

## Tinjauan TBT Agreement terhadap EUDR dan Implikasinya bagi Perdagangan Komoditas Indonesia

Defrina Chalista Mumpuni\*, Huala Adolf, Prita Amalia

Universitas Padjadjaran, Indonesia

Email: [defrinachalista21@gmail.com](mailto:defrinachalista21@gmail.com)\*, [huala.adolf@unpad.ac.id](mailto:huala.adolf@unpad.ac.id), [prita.amalia@unpad.ac.id](mailto:prita.amalia@unpad.ac.id)

---

### Keywords:

EUDR; TBT Agreement; green protectionism.

---

### Abstract

*The European Union Deforestation Regulation (EUDR) has raised serious concerns for land-based commodity-exporting countries, including Indonesia, as it requires proof that products entering the EU market are deforestation-free. Amid the growing trend of unilateral environmental regulations from developed countries, a fundamental question arises regarding EUDR's compatibility with international trade law, particularly the WTO Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement). This study examines whether EUDR qualifies as a technical regulation under Annex 1.1 of the TBT Agreement, and whether its risk benchmarking mechanism and the absence of equivalence provisions for existing national certification schemes violate the non-discrimination and proportionality obligations under Articles 2.1 and 2.2. This study employs a normative legal research method with conceptual, case-based, and comparative approaches. The findings indicate that EUDR qualifies as a technical regulation, notwithstanding the unresolved debate in WTO jurisprudence on whether the deforestation-free requirement constitutes a product characteristic or a non-product-related PPM. The unilateral risk benchmarking mechanism generates de facto discrimination in potential violation of Article 2.1, while the absence of an equivalence mechanism renders EUDR more trade-restrictive than necessary, thereby potentially breaching Article 2.2. In response, Indonesia must adopt a coordinated strategic approach encompassing domestic capacity-building, ISPO reform, and systematic engagement with WTO dispute settlement mechanisms.*

---

### Kata Kunci:

EUDR; TBT Agreement; Green Protectionism.

---

### Abstrak

European Union Deforestation Regulation (EUDR) telah menimbulkan kekhawatiran serius bagi negara-negara pengekspor komoditas berbasis lahan, termasuk Indonesia, mengingat regulasi ini mensyaratkan pembuktian bahwa produk yang masuk ke pasar Uni Eropa bebas dari deforestasi. Di tengah meningkatnya regulasi lingkungan unilateral dari negara-negara maju, muncul pertanyaan mendasar mengenai kesesuaian EUDR dengan kerangka hukum perdagangan internasional, khususnya Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement) WTO. Penelitian ini mengkaji apakah EUDR dapat dikualifikasikan sebagai technical regulation berdasarkan Annex 1.1 TBT Agreement, serta apakah mekanisme risk benchmarking dan ketiadaan ekuivalensi bagi skema sertifikasi nasional melanggar kewajiban non-diskriminasi dan proporsionalitas

dalam Article 2.1 dan 2.2. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, kasus, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa EUDR dapat dikualifikasikan sebagai technical regulation, meskipun perdebatan mengenai status persyaratan deforestation-free sebagai product characteristic atau non-product-related PPM belum terselesaikan dalam yurisprudensi WTO. Mekanisme risk benchmarking unilateral terbukti menimbulkan diskriminasi de facto yang berpotensi melanggar Article 2.1, sementara absennya mekanisme ekuivalensi menjadikan EUDR lebih membatasi perdagangan dari yang sesungguhnya diperlukan sehingga berpotensi melanggar Article 2.2. Sebagai respons, Indonesia perlu mengambil langkah strategis yang terkoordinasi, mencakup penguatan kapasitas domestik, reformasi ISPO, dan pemanfaatan mekanisme penyelesaian sengketa WTO secara sistematis.

---

## **PENDAHULUAN**

Perubahan iklim merupakan fenomena tak terhindarkan yang menghadang masyarakat global, di mana aktivitas sehari-hari manusia secara tidak langsung berkontribusi sebagai penyumbang karbon terbesar. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) melaporkan bahwa aktivitas manusia telah menyebabkan peningkatan pemanasan global secara signifikan sebesar 1,0°C yang kemungkinan akan terus meningkat hingga mencapai 1,5°C pada tahun 2040 apabila tidak ada perubahan (Adinegara et al., 2020; Adolf, 2009; Ali, 2014; Amalia & Pratama, 2020). Para ilmuwan pun memprediksi bahwa suhu global akan terus meningkat dalam beberapa dekade mendatang, dengan kemungkinan lebih dari 50% mencapai atau bahkan melampaui ambang batas (Myles, 2018; OECD/ITF, 2015; Trade, 1947). Percepatan ini didorong oleh berbagai faktor dari aktivitas manusia, dengan perdagangan global menjadi salah satu kontributor yang signifikan. Hal ini disebabkan oleh intensitas kegiatan ekspor-impor antarnegara yang melibatkan transportasi melalui jalur darat, udara, maupun laut, yang secara kumulatif telah menyumbang lebih dari 7% dari total emisi global (Change, 2015; Council, 2023; Organization, 1994, 2020). Tidak hanya dari sisi transportasi, aktivitas perdagangan komoditas yang berbasis sumber daya alam turut mendorong deforestasi global secara masif. Food and Agriculture Organization (FAO) mencatat bahwa dalam tiga dekade terakhir, area hutan yang hilang akibat deforestasi global telah melampaui luas wilayah Uni Eropa itu sendiri, dan sepersepuluh dari kerusakan tersebut didorong langsung oleh permintaan pasar Eropa (Organization, 2001, 2002, 2007, 2014). Menghadapi realitas kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipungkiri lagi, masyarakat global akhirnya tergerak untuk melakukan perubahan fundamental dalam upaya pemulihan iklim melalui Paris Agreement 2015. Perjanjian bersejarah ini menjadi titik balik komitmen masyarakat global dalam menangani perubahan iklim secara masif, melibatkan hampir 200 negara dengan misi utama mencapai net zero emission (NZE) baik dalam skala nasional maupun global (Organization, 1998, 2012a, 2012b, 2012c).

Menanggapi misi ambisius tersebut, Uni Eropa selaku kekuatan ekonomi global mengambil langkah proaktif melalui perumusan European Green Deal pada Desember 2019. Program transformatif ini bertujuan menjadikan Eropa sebagai benua pertama yang mencapai netralitas karbon pada tahun 2050 melalui serangkaian tahapan transformasi sistematis

(Hardiawan & Sutrisno, 2025; Organization, 2010, 2013, 2024). Misi utama program ini adalah mengurangi emisi sebesar 3,3% per tahun hingga 2030 dengan target spesifik pengurangan emisi 32 juta ton CO<sub>2</sub>e per tahun. Salah satu manifestasi konkret dari program ini adalah perumusan European Union Deforestation Regulation (EUDR), sebuah regulasi yang memicu gejolak di industri komoditas global. EUDR dirancang dengan tujuan strategis untuk mengurangi deforestasi dengan memberlakukan persyaratan ketat bagi perusahaan yang mengimpor atau mengekspor komoditas terkait seperti minyak kelapa sawit, kopi, kakao, kedelai, kayu, dan produk turunannya ke pasar Uni Eropa. Regulasi ini mengatur standarisasi dan mekanisme teknis yang cukup ketat, mencakup kewajiban traceability hingga tingkat petak lahan, penyediaan koordinat geografis atau geolocation, due diligence system, risk benchmarking, dan larangan produk dari lahan yang dideforestasi setelah cut-off date 31 Desember 2020. Meskipun semula dijadwalkan mulai berlaku pada 30 Desember 2025, implementasi regulasi ini kemudian secara resmi ditunda menjadi 30 Desember 2026 bagi perusahaan besar, serta 30 Juni 2027 bagi usaha kecil dan mikro (UMKM) (Magnaghi, 2026; Mavroidis & Sapir, 2024; Ogunyemi, 2018).

Implementasi EUDR memunculkan kontroversi besar di forum perdagangan internasional. Indonesia, sebagai negara produsen komoditas tropis terbesar yang mencakup kelapa sawit, kopi, kakao, dan produk kehutanan, menghadapi risiko ekonomi dan sosial yang signifikan di hampir seluruh sektor komoditas ekspornya (Commission, 2019; Rathore & Singh, 2025). Tantangan serupa dirasakan pula oleh negara-negara produsen utama lainnya, seperti Brasil yang notabene merupakan eksportir kedelai dan daging sapi terbesar dunia, Pantai Gading dan Ghana sebagai pemasok lebih dari 60% kebutuhan kakao global, serta Vietnam dan Ethiopia sebagai produsen kopi terkemuka, semuanya menghadapi beban kepatuhan yang substansial di bawah rezim EUDR. The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) secara eksplisit menyatakan bahwa EUDR berdampak tidak proporsional terhadap negara-negara miskin dan rentan, terutama produsen kecil yang tidak memiliki kapasitas kelembagaan, teknis, dan finansial untuk memenuhi persyaratan regulasi ini. Bahkan di level negara maju sekalipun, American Forest & Paper Association (AF&PA) menyebut EUDR sebagai non-tariff trade barrier yang mengancam ekspor produk kehutanan Amerika Serikat senilai lebih dari 3,5 miliar USD per tahun ke Uni Eropa, dan Kantor Perwakilan Dagang Amerika Serikat pun secara resmi mengidentifikasi EUDR sebagai hambatan perdagangan (Marzuki, 2017; Muhaimin, 2020).

Fenomena ini diidentifikasi oleh para akademisi dan pelaku pasar sebagai anticipation effect, yakni penyesuaian perilaku perdagangan yang didorong olehantisipasi dan ketidakpastian regulasi sejak EUDR diumumkan, bukan akibat langsung pemberlakuannya. Tren ini mencerminkan pola yang lebih luas yang dirasakan oleh seluruh negara pengekspor komoditas yang tercakup EUDR. Hal ini menunjukkan bahwa bahkan sebelum regulasi berlaku secara efektif, EUDR berpotensi menjelma menjadi obstacle to international trade yang nyata dan terukur.

Gelombang penolakan dari negara-negara pun meluas dan melahirkan berbagai bentuk resistensi yang dikemukakan melalui forum, koalisi, maupun surat. Pada September 2023, tujuh belas negara berkembang yang tergabung dalam Like-Minded Countries menyampaikan Joint Letter kepada para pemimpin Uni Eropa dimana mereka secara konsisten mengkritik pendekatan EUDR yang dinilai unilateral dan one-size-fits-all tanpa mempertimbangkan

perbedaan kapasitas, kondisi, dan upaya yang telah dilakukan oleh masing-masing negara produsen. Selain itu, Indonesia dan Malaysia secara khusus menyuarakan keberatan melalui Joint Task Force ke Brussels untuk menyampaikan potensi implikasi dari EUDR apabila tetap dipaksakan berlaku bagi negara-negara produsen. Yang lebih mengejutkan, resistensi ini bahkan ikut datang dari dalam Uni Eropa sendiri. Pada Maret 2024, tujuh negara anggota Uni Eropa seperti Austria, Italia, dan Polandia secara kompak mempertanyakan proporsionalitas dan kelayakan dari persyaratan teknis dari EUDR dalam forum AGRIFISH Council dan mendesak Komisi Eropa untuk mengambil langkah nyata. Kritik ini pun semakin memuncak pada Juli 2025, ketika para menteri pertanian dari delapan belas negara anggota Uni Eropa, di antaranya Austria, Italia, Polandia, Swedia, dan Irlandia, secara bersama menyampaikan joint letter kepada Komisi Eropa yang mendesak agar EUDR dimasukkan ke dalam agenda simplification plans dan implementasinya ditunda lebih lanjut. Reputasi Uni Eropa yang telah beberapa kali terindikasi dan terbukti melaksanakan disguised restrictions dengan berlindung pada isu lingkungan dalam sejumlah kasus WTO menambah skeptisisme publik terhadap legitimasi dari EUDR.

Dalam kerangka hukum perdagangan internasional WTO, negara anggota pada prinsipnya dapat mengecualikan penerapan kewajiban perdagangan internasional apabila kebijakan yang diterapkan berkaitan dengan tujuan perlindungan lingkungan. Ruang pengecualian ini secara eksplisit diatur melalui Article XX General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994 yang mengatur tentang general exceptions, kondisi di mana negara anggota WTO dapat memberlakukan kebijakan yang menyimpang dari kewajiban-kewajiban dasar GATT beserta prinsip-prinsipnya sepanjang memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Secara khusus, Article XX(b) dan XX(g) membuka ruang bagi langkah yang diperlukan untuk melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan, atau tumbuhan, serta kebijakan yang berkaitan dengan konservasi sumber daya alam yang dapat habis. Namun demikian, yurisprudensi WTO telah mengonsolidasikan penerapan two-tier test, di mana suatu kebijakan tidak hanya harus memenuhi salah satu subparagraf Article XX, tetapi juga harus diterapkan secara konsisten dengan chapeau yang melarang arbitrary or unjustifiable discrimination dan disguised restriction on international trade. Putusan seperti US-Gasoline dan US-Shrimp/Turtle menunjukkan bahwa sekalipun tujuan lingkungannya sah, pola kebijakan yang unilateral, kaku, dan tidak mengakomodasi perbedaan kondisi negara pengekspor cenderung gagal di bawah chapeau. Apabila dikontekstualisasikan dengan karakter EUDR yang rigid, berorientasi satu arah, serta tidak mengakomodasi perbedaan standarisasi serta sertifikasi, kebijakan ini berisiko tidak memenuhi persyaratan chapeau Article XX, meskipun secara substantif tujuan lingkungannya dapat masuk dalam cakupan subparagraf XX(b) maupun XX(g).

Selain perdebatan di bawah Article XX GATT, karakter EUDR yang bertumpu pada regulasi teknis juga mengarahkan analisis pada instrumen hukum WTO yang lebih spesifik, yakni Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement). TBT Agreement merupakan perjanjian yang mulai berlaku bersamaan dengan pembentukan WTO pada tahun 1995 dan bertujuan untuk memastikan bahwa technical regulations, standards, dan conformity assessment procedures yang diterapkan oleh negara anggota tidak menciptakan hambatan yang tidak perlu atau unnecessary obstacles to trade dalam laju pasar perdagangan internasional. Di sisi lain, TBT Agreement juga mengakui hak setiap negara anggota untuk mengadopsi regulasi

teknis untuk tujuan-tujuan yang sah, termasuk perlindungan lingkungan, selama regulasi tersebut tidak diterapkan secara diskriminatif dan tidak lebih membatasi perdagangan daripada yang seharusnya diperlukan. Literatur dan kajian WTO menekankan bahwa pengaturan lingkungan dalam konteks perdagangan harus menyeimbangkan dua kepentingan, yakni memberikan ruang bagi negara untuk melindungi lingkungan, sekaligus mencegah penyalahgunaan alasan lingkungan sebagai dalih proteksionisme terselubung yang merugikan negara lain, terutama negara berkembang. Keseimbangan antara kedua prinsip inilah yang menjadi landasan utama untuk menguji apakah EUDR, dengan segala mekanisme teknisnya, masih berada dalam koridor hukum perdagangan internasional atau justru melampauinya.

Dalam konteks tersebut, Annex 1.1 TBT Agreement mendefinisikan technical regulation sebagai dokumen yang menetapkan karakteristik produk atau proses dan metode produksinya (processes and production methods/PPM), yang kepatuhannya bersifat wajib. Menelaah pola pengaturan teknis dalam EUDR mulai dari kewajiban due diligence, traceability hingga tingkat petak lahan, penyediaan data geolocation, hingga sistem risk benchmarking dimana seluruh persyaratan tersebut secara inheren berkaitan dengan proses dan metode produksi yang menentukan dapat atau tidaknya suatu produk memasuki pasar Uni Eropa. Meskipun demikian, apakah keterkaitan EUDR dengan PPM tersebut cukup untuk memenuhi definisi technical regulation dalam Annex 1.1 TBT Agreement merupakan persoalan tersendiri yang tidak dapat dijawab secara sepihak, mengingat perdebatan antara product-related PPM dan non-product-related PPM (NPR-PPM) belum terselesaikan secara tuntas dalam yurisprudensi WTO. Persoalan kualifikasi inilah yang menjadi salah satu titik sentral analisis dalam penelitian ini dan akan diuraikan secara mendalam dalam bagian pembahasan.

Terlepas dari perdebatan kualifikasi tersebut, baik negara-negara produsen yang terdampak maupun sejumlah akademisi mengidentifikasi setidaknya dua dimensi persoalan yang timbul dari pemberlakuan EUDR. Dimensi pertama berkaitan dengan aspek prosedural yaitu apakah Uni Eropa memiliki kewajiban untuk menotifikasikan EUDR kepada WTO TBT Committee sebelum regulasi tersebut diberlakukan. Uni Eropa secara konsisten menolak adanya kewajiban tersebut dengan alasan bahwa EUDR tidak termasuk dalam kategori technical regulation sebagaimana dimaksud dalam TBT Agreement. Penolakan ini menjadi semakin sulit dipertahankan mengingat lebih dari lima belas negara anggota WTO telah berulang kali mengangkat EUDR sebagai specific trade concern di forum TBT Committee dengan mendalilkan bahwa regulasi ini berpotensi melanggar prinsip non-diskriminasi dan akses pasar serta berpotensi menjadi unnecessary obstacle to trade yang merugikan negara-negara produsen. Dimensi kedua berkaitan dengan aspek substantif dari regulasi itu sendiri. Mekanisme risk benchmarking yang mengklasifikasikan negara-negara produsen ke dalam tingkatan risiko deforestasi secara sepihak tanpa melibatkan negara yang bersangkutan secara substantif dalam prosesnya menimbulkan pertanyaan serius mengenai proporsionalitas regulasi ini. Kekhawatiran tersebut semakin menguat ketika melihat bahwa kewajiban traceability dan due diligence yang sangat rinci diberlakukan tanpa memberikan ruang ekuivalensi bagi sertifikasi nasional seperti Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO) maupun skema internasional yang sudah diakui secara luas seperti Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) sehingga menimbulkan pertanyaan apakah tingkat pembatasan perdagangan yang ditimbulkan oleh EUDR masih proporsional dengan tujuan perlindungan lingkungan yang

dicanangkan. Kedua dimensi persoalan inilah yang menjadikan TBT Agreement sebagai kerangka analisis utama dalam penelitian ini untuk menguji validitas hukum dari EUDR.

Melihat kompleksitas persoalan hukum tersebut, mulai dari posisi EUDR sebagai hambatan nyata terhadap perdagangan internasional, hingga potensi pelanggaran terhadap ketentuan TBT Agreement baik secara prosedural maupun substantif, penelitian ini hadir dengan dua tujuan utama. Pertama, mengkaji dan mengupas secara komprehensif kedudukan EUDR dalam perspektif TBT Agreement, termasuk menilai sejauh mana regulasi ini selaras atau justru bertentangan dengan kewajiban-kewajiban yang diatur di dalamnya. Kedua, merumuskan rekomendasi strategis bagi pemerintah Indonesia dari sudut pandang hukum perdagangan internasional dalam menyikapi kebijakan lingkungan unilateral yang berpotensi diskriminatif dan mengancam akses pasar komoditas unggulan nasional seperti kelapa sawit, kopi, kakao, dan produk kehutanan lainnya. Melalui kedua pokok bahasan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wacana akademik terkait green protectionism dalam kerangka hukum perdagangan internasional.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang didasarkan pada metode, sistematis, dan pemikiran tertentu sebagaimana dikemukakan oleh Soerjono Soekanto, dengan menitikberatkan pada kajian atas asas-asas hukum serta hierarki dan harmoni perundang-undangan yang berlaku. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan yang mencakup regulasi EUDR sebagai bahan hukum primer, serta literatur, putusan WTO, dokumen internasional, dan jurnal kebijakan perdagangan sebagai bahan hukum sekunder. Data yang terkumpul selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis untuk menggambarkan dan mengevaluasi kedudukan EUDR dalam kerangka TBT Agreement beserta implikasinya terhadap kebijakan perdagangan Indonesia.

Dalam penelitian ini digunakan tiga pendekatan secara bersamaan. Pertama, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang digunakan untuk mengkaji kesesuaian antara regulasi EUDR dengan konsep-konsep hukum yang menjadi pilar TBT Agreement, meliputi konsep non-diskriminasi, *necessity*, dan *technical regulation*. Kedua, pendekatan kasus (*case approach*) yang digunakan untuk menganalisis putusan sengketa perdagangan WTO yang relevan, khususnya sengketa European Union – Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels (DS593), guna membangun argumentasi hukum mengenai potensi inkonsistensi EUDR dengan kewajiban dalam TBT Agreement. Ketiga, pendekatan komparatif (*comparative approach*) yang digunakan untuk membandingkan respons Malaysia dan Brasil sebagai sesama negara berkembang penghasil komoditas terdampak EUDR, sehingga dapat dirumuskan pendekatan yang paling realistis dan efektif bagi Indonesia dalam melindungi akses pasar komoditas eksportnya.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kedudukan EUDR Dalam Kacamata TBT Agreement**

#### **Kualifikasi EUDR sebagai Technical Regulation dalam Kerangka Annex 1.1 TBT Agreement**

Sebelum menguji konsistensi EUDR terhadap ketentuan substantif TBT Agreement, terdapat satu persoalan hukum mendasar yang harus diselesaikan terlebih dahulu yaitu

kualifikasi EUDR sebagai jenis regulasi apa dalam rezim WTO. Persoalan ini bukan sekadar formalitas karena perbedaan antara technical regulation, standard, dan conformity assessment procedure menentukan rezim kewajiban yang berlaku secara keseluruhan. Dalam kasus EUDR jawaban atas persoalan kualifikasi ini tidaklah sederhana dan justru menjadi titik awal yang paling krusial untuk diurai.

Di dalam forum WTO Committees, Uni Eropa secara konsisten mempertahankan posisi bahwa EUDR tidak berkedudukan sebagai technical regulation karena dinilai tidak menetapkan atau mempengaruhi karakteristik fisik produk baik secara positif maupun negatif. Sebaliknya sejumlah negara anggota WTO seperti Kanada, Amerika Serikat, India, Rusia, Brasil, dan Peru secara tegas membantah pandangan tersebut dengan menyatakan bahwa EUDR faktanya mengatur, dan memberi mandat atas karakteristik produk, sehingga semestinya masuk dalam cakupan technical regulation. Perdebatan posisi ini sejatinya mencerminkan sesuatu yang jauh lebih dalam dari sekadar perbedaan penafsiran karena dibalikny terdapat ketegangan yang nyata antara kepentingan mitigasi iklim dan prinsip liberalisasi perdagangan yang sama-sama hendak dijaga.

Untuk menjawab perdebatan tersebut, WTO dispute settlement bodies telah mengembangkan pendekatan yang dikenal sebagai three-tier test yang mensyaratkan terpenuhinya tiga unsur secara kumulatif. Unsur pertama adalah regulasi tersebut berlaku terhadap produk atau komoditas yang dapat diidentifikasi, unsur kedua adalah regulasi tersebut menetapkan karakteristik produk atau PPMs yang terkait; dan unsur ketiga adalah regulasi tersebut mengandung kepatuhannya bersifat wajib. Penerapan ketiga unsur ini terhadap EUDR menghasilkan kesimpulan yang berbeda-beda tingkat kepastiannya.

Unsur pertama, identifikasi produk secara relatif dapat terpenuhi dengan mudah. Dimana Pasal 3 EUDR melarang penempatan tujuh komoditas (meliputi, kopi, kedelai, kakao, kayu, kelapa sawit, sapi, karet) sebagaimana yang tercantum dalam Annex 1 apabila produk tersebut tidak memenuhi tiga syarat utama yakni tidak berstatus deforestation-free, tidak diperoleh sesuai dengan legality requirement, dan tidak dilengkapi dengan due diligence statement (DDS). Sebagaimana ditegaskan oleh panel dalam EC – Asbestos maupun EC – Sardines, referensi eksplisit terhadap produk dalam suatu regulasi tidak diwajibkan, namun produk yang menjadi sasaran setidaknya harus capable of identification. Dalam hal ini, kelapa sawit, kedelai, kayu, kakao, kopi, karet, sapi, serta seluruh produk turunannya, dapat diidentifikasi secara spesifik berdasarkan Annex I Regulasi (EU) 2023/1115 sehingga unsur ini tidak menjadi unsur perdebatan yang berarti.

Perdebatan yang sesungguhnya justru bermuara pada unsur kedua yaitu apakah EUDR menetapkan karakteristik produk atau related PPMs sebagaimana disyaratkan Annex 1.1. Pertanyaan inilah yang menjadi jantung persoalan, khususnya apakah status deforestation-free sebagai atribut utama yang menopang seluruh bangunan persyaratan EUDR dapat dikategorikan sebagai product characteristic. Yurisprudensi WTO dalam EC – Asbestos memberikan titik pijak awal yang berguna karena panel dalam perkara tersebut menegaskan bahwa meskipun suatu persyaratan dirumuskan secara negatif dalam bentuk larangan, regulasi yang bersangkutan tetap dianggap menetapkan karakteristik produk secara objektif karena pada praktiknya memaksakan fitur tertentu pada produk yang beredar. Logika serupa kemudian diterapkan dalam EU – Palm Oil Malaysia, yang merupakan sengketa WTO pertama yang menyentuh kebijakan mitigasi iklim di mana panel mengakui bahwa pembatasan atas biofuel

berisiko tinggi akibat indirect land use change (ILUC) sesungguhnya memberlakukan product characteristic yakni komponen pangan atau pakan sebagai bahan baku biofuel yang menjadi ciri pembedanya. Meski demikian perlu digarisbawahi bahwa dalam kedua perkara tersebut karakteristik yang diakui panel tetap berpijak pada sesuatu yang bersifat fisik dan tangible yaitu kandungan serat asbestos pada kasus pertama dan bahan baku pangan atau pakan pada kasus kedua. Inilah yang membuat posisi EUDR jauh lebih sulit dikategorikan secara definitif.

Di sinilah EUDR menghadirkan kerumitan tersendiri yang tidak dijumpai dalam kedua preseden sebelumnya. Status deforestation-free bukanlah atribut yang bersifat tangible dan tidak dapat dilacak secara fisik baik dalam produk akhir maupun komoditas yang dicakup, sehingga memunculkan pertanyaan serius apakah kewajiban EUDR seharusnya dikategorikan sebagai NPR-PPMs, bukan sebagai product characteristics ataupun related PPMs biasa. Secara konseptual, NPR-PPM merujuk pada metode produksi yang tidak mengubah karakteristik fisik atau kualitas inheren suatu produk melainkan berkaitan dengan bagaimana dan dari mana produk tersebut dihasilkan. Pengertian ini berbeda dari related PPMs yang secara lebih luas mencakup proses dan metode produksi yang pada akhirnya turut mempengaruhi karakteristik produk itu sendiri. Persoalan ini semakin pelik karena dalam kerangka hukum WTO batas antara product characteristics, related PPMs, dan NPR-PPMs masih diperdebatkan dan belum memiliki definisi yang tegas. Dalam yurisprudensi WTO, product characteristics umumnya dipahami sebagai fitur, kualitas, atribut, atau ciri pembeda yang dapat didefinisikan secara objektif seperti komposisi, ukuran, bentuk, warna, tekstur, kekerasan, atau konduktivitas suatu produk, dan berdasarkan tolok ukur tersebut, status deforestation-free jelas tidak masuk dalam kategori ini.

Dalam EU – Palm Oil Malaysia, panel sengaja menghindari posisi yang tegas mengenai relevansi NPR-PPM dan memilih memfokuskan analisis pada perbedaan bahan baku sebagai faktor pembeda karakteristik biofuel. Namun pendekatan ini tidak serta-merta dapat diterapkan dalam konteks EUDR karena berbeda dengan biofuel yang merupakan produk turunan, ketujuh komoditas utama yang dicakup EUDR adalah bahan mentah dalam bentuk aslinya sehingga tidak ada bahan baku pembeda yang dapat dijadikan titik tumpu analisis sebagaimana yang dilakukan panel dalam perkara tersebut. Pertanyaan apakah EUDR menetapkan product characteristics atau related PPMs pun tetap terbuka dan kontroversial, dan dalam ketiadaan preseden yang secara langsung mengatur regulasi serupa persoalan ini boleh jadi hanya dapat diselesaikan melalui putusan panel WTO.

Adapun unsur ketiga dari three-tier test yaitu karakter wajib atau mandatory dari persyaratan yang ditetapkan tampaknya merupakan unsur yang paling jelas terpenuhi. Tanpa kepatuhan terhadap DDS suatu produk tidak dapat ditempatkan di pasar Uni Eropa, tidak dapat diekspor dan tidak dapat diperdagangkan sama sekali. Operator maupun trader yang tidak mematuhi ketentuan EUDR dikenai sanksi yang mencakup larangan impor sementara, denda finansial hingga empat persen dari total omset tahunan di seluruh Uni Eropa serta pencabutan akses terhadap pendanaan publik. Penggunaan frasa shall not dalam Pasal 3 EUDR mencerminkan bahasa yang mengikat secara hukum dan tidak memberi ruang tafsir bahwa persyaratan EUDR bersifat sukarela, karena karakter mandatory inilah yang secara konsisten diakui panel WTO dalam perkara-perkara terdahulu sebagai indikator kuat dari technical regulation.



Melihat keseluruhan analisis di atas, meskipun kualifikasi EUDR sebagai technical regulation masih mengandung perdebatan, terutama menyangkut apakah persyaratan deforestation-free dapat diklasifikasikan sebagai product characteristic ataukah semata-mata NPR-PPM, terdapat argumentasi yang cukup kuat bahwa panel WTO, dengan mengikuti pendekatan dalam EU – Palm Oil Malaysia, akan mengkualifikasikan EUDR sebagai technical regulation, setidaknya untuk kategori covered products yang diturunkan dari komoditas yang tercakup. Kualifikasi inilah yang kemudian memicu berlakunya Pasal 2 TBT Agreement secara keseluruhan dan menjadikan analisis terhadap Article 2.1 dan 2.2 relevan sebagai tahap pembahasan selanjutnya.

### **Kedudukan EUDR Terhadap Article 2.1 TBT Agreement**

Dengan asumsi EUDR merupakan technical regulation, maka secara otomatis EUDR tunduk pada Article 2.1 TBT Agreement yang menetapkan kewajiban non-diskriminasi atas dua prinsip sekaligus, yaitu most-favoured-nation (MFN) dan national treatment (NT). Ketentuan ini mewajibkan setiap anggota WTO untuk memastikan bahwa produk impor dari negara anggota manapun diperlakukan no less favourably dibandingkan produk sejenis yang berasal dari dalam negeri maupun dari negara lain. Dalam yurisprudensi WTO, pengujian kepatuhan terhadap Article 2.1 dilakukan melalui tiga tahap yaitu pertama memastikan bahwa tindakan yang dipersoalkan merupakan technical regulation, kedua membuktikan bahwa produk-produk yang dibandingkan merupakan like products, dan ketiga menentukan apakah perlakuan yang diterima produk impor bersifat no less favourable dibandingkan produk sejenis

Persoalan pertama yang muncul dalam analisis Article 2.1 adalah apakah produk deforestation-free dan non-deforestation-free dapat dikategorikan sebagai like products. Dalam yurisprudensi WTO, penentuan likeness didasarkan pada empat kriteria, yaitu sifat, kualitas, dan karakteristik fisik produk, kegunaan akhir produk, persepsi dan perilaku konsumen serta klasifikasi tarif. Meskipun status deforestation-free berpotensi membentuk persepsi konsumen tertentu, preferensi tersebut sangat bergantung pada posisi pelaku dalam rantai nilai. Seorang produsen furnitur misalnya cenderung tidak mempertimbangkan status deforestation-free dalam keputusan pembeliannya sebagaimana konsumen akhir yang membeli produk jadi, sehingga perbedaan status tersebut tidak serta-merta menciptakan perbedaan kompetitif yang signifikan di antara keduanya. Apabila ditelusuri berdasarkan keempat kriteria tersebut, produk deforestation-free dan non-deforestation-free baik kelapa sawit, kakao, kopi, kedelai, kayu, maupun karet, pada dasarnya memiliki sifat fisik, kualitas, kegunaan akhir, dan klasifikasi tarif yang identik. Mengacu pada pendekatan yang digunakan panel dalam EU – Palm Oil Malaysia, terdapat dasar yang kuat untuk menyimpulkan bahwa produk-produk tersebut memenuhi syarat sebagai like products. Lebih jauh, dalam konteks EUDR, produk komoditas yang sama yang berasal dari negara low-risk, standard-risk, maupun high-risk secara inheren juga merupakan like products karena ketiganya menunjukkan sifat, kualitas, kegunaan, dan klasifikasi tarif yang serupa.

Mengingat EUDR berlaku terhadap seluruh produk komoditas yang tercakup tanpa membedakan asal negaranya, dapat disimpulkan bahwa tidak ada diskriminasi de jure antara produk domestik Uni Eropa dan produk impor, maupun di antara produk impor dari berbagai negara. Meskipun demikian, ketiadaan diskriminasi formal tidak serta-merta berarti ketiadaan pelanggaran terhadap Article 2.1, sebab yurisprudensi WTO secara konsisten mengakui bahwa diskriminasi de facto yang muncul dari desain, struktur, dan operasional suatu kebijakan sama-

sama dapat melanggar prinsip *no less favourable treatment*. Inti dari potensi diskriminasi *de facto* EUDR terletak pada mekanisme *risk benchmarking* yang dilakukan secara unilateral oleh Uni Eropa. Berdasarkan Article 29 EUDR, Uni Eropa mengklasifikasikan seluruh negara ke dalam tiga kategori risiko deforestasi, yaitu *low*, *standard*, dan *high risk*, berdasarkan tiga variabel utama: tingkat deforestasi, tren produksi komoditas yang relevan, dan laju ekspansi lahan pertanian. Hasil klasifikasi yang diterbitkan pada 22 Mei 2025 menempatkan Indonesia, Malaysia, dan Brasil dalam kategori *standard-risk*, sementara 140 negara lainnya termasuk seluruh negara anggota Uni Eropa sendiri berada dalam kategori *low risk*. Perbedaan kategorisasi ini bukan sekadar soal penamaan. Kategorisasi tersebut secara langsung menentukan keketatan kewajiban *due diligence* yang harus dipenuhi, di mana negara *standard* dan *high-risk* diwajibkan mengumpulkan informasi yang ekstensif, melakukan penilaian risiko, dan menerapkan strategi mitigasi, sementara negara *low risk* hanya dikenai kewajiban yang jauh lebih sederhana. Akibatnya, produk dari negara yang tidak diklasifikasikan sebagai *low risk* menghadapi beban administratif dan biaya kepatuhan yang secara signifikan lebih tinggi, yang pada gilirannya berpotensi membentuk hambatan perdagangan yang nyata. Kondisi ini diperparah oleh kenyataan bahwa kewajiban *traceability* hingga tingkat petak lahan dan penyediaan data *geolocation* merupakan persyaratan teknis yang jauh melampaui kapasitas infrastruktur dan sumber daya sebagian besar negara berkembang dan *least-developed countries* (LDCs). Indonesia, sebagai negara yang diklasifikasikan *standard-risk* meskipun telah memiliki instrumen sertifikasi nasional seperti ISPO, berada di garis terdepan dari dampak tersebut.

Penetapan adanya *less favourable treatment* tidak dapat berhenti pada identifikasi dampak merugikan semata. Appellate Body dalam *US – Clove Cigarettes* dan *US – COOL* telah menegaskan bahwa untuk membuktikan pelanggaran Article 2.1, tidak cukup hanya menunjukkan bahwa suatu kebijakan berdampak merugikan bagi produk impor. Yang perlu dibuktikan lebih lanjut adalah bahwa dampak merugikan tersebut tidak lahir dari perbedaan regulasi yang sah atau *legitimate regulatory distinction*. Penegasan ini sejalan dengan semangat yang terkandung dalam klausul keenam Preamble TBT Agreement, yang secara eksplisit mengakui hak setiap negara untuk memberlakukan regulasi demi kepentingan lingkungan hidup, selama regulasi tersebut tidak diterapkan secara sewenang-wenang atau dijadikan kedok untuk membatasi perdagangan. Dalam hal ini, tujuan EUDR untuk menekan emisi gas rumah kaca yang bersumber dari deforestasi dan degradasi hutan tidak diragukan merupakan *legitimate objective* yang bahkan secara eksplisit tercantum dalam Article 2.2 TBT Agreement. Beranjak dari hal tersebut, pengenaan kewajiban yang lebih ketat kepada negara-negara dengan tingkat risiko deforestasi yang lebih tinggi memang terkesan masuk akal dan proporsional pada pandangan pertama. Namun kesimpulan tersebut menjadi jauh lebih kompleks ketika dihadapkan pada kenyataan bahwa negara-negara yang paling terbebani oleh kewajiban tersebut adalah negara-negara berkembang dan LDCs yang justru memiliki keterbatasan kapasitas paling besar untuk memenuhinya.

Persoalan mendasarnya bermuara pada pengklasifikasian negara-negara berkembang dan LDCs sebagai *standard* atau *high risk* yang kerap kali tidak mencerminkan kebijakan deforestasi aktual mereka, melainkan lebih dipengaruhi oleh keterbatasan data dan kualitas dokumentasi yang tidak memadai. Dengan kata lain, suatu negara yang secara substantif telah menerapkan kebijakan perlindungan hutan yang baik dapat terklasifikasi dalam kategori risiko

yang lebih tinggi semata-mata karena sistem pencatatan datanya belum memenuhi standar yang ditetapkan Uni Eropa secara sepihak. Ketika hal ini terjadi, perbedaan perlakuan yang ditimbulkan tidak lagi memiliki hubungan substantif dengan tujuan mitigasi iklim yang dicanangkan, melainkan justru merupakan konsekuensi dari defisit kapasitas yang bersifat struktural. Lebih jauh dari itu, EUDR tidak menyediakan mekanisme ekuivalensi terhadap instrumen sertifikasi nasional yang sudah ada, sehingga secara struktural memaksakan standar tunggal Uni Eropa sebagai satu-satunya tolok ukur kepatuhan. Hal ini bertentangan dengan prinsip Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities (CBDR-RC) yang tertanam dalam Pasal 2.2 dan Pasal 4 Paris Agreement dan semestinya menjadi pertimbangan yang relevan dalam penilaian even-handedness. Sebuah kebijakan yang dampak merugikannya bagi negara berkembang tidak memiliki keterkaitan substantif dengan tujuan mitigasi iklim yang dinyatakannya, bahkan bertentangan dengan prinsip fundamental kerangka iklim internasional, tidak dapat dianggap sebagai legitimate regulatory distinction yang membenarkan perlakuan berbeda tersebut. Dengan demikian, meskipun EUDR dapat dianggap sah secara prinsip dari sisi tujuan lingkungannya, mekanisme risk benchmarking unilateral beserta diferensiasi kewajiban due diligence yang dihasilkannya telah melanggar Article 2.1 TBT Agreement secara de facto, terutama karena perlakuan yang tidak proporsional terhadap negara berkembang dan LDCs yang mengabaikan perbedaan kapasitas serta instrumen sertifikasi yang telah ada.

#### **Pengujian Necessity Test Menurut Article 2.2 TBT Agreement**

Selain kewajiban non-diskriminasi, Article 2.2 TBT Agreement mengatur larangan bagi anggota WTO untuk menerapkan technical regulation yang menciptakan hambatan yang tidak perlu bagi perdagangan internasional atau unnecessary obstacles to international trade. Lebih spesifik, kalimat kedua Article 2.2 menegaskan bahwa technical regulation tidak boleh lebih membatasi perdagangan dari yang diperlukan untuk memenuhi legitimate objective, dengan mempertimbangkan risiko yang timbul apabila tujuan tersebut tidak tercapai. Pengujian ini mensyaratkan apa yang dalam yurisprudensi WTO dikenal sebagai necessity test, yaitu sebuah analisis yang menimbang dan menelaah tiga faktor secara bersamaan: sifat trade-restrictive dari kebijakan yang bersangkutan, tingkat risiko yang akan timbul apabila tujuan kebijakan gagal dicapai, serta sejauh mana kebijakan tersebut berkontribusi terhadap tujuan yang dimaksud. Apabila ketiga faktor tersebut secara keseluruhan mengarah pada kesimpulan awal bahwa kebijakan yang bersangkutan memang diperlukan, panel kemudian wajib melangkah lebih jauh dengan mengevaluasi apakah terdapat alternatif lain yang dapat mencapai tujuan serupa dengan dampak yang lebih kecil terhadap perdagangan.

Tidak sulit untuk menyimpulkan bahwa EUDR memiliki karakteristik trade-restrictive yang nyata. Article 3 Regulasi (EU) 2023/1115 secara tegas melarang penempatan komoditas di pasar Uni Eropa apabila tidak memenuhi tiga syarat secara kumulatif, yaitu deforestation-free, legality requirement, dan DDS. Larangan ini dengan sendirinya merupakan bentuk pembatasan perdagangan yang langsung dan mengikat. Sanksi yang menyertainya pun tidak ringan, mulai dari larangan impor sementara, denda hingga empat persen dari omzet tahunan di seluruh Uni Eropa, hingga pencabutan akses pendanaan publik, yang kesemuanya semakin memperkuat kesimpulan tersebut. Meskipun demikian, perlu dipahami bahwa sifat trade restrictive suatu regulasi saja tidak cukup untuk menyatakannya bertentangan dengan Article 2.2. Pertanyaan yang lebih relevan adalah apakah pembatasan yang ditimbulkan EUDR bersifat

unnecessary, dalam arti apakah regulasi ini membatasi perdagangan melebihi apa yang sesungguhnya dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang sah.

Dalam hal ini, tujuan EUDR untuk mengurangi emisi gas rumah kaca yang bersumber dari deforestasi dan degradasi hutan diakui secara eksplisit sebagai legitimate objective dalam Article 2.2 TBT Agreement, tepatnya dalam kategori perlindungan lingkungan dan konservasi sumber daya alam. Hal ini sejalan dengan temuan panel dalam EU – Palm Oil Malaysia, di mana tujuan serupa diakui secara tegas sebagai tujuan yang sah. Dari sisi kontribusi substantif, standar yang diterapkan panel sebenarnya tidak terlalu tinggi. Panel tidak mensyaratkan bukti bahwa suatu kebijakan mampu sepenuhnya mencapai tujuannya, melainkan cukup menunjukkan bahwa kebijakan tersebut berpotensi memberikan kontribusi yang berarti. Dalam konteks ini, mengingat deforestasi merupakan salah satu penyumbang emisi gas rumah kaca global yang cukup signifikan, larangan terhadap produk yang berasal dari lahan yang mengalami deforestasi secara logis dapat membantu menekan laju emisi tersebut. Mengacu pada pendekatan yang ditempuh panel dalam EU – Palm Oil Malaysia, besar kemungkinan panel akan menyimpulkan bahwa EUDR memenuhi ambang batas kontribusi ini. Apabila panel sampai pada kesimpulan awal bahwa EUDR memang diperlukan, analisis belum selesai di situ. Tahap berikutnya adalah analisis komparatif terhadap alternatif kebijakan yang tersedia, dan disinilah sesungguhnya EUDR menghadapi tantangan yang paling berat.

Dalam analisis komparatif, panel diwajibkan untuk mengevaluasi apakah terdapat alternatif kebijakan yang tersedia secara nyata, mampu memberikan kontribusi yang setara terhadap tujuan yang sama, namun lebih sedikit membatasi perdagangan dibandingkan kebijakan yang dipersoalkan. Di sinilah kelemahan konstruksi EUDR paling terlihat dan setidaknya terdapat tiga persoalan yang patut disoroti. Pertama, EUDR sama sekali tidak menyediakan mekanisme pengakuan ekuivalensi terhadap sistem sertifikasi nasional yang telah dimiliki negara-negara produsen. Indonesia, misalnya, telah memiliki ISPO, yaitu sistem sertifikasi kelapa sawit berkelanjutan yang ditetapkan melalui regulasi nasional dan mencakup persyaratan legalitas, pengelolaan lingkungan, serta aspek sosial secara cukup komprehensif. Di tingkat internasional, RSPO juga telah lama diakui secara luas sebagai standar keberlanjutan yang kredibel. Tanpa adanya mekanisme ekuivalensi, EUDR secara efektif memaksakan standar tunggal Uni Eropa sebagai satu-satunya tolok ukur kepatuhan, padahal instrumen-instrumen yang sudah ada tersebut sejatinya mampu memberikan kontribusi yang setara terhadap tujuan mitigasi deforestasi. Sebuah skema ekuivalensi yang membuka ruang bagi negara produsen untuk mengajukan pengakuan atas sertifikasi nasional mereka yang memenuhi standar substantif yang disepakati bersama merupakan alternatif yang jelas tersedia, lebih ramah perdagangan, dan lebih mencerminkan semangat kerja sama multilateral yang seharusnya menjiwai regulasi semacam ini.

Kedua, kewajiban traceability hingga tingkat petak lahan beserta penyediaan koordinat geolocation yang presisi merupakan salah satu persyaratan teknis paling ketat yang pernah diberlakukan dalam konteks rantai pasok komoditas global. Persyaratan ini pada kenyataannya melampaui kapasitas sebagian besar produsen kecil dan masyarakat adat di negara berkembang yang tidak memiliki akses terhadap teknologi pemetaan, sistem pendaftaran lahan yang terdigitalisasi, maupun infrastruktur pendukungnya. UNCTAD bahkan secara eksplisit menyatakan bahwa EUDR berdampak tidak proporsional terhadap negara-negara miskin dan rentan yang tidak memiliki kapasitas kelembagaan, teknis, dan finansial yang memadai untuk

memenuhi tuntutan regulasi ini. Alternatif seperti risk benchmarking atau penggunaan data agregat tingkat wilayah sebagai dasar penilaian kepatuhan sejatinya dapat memberikan jaminan yang sebanding tanpa membebani negara-negara produsen dengan kewajiban yang jauh melampaui kemampuan mereka. Ketiga, klasifikasi negara ke dalam kategori risiko ditetapkan secara sepihak oleh Uni Eropa tanpa melibatkan negara yang bersangkutan secara substantif dalam prosesnya. Hasil klasifikasi yang diterbitkan pada 22 Mei 2025 cukup mencerminkan persoalan ini: sebanyak 140 negara termasuk seluruh negara anggota Uni Eropa sendiri masuk dalam kategori low-risk, sementara negara-negara produsen utama seperti Indonesia, Malaysia, dan Brasil yang telah memiliki kebijakan kehutanan yang cukup komprehensif justru dikategorikan standard-risk. Mekanisme yang membuka ruang dialog bilateral dan memberikan pengakuan terhadap upaya nyata yang telah dilakukan negara produsen, sebagaimana menjadi elemen penting dalam penilaian kepatuhan terhadap chapeau Article XX GATT dalam preseden US – Shrimp/Turtle, jelas merupakan pendekatan yang jauh lebih proporsional dan adil.

Kegagalan EUDR dalam menyediakan mekanisme ekuivalensi, fleksibilitas teknis, dan dialog bilateral yang bermakna menunjukkan bahwa regulasi ini sesungguhnya mengatur lebih dari apa yang diperlukan untuk mencapai tujuan mitigasi deforestasi. Kombinasi antara persyaratan teknis yang tidak proporsional, penolakan terhadap instrumen sertifikasi yang sudah ada, dan rigiditas sistem benchmarking yang bersifat unilateral menjadikan EUDR lebih membatasi perdagangan dari yang seharusnya, sebagaimana dimaksud dalam Article 2.2 TBT Agreement. Justru karena kepentingan mitigasi iklim begitu penting, sebuah regulasi yang benar-benar dirancang untuk tujuan tersebut seharusnya mampu mengintegrasikan instrumen dan kapasitas yang sudah ada di negara-negara produsen, bukan mengabaikannya secara keseluruhan.

### **Rekomendasi Strategis Untuk Indonesia**

EUDR dalam kerangka TBT Agreement dipandang menimbulkan sejumlah persoalan hukum, terutama terkait dugaan pelanggaran prinsip non-diskriminasi melalui sistem risk benchmarking serta potensi pembatasan perdagangan yang dianggap berlebihan dalam mekanisme due diligence. Regulasi ini juga menjadi perdebatan di forum WTO dan Uni Eropa sendiri karena dinilai membebani pelaku usaha secara tidak proporsional, bahkan bagi negara yang sudah masuk kategori risiko rendah. Persoalan inilah yang menjadi landasan hukum bagi Indonesia untuk merumuskan respons yang terstruktur dan tidak sekadar bersifat reaktif.

Dalam merumuskan respons tersebut, pengalaman Malaysia dan Brasil sebagai sesama negara berkembang yang menghadapi klasifikasi *standard-risk* memberikan gambaran komparatif yang relevan. Malaysia bertumpu pada strategi kepatuhan kelembagaan yang aktif dan terkoordinasi. Sejak 2020, Malaysia telah mewajibkan sertifikasi MSPO bagi seluruh produksi kelapa sawit nasional termasuk pekebun swadaya, sehingga fondasi sertifikasi yang menjangkau 100 persen produksi telah berdiri sebelum EUDR menjadi isu perdagangan yang serius. Langkah ini disertai implementasi sistem pelacakan digital dari *field to port*, pengembangan standar untuk rantai pasok karet alam, serta pemantauan kawasan hutan berbasis drone dan satelit. Pada Juni 2025, Malaysia juga membentuk komite lintas kementerian yang secara aktif mempersoalkan akurasi data *benchmarking* Uni Eropa, menyatakan bahwa klasifikasi *standard-risk* didasarkan pada data usang yang mengabaikan hasil nyata penurunan deforestasi. Kekuatan pendekatan Malaysia terletak bukan semata pada

kepatuhan teknisnya, melainkan pada kemampuannya mempersoalkan validitas metodologi *benchmarking* Uni Eropa dari posisi yang sudah memiliki bukti kelembagaan yang kokoh.

Brasil bergerak lebih banyak melalui jalur perlawanan hukum perdagangan. Pemerintah Brasil mengandalkan instrumen hukum domestik yang sudah ada seperti *Forest Code*, PPCDAm, dan PP CERRADO sebagai bukti bahwa kerangka perlindungan hutan Brasil sudah fungsional dan tidak memerlukan penggantian oleh standar eksternal. Lebih jauh, tekanan dari sektor agribisnis mendorong Brasil mengintegrasikan keberatan terhadap EUDR ke dalam negosiasi EU-Mercosur, menghasilkan klausul *rebalancing mechanism* yang membuka ruang bagi konsesi perdagangan baru dari Uni Eropa apabila implementasi EUDR terbukti mengganggu keseimbangan akses pasar. Klausul ini bermakna secara hukum karena secara formal mengakui bahwa EUDR berpotensi bersifat *market distortive* dan konsekuensinya dapat dituntut kompensasinya dalam kerangka perjanjian bilateral. Satu hal yang perlu dicermati dari pengalaman Brasil adalah bahwa tekanan agribisnis yang terlalu dominan menghasilkan risiko *leakage effect*, di mana deforestasi yang ditekan di kawasan yang dilindungi EUDR bergeser ke ekosistem yang tidak tercakup seperti Cerrado, sebuah fenomena yang justru melemahkan argumentasi Brasil apabila tidak disertai kebijakan perlindungan komprehensif terhadap seluruh bioma.

Dari kedua pengalaman tersebut, pelajaran yang dapat diadopsi Indonesia cukup konkret. Dari Malaysia, yang terpenting adalah logika kelembagaan terkoordinasi dan posisi hukum yang proaktif dalam mempersoalkan akurasi data *benchmarking*. Dari Brasil, yang dapat diserap adalah logika *rebalancing mechanism* sebagai instrumen hukum komplementer dalam perundingan bilateral. Berangkat dari komparasi tersebut, penelitian ini merumuskan lima rekomendasi strategis yang bergerak di dalam koridor hukum perdagangan internasional dan dirancang untuk berlaku lintas semua komoditas terdampak EUDR.

*Pertama*, pembentukan badan koordinasi lintas kementerian yang permanen dan memiliki mandat hukum yang jelas. Badan ini perlu mengadopsi model komite Malaysia, tetapi dengan cakupan yang lebih luas mengingat keragaman komoditas Indonesia. Komposisinya idealnya mencakup Kementerian Perdagangan, Pertanian, Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Agraria dan Tata Ruang, serta Hukum, sehingga posisi hukum Indonesia di forum WTO dan dalam negosiasi Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif Indonesia dan Uni Eropa (*Indonesia–European Union Comprehensive Economic Partnership Agreement*, IEU-CEPA) berada dalam satu garis kebijakan yang terpadu.

*Kedua*, reformasi substantif ISPO dan SVLK disertai perluasan cakupan ke seluruh komoditas terdampak, termasuk pekebun swadaya kopi, kakao, karet, dan kayu. Selain memasukkan *cut-off date* deforestasi yang selaras EUDR, pembenahan ini perlu diarahkan untuk mengatasi kelemahan fundamental cakupan ISPO yang baru menjangkau sekitar sepertiga perkebunan kelapa sawit nasional. Tanpa cakupan sertifikasi yang memadai dan basis verifikasi lapangan yang kuat, klaim ekuivalensi Indonesia terhadap standar EUDR akan mudah dipatahkan di TBT Committee maupun dalam negosiasi bilateral.

*Ketiga*, pembangunan sistem ketertelusuran berbasis geospasial yang komprehensif lintas komoditas, yang menghubungkan titik produksi dengan titik ekspor secara sistematis. Integrasi data geolokasi dalam satu platform nasional bukan hanya instrumen kepatuhan teknis, melainkan fondasi argumentasi hukum untuk membuktikan bahwa komoditas Indonesia berstatus *deforestation-free* secara terverifikasi dan untuk mempersoalkan metodologi

*benchmarking* Uni Eropa yang mengklasifikasikan Indonesia sebagai *standard-risk* semata-mata karena defisit data, bukan karena kinerja deforestasi aktual.

*Keempat*, akselerasi penyelesaian defisit legalitas lahan melalui percepatan penerbitan HGU, STD-B bagi pekebun swadaya, serta pengintegrasian wilayah adat ke dalam rencana tata ruang wilayah. Mengingat EUDR mensyaratkan pembuktian kepatuhan terhadap seluruh kerangka hukum nasional, komoditas yang berasal dari lahan tanpa status hukum yang jelas berisiko gugur pada tahap *legality requirement* terlepas dari sertifikasi keberlanjutan yang dimilikinya. Penyelesaian persoalan ini merupakan prasyarat agar klaim kepatuhan Indonesia dapat dipertahankan secara kredibel di forum internasional.

*Kelima*, pengguliran *specific trade concern* yang lebih sistematis di WTO disertai persiapan dokumentasi sengketa formal dan pengupayaan klausul *rebalancing mechanism* dalam IEU-CEPA, mengikuti preseden Brasil dalam EU–Mercosur. Jalur ini memungkinkan Indonesia tidak hanya mempersoalkan metodologi dan akurasi data *risk benchmarking* Uni Eropa, tetapi juga menegosiasikan kompensasi atau penyesuaian akses pasar apabila EUDR terbukti menimbulkan distorsi yang tidak proporsional terhadap komoditas Indonesia.

Dari perbandingan tersebut, terlihat bahwa respons yang efektif tidak cukup hanya bersifat oposisi, tetapi harus disertai penguatan sistem dalam negeri. Indonesia perlu memperkuat tata kelola sertifikasi, membangun sistem ketertelusuran berbasis data geospasial, menyelesaikan persoalan legalitas lahan, serta mengintegrasikan strategi diplomasi perdagangan di WTO dan perjanjian dagang seperti IEU-CEPA. Secara keseluruhan, kemampuan Indonesia menghadapi EUDR sangat ditentukan oleh keseimbangan antara reformasi internal dan strategi hukum internasional, sehingga tidak hanya bertahan dalam tekanan regulasi, tetapi juga mampu memposisikan diri secara lebih kuat dalam sistem perdagangan global.

## KESIMPULAN

Penelitian ini menghasilkan kesimpulan dua pokok temuan yang saling berkaitan yaitu pertama mengenai kedudukan EUDR dalam perspektif TBT Agreement dan kedua mengenai rekomendasi strategis yang dapat ditempuh Indonesia dalam merespons regulasi tersebut.

Mengenai kedudukan EUDR, penerapan three-tier test yang dikembangkan WTO dispute settlement bodies menghasilkan kesimpulan bahwa regulasi ini memenuhi dua dari tiga unsur kumulatif secara meyakinkan. Produk yang menjadi sasaran dapat diidentifikasi secara spesifik berdasarkan Annex I Regulasi EU 2023/1115 dan seluruh persyaratan EUDR bersifat wajib atau mandatory dengan sanksi yang mengikat secara hukum mulai dari larangan impor sementara hingga denda empat persen dari omzet tahunan. Adapun unsur kedua mengenai apakah kewajiban deforestation-free merupakan product characteristic ataukah NPR-PPM tetap menjadi persoalan yang paling kontroversial mengingat status deforestation-free tidak bersifat tangible dan tidak dapat dilacak secara fisik pada produk akhir, berbeda dari preseden EC – Asbestos maupun EU – Palm Oil Malaysia yang bertumpu pada atribut fisik yang teridentifikasi. Meskipun demikian dengan mengikuti logika analitis yang dibangun panel dalam EU – Palm Oil Malaysia terdapat argumentasi yang cukup kuat bahwa panel WTO akan mengkualifikasikan EUDR sebagai PPM-based technical regulation setidaknya untuk covered products yang diturunkan dari komoditas yang tercakup. Kualifikasi ini sekaligus menegaskan berlakunya seluruh kewajiban di bawah Pasal 2 TBT Agreement dan menjadikan penolakan

Uni Eropa untuk menotifikasikan EUDR kepada WTO TBT Committee sebagai masalah prosedural yang tidak dapat dipertahankan.

Pada akhirnya, penelitian ini menegaskan bahwa persoalan yang ditimbulkan EUDR bukan sekadar soal ketidaksempurnaan teknis yang dapat diperbaiki melalui revisi redaksional belaka, karena EUDR sejatinya merepresentasikan kecenderungan yang jauh lebih sistemik, ketika negara-negara maju mengeksternalisasi standar domestiknya ke dalam sistem perdagangan global dengan berlindung pada legitimasi tujuan lingkungan, tanpa memikul tanggung jawab yang proporsional atas ketimpangan kapasitas yang harus ditanggung negara-negara berkembang sebagai konsekuensinya. Apabila pola ini dibiarkan berjalan tanpa koreksi, EUDR tidak hanya berpotensi melanggar prinsip-prinsip dasar WTO dalam tataran normatif, tetapi juga memberikan preseden berbahaya bagi negara lain untuk merumuskan hambatan perdagangan serupa dengan menggunakan isu lingkungan, kesehatan, atau hak asasi manusia sebagai justifikasi yang pada akhirnya akan menggerus fondasi sistem perdagangan internasional yang bertumpu pada non-diskriminasi, transparansi, dan kepastian hukum yang berlaku bagi semua pihak secara setara.

## REFERENSI

- Adinegara, A. I., Adolf, H., & Amalia, P. (2020). Trade Facilitation Agreement WTO: In Indonesia Perspective. *South East Asia Journal of Contemporary Business, Economics and Law*, 23(1), 201–207.
- Adolf, H. (2009). *Hukum Perdagangan Internasional* (3rd ed.). RajaGrafindo Persada.
- Ali, Z. (2014). *Metode Penelitian Hukum*. Sinar Grafika.
- Amalia, P., & Pratama, G. G. (2020). *Hukum Perjanjian Perdagangan Internasional*. Keni Media.
- Change, U. N. F. C. on C. (2015). *Paris Agreement, Arts. 2.2 and 4*.
- Commission, E. (2019). The European Green Deal. In *COM(2019) 640 final*. European Commission.
- Council, E. P. and of the. (2023). Regulation (EU) 2023/1115 on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010. In *Official Journal of the European Union: Vol. L 150* (p. 206).
- Hardiawan, R., & Sutrisno, A. (2025). Analisis Yuridis terhadap Pemberlakuan European Union Deforestation Regulation (EUDR) terhadap Perdagangan Indonesia (Menurut Aliran Sociological Jurisprudence). *Harmonization*, 3(1).
- Magnaghi, R. (2026). Reconciling GHG Mitigation Objectives and WTO Rules: The EUDR's Key Challenges under the TBT Agreement. *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 11(1), 298.
- Marzuki, M. (2017). *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media.
- Mavroidis, P. C., & Sapir, A. (2024). Is the European Union Deforestation Regulation WTO-proof? In *ECIPE Policy Brief* (Issue 18/2024). European Centre for International Political Economy.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press.
- Myles, M. R. (2018). Framing and Context. In *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways*. Cambridge University Press.
- OECD/ITF. (2015). *The Carbon Footprint of Global Trade*. OECD/ITF.
- Ogunyemi, S. (2018). Meaning of the Terms “Arbitrary or Unjustifiable Discrimination” in the Chapeau of GATT Article XX. *Global Journal of Politics and Law Research*, 6(5), 1–



15. <https://ejournals.org/wp-content/uploads/Meaning-Of-the-Terms-Arbitrary-or-Unjustifiable-Discrimination-In-the-Chapeau-of-Gatt-Article-XX.pdf>
- Organization, W. T. (1994). *Agreement on Technical Barriers to Trade*.
- Organization, W. T. (1998). *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2001). *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Products Containing Asbestos*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2002). *European Communities – Trade Description of Sardines*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2007). *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2010). *United States – Certain Measures Affecting Imports of Poultry from China*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2012a). *United States – Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2012b). *United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2012c). *United States – Measures Concerning the Importation, Marketing and Sale of Tuna and Tuna Products (Tuna II – Mexico)*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2013). *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2014). *European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2020). *Australia – Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging*. World Trade Organization.
- Organization, W. T. (2024). *European Union – Measures Related to Price Comparison Methodologies (Palm Oil – Malaysia)*. World Trade Organization.
- Rathore, D., & Singh, U. (2025). Environmental Exceptions under GATT Article XX and Climate Change: Scope and Limitations. *Indian Journal of Legal Review*, 5(10), 255–261.
- Trade, G. A. on T. and. (1947). *General Agreement on Tariffs and Trade, Article XX*.