi persyaratan tersebut.

Perkembangan tata kelola perdagangan kayu internasional turut dipengaruhi oleh meningkatnya perhatian terhadap pembalakan liar (illegal logging) dan peredaran produk kayu yang tidak memenuhi ketentuan hukum. Salah satu respons Uni Eropa terhadap persoalan tersebut adalah pengesahan European Union Timber Regulation (EUTR) melalui Regulation (EU) No. 995/2010 pada 20 Oktober 2010, yang mulai diterapkan pada 3 Maret 2013 (European Parliament & Council of the European Union, 2010). EUTR menetapkan larangan terhadap penempatan kayu hasil pembalakan ilegal di pasar Uni Eropa serta mewajibkan operator yang pertama kali menempatkan kayu dan produk kayu tertentu di pasar Uni Eropa untuk menerapkan sistem due diligence. Sistem tersebut mencakup pengumpulan informasi mengenai produk dan asal kayu, penilaian risiko legalitas, serta penerapan langkah mitigasi apabila terdapat risiko kayu ilegal. Melalui ketentuan tersebut, Uni Eropa tidak hanya mengatur produk yang beredar di wilayahnya, tetapi juga memengaruhi persyaratan informasi dan legalitas dalam rantai perdagangan kayu internasional (European Parliament & Council of the European Union, 2010).

Penerapan due diligence dalam EUTR menjadi penting karena mengubah tanggung jawab pelaku usaha dalam perdagangan kayu. Operator yang menempatkan kayu di pasar Uni Eropa harus dapat menunjukkan bahwa produk

yang diperdagangkan tidak berasal dari sumber ilegal. Untuk memenuhi kewajiban tersebut, operator perlu memperoleh informasi mengenai jenis kayu, negara tempat kayu dipanen, pemasok, serta bukti kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku di negara asal. Apabila informasi yang tersedia menunjukkan adanya risiko kayu ilegal, operator diwajibkan melakukan langkah mitigasi sebelum produk ditempatkan di pasar (European Parliament & Council of the European Union, 2010). Meskipun kewajiban hukum utama berada pada operator di Uni Eropa, penerapannya dapat menimbulkan konsekuensi tidak langsung bagi eksportir Indonesia melalui permintaan dokumen, informasi asal bahan baku, dan bukti legalitas dari pembeli di pasar Eropa. Oleh karena itu, EUTR dapat dipahami sebagai sumber tekanan regulatif bagi negara produsen karena persyaratan yang diberlakukan di pasar tujuan turut memengaruhi praktik produksi, verifikasi, dan perdagangan di negara asal.

Tekanan regulatif tersebut berbeda dengan hambatan perdagangan berupa tarif karena tidak secara langsung menetapkan pungutan atas produk impor. EUTR bekerja melalui persyaratan legalitas dan mekanisme pemeriksaan risiko yang harus dipenuhi sebelum produk kayu tertentu dapat ditempatkan di pasar Uni Eropa (European Parliament & Council of the European Union, 2010). Konsekuensinya, pemenuhan persyaratan legalitas menjadi bagian penting dalam mempertahankan kelancaran perdagangan. Bagi Indonesia, kondisi tersebut menimbulkan kebutuhan untuk memiliki sistem nasional yang mampu membuktikan legalitas produk kayu sekaligus dapat diterima oleh mitra dagang. Tekanan regulatif EUTR dengan demikian tidak hanya berkaitan dengan kewajiban teknis pelaku usaha, tetapi juga

dengan kepentingan pemerintah Indonesia dalam menjaga akses pasar dan mempertahankan posisi dalam perdagangan internasional. Hal ini menjadi dasar bagi Indonesia untuk mengembangkan respons yang tidak semata-mata berupa penyesuaian terhadap persyaratan Uni Eropa, melainkan juga melalui kerja sama dan negosiasi mengenai pengakuan sistem legalitas nasional.

Dalam merespons tuntutan legalitas tersebut, Indonesia telah mengembangkan Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) sebagai instrumen nasional untuk memastikan bahwa produk kayu memenuhi ketentuan hukum Indonesia. Pengembangan SVLK telah dimulai melalui proses multipihak sejak 2003 dan menjadi bagian dari reformasi tata kelola kehutanan nasional. Sistem ini melibatkan pemerintah, pelaku usaha, lembaga penilai dan verifikasi independen, serta masyarakat sipil dalam mekanisme penjaminan legalitas kayu. Keberadaan SVLK menunjukkan bahwa upaya Indonesia dalam memperbaiki tata kelola kehutanan tidak sepenuhnya muncul sebagai respons terhadap EUTR, tetapi juga berangkat dari kebutuhan domestik untuk memperkuat pengawasan dan memastikan legalitas produk kayu. Meskipun demikian, penerapan EUTR memberikan konteks perdagangan internasional yang semakin memperkuat pentingnya pengakuan terhadap sistem legalitas tersebut, terutama dalam mempertahankan akses produk kayu Indonesia ke pasar Uni Eropa (European Commission, 2021).

Pengembangan SVLK kemudian dihubungkan dengan kerja sama Indonesia dan Uni Eropa melalui skema Forest Law Enforcement, Governance and Trade—Voluntary Partnership Agreement (FLEGT-VPA). Proses negosiasi FLEGT-VPA

antara Indonesia dan Uni Eropa dimulai pada 2007 dan menghasilkan perjanjian yang ditandatangani pada 30 September 2013 serta mulai berlaku pada 1 Mei 2014 (European Commission, 2021). Perjanjian tersebut menjadi kerangka kerja sama bilateral untuk memperkuat tata kelola kehutanan, meningkatkan transparansi, dan memastikan legalitas produk kayu yang diperdagangkan. Melalui FLEGT-VPA, Indonesia dan Uni Eropa menyepakati sistem penjaminan legalitas kayu yang memungkinkan hasil verifikasi nasional Indonesia diakui dalam mekanisme perdagangan Uni Eropa. Dengan demikian, FLEGT-VPA tidak hanya berfungsi sebagai perjanjian teknis, tetapi juga menyediakan ruang negosiasi bagi Indonesia untuk menghubungkan sistem legalitas domestik dengan persyaratan pasar Uni Eropa.

Hasil penting dari proses kerja sama tersebut adalah dimulainya penerbitan FLEGT Licence oleh Indonesia pada 15 November 2016. Indonesia menjadi negara pertama yang mengoperasikan skema lisensi FLEGT dalam perdagangan kayu dengan Uni Eropa (EEAS, 2016). Lisensi tersebut menjadi bukti bahwa produk kayu yang tercakup dalam perjanjian telah melalui mekanisme verifikasi legalitas yang disepakati kedua pihak. Berdasarkan ketentuan EUTR, produk kayu yang disertai lisensi FLEGT yang sah dianggap telah memenuhi persyaratan due diligence, sehingga operator Uni Eropa tidak perlu melakukan pemeriksaan uji tuntas tambahan terhadap legalitas produk tersebut (European Parliament & Council of the European Union, 2010). Pengakuan ini memperlihatkan bahwa negosiasi melalui FLEGT-VPA menghasilkan mekanisme yang menghubungkan

kepentingan Indonesia dalam mempertahankan akses pasar dengan kepentingan Uni Eropa dalam memastikan legalitas kayu yang diperdagangkan.

Keberhasilan penerbitan FLEGT Licence juga dapat dilihat melalui perkembangan perdagangan kayu Indonesia dengan Uni Eropa. Berdasarkan data yang dikutip dalam The Jakarta Post (2017), nilai ekspor produk kayu Indonesia ke Uni Eropa meningkat dari sekitar USD 868,8 juta pada 2016 menjadi USD 1,08 miliar pada 2017. Peningkatan tersebut berlangsung pada periode awal penerapan lisensi FLEGT dan memperlihatkan perkembangan nilai perdagangan setelah mekanisme pengakuan legalitas mulai diberlakukan. Namun, perubahan nilai ekspor tersebut tidak dapat secara langsung dianggap sebagai akibat tunggal penerbitan FLEGT Licence karena perdagangan juga dipengaruhi oleh faktor lain, seperti permintaan pasar, harga, dan kondisi ekonomi. Meskipun demikian, data tersebut relevan untuk menunjukkan besarnya kepentingan ekonomi yang melekat pada hubungan perdagangan produk kayu Indonesia dengan Uni Eropa serta pentingnya mempertahankan mekanisme yang mendukung kelancaran akses pasar.

Meskipun FLEGT-VPA telah menghasilkan pengakuan terhadap sistem legalitas Indonesia, penerapannya tidak serta-merta menghilangkan seluruh tantangan dalam perdagangan produk kayu. Perbedaan kapasitas pelaku usaha tetap menjadi persoalan dalam pelaksanaan sistem verifikasi dan pemenuhan persyaratan pasar. Perusahaan besar memiliki sumber daya yang relatif lebih memadai untuk mengelola proses sertifikasi dan dokumentasi, sedangkan UMKM dapat menghadapi keterbatasan biaya, tenaga ahli, dan akses informasi. Kondisi tersebut menempatkan pemerintah Indonesia pada dua kepentingan yang perlu

dipertimbangkan secara bersamaan, yaitu mempertahankan akses perdagangan internasional dan memastikan bahwa kebijakan yang diambil tetap dapat diterapkan oleh pelaku usaha domestik. Oleh karena itu, keberhasilan kerja sama internasional tidak hanya dapat dilihat dari tercapainya kesepakatan dengan Uni Eropa, tetapi juga dari sejauh mana sistem yang disepakati dapat diterapkan oleh berbagai kelompok pelaku usaha di Indonesia.

Dinamika hubungan perdagangan Indonesia dan Uni Eropa selanjutnya mengalami perkembangan dengan disahkannya European Union Deforestation Regulation (EUDR) pada 2023. Berbeda dengan EUTR yang berfokus pada legalitas kayu, EUDR memperluas persyaratan dengan menekankan aspek bebas deforestasi, kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang relevan, serta penyediaan informasi geolokasi lahan produksi. EUDR menetapkan tanggal batas deforestasi pada 31 Desember 2020 (European Parliament & Council of the European Union, 2023). Perkembangan tersebut memperlihatkan perubahan cakupan persyaratan lingkungan Uni Eropa dalam perdagangan produk kehutanan. Bagi Indonesia, perubahan tersebut memunculkan persoalan mengenai sejauh mana sistem legalitas yang telah dibangun melalui SVLK dan FLEGT-VPA dapat mendukung pemenuhan persyaratan lingkungan yang lebih luas. Namun, EUDR perlu dibedakan dari EUTR karena keduanya memiliki dasar hukum, cakupan kewajiban, dan mekanisme kepatuhan yang berbeda.

Perkembangan dari EUTR menuju EUDR menunjukkan bahwa pengakuan terhadap sistem legalitas nasional melalui FLEGT-VPA tidak secara otomatis mencakup seluruh persyaratan yang muncul dalam regulasi Uni Eropa berikutnya.

Pengalaman Indonesia dalam menjalankan FLEGT-VPA menjadi relevan untuk memahami bagaimana pemerintah membangun posisi dalam menghadapi tuntutan regulatif dari mitra dagang. Di satu sisi, Indonesia memiliki kepentingan untuk mempertahankan pengakuan terhadap SVLK dan keberlanjutan akses pasar produk kayu. Di sisi lain, pemerintah perlu mempertimbangkan kemampuan pelaku usaha dalam memenuhi persyaratan perdagangan yang terus berkembang. Dengan demikian, persoalan yang dihadapi Indonesia tidak hanya terletak pada pemenuhan standar teknis, tetapi juga pada bagaimana pemerintah merumuskan strategi negosiasi yang dapat mempertemukan kepentingan internasional dengan kondisi domestik.

Dalam hubungan tersebut, strategi negosiasi Indonesia perlu dipahami melalui interaksi antara pemerintah dan berbagai aktor yang terlibat dalam perdagangan kayu. Pada tingkat internasional, Indonesia berhadapan dengan Uni Eropa yang memiliki kewenangan untuk menetapkan persyaratan bagi produk yang memasuki pasarnya. Indonesia, di sisi lain, memiliki kepentingan untuk memperoleh pengakuan terhadap sistem legalitas nasional dan mempertahankan keberlanjutan perdagangan. Pada tingkat domestik, pemerintah perlu mempertimbangkan kepentingan perusahaan besar, UMKM, asosiasi industri, serta organisasi masyarakat sipil yang terlibat dalam tata kelola kehutanan. Perbedaan kepentingan dan kapasitas para aktor tersebut dapat memengaruhi ruang gerak pemerintah dalam menentukan posisi negosiasinya. Oleh sebab itu, proses negosiasi tidak hanya berlangsung di antara pemerintah Indonesia dan Uni Eropa, tetapi juga

berkaitan dengan bagaimana pemerintah mengelola kepentingan berbagai aktor di dalam negeri.

Untuk memahami hubungan antara kedua tingkat tersebut, penelitian ini menggunakan perspektif Two-Level Games yang dikemukakan oleh Robert D. Putnam (1988). Perspektif ini menjelaskan bahwa negosiasi internasional berlangsung secara bersamaan dengan proses politik domestik. Pada Level I, pemerintah melakukan negosiasi dengan aktor internasional untuk mencapai kesepakatan yang dapat diterima oleh pihak-pihak yang terlibat. Sementara itu, pada Level II, pemerintah menghadapi proses penerimaan dan penyesuaian kesepakatan dengan kepentingan aktor domestik. Konsep win-set dalam perspektif ini merujuk pada kumpulan kemungkinan kesepakatan internasional yang dapat diterima oleh aktor domestik (Putnam, 1988). Dalam konteks penelitian ini, perspektif tersebut digunakan untuk menganalisis bagaimana kepentingan dan kapasitas aktor domestik Indonesia berkaitan dengan strategi pemerintah dalam bernegosiasi dengan Uni Eropa melalui FLEGT-VPA. Dengan demikian, negosiasi dipahami sebagai proses yang tidak hanya dipengaruhi oleh tuntutan eksternal, tetapi juga oleh kondisi politik dan kepentingan di dalam negeri.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian mengenai strategi negosiasi Indonesia dalam merespons tekanan regulatif EUTR melalui FLEGT-VPA menjadi penting untuk menjelaskan hubungan antara regulasi perdagangan internasional dan kepentingan nasional. EUTR menghadirkan persyaratan legalitas yang memengaruhi hubungan perdagangan produk kayu Indonesia dengan Uni Eropa, sedangkan FLEGT-VPA menyediakan mekanisme kerja sama yang memungkinkan

Indonesia memperoleh pengakuan terhadap sistem legalitas nasional melalui proses negosiasi. Pada saat yang sama, dinamika domestik turut membentuk ruang gerak pemerintah dalam merumuskan dan menjalankan strategi tersebut. Oleh karena itu, penelitian ini berfokus pada strategi negosiasi Indonesia dalam menghadapi tekanan regulatif EUTR melalui FLEGT-VPA, dengan menganalisis keterkaitan antara proses negosiasi internasional dan kepentingan aktor domestik menggunakan perspektif Two-Level Games Robert D. Putnam.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan diatas, maka dapat dirumuskan bahwa pertanyaan penelitian ini adalah:

Bagaimana strategi negosiasi Indonesia dalam merespons tekanan regulatif EUTR melalui skema FLEGT-VPA?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan, penelitian ini disusun untuk memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai respons dan strategi negosiasi Indonesia dalam menghadapi tekanan regulatif Uni Eropa di sektor perdagangan kayu. Fokus penelitian diarahkan pada pemanfaatan skema FLEGT-VPA sebagai instrumen diplomasi perdagangan dalam merespons penerapan EUTR, dengan mempertimbangkan dinamika kepentingan di tingkat internasional dan domestik. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini dibagi ke dalam tujuan umum dan tujuan khusus sebagai berikut.

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana Indonesia merumuskan dan menjalankan strategi negosiasi dalam menghadapi tekanan regulatif Uni Eropa melalui EUTR dengan memanfaatkan skema kerja sama FLEGT-VPA sebagai instrumen diplomasi dan tata kelola perdagangan kayu.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Mengidentifikasi bentuk tekanan regulatif yang muncul dari implementasi EUTR terhadap ekspor kayu Indonesia.
2. Menganalisis langkah-langkah strategis pemerintah Indonesia dalam merespons tekanan EUTR melalui pelaksanaan skema FLEGT-VPA.
3. Menganalisis dinamika faktor domestik dan internasional yang memengaruhi strategi negosiasi Indonesia dalam kerangka EUTR-FLEGT berdasarkan perspektif Two-Level Games.

1.4 Kegunaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan tujuan yang telah dijabarkan, penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara akademis maupun praktis sebagai berikut:

1.4.1 Kegunaan Akademis

Secara akademis, penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis terhadap kajian hubungan internasional, khususnya dalam memahami dinamika negosiasi perdagangan dan tekanan regulatif melalui

perspektif *Two-Level Games*. Kajian ini memperkaya literatur mengenai interaksi antara kebijakan lingkungan Uni Eropa dan respons strategis negara mitra dagang seperti Indonesia. Selain itu, penelitian ini menambah pemahaman mengenai bagaimana instrumen kerja sama seperti FLEGT-VPA berfungsi dalam konteks diplomasi ekonomi dan tata kelola kehutanan global. Penelitian ini juga dapat menjadi rujukan akademik bagi mahasiswa dan peneliti yang tertarik pada isu tata kelola sumber daya alam, diplomasi lingkungan, dan politik regulasi internasional. Secara keseluruhan, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan teori dan studi kasus dalam disiplin hubungan internasional.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini memberikan wawasan bagi pemerintah Indonesia dalam merumuskan strategi negosiasi yang lebih efektif menghadapi tekanan regulatif dari Uni Eropa. Temuan penelitian dapat menjadi masukan bagi pembuat kebijakan untuk memperkuat posisi Indonesia dalam implementasi FLEGT-VPA dan menilai dampak kebijakan seperti EUTR terhadap sektor industri kayu nasional. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat bagi pelaku usaha kehutanan karena membantu memahami perubahan standar pasar internasional serta implikasinya bagi rantai pasok. Informasi yang dihasilkan dapat meningkatkan kesiapan aktor industri dan lembaga sertifikasi dalam menyesuaikan diri terhadap tuntutan regulasi Uni Eropa. Pada akhirnya, penelitian ini mendukung upaya

sinkronisasi kebijakan dan tata kelola antara pemerintah, industri, dan mitra internasional.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Tinjauan Pustaka

Penelitian mengenai regulasi kehutanan Uni Eropa menunjukkan bahwa EUTR telah menjadi instrumen penting yang memengaruhi pola perdagangan kayu dari negara produsen seperti Indonesia. Brack (2014) serta Overdevest dan Zeitlin (2018) mencatat bahwa EUTR memperkuat persyaratan legalitas kayu dan meningkatkan standar ketelusuran rantai pasok global melalui mekanisme *due diligence*. Dampak tekanan regulatif ini juga dibahas oleh *Forest Trends* (2019), yang menekankan bahwa negara ASEAN menghadapi tantangan signifikan dalam menyesuaikan diri dengan standar Uni Eropa. Selain itu, Maryudi dan Myers (2018) menyatakan bahwa kebijakan kehutanan Uni Eropa sering bertindak sebagai *regulatory leverage*, memaksa negara produsen menerapkan reformasi tata kelola secara struktural. Literatur ini menunjukkan bahwa EUTR berfungsi bukan hanya sebagai kebijakan lingkungan, tetapi juga instrumen kekuasaan normatif Uni Eropa.

Dalam konteks kerja sama kehutanan, kajian mengenai FLEGT-VPA menunjukkan bahwa perjanjian ini berperan penting dalam reformasi tata kelola kayu di Indonesia. Cerutti et al. (2017) menemukan bahwa FLEGT-VPA memperkuat transparansi dan akuntabilitas melalui implementasi SVLK, sementara Obidzinski et al. (2014) menyoroti

tantangan harmonisasi regulasi dan kepatuhan pelaku usaha kecil. Overdevest dan Zeitlin (2020) berpendapat bahwa VPA memberikan ruang negosiasi yang lebih seimbang antara Uni Eropa dan negara produsen, namun Bartley (2022) menunjukkan bahwa ketimpangan kekuasaan tetap membatasi kemampuan negara berkembang dalam memengaruhi standar Uni Eropa. Studi-studi tersebut menegaskan bahwa FLEGT-VPA bukan hanya kerangka kerja teknis, tetapi juga arena politik di mana Indonesia membangun posisi tawarnya. Dengan demikian, VPA menjadi pintu utama bagi Indonesia dalam menghadapi tekanan regulatif yang muncul dari EUTR.

Literatur diplomasi lingkungan dan ekonomi global turut menjelaskan posisi Uni Eropa sebagai *normative power* yang mendorong negara lain mengikuti standar keberlanjutan yang ditetapkannya. Manners (2002) menyatakan bahwa Uni Eropa menggunakan kekuatan normatif untuk memproyeksikan nilai-nilai lingkungan melalui instrumen kebijakan seperti EUTR. Gibson (2020) menambahkan bahwa kebijakan lingkungan Uni Eropa sering bertindak sebagai hambatan non-tarif terselubung, terutama bagi negara berkembang yang menghadapi keterbatasan kapasitas teknis dan birokrasi. Di Indonesia, Zainal dan Fitriani (2021) menunjukkan bahwa tekanan regulasi Uni Eropa menuntut koordinasi lintas kementerian, yang sering terhambat karena perbedaan kepentingan politik domestik. Literatur ini menggarisbawahi bahwa respons Indonesia terhadap EUTR tidak semata-mata bersifat teknis, tetapi juga politis. Oleh karena itu,

memahami dinamika domestik menjadi penting dalam menganalisis strategi negosiasi Indonesia.

Beberapa penelitian menggunakan pendekatan *Two-Level Games* Putnam (1988) untuk menjelaskan bagaimana negara merespons tekanan eksternal sambil mempertahankan stabilitas dukungan domestik. Setiawan dan Purwaningrum (2022) menunjukkan bahwa dalam sengketa perdagangan, pemerintah Indonesia harus menyeimbangkan tekanan internasional, resistensi industri, serta agenda politik dalam negeri. Studi Schleicher dan Brack (2024) menegaskan bahwa meskipun Indonesia memiliki sistem legalitas kayu yang kuat, koordinasi antarlembaga dan transparansi data masih menjadi tantangan dalam memenuhi standar Uni Eropa. Literatur terbaru seperti Karsenty (2023) juga menunjukkan bahwa transisi dari EUTR menuju aturan yang lebih ketat seperti EUDR memperjelas bahwa tekanan regulatif Uni Eropa semakin meningkat. Namun, belum banyak penelitian yang menganalisis bagaimana Indonesia memanfaatkan kerangka FLEGT-VPA untuk menavigasi tekanan tersebut melalui perspektif *Two-Level Games*. Karena itu, penelitian ini bertujuan mengisi celah tersebut melalui analisis mendalam mengenai strategi negosiasi Indonesia dalam menghadapi EUTR sebagai instrumen tekanan regulasi.

Gap penelitian ini terletak pada masih terbatasnya kajian yang mengintegrasikan dinamika internasional dan domestik dalam menganalisis strategi respons Indonesia terhadap tekanan regulatif Uni Eropa di sektor

perdagangan produk kayu. Sebagian besar literatur sebelumnya lebih berfokus pada aspek kepatuhan terhadap standar legalitas, keberlanjutan rantai pasok, tata kelola kehutanan, atau dampak ekonomi dari penerapan regulasi Uni Eropa. Sementara itu, kajian yang secara khusus menganalisis hubungan antara tekanan regulatif yang berkembang dari EUTR menuju EUDR, posisi FLEGT-VPA dan SVLK sebagai instrumen strategis Indonesia, serta konfigurasi kepentingan aktor domestik melalui perspektif *Two-Level Games* masih terbatas. Oleh karena itu, terdapat ruang penelitian untuk memahami bagaimana tekanan internasional dan dinamika domestik secara simultan membentuk strategi negosiasi Indonesia dalam menghadapi perubahan regulasi Uni Eropa. Penelitian ini hadir untuk mengisi ruang tersebut dengan menganalisis strategi negosiasi Indonesia melalui hubungan antara tekanan regulatif Uni Eropa pada Level I dan pembentukan dukungan serta kepentingan domestik pada Level II.

1.5.2 Kerangka Pemikiran

Analisis kebijakan dalam hubungan internasional tidak dapat dilepaskan dari interaksi antara kepentingan ekonomi, tekanan regulatif, dan dinamika politik domestik. Dalam konteks perdagangan produk kehutanan, regulasi yang diterapkan oleh Uni Eropa dapat memengaruhi kebijakan negara mitra melalui persyaratan legalitas dan standar perdagangan yang harus dipenuhi untuk mempertahankan akses pasar. Penerapan EUTR menjadi salah satu bentuk tekanan regulatif tersebut karena mewajibkan pelaku usaha yang menempatkan kayu dan produk kayu di pasar Uni Eropa

untuk menerapkan sistem due diligence. Tekanan tersebut kemudian menjadi salah satu konteks yang perlu dipertimbangkan Indonesia dalam merumuskan kebijakan perdagangan produk kayunya dengan Uni Eropa.

Untuk menjelaskan pengaruh Uni Eropa dalam penerapan EUTR, penelitian ini menggunakan konsep Normative Power Europe yang dikemukakan oleh Ian Manners (2002). Konsep ini menjelaskan kemampuan Uni Eropa dalam membentuk dan menyebarluaskan norma dalam hubungan internasional, terutama norma yang berkaitan dengan supremasi hukum, tata kelola yang baik, dan perlindungan lingkungan. Dalam konteks penelitian ini, pengaruh normatif Uni Eropa dianalisis melalui tiga aspek, yaitu artikulasi norma, mekanisme penyebaran norma, dan respons terhadap norma. Artikulasi norma tercermin dalam penetapan standar legalitas kayu dan pencegahan perdagangan kayu ilegal melalui EUTR. Mekanisme penyebaran norma berlangsung melalui persyaratan perdagangan dan kerja sama bilateral, termasuk FLEGT-VPA. Sementara itu, respons terhadap norma dapat diamati melalui kebijakan Indonesia dalam mengembangkan dan menerapkan SVLK serta mengupayakan pengakuan atas sistem legalitas kayu nasional (Manners, 2002).

Penggunaan konsep Normative Power Europe dalam penelitian ini berfungsi untuk menjelaskan bagaimana Uni Eropa membentuk standar perdagangan kayu melalui regulasi yang diberlakukannya. Namun, respons Indonesia terhadap standar tersebut tidak dapat sepenuhnya dipahami sebagai akibat dari pengaruh normatif Uni Eropa. Pengembangan SVLK

juga berkaitan dengan kebutuhan domestik Indonesia dalam memperbaiki tata kelola kehutanan dan meningkatkan transparansi legalitas kayu. Selain itu, kepentingan ekonomi untuk mempertahankan akses pasar Uni Eropa turut menjadi pertimbangan dalam kebijakan Indonesia. Oleh karena itu, pengaruh normatif Uni Eropa dipahami sebagai salah satu faktor eksternal yang berinteraksi dengan kepentingan domestik Indonesia dalam membentuk respons kebijakannya.

Selanjutnya, penelitian ini menggunakan teori Two-Level Games yang dikemukakan oleh Robert D. Putnam (1988) untuk menganalisis strategi negosiasi Indonesia dalam merespons tekanan regulatif EUTR melalui FLEGT-VPA. Teori ini menjelaskan bahwa proses negosiasi internasional berlangsung secara bersamaan pada dua tingkatan, yaitu Level I sebagai arena negosiasi internasional dan Level II sebagai arena politik domestik. Pada Level I, pemerintah berhadapan dengan pemerintah atau aktor internasional lain dalam merundingkan suatu kesepakatan. Sementara itu, pada Level II, pemerintah harus mempertimbangkan kepentingan dan dukungan aktor domestik agar kesepakatan internasional yang dicapai dapat diterima dan dilaksanakan. Kedua level tersebut saling berkaitan karena posisi pemerintah dalam negosiasi internasional turut dipengaruhi oleh kondisi dan kepentingan domestik (Putnam, 1988).

Dalam penelitian ini, Level II merupakan titik awal untuk memahami pembentukan kepentingan dan batas penerimaan domestik Indonesia terhadap persyaratan perdagangan kayu Uni Eropa. Aktor yang

terlibat meliputi kementerian dan lembaga pemerintah terkait, asosiasi industri kayu dan mebel, perusahaan besar, UMKM, serta organisasi masyarakat sipil. Masing-masing aktor memiliki kepentingan dan kapasitas yang berbeda dalam menghadapi persyaratan legalitas kayu. Perusahaan besar umumnya memiliki sumber daya yang lebih memadai untuk memenuhi kebutuhan sertifikasi dan administrasi, sedangkan UMKM dapat menghadapi keterbatasan pembiayaan, sumber daya manusia, dan akses informasi. Perbedaan kepentingan serta kapasitas tersebut menjadi pertimbangan pemerintah dalam menentukan kebijakan yang dapat diterapkan tanpa mengabaikan keberlanjutan perdagangan produk kayu nasional.

Kepentingan dan dukungan aktor domestik tersebut kemudian dianalisis melalui konsep win-set, yaitu rentang kesepakatan internasional yang dapat diterima oleh aktor-aktor domestik. Dalam penelitian ini, win-set digunakan untuk menjelaskan bagaimana pemerintah Indonesia mempertimbangkan kepentingan pelaku usaha, kesiapan sistem legalitas nasional, dan kebutuhan mempertahankan akses pasar ketika menentukan posisi negosiasi. Apabila suatu kesepakatan sesuai dengan kepentingan dan kapasitas domestik, ruang penerimaan terhadap kesepakatan tersebut dapat menjadi lebih luas. Sebaliknya, apabila persyaratan yang dinegosiasikan menimbulkan beban yang tidak dapat dipenuhi oleh pelaku usaha atau tidak memperoleh dukungan domestik, ruang penerimaan terhadap kesepakatan tersebut dapat menjadi lebih terbatas. Dengan demikian, win-set menjadi

penghubung antara dinamika domestik dan posisi Indonesia dalam negosiasi internasional (Putnam, 1988).

Penerapan teori Two-Level Games secara khusus berlangsung ketika pemerintah Indonesia membawa kepentingan dan batas penerimaan domestik ke dalam proses negosiasi internasional pada Level I. Dalam konteks ini, pemerintah tidak hanya berhadapan dengan persyaratan legalitas kayu yang ditetapkan Uni Eropa, tetapi juga perlu memperjuangkan pengakuan terhadap sistem verifikasi legalitas kayu yang telah dikembangkan di Indonesia. Melalui FLEGT-VPA, Indonesia dan Uni Eropa membangun mekanisme kerja sama yang menghubungkan sistem legalitas nasional dengan persyaratan perdagangan di pasar Eropa. Oleh karena itu, strategi negosiasi Indonesia dapat dianalisis melalui cara pemerintah mengartikulasikan kepentingan nasional, memperjuangkan pengakuan SVLK, serta mencari kesepakatan yang dapat diterima oleh kedua pihak tanpa mengabaikan kepentingan domestik.

Hubungan antara kedua level tersebut tidak berhenti ketika kesepakatan internasional dicapai. Hasil negosiasi pada Level I perlu kembali dipertimbangkan dalam konteks domestik, terutama terkait kemampuan pemerintah dan pelaku usaha dalam melaksanakan kesepakatan. Dalam penelitian ini, penerapan FLEGT-VPA dan penerbitan FLEGT Licence menjadi bagian dari hasil konkret kerja sama Indonesia dan Uni Eropa. Penerbitan FLEGT Licence pertama Indonesia pada 15 November 2016 menunjukkan bahwa mekanisme tersebut telah memasuki

tahap implementasi. Namun, implementasi tersebut tetap perlu dianalisis dengan memperhatikan keterkaitan antara pengakuan internasional dan kesiapan domestik, bukan semata-mata dianggap sebagai bukti bahwa seluruh kepentingan aktor domestik telah terpenuhi.

Selain itu, perkembangan EUDR pada 2023 menjadi konteks perubahan regulasi Uni Eropa setelah penerapan EUTR. EUDR memperkenalkan persyaratan tambahan terkait produk bebas deforestasi dan ketertelusuran, sehingga menimbulkan tantangan baru bagi perdagangan produk kehutanan Indonesia. Perkembangan ini memperlihatkan bahwa pengakuan terhadap sistem legalitas kayu melalui FLEGT-VPA dalam kerangka EUTR tidak serta-merta menghilangkan tantangan yang muncul dari regulasi berikutnya. Meskipun demikian, EUDR dalam penelitian ini ditempatkan sebagai konteks perkembangan kebijakan Uni Eropa, sedangkan fokus analisis tetap diarahkan pada strategi negosiasi Indonesia dalam merespons tekanan regulatif EUTR melalui FLEGT-VPA.

Berdasarkan uraian tersebut, kerangka pemikiran penelitian ini menempatkan EUTR sebagai sumber tekanan regulatif dari Uni Eropa, yang pengaruh normatifnya dianalisis menggunakan konsep Normative Power Europe. Selanjutnya, respons Indonesia terhadap tekanan tersebut dianalisis menggunakan teori Two-Level Games, dengan memperhatikan interaksi antara kepentingan domestik pada Level II dan strategi negosiasi pada Level I. Konsep win-set digunakan untuk menjelaskan bagaimana kepentingan

dan dukungan domestik membentuk ruang kompromi pemerintah dalam perundingan internasional. Sementara itu, FLEGT-VPA dan SVLK diposisikan sebagai bagian dari instrumen kerja sama dan sistem legalitas yang digunakan Indonesia dalam memperjuangkan kepentingannya. Dengan kerangka tersebut, penelitian ini berupaya menjelaskan bagaimana tekanan regulatif Uni Eropa, dinamika kepentingan domestik, dan proses negosiasi internasional saling berhubungan dalam membentuk strategi negosiasi Indonesia.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Operasionalisasi konsep digunakan untuk menjelaskan bagaimana konsep-konsep teoretis dalam penelitian ini diterjemahkan ke dalam kerangka analisis yang lebih konkret. Tahapan ini penting agar konsep negosiasi, tekanan regulatif, serta dinamika domestik dan internasional dapat dianalisis secara sistematis dan konsisten dengan tujuan penelitian. Dalam penelitian ini, operasionalisasi konsep dibagi ke dalam dua bagian utama, yaitu definisi konseptual dan definisi operasional.

1.6.1 Definisi Konsep

Definisi konsep berguna untuk menjelaskan bagaimana kerangka pemikiran teoritis digunakan sebagai pisau analisis dalam membaca dan menjelaskan kasus penelitian. Definisi konsep ini berfungsi untuk memperjelas batasan makna setiap konsep yang digunakan agar tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda dalam proses analisis. Dalam penelitian ini, konsep utama yang digunakan adalah proses negosiasi di

wilayah internasional (Level I) dan proses negosiasi di wilayah domestik (Level II) yang merujuk pada teori *Two-Level Games* dan *Normative Power Europe*.

1.6.1.1 Proses Negosiasi di Wilayah Internasional (Level I)

Level internasional merujuk pada arena hubungan eksternal antara Indonesia dan Uni Eropa terkait penerapan EUTR sebagai instrumen tekanan regulatif terhadap produk kayu yang memasuki pasar Eropa. Pada level ini, pemerintah Indonesia berperan sebagai aktor utama yang menyampaikan posisi resmi negara melalui diplomasi bilateral, perundingan teknis, serta mekanisme formal dalam kerangka FLEGT-VPA (Obidzinski & Kusters, 2015). Level ini juga mencakup bagaimana Indonesia merespons tuntutan legalitas kayu, transparansi rantai pasok, dan persyaratan *due diligence* yang diwajibkan oleh Uni Eropa melalui EUTR. Dalam konteks teori *Two-Level Games* Putnam (1988), level internasional menggambarkan upaya pemerintah untuk mengamankan hasil negosiasi yang dapat diterima Uni Eropa sekaligus tetap kompatibel dengan kepentingan domestik. Oleh karena itu, level internasional didefinisikan sebagai ruang strategi negosiasi, penyampaian keberatan, dan diplomasi teknis Indonesia dijalankan untuk memperkuat posisi tawar terhadap tekanan regulatif EUTR.

1.6.1.2 Proses Negosiasi di Wilayah Domestik (Level II)

Level domestik merujuk pada arena internal Indonesia yang melibatkan berbagai aktor nasional seperti kementerian teknis, asosiasi industri kayu dan mebel, lembaga swadaya masyarakat lingkungan, serta pelaku usaha yang terdampak langsung oleh regulasi EUTR. Pada level ini, dinamika kepentingan, tuntutan, dan konflik antaraktor membentuk batas negosiasi atau *win-set* pemerintah Indonesia ketika berhadapan dengan Uni Eropa (Milner, 1997). Level domestik juga mencakup kapasitas internal seperti kesiapan industri memenuhi standar legalitas, efektivitas implementasi SVLK, serta dukungan politik terhadap strategi diplomasi yang diambil pemerintah. Dalam perspektif *Two-Level Games*, penerimaan atau resistensi domestik menentukan sejauh mana pemerintah memiliki ruang gerak dalam merundingkan isu-isu teknis dan regulatif dalam kerangka FLEGT-VPA (Putnam, 1988). Dengan demikian, level domestik didefinisikan sebagai arena yang membentuk legitimasi internal, kekuatan posisi tawar, dan arah strategi negosiasi Indonesia terhadap tekanan EUTR.

1.6.1.3 Normative Power Europe

Konsep Normative Power Europe yang dikemukakan oleh Ian Manners (2002) menjelaskan kapasitas Uni Eropa dalam membentuk dan menyebarluaskan norma melalui kebijakan, regulasi, serta hubungan kerja sama dengan aktor internasional.

Pengaruh normatif Uni Eropa tidak hanya diwujudkan melalui kekuatan ekonomi dan politik, tetapi juga melalui penyebaran prinsip-prinsip yang dianggap sebagai standar dalam hubungan internasional. Dalam konteks penelitian ini, Normative Power Europe digunakan untuk menjelaskan bagaimana Uni Eropa mendorong penerapan norma legalitas dan tata kelola kehutanan melalui European Union Timber Regulation (EUTR). Penyebaran norma tersebut tercermin dalam penetapan persyaratan legalitas kayu dan kewajiban due diligence bagi pelaku usaha yang menempatkan produk kayu di pasar Uni Eropa. Pengaruh normatif tersebut kemudian dianalisis melalui interaksi antara standar yang ditetapkan Uni Eropa dan kebijakan nasional Indonesia, khususnya pengembangan Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) serta pelaksanaan Forest Law Enforcement, Governance and Trade–Voluntary Partnership Agreement (FLEGT-VPA). Dengan demikian, Normative Power Europe didefinisikan sebagai kapasitas Uni Eropa dalam menyebarluaskan norma melalui instrumen regulasi dan kerja sama yang memengaruhi kebijakan negara mitra, tanpa mengesampingkan kepentingan domestik negara penerima (Manners, 2002).

1.6.2 Operasional Konsep

Melalui operasionalisasi konsep, penelitian ini menetapkan batasan analitis yang jelas untuk menilai proses negosiasi Indonesia dalam

merespons tekanan regulatif Uni Eropa melalui EUTR. Operasional konsep dalam penelitian ini dibagi ke dalam dua level utama, yaitu proses negosiasi di wilayah internasional (Level I) dan proses negosiasi di wilayah domestik (Level II), sesuai dengan kerangka teori *Two-Level Games* dan *Normative Power Europe*.

1.6.2.1 Proses Negosiasi di Wilayah Internasional (Level I)

Konsep internasional dioperasionalisasikan melalui indikator yang menggambarkan bagaimana EUTR bekerja sebagai instrumen tekanan regulatif yang memengaruhi posisi tawar Indonesia dalam perdagangan kayu. Indikator utama mencakup ketentuan-ketentuan inti dalam EUTR seperti kewajiban *due diligence*, persyaratan *traceability* yang menuntut asal-usul kayu dapat ditelusuri secara lengkap, serta ketentuan standar legalitas yang harus dipenuhi untuk memasuki pasar Uni Eropa. Tekanan regulatif ini dioperasionalkan melalui analisis terhadap bagaimana EUTR memaksa negara produsen, termasuk Indonesia, untuk menyesuaikan tata kelola kehutanan nasional agar kompatibel dengan regulasi Uni Eropa, sehingga menciptakan hubungan yang bersifat asimetris antara negara eksportir dan pasar Eropa. Selain itu, operasionalisasi Level I juga mencakup respons formal Uni Eropa terhadap upaya diplomasi Indonesia dalam kerangka FLEGT-VPA, termasuk pengakuan atau penilaian mereka terhadap efektivitas SVLK sebagai sistem verifikasi legalitas kayu nasional. Hasil

sementara negosiasi diukur dari perkembangan dialog teknis, pernyataan bersama, serta perubahan sikap Uni Eropa terhadap kesetaraan kebijakan kehutanan Indonesia, yang menunjukkan apakah tekanan regulatif tersebut dapat dinegosiasikan atau tetap menjadi hambatan eksternal.

1.6.2.2 Proses Negosiasi di Wilayah Domestik (Level II)

Konsep domestik dioperasionisasikan melalui indikator yang memetakan dinamika politik internal dan kesiapan nasional dalam merespons tekanan EUTR melalui skema FLEGT-VPA. Indikator pertama mencakup aktor domestik dan kepentingan masing-masing, termasuk asosiasi industri kayu dan mebel seperti ASMINDO dan APKI yang mengutamakan perlindungan daya saing ekspor, kementerian teknis seperti KLHK, Kemendag, dan Kemenlu yang berperan dalam penyusunan strategi negosiasi, serta LSM lingkungan yang mendorong penguatan tata kelola hutan dan peningkatan transparansi. Operasionalisasi Level II juga mencakup pengukuran kapasitas nasional, seperti sejauh mana pelaku industri telah memenuhi standar SVLK, kesiapan mereka menyesuaikan diri dengan tuntutan EUTR, dan tingkat keberlanjutan rantai pasok kayu di tingkat produsen. Konsolidasi politik domestik diukur melalui rapat koordinasi antar kementerian, proses harmonisasi kebijakan lintas lembaga, serta potensi resistensi dari sektor bisnis yang merasa terbebani oleh persyaratan regulatif baru. Terakhir,

pembentukan *win-set* domestik dianalisis melalui variasi dukungan atau penolakan terhadap kebijakan tertentu, keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan lingkungan, serta seberapa besar konfigurasi domestik tersebut memperkuat atau justru mempersempit ruang negosiasi Indonesia di tingkat internasional. Dengan operasional konsep ini, penelitian dapat menelusuri bagaimana dinamika regulasi global dan kondisi domestik saling berinteraksi dalam membentuk respons negosiasi Indonesia melalui FLEGT-VPA.

1.6.2.3 Normative Power Europe

Konsep Normative Power Europe dioperasionisasikan melalui indikator yang menggambarkan proses penyebaran norma Uni Eropa serta pengaruhnya terhadap kebijakan legalitas kayu Indonesia. Indikator pertama adalah artikulasi norma, yang dianalisis melalui ketentuan EUTR mengenai legalitas kayu dan kewajiban *due diligence* sebagai bentuk penetapan standar yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha dalam perdagangan kayu di pasar Uni Eropa. Indikator kedua adalah mekanisme penyebaran norma, yang ditelusuri melalui penggunaan instrumen regulasi perdagangan dan hubungan kerja sama antara Uni Eropa dengan Indonesia, khususnya melalui EUTR dan FLEGT-VPA. Indikator ketiga adalah respons terhadap norma, yang dianalisis melalui pengembangan dan penerapan SVLK serta upaya Indonesia memperoleh pengakuan Uni

Eropa terhadap sistem legalitas kayu nasional melalui FLEGT-VPA. Analisis terhadap indikator tersebut digunakan untuk mengidentifikasi keterkaitan antara standar yang ditetapkan Uni Eropa dan respons kebijakan Indonesia, termasuk sejauh mana persyaratan regulatif tersebut selaras dengan kepentingan nasional. Dengan demikian, operasionalisasi Normative Power Europe dalam penelitian ini berfokus pada artikulasi norma, mekanisme penyebaran norma, dan respons Indonesia terhadap norma legalitas kayu Uni Eropa, bukan untuk mengukur keberhasilan atau besarnya pengaruh normatif secara kuantitatif (Manners, 2002).

1.7 Argumen Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan yang telah diuraikan, penelitian ini berangkat dari argumen bahwa regulasi Uni Eropa di sektor perdagangan produk kayu merupakan bentuk tekanan regulatif eksternal yang memengaruhi strategi dan posisi Indonesia dalam hubungan perdagangan kehutanan. Penerapan EUTR menetapkan standar legalitas bagi produk kayu yang memasuki pasar Uni Eropa, sedangkan perkembangan menuju EUDR memperluas tuntutan tersebut melalui persyaratan bebas deforestasi dan ketertelusuran yang lebih ketat. Perubahan regulasi tersebut menciptakan tantangan bagi negara produsen, termasuk Indonesia, karena standar yang ditetapkan Uni Eropa terus berkembang dan tidak seluruhnya dapat dipenuhi secara otomatis oleh instrumen verifikasi nasional yang telah dibangun sebelumnya, khususnya SVLK. Kondisi ini menunjukkan bahwa regulasi Uni Eropa tidak hanya berfungsi sebagai kebijakan

lingkungan dan perdagangan, tetapi juga sebagai bentuk tekanan eksternal yang memengaruhi dinamika hubungan dan negosiasi antara Indonesia dan Uni Eropa.

Selanjutnya, penelitian ini berargumen bahwa FLEGT-VPA merupakan instrumen strategis yang memberikan Indonesia modal institusional dan diplomatik dalam menghadapi tekanan regulatif Uni Eropa. Melalui kerja sama tersebut, sistem legalitas kayu Indonesia memperoleh pengakuan melalui mekanisme FLEGT *Licence* sehingga produk kayu Indonesia memiliki posisi khusus dalam kerangka EUTR. Namun, perkembangan menuju EUDR menunjukkan bahwa pengakuan terhadap legalitas melalui FLEGT-VPA tidak secara otomatis menjawab seluruh persyaratan regulasi baru yang mencakup aspek bebas deforestasi dan ketertelusuran yang lebih luas. Oleh karena itu, penelitian ini memandang bahwa FLEGT-VPA tidak hanya perlu dipahami sebagai mekanisme teknis perdagangan, tetapi juga sebagai modal strategis yang dapat digunakan Indonesia untuk mempertahankan ruang kebijakan dan posisi tawarnya dalam menghadapi perkembangan regulasi Uni Eropa. Lebih jauh, penelitian ini berargumen bahwa strategi negosiasi Indonesia dalam menghadapi tekanan regulatif Uni Eropa tidak dapat dipisahkan dari dinamika domestik yang membentuk posisi pemerintah di tingkat internasional. Pemerintah harus mempertimbangkan kepentingan berbagai aktor domestik, seperti kementerian dan lembaga terkait, pelaku industri kayu dan mebel, pelaku usaha kecil dan menengah, serta organisasi masyarakat sipil. Perbedaan kapasitas dan kepentingan antaraktor tersebut menciptakan batas sekaligus dukungan terhadap posisi yang dapat dibawa pemerintah dalam menghadapi Uni Eropa. Dalam kerangka teori *Two-Level Games*, konfigurasi

kepentingan domestik tersebut menentukan ruang kesepakatan atau *win-set* yang dimiliki pemerintah dalam melakukan negosiasi internasional.

Dengan demikian, penelitian ini berangkat dari argumen utama bahwa strategi Indonesia terhadap tekanan regulatif Uni Eropa merupakan hasil dari interaksi simultan antara tekanan eksternal pada tingkat internasional dan dinamika kepentingan pada tingkat domestik. Keberhasilan Indonesia tidak semata-mata ditentukan oleh kemampuannya mengubah regulasi Uni Eropa, tetapi oleh kemampuannya mempertahankan kepentingan nasional, memanfaatkan SVLK dan FLEGT-VPA sebagai modal negosiasi, serta membangun ruang penerimaan domestik terhadap tuntutan internasional. Berdasarkan argumen tersebut, penelitian ini memandang bahwa strategi Indonesia dapat menghasilkan keberhasilan yang bersifat parsial, yaitu kemampuan mempertahankan ruang kebijakan dan memperoleh pengakuan terhadap sistem nasional, meskipun Indonesia tetap menghadapi keterbatasan dalam memengaruhi arah substantif perkembangan regulasi Uni Eropa.

1.8 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode kualitatif digunakan untuk memahami dan menjelaskan suatu fenomena secara mendalam melalui penafsiran terhadap data yang berbentuk teks, dokumen, dan narasi. Dalam penelitian ini, metode kualitatif digunakan untuk menganalisis strategi negosiasi Indonesia dalam menghadapi tekanan regulatif Uni Eropa di sektor perdagangan produk kayu, khususnya dalam perkembangan kebijakan dari EUTR menuju EUDR. Analisis dilakukan secara deskriptif dan eksplanatif dengan

menekankan pada dokumen kebijakan, regulasi, perjanjian kerja sama, laporan institusional, serta literatur akademik yang relevan. Metode ini dipilih karena penelitian berfokus pada proses, dinamika, dan interaksi antara tekanan regulatif internasional dengan kepentingan aktor domestik Indonesia. Dengan menggunakan perspektif *Two-Level Games* Robert Putnam, penelitian ini menganalisis hubungan antara dinamika negosiasi pada tingkat internasional dan proses pembentukan kepentingan serta penerimaan pada tingkat domestik.

1.8.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian eksplanatif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian eksplanatif digunakan untuk menjelaskan hubungan antara perubahan regulasi Uni Eropa dan strategi respons Indonesia dalam mempertahankan kepentingannya di sektor perdagangan kehutanan. Penelitian ini berupaya menjelaskan bagaimana tekanan regulatif yang berasal dari Uni Eropa memengaruhi kebijakan domestik, posisi tawar, serta strategi negosiasi Indonesia. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti memahami konteks dan dinamika hubungan antara regulasi perdagangan, tata kelola kehutanan, dan kepentingan domestik secara lebih mendalam. Penelitian ini tidak berfokus pada pengukuran hubungan antarvariabel secara statistik, melainkan pada penjelasan mengenai proses dan hubungan antaraktor yang membentuk strategi Indonesia.

Penelitian ini juga menggunakan pendekatan studi kasus dengan fokus pada respons Indonesia terhadap regulasi kehutanan Uni Eropa,

khususnya perkembangan dari EUTR menuju EUDR. Studi kasus dipilih karena memungkinkan penelitian dilakukan secara mendalam terhadap suatu fenomena dalam konteks tertentu. Dalam penelitian ini, kasus tersebut digunakan untuk memahami bagaimana Indonesia memanfaatkan SVLK dan kerja sama FLEGT-VPA sebagai instrumen dalam menghadapi tuntutan regulatif Uni Eropa melalui perspektif *Two-Level Games* (Putnam, 1988).

1.8.2 Situs Penelitian

Penelitian ini dilakukan melalui studi dokumen dan studi kepustakaan yang diakses secara daring dan dilaksanakan di Semarang, Jawa Tengah. Situs penelitian dalam penelitian ini tidak merujuk pada lokasi penelitian lapangan tertentu, melainkan pada ruang kebijakan dan hubungan perdagangan antara Indonesia dan Uni Eropa yang terdokumentasi dalam berbagai sumber tertulis. Pemilihan situs penelitian tersebut didasarkan pada karakter penelitian yang berfokus pada kebijakan internasional, regulasi perdagangan, dan dinamika negosiasi. Data utama penelitian tersedia dalam bentuk regulasi, dokumen kerja sama internasional, laporan pemerintah, publikasi lembaga internasional, serta literatur akademik. Dengan demikian, penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian berbasis kepustakaan dan dokumen (*library-based research*).

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah aktor-aktor yang memiliki peran dan kepentingan dalam pembentukan respons Indonesia

terhadap tekanan regulatif Uni Eropa di sektor kehutanan. Aktor tersebut meliputi Uni Eropa sebagai pembentuk regulasi EUTR dan EUDR serta pemerintah Indonesia, khususnya kementerian dan lembaga yang berkaitan dengan pengelolaan kehutanan, perdagangan, dan diplomasi. Selain aktor negara, penelitian ini juga menganalisis pelaku usaha di sektor kehutanan dan industri produk kayu, asosiasi industri, serta organisasi masyarakat sipil yang memiliki keterkaitan dengan implementasi SVLK dan tata kelola kehutanan. Aktor-aktor tersebut dianalisis berdasarkan peran, kepentingan, dan pengaruhnya dalam dinamika domestik maupun internasional. Dalam perspektif *Two-Level Games*, Uni Eropa dan proses hubungan internasional ditempatkan dalam konteks Level I, sedangkan pemerintah Indonesia dan berbagai aktor domestik dianalisis dalam konteks Level II. Pembagian tersebut digunakan untuk memahami bagaimana kepentingan domestik dan tekanan internasional secara bersama-sama membentuk strategi negosiasi Indonesia.

1.8.4 Jenis Data

Berdasarkan pendekatan kualitatif, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif yang berbentuk kata, kalimat, narasi, dan informasi tertulis. Data tersebut mencakup regulasi dan dokumen kebijakan Uni Eropa, perjanjian internasional, dokumen pemerintah Indonesia, laporan institusional, pernyataan resmi, serta publikasi akademik yang berkaitan dengan EUTR, EUDR, FLEGT-VPA, dan SVLK. Data kualitatif digunakan karena penelitian ini berupaya memahami makna, kepentingan,

dan strategi yang terdapat di balik kebijakan dan proses negosiasi. Selain itu, data statistik perdagangan dan informasi kuantitatif lainnya dapat digunakan secara terbatas sebagai data pendukung untuk memberikan gambaran mengenai konteks hubungan perdagangan produk kayu Indonesia dengan Uni Eropa.

1.8.5 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder diperoleh melalui dokumen, publikasi, laporan, dan literatur yang telah diterbitkan oleh lembaga atau pihak yang relevan. Sumber data utama dalam penelitian ini meliputi dokumen resmi Uni Eropa, seperti regulasi EUTR dan EUDR, dokumen kerja sama FLEGT-VPA, serta publikasi dan laporan dari institusi Uni Eropa. Penelitian ini juga menggunakan dokumen dan publikasi resmi pemerintah Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan SVLK, perdagangan produk kehutanan, dan respons Indonesia terhadap regulasi Uni Eropa. Selain sumber resmi, penelitian ini menggunakan literatur akademik berupa buku, artikel jurnal, dan penelitian terdahulu yang membahas *Two-Level Games*, perdagangan internasional, tata kelola kehutanan, FLEGT-VPA, dan dampak regulasi Uni Eropa terhadap negara produsen. Laporan dari organisasi internasional dan lembaga independen juga digunakan sebagai sumber pendukung untuk memperoleh informasi dan perspektif yang lebih beragam.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi dokumen dan studi kepustakaan. Studi dokumen dilakukan dengan mengumpulkan dan menelaah berbagai dokumen tertulis yang relevan dengan fokus penelitian, seperti regulasi Uni Eropa, perjanjian internasional, dokumen kerja sama FLEGT-VPA, kebijakan pemerintah Indonesia, laporan institusional, dan pernyataan resmi. Selanjutnya, studi kepustakaan dilakukan melalui pengumpulan literatur akademik, seperti buku, artikel jurnal, dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan strategi negosiasi, *Two-Level Games*, perdagangan internasional, dan tata kelola kehutanan. Literatur tersebut digunakan untuk membangun landasan konseptual sekaligus mendukung interpretasi terhadap fenomena yang diteliti. Dokumen dan literatur yang telah dikumpulkan kemudian diseleksi berdasarkan relevansi, kredibilitas sumber, serta keterkaitannya dengan fokus penelitian. Pengumpulan data dilakukan secara sistematis untuk memperoleh informasi mengenai tekanan regulatif Uni Eropa, respons kebijakan Indonesia, kepentingan aktor domestik, serta strategi negosiasi yang dilakukan Indonesia.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini dianalisis menggunakan analisis tematik (*thematic analysis*). Analisis dilakukan dengan mengidentifikasi, mengelompokkan, dan menginterpretasikan tema-tema utama yang berkaitan dengan fokus penelitian. Tema tersebut meliputi

tekanan regulatif Uni Eropa, respons kebijakan Indonesia, kepentingan aktor domestik, peran SVLK dan FLEGT-VPA, serta strategi negosiasi Indonesia dalam menghadapi perkembangan regulasi dari EUTR menuju EUDR. Proses analisis dimulai dengan mengumpulkan dan membaca dokumen serta literatur yang relevan. Selanjutnya, data dikategorikan berdasarkan tema dan keterkaitannya dengan pertanyaan penelitian. Hasil pengelompokan tersebut kemudian diinterpretasikan menggunakan perspektif *Two-Level Games* Robert Putnam (1988). Dalam kerangka *Two-Level Games*, analisis dilakukan pada dua tingkat. Pertama, Level I digunakan untuk menganalisis hubungan dan dinamika antara Indonesia dengan Uni Eropa, termasuk tekanan regulatif yang muncul melalui EUTR dan perkembangan menuju EUDR. Kedua, Level II digunakan untuk menganalisis dinamika domestik Indonesia, khususnya kepentingan pemerintah, pelaku usaha, dan aktor lainnya dalam merespons tuntutan regulatif tersebut.

Selanjutnya, hasil analisis pada kedua tingkat tersebut dihubungkan untuk menjelaskan pembentukan *domestic win-set* Indonesia. Konsep *win-set* digunakan untuk memahami batas ruang kebijakan dan kesepakatan yang dapat diterima oleh aktor domestik sekaligus memungkinkan Indonesia mempertahankan kepentingannya dalam hubungan dengan Uni Eropa. Dengan demikian, analisis tidak hanya menjelaskan isi kebijakan, tetapi juga menjelaskan bagaimana interaksi antara tekanan internasional dan kepentingan domestik membentuk strategi negosiasi

Indonesia. Interpretasi data dilakukan dengan membandingkan informasi dari berbagai sumber untuk memperoleh pemahaman yang lebih menyeluruh. Hasil analisis kemudian disusun secara deskriptif dan eksplanatif untuk menjelaskan hubungan antara perkembangan regulasi Uni Eropa, respons domestik Indonesia, dan strategi negosiasi yang dilakukan pemerintah.

1.8.8 Kualitas Data

Kualitas data dalam penelitian ini dijaga melalui penggunaan sumber data yang kredibel dan relevan serta melalui perbandingan antara berbagai sumber. Kredibilitas data diperkuat melalui triangulasi sumber, yaitu membandingkan informasi yang diperoleh dari dokumen resmi Uni Eropa, dokumen pemerintah Indonesia, literatur akademik, serta laporan lembaga independen. Dalam penelitian berbasis dokumen, pemilihan sumber juga mempertimbangkan otentisitas, kredibilitas, representativitas, dan makna dokumen. Otentisitas dokumen diperhatikan dengan mengutamakan dokumen yang diterbitkan oleh institusi resmi atau sumber akademik yang terpercaya. Kredibilitas dijaga dengan membandingkan informasi dari beberapa sumber yang relevan. Representativitas diperhatikan dengan menggunakan sumber yang menggambarkan berbagai aspek dan aktor dalam isu yang diteliti, sedangkan makna dokumen dianalisis dengan mempertimbangkan konteks kebijakan dan hubungan Indonesia dengan Uni Eropa. Selain itu, proses pengumpulan dan analisis data dilakukan secara sistematis agar interpretasi yang dihasilkan dapat

ditelusuri berdasarkan sumber yang digunakan. Dengan demikian, kualitas penelitian tidak hanya bergantung pada jumlah dokumen yang digunakan, tetapi juga pada relevansi, kredibilitas, dan konsistensi antara data, kerangka teori, dan hasil analisis penelitian.