

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perdagangan internasional tidak lagi hanya berfungsi sebagai mekanisme pertukaran barang dan jasa untuk keuntungan ekonomi, tetapi telah berkembang menjadi instrumen dalam penyebaran nilai dan norma global (Wibowo, 2024). Dalam konteks global yang semakin terhubung, dinamika ini tidak dapat dilepaskan dari tata kelola global yang melibatkan interaksi antar berbagai aktor yang saling bergantung dalam mengatur kepentingan, menyelaraskan tujuan, serta mengelola konflik lintas batas (Baldwin, 1993). Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa isu ekonomi global kini semakin terintegrasi dengan dimensi sosial dan lingkungan, sehingga tidak lagi dapat dipahami secara sempit sebagai urusan ekonomi saja. Salah satu manifestasi konkret dari kompleksitas ini terlihat pada isu *Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing* (IUU Fishing) dan praktik *modern slavery* yang tidak lagi dipandang sebagai persoalan domestik, tetapi sebagai masalah transnasional yang berdampak pada keberlanjutan ekosistem laut, perlindungan hak asasi manusia, dan stabilitas ekonomi global (Newey & Sumon, 2023). Permasalahan ini berkaitan erat dengan hubungan perdagangan internasional yang panjang dan sulit ditelusuri, sehingga praktik eksploitasi tenaga kerja dan kerusakan lingkungan kerap tersembunyi di balik aktivitas perdagangan yang secara formal berjalan dalam kerangka hukum internasional (Sebastian & Jackson, 2024).

Kondisi tersebut menunjukkan keterbatasan kapasitas negara dalam mengawasi aktivitas ekonomi lintas batas yang pada akhirnya menciptakan kesenjangan regulasi dan membuka ruang bagi praktik ilegal untuk terus berlangsung. Oleh karena itu, penyelesaian masalah tidak dapat bergantung pada kebijakan domestik semata, tetapi memerlukan keterlibatan berbagai aktor, termasuk organisasi internasional, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam kerangka kerja sama lintas negara (Bainus & Rachman, 2022). Perdagangan internasional tidak hanya berfungsi sebagai arena pertukaran ekonomi, tetapi juga

sebagai instrumen strategis untuk mendorong kepatuhan terhadap standar tertentu, termasuk perlindungan tenaga kerja, lingkungan, dan hak asasi manusia (Reijnierse, 2020). Seiring dengan meningkatnya keterkaitan permasalahan lintas negara, perdagangan internasional tidak lagi dipahami sebagai bagian dari kegiatan ekonomi, tetapi juga sebagai sarana yang digunakan negara untuk mendorong penerapan standar tertentu dalam hubungannya dengan negara lain (Meunier & Kalypso, 2006). Uni Eropa memanfaatkan kebijakan perdagangannya tidak hanya untuk kepentingan ekonomi, tetapi juga untuk mendorong tujuan lain seperti perlindungan lingkungan, hak asasi manusia, dan pembangunan yang berkelanjutan. Sebagai bentuk upaya pencegahan pelanggaran berat yang berlangsung, Uni Eropa menerapkan berbagai regulasi dan peraturan bagi negara yang menjalin kerja sama dalam bidang perikanan. Pendekatan ini menunjukkan bahwa hubungan perdagangan dapat menjadi bagian dari praktik tata kelola global yang menghubungkan kepentingan ekonomi dengan tanggungjawab sosial dan lingkungan (European Commission, 2021).

Salah satu bentuk penerapan pendekatan tersebut terlihat dalam kebijakan Uni Eropa terkait praktik *Illegal, Unreported, and Unregulated* (IUU) Fishing. IUU Fishing ini dibuat untuk penangkapan ikan ilegal, tidak dilaporkan dan tidak diatur. Antara lain seperti penangkapan ikan tanpa izin yang sah di area terlarang, di luar kedalaman terlarang atau selama musim terlarang, dan menggunakan alat tangkap yang dilarang, serta kegagalan untuk memenuhi kewajiban pelaporan, memalsukan identitasnya, dan menghalangi pekerjaan inspektur. Peraturan IUU Fishing ini berlaku untuk semua kapal penangkap ikan, di bawah bendera apapun dan di semua perairan maritim yang memiliki keterlibatan perdagangan dengan Uni Eropa (European Commission, 2019) Sektor perikanan menjadi perhatian penting karena berkaitan dengan keberlanjutan lingkungan laut serta berbagai pelanggaran hak asasi manusia, termasuk kerja paksa dan eksploitasi tenaga kerja migran di atas kapal penangkap ikan (ILO, 2013). Melalui kebijakan dan regulasi terkait IUU Fishing, Uni Eropa berupaya mendorong perbaikan tata kelola perikanan yang lebih berkelanjutan sekaligus memperkuat perlindungan terhadap tenaga kerja dalam hasil laut di sektor perikanan Thailand.

Seperti halnya dengan Uni Eropa, sektor perikanan merupakan suatu hal yang cukup penting dikarenakan berpengaruh dengan ekonominya. Pada tahun 2018, Uni Eropa adalah pasar impor ikan yang besar (European Commission, 2020). Rata-rata 23,7kg makanan laut yang dikonsumsi oleh warga negara di Uni Eropa setiap tahunnya. Dari total 10,6 juta ton makanan laut yang dikonsumsi di Uni Eropa per-2023, serta 7,5 juta ton berasal dari perikanan tangkap dan 3 juta ton dari akuakultur. Ikan yang banyak dikonsumsi di Uni Eropa adalah tuna sebanyak 2,86 kg, ikan kod sebanyak 1,75 kg dan salmon sebanyak 2,6 kg (European Council, 2025). Adapun kebijakan perikanan bersama di Uni Eropa adalah untuk memastikan bahwa untuk kegiatan penangkapan ikan dan budidaya perikanan dikelola secara berkelanjutan dari segi lingkungan dalam jangka panjang. Serta mendukung masyarakat nelayan dalam memastikan standar hidup yang layak dan menyediakan sumber pangan yang sehat dengan harga yang wajar. Hal ini untuk melindungi ekosistem laut, sekaligus memastikan keberlanjutan sosial dan ekonominya (European Council, 2025). Kebijakan perikanan yang diatur oleh *Common Fisheries Policy* (CFP) ini adalah untuk mempromosikan tata kelola laut yang lebih baik. Termasuk dalam pemberantasan IUU Fishing sebagai salah satu pilar utamanya (European Council, 2025).

Thailand merupakan salah satu eksportir ikan dan produk perikanan dunia dan memiliki posisi yang strategis dalam kategori hasil laut (Woraprayoth, 2022). Sektor perikanan menjadi salah satu sektor penting bagi perekonomian Thailand karena berkontribusi terhadap penyediaan lapangan kerja, aktivitas industri pengolahan, serta pendapatan ekspor negara. Industri perikanan Thailand mencakup aktivitas penangkapan ikan laut, perikanan darat, budidaya, hingga pengolahan hasil laut yang terhubung dengan pasar internasional. Thailand dikelilingi oleh dua wilayah perairan utama, yaitu Teluk Thailand dan Laut Andaman, yang menyediakan sumber daya laut yang kaya. Vietnam and Thailand *ranked as the world's third and fourth highest exporters, respectively* (SEAFDEC). Kondisi geografis ini mendorong tumbuhnya armada penangkapan ikan skala besar serta industri pengolahan hasil laut yang berkembang pesat. Produk ekspor unggulan Thailand meliputi tuna kaleng, udang olahan, dan berbagai produk hasil

laut olahan lainnya yang dipasarkan ke berbagai negara mitra dagang internasional. Tujuan ekspor utama Thailand mencakup Amerika Serikat, Jepang, serta sejumlah negara di kawasan Eropa dan Asia Pasifik (Woraprayoth, 2022). Produk perikanan Thailand juga dipasarkan ke berbagai negara dan menjadi bagian penting dalam perdagangan hasil laut global.

Thailand memegang peran penting sebagai pusat pengolahan dan distribusi hasil laut di kawasan Asia Tenggara. Berbagai perusahaan besar Thailand memiliki keterkaitan erat dengan merek internasional dan peritel global, sehingga proses produksi banyak dipengaruhi oleh standar pasar luar negeri, regulasi ketenagakerjaan, dan perjanjian perdagangan internasional. Perusahaan-perusahaan seperti *Thai Union* dan *Charoen Pokphand* (CP) beroperasi secara transnasional, mengimpor, memproses, dan mengekspor berbagai produk hasil laut termasuk tuna, salmon, dan udang ke pasar dunia. Keterhubungan Thailand dengan pasar internasional menjadikan sektor perikananannya sangat dipengaruhi oleh standar dan regulasi perdagangan yang diterapkan oleh negara tujuan ekspor (Just Food, 2014). Namun, di balik posisi strategis tersebut, industri perikanan Thailand menyimpan persoalan yang mendalam. Praktik eksploitasi tenaga kerja yang tidak hanya melanggar standar internasional, tetapi juga mencerminkan kegagalan tata kelola yang panjang dalam rantai produksi perikanan globalnya.

Di balik posisi Thailand sebagai salah satu eksportir perikanan terbesar dunia (Woraprayoth, 2022). Terdapat persoalan serius yang bersifat sistemik, yaitu praktik *modern slavery* yang mengakar dalam struktur industri perikananannya. *Modern slavery* merujuk pada relasi kerja yang ditandai dengan adanya kontrol secara paksa dan eksploitasi yang membatasi kebebasan individu dalam menentukan kondisi hidup dan kerjanya, sehingga pekerja tidak memiliki kendali nyata atas dirinya sendiri dalam hubungan kerja tersebut (Stringer et al., 2022). Di sektor perikanan Thailand, praktik ini mencakup kekerasan di atas kapal, upah yang tidak sesuai, pekerja dilempar ke laut, pekerja migran yang diperdagangkan, kekurangan makanan dan air, shift kerja 18 jam, dan perbudakan utang (Green, 2022). Kondisi ini diperparah oleh tekanan produksi yang tinggi, sistem rekrutmen yang tidak transparan, lemahnya penegakan standar ketenagakerjaan, kondisi kerja

yang tidak layak, pembatasan kebebasan bergerak, penahanan dokumen, serta praktik kekerasan dan intimidasi terhadap pekerja migran yang bersama-sama menciptakan ekosistem yang memungkinkan eksploitasi terus berulang.

Data dari *Environmental Justice Foundation* menunjukkan betapa dalamnya terkait isu ini, lebih dari 90% pekerja di kapal penangkap ikan Thailand adalah migran, industri makanan laut Thailand juga memperkerjakan lebih dari 800.000 orang (EJF, 2015). Laporan UNIAP menemukan bahwa 59% pekerja migran yang diperdagangkan diwawancarai dan mereka menyaksikan pembunuhan rekan kerja mereka sendiri, berupa penyiksaan, pembunuhan, dan pelemparan ke laut. Sebagian besar pekerja migran ini berasal dari Myanmar, Kamboja, dan Laos yang berada dalam situasi rentan akibat perlindungan hukum yang lemah serta kurangnya pengawasan di tempat kerja. Pada tahun 2015, lebih dari 2.000 pekerja migran ditemukan terjebak dalam kondisi *modern slavery* di Pulau Benjina, Indonesia, sebagian besar bekerja di kapal perikanan Thailand. Sebuah kasus yang menjadi salah satu dari tekanan internasional terhadap Thailand (Wilhem et al., 2020). Pada Juni 2015 juga laporan dari *Daily Mail* mengatakan bahwa seorang nelayan Burma menghabiskan 22 tahun dipaksa bekerja di kapal penangkap ikan Thailand di Indonesia, di mana selama waktu itu ia menderita pelecehan mental dan fisik yang ekstrem. Pada tahun 2016, *Human Rights Watch* telah mewawancarai 248 pekerja yang masih bekerja dan mantan pekerja di industri perikanan mengenai praktik perekrutan, gaji, sistem pembayaran, jam kerja, kesehatan, keselamatan kerja, dan berbagai masalah lainnya. Kelompok ini termasuk 95 individu yang oleh otoritas Thailand yang ditetapkan sebagai korban. *Modern Slavery* ini terus berlanjut di tengah situasi *yellow card* yang terjadi (Human Rights Watch, 2018).

Modern slavery di sektor perikanan Thailand sangat sulit diatasi dikarenakan adanya keterkaitan strukturalnya dengan praktik IUU Fishing. Tekanan ekonomi dalam industri perikanan yang didorong oleh aktivitas penangkapan ikan ilegal menciptakan kebutuhan akan tenaga kerja yang murah dan mudah di eksploitasi (EJF, 2015). Kapal-kapal yang beroperasi di luar wilayah perairan resmi, tanpa pemantauan yang memadai, menjadi ruang tertutup di mana pelanggaran hak-hak pekerja hampir tidak mungkin terdeteksi. Kondisi ini menunjukkan bahwa

modern slavery di sektor perikanan bukan hanya ketenagakerjaan semata, tetapi juga terkait tata kelola yang melekat dalam rantai produksi perikanan global (Sapitri et al., 2024). Keterkaitan inilah yang kemudian menarik perhatian Uni Eropa untuk tidak hanya menyoroti praktik IUU Fishing saja, tetapi juga kondisi ketenagakerjaan di balikinya sebagai bagian dari standar yang harus dipenuhi dalam akses pasar.

Industri perikanan Thailand menghadapi berbagai persoalan dalam pengelolaan sumber daya dan pengawasan kegiatan penangkapan ikan, termasuk keterbatasan kerangka hukum dan sistem pengawasan perikanan. Sebelum reformasi pada 2015, pengelolaan perikanan Thailand masih didasarkan pada *Fisheries Act* 1947 yang dinilai sudah tidak memadai untuk menghadapi perkembangan industri perikanan serta kewajiban Thailand dalam mencegah praktik illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing (Kadfak & Linke, 2021). Keterbatasan tersebut juga terlihat dalam sistem pemantauan dan pengawasan kegiatan perikanan. Pada periode tersebut, Thailand masih menghadapi kekurangan dalam penerapan *Vessel Monitoring System* (VMS), pencatatan kegiatan penangkapan melalui fishing logbook, serta pengawasan kapal melalui sistem *Port-In Port-Out* (PIPO) (Fisheries, 2025). Persoalan dalam sistem pemantauan dan pengawasan tersebut berkaitan dengan kemampuan pemerintah Thailand untuk mengendalikan kegiatan penangkapan ikan dan memastikan keterlacakan hasil tangkapan. Kondisi tersebut kemudian menjadi salah satu dasar Uni Eropa memberikan yellow card kepada Thailand pada April 2015 karena dinilai belum melakukan upaya yang memadai dalam mencegah dan memberantas IUU fishing (European Commission, 2019). Sebagai respons terhadap persoalan tersebut, Thailand menerbitkan Royal Ordinance on Fisheries 2015 yang menggantikan Fisheries Act 1947 dan memperkuat kerangka hukum serta sistem monitoring, control, and surveillance dalam pengelolaan perikanan (Kadfak & Linke, 2021). Reformasi tersebut mencakup pengembangan sistem pemantauan kapal, pengawasan pelabuhan, pencatatan hasil tangkapan, dan peningkatan keterlacakan produk perikanan (Fisheries, 2025).

Keterkaitan antara praktik IUU Fishing dan pelanggaran terhadap pekerja di sektor perikanan menjadikan isu ini semakin penting dalam kebijakan Uni Eropa. Tekanan terhadap tata kelola perikanan di Thailand meningkat secara signifikan ketika Uni Eropa memberikan *yellow card* pada 21 April 2015 karena dinilai belum memenuhi standar dalam memerangi praktik IUU fishing (European Commission, 2015a). Uni Eropa menerapkan *yellow card* kepada negara yang dinilai belum memenuhi kewajiban dalam mencegah, menghalangi, dan memberantas praktik IUU fishing berdasarkan *Council Regulation (EC) No 1005/2008*, yang mulai berlaku pada 1 Januari 2010 (European Commission). Regulasi tersebut mengatur bahwa produk perikanan yang masuk ke pasar Uni Eropa harus dapat dibuktikan berasal dari kegiatan penangkapan yang legal melalui sistem sertifikasi hasil tangkapan (NOAA, 2021). Kebijakan ini digunakan untuk menilai komitmen suatu negara dalam menangani IUU Fishing, dan dapat menjadi langkah awal sebelum dikenakannya sanksi lebih lanjut seperti pembatasan akses pasar atau *red card* (Cliff White, 2016).

Menanggapi permasalahan tersebut, akhirnya Thailand melakukan reformasi kebijakan negaranya agar selaras dengan IUU Fishing yang berlaku. Adapun yang dilakukan oleh Thailand adalah pada 1 Juli 2015, pemerintah Thailand melakukan penerapan pembaruan pertama pada Undang-Undang perikananannya sejak Undang-Undang yang dibuat pada tahun 1947. Proses perubahan formal dilakukan untuk memperkuat langkah-langkah negara pelabuhan serta memperkenalkan sanksi yang lebih berat dan bersifat menjerakan. Perubahan tersebut meningkatkan denda maksimum untuk pelanggaran IUU Fishing dari 200.000 *Thailand Baht* (THB) menjadi 30 juta THB (Royal Thai Embassy, 2022). Pada 2016, pemerintah Thailand melaporkan telah menginvestigasi 333 kasus perdagangan manusia, melakukan penuntutan terhadap 493 tersangka, dan menjatuhkan hukuman kepada 366 pelaku (USDOS, 2017). Pada tahun 2017, investigasi 302 kasus, pemanggilan 638 tersangka, dan pemidanaan pada 466 pelaku (USDOS, 2018). Serta pada tahun 2018, terinvestigasi 304 kasus, pemanggilan pada 438 tersangka, dan pemidanaan pada 316 pelaku (USDOS, 2019). Pada tahun 2019, terinvestigasi 288 kasus, pemanggilan pada 386 tersangka,

dan pemidanaan pada 304 pelaku (USDOS, 2020). Uni Eropa kemudian menilai bahwa reformasi-reformasi tersebut telah memenuhi standar yang disyaratkan, sehingga *yellow card* secara resmi dicabut pada 8 Januari 2019. Menurut laporan pemerintah Thailand, perbaikan dilakukan melalui penguatan sistem pemantauan, pengawasan, serta penegakan hukum terhadap praktik IUU Fishing (MFA, 2019)

Namun, pencabutan *yellow card* tersebut justru memunculkan sebuah anomali yang menjadi inti permasalahan penelitian ini. Refomasi yang dilakukan Thailand dianggap memadai oleh Uni Eropa dalam kerangka pemberantasan IUU Fishing, tetapi kondisi di lapangan menunjukkan realitas yang berbeda. Laporan yang dipublikasikan oleh *The Guardian* menunjukkan bahwa permasalahan pekerja di sektor perikanan Thailand ini belum sepenuhnya terselesaikan meskipun status *yellow card* nya telah dicabut (Hodal, 2019). Laporan *The Telegraph* (2023) juga mengkonfirmasi bahwa praktik eksploitasi tenaga kerja paksa terhadap nelayan masih terus berlangsung, sehingga reformasi tersebut belum sepenuhnya efektif dalam mengatasi permasalahan di lapangan (Sarah Newey, 2023).

Di sisi lain, interaksi antara Uni Eropa dan Thailand tidak berhenti setelah pencabutan *yellow card*, melainkan tetap berlanjut dalam kerangka hubungan perdagangan dan kerja sama ekonomi yang lebih luas. Hubungan perdagangan bilateral tersebut menunjukkan intensitas hubungan ekonomi yang cukup signifikan, dengan nilai perdagangan barang antara Uni Eropa dan Thailand mencapai €40,2 miliar pada 2023. Pada tahun yang sama, Uni Eropa menjadi mitra dagang dengan peringkat keempat untuk Thailand, yang mana menunjukkan bahwa hubungan perdagangan dengan Uni Eropa tetap penting dalam hubungan ekonomi luar negeri Thailand (EEAS, 2025). Ketergantungan Thailand terhadap pasar Uni Eropa menciptakan posisi yang asimetris, di mana Uni Eropa memiliki kapasitas untuk memengaruhi kebijakan domestik Thailand melalui standar perdagangan yang diterapkannya (Bainus & Rachman, 2022). Sejumlah produsen perikanan Thailand menghentikan kerjasama dengan pemasok yang melanggar hak asasi manusia dan Undang-Undang Perikanan 2015. Serta, mengurangi penggunaan tepung ikan hanya menjadi 10-20% dan menggunakan produk sampingan dari pengolahan tuna dan ikan yang dicincang halus (*surimi*) sebagai gantinya. Thailand

juga kehilangan fasilitas *Generalized Scheme of Preferences* (GSP) atau Skema Preferensi Umum yang sebelumnya memberikan tarif preferensial bagi eksportnya ke pasar Uni Eropa (Arkkarayut, 2015) Perkembangan ini juga terlihat dalam dimulainya kembali pembahasan *Free Trade Agreement* (FTA) (EABC, 2015) yang menunjukkan adanya pergeseran pendekatan Uni Eropa dari tekanan berupa peringatan menuju pengawasan yang tetap berlangsung melalui mekanisme perdagangan. Pergeseran ini juga disertai dengan peningkatan tuntutan terhadap tanggungjawab sektor perikanan Thailand dan standar perlindungan hak asasi manusia. Perbaikan penegakan hukum tersebut sejalan dengan berbagai reformasi yang dilakukan Thailand dalam kerangka hukum dan tata kelola perikanan sebagai respons terhadap tekanan persyaratan Uni Eropa.

Adanya pergeseran dari bentuk tekanan langsung menuju kebijakan yang tetap mempertahankan tuntutan terhadap standar tertentu. Penelitian ini diarahkan pada analisis kebijakan perdagangan Uni Eropa dalam kaitannya dengan *modern slavery* di sektor perikanan Thailand setelah pencabutan *yellow card*. Akses pasar Uni Eropa memiliki nilai yang cukup strategis bagi Thailand karena adanya ketergantungan ekspor di sektor perikananannya. Kondisi ini menciptakan posisi yang asimetris, karena Uni Eropa memiliki kapasitas untuk memengaruhi kebijakan domestik Thailand melalui standar perdagangan yang diterapkannya. Meskipun tekanan Uni Eropa telah mendorong reformasi kebijakan di Thailand, praktik *modern slavery* masih terus ditemukan. Adanya ketidaksesuaian yang terjadi antara perubahan regulasi di tingkat negara dengan praktik yang terjadi dalam sektor perikanan Thailand. Di industri perikanan ini bersifat cukup kompleks dan melibatkan banyak aktor lintas negara membuat proses pengawasan menjadi terbatas pada titik tertentu saja. Akibatnya, meskipun terdapat standar dan mekanisme kepatuhan dalam perdagangan internasional, praktik eksploitasi tenaga kerja masih dapat bertahan dalam sistem produksi global yang ada.

Berbagai penelitian terdahulu telah membahas keterlibatan Uni Eropa dalam mendorong reformasi tata kelola perikanan Thailand, baik melalui kerangka teoritis ataupun konseptual hingga aktor non-negara dalam sektor perikanan Thailand. Namun, penelitian-penelitian tersebut umumnya berfokus pada periode

sebelum atau selama berlakunya *yellow card*, dan belum secara spesifik menyoroti keberlanjutan keterlibatan Uni Eropa melalui kebijakan perdagangannya setelah status tersebut dicabut pada tahun 2019. Kekosongan inilah yang menjadi titik tolak penelitian ini. Penelitian ini menjadi penting untuk dikaji karena mengungkap keterbatasan efektivitas kebijakan perdagangan sebagai instrumen tata kelola global dalam mengatasi praktik *modern slavery* di dalam sektor perikanan Thailand. Meskipun Uni Eropa telah berhasil mendorong reformasi kebijakan di Thailand melalui mekanisme seperti EU IUU Regulation, keberlanjutan praktik eksploitasi tenaga kerja menunjukkan adanya kesenjangan antara perubahan regulasi di tingkat negara dengan realitas implementasi di lapangan. Kesenjangan ini tidak hanya menunjukkan lemahnya kapasitas pengawasan, tetapi juga mengindikasikan adanya persoalan struktural memungkinkan praktik eksploitasi tetap bertahan di balik kepatuhan formal terhadap standar internasional. Oleh karena itu, penelitian ini penting untuk memperdalam pemahaman mengenai bagaimana kebijakan perdagangan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen ekonomi, tetapi juga sebagai mekanisme kekuasaan yang membentuk kepatuhan negara lain, serta menguji batas-batas efektivitasnya dalam mendorong perlindungan hak asasi manusia. Secara akademik, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan kajian hubungan internasional, khususnya dalam memahami relasi antara perdagangan, tata kelola global, dan hak asasi manusia. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan refleksi kritis bagi perumusan kebijakan perdagangan yang lebih responsif terhadap kompleksitas di tata kelola dan perlindungan tenaga kerja.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi permasalahan yang telah dipaparkan, penelitian ini merumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

“Bagaimana *conditionality* Uni Eropa mampu mendorong reformasi tata kelola perikanan Thailand?”

1.3 Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Berdasarkan pembahasan sebelumnya, ruang lingkup penelitian ini difokuskan pada kebijakan perdagangan Uni Eropa terhadap penanganan *modern slavery* di sektor perikanan Thailand, khususnya dalam periode setelah pencabutan *yellow card* pada tahun 2019. Penelitian ini melihat bagaimana Uni Eropa memberikan syarat dalam akses pasar yang mendorong Thailand untuk melakukan penyesuaian dan reformasi kebijakan demi mempertahankan akses ekspor ke pasar Eropa. Namun, penelitian ini juga membatasi kajian pada fakta bahwa reformasi tersebut tidak sepenuhnya mampu mengatasi praktik *modern slavery* yang masih terjadi di sektor perikanan Thailand. Selain itu, penelitian ini juga berfokus pada struktur hubungan perdagangan Uni Eropa dan Thailand, mengingat industri perikanan Thailand sangat bergantung pada akses pasar ekspor ke Uni Eropa, sehingga praktik ketenagakerjaan di dalamnya turut dipengaruhi oleh dinamika perdagangan internasional yang melibatkan berbagai aktor, mulai dari proses penangkapan hingga distribusi produk ke pasar internasional. Penelitian ini berfokus pada Thailand sebagai negara pengekspor hasil laut yang posisinya dipengaruhi oleh standar ketat dan instrumen kebijakan perdagangan yang diterapkan oleh Uni Eropa. Adapun batasan waktu penelitian ini adalah tahun 2019 hingga 2024. Tahun 2019 dipilih sebagai titik awal untuk melihat kondisi setelah pencabutan *yellow card* oleh Uni Eropa, sementara tahun 2024 digunakan sebagai batas akhir untuk menganalisis perkembangan pasca-pencabutan *yellow card* dengan fokus pada perubahan dalam tata kelola perikanan Thailand, baik pada tingkat regulasi maupun implementasinya.

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis bagaimana *conditionality* Uni Eropa diterapkan dalam kebijakan perdagangan untuk mendorong reformasi tata kelola perikanan Thailand setelah pencabutan *yellow card*.
2. Menganalisis dinamika hubungan perdagangan Uni Eropa-Thailand dalam mempertahankan tekanan kepatuhan setelah berakhirnya sanksi formal.

3. Menganalisis kesenjangan antara reformasi tata kelola yang dilakukan Thailand dengan keberlanjutan praktik *modern slavery* di sektor perikananannya.

1.4.2 Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam kajian Hubungan Internasional, khususnya dalam memperkaya literatur mengenai isu perdagangan manusia dan ketenagakerjaan dalam konteks perdagangan internasional. Secara akademis, penelitian ini dapat digunakan untuk memahami bagaimana instrumen kebijakan perdagangan seperti *conditionality* digunakan dalam memengaruhi penyesuaian kebijakan domestik suatu negara. Selain itu, penelitian ini juga memberikan sudut pandang baru dalam melihat keterkaitan antara tingkat kepatuhan suatu negara terhadap standar perlindungan tenaga kerja dan hak asasi pekerja dalam perdagangan internasional di sektor industri yang bersifat kompetitif.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai dampak kebijakan perdagangan Uni Eropa terhadap sektor perikanan Thailand setelah pencabutan status *yellow card*. Hasil penelitian ini juga dapat membantu menjelaskan bagaimana pengaruh Uni Eropa tetap berjalan dalam mendorong kepatuhan hukum meskipun tekanan sanksi tidak lagi digunakan secara langsung. Selain itu, penelitian ini bermanfaat untuk memahami kondisi nyata serta perlindungan tenaga kerja di sektor perikanan Thailand saat ini.

1.5 Kerangka Teoritis-Konseptual

1.5.1 Perdagangan Internasional

Perdagangan internasional secara konvensional dipahami sebagai transaksi ekonomi yang melibatkan pertukaran barang dan jasa antarsubjek ekonomi yang berasal dari negara yang berbeda, mencakup aktivitas ekspor, impor, serta arus investasi yang menyertainya (Salvatore, 2013). Dalam perkembangannya,

perdagangan internasional tidak hanya dipahami sebagai aktivitas pertukaran, tetapi juga dijelaskan melalui berbagai teori yang menerangkan alasan negara melakukan perdagangan dan memperoleh keuntungan dari spesialisasi. Teori-teori klasik, mulai dari konsep keunggulan komparatif Ricardo hingga model Heckscher-Ohlin, menjelaskan perdagangan berdasarkan perbedaan produktivitas serta kelimpahan faktor produksi antarnegara (Salvatore, 2013). Perdagangan dipandang sebagai aktivitas yang secara prinsip bersifat netral secara politik, di mana keputusan dagang semata-mata ditentukan oleh kalkulasi untung-rugi ekonomi antarnegara yang terlibat. Pandangan ini dikritik oleh Hirschman (1945) melalui karyanya *National Power and the Structure of Foreign Trade*, yang menjadi salah satu rujukan awal dalam menjelaskan bahwa hubungan dagang antarnegara pada praktiknya tidak selalu berlangsung secara simetris. Hirschman berargumen bahwa perdagangan internasional dapat menghasilkan *supply effect*, yaitu peningkatan kapasitas ekonomi melalui akses terhadap barang dan sumber daya, serta *influence effect*, yaitu kemampuan suatu negara untuk memanfaatkan ketergantungan perdagangan sebagai sumber pengaruh terhadap mitra dagangnya (Hirschman, 1945). Hal ini bekerja melalui apa yang disebut Hirschman sebagai asimetri ketergantungan, dimana ketika dua negara berdagang, manfaat yang diperoleh masing-masing pihak tidak pernah terdistribusi secara setara, sehingga pihak yang lebih sedikit dirugikan apabila hubungan dagang terputus biasanya negara dengan pasar lebih besar dan tujuan ekspor yang lebih terdiversifikasi secara otomatis memperoleh *leverage* atas pihak yang lebih bergantung pada hubungan tersebut.

Dalam kajian ekonomi politik internasional, pandangan yang memposisikan perdagangan sebagai aktivitas semata ekonomi dan bebas nilai dipandang tidak lagi memadai untuk menjelaskan praktik hubungan dagang kontemporer. *Council on Foreign Relations* mencatat bahwa negara-negara dapat memanfaatkan kebijakan perdagangan bukan hanya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, melainkan juga sebagai kebijakan luar negeri untuk mencapai kepentingan nasional yang lebih luas. Salah satu contohnya terlihat pada pembentukan *European Coal and Steel Community* pasca-Perang Dunia II, ketika integrasi sektor batu bara dan baja digunakan untuk menciptakan kepentingan ekonomi bersama sekaligus mendorong

stabilitas dan kerja sama di antara negara-negara Eropa. Pergeseran cara pandang ini menjadikan kebijakan perdagangan tidak lagi sekadar mengatur arus barang dan jasa, tetapi juga dapat berfungsi sebagai instrumen tata kelola yang membawa kepentingan dan standar tertentu dari negara atau kelompok negara yang memiliki daya tawar pasar terhadap mitra dagangnya. Ketimpangan tersebut relevan untuk membaca hubungan dagang Uni Eropa dengan Thailand di sektor perikanan. Uni Eropa merupakan pasar seafood yang besar dan sangat bergantung pada pasokan dari negara di luar kawasan, dengan impor produk perikanan dan akuakultur mencapai sekitar €30,1 miliar pada 2023 (Europos Komisija). Di sisi lain, meskipun Uni Eropa bukan tujuan utama ekspor perikanan Thailand, pasar tersebut tetap memiliki nilai strategis karena produk Thailand yang masuk ke pasar Uni Eropa berada dalam lingkungan perdagangan yang menerapkan persyaratan dan standar tertentu. Pada 2024, pasar Uni Eropa menyerap sekitar 4% nilai ekspor perikanan Thailand, sehingga hubungan tersebut lebih tepat dipahami sebagai bentuk ketimpangan daya tawar dalam akses pasar, bukan ketergantungan Thailand terhadap Uni Eropa secara keseluruhan (CFR).

Hubungan dagang Uni Eropa dengan Thailand di sektor perikanan menjadi relevan karena pengaruh Uni Eropa tidak semata-mata bersumber dari besarnya pangsa ekspor langsung. Pihak yang mendorong penghapusan regulasi di sektor perikanan Thailand kerap berargumen bahwa perdagangan ke Uni Eropa hanya mewakili sekitar 5,6% dari total ekspor produk laut Thailand (Manushya, 2023). Namun, kecilnya pangsa tersebut tidak serta-merta menghilangkan posisi Uni Eropa sebagai sumber daya tawar dalam hubungan perdagangan Thailand. Manushya (2023) menunjukkan bahwa persyaratan dokumentasi, ketertelusuran, serta standar legalitas dan keberlanjutan yang diterapkan Uni Eropa melalui *EU IUU Regulation* memiliki implikasi yang lebih luas karena negara-negara tujuan ekspor utama Thailand lainnya juga mulai memperketat persyaratan transparansi dan ketertelusuran (Manushya, 2023), hal tersebut merupakan proporsi yang relatif kecil dibandingkan pasar utama Thailand, terutama Amerika Serikat yang mencakup 22,4% dan Jepang sebesar 18,7% dari perdagangan seafood Thailand (Manushya Foundation, 2023). Sebagaimana dijelaskan oleh Naiki dan Rakpong

(2022) dalam kajiannya mengenai dialog Uni Eropa dan negara ketiga terkait *IUU Fishing*, daya pengaruh Uni Eropa dapat bekerja melalui mekanisme yang disebut *country-level territorial extension*. Melalui mekanisme tersebut, persyaratan yang ditetapkan Uni Eropa melalui Regulasi IUU dapat mendorong perubahan pada tata kelola perikanan di tingkat negara, karena akses terhadap pasar Uni Eropa dikaitkan dengan kecukupan hukum dan kebijakan negara asal produk (Naiki & Rakpong, 2022). Meskipun interaksi antara Uni Eropa dan Thailand terkait penerapan Regulasi IUU telah berlangsung sejak sebelum 2015, respons reformasi Thailand menjadi jauh lebih intensif setelah Uni Eropa memberikan *yellow card* pada April 2015. Pemerintah Thailand kemudian mempercepat pembaruan kerangka hukum perikanan melalui penerbitan *Fisheries Act 2015* dan *Royal Ordinance on Fisheries* pada tahun yang sama sebagai bagian dari upaya memperbaiki tata kelola perikanan dan memenuhi tuntutan Uni Eropa hingga akhirnya memperoleh pencabutan status *yellow card* pada 2019. Dengan demikian, perdagangan internasional dalam penelitian ini tidak dipahami semata sebagai aktivitas pertukaran ekonomi, tetapi sebagai ranah yang dapat menjadi instrumen tata kelola global. Dalam hubungan Uni Eropa-Thailand, daya tawar yang muncul dari posisi pasar tersebut dapat diterjemahkan melalui instrumen kebijakan yang mengaitkan akses pasar dengan pemenuhan standar tertentu.

1.5.2 Human Security Concept

Human security merupakan konsep keamanan yang menempatkan individu sebagai pusat perhatian, bukan hanya negara atau wilayah teritorial. Konsep ini mulai berkembang secara kuat melalui *Human Development Report 1994* yang diterbitkan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP). Dalam laporan tersebut, keamanan tidak lagi dipahami secara sempit sebagai perlindungan negara dari ancaman militer, tetapi sebagai kondisi yang memungkinkan individu terbebas dari berbagai ancaman terhadap kehidupan dan kesejahteraannya. Dengan demikian, fokus keamanan bergeser dari keamanan negara menuju keamanan manusia (UNDP, 1994). UNDP (1994) membagi *human security* ke dalam tujuh dimensi, yaitu *economic security*, *food security*, *health security*, *environmental*

security, personal security, community security, dan political security. Ketujuh dimensi tersebut menunjukkan bahwa ancaman terhadap keamanan manusia dapat berasal dari berbagai aspek kehidupan sehari-hari, termasuk kemiskinan, kelaparan, penyakit, kerusakan lingkungan, kekerasan, diskriminasi, hingga pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu, *human security* memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan konsep keamanan tradisional karena melihat ancaman berdasarkan dampaknya terhadap kehidupan individu.

Perkembangan konsep tersebut kemudian diperkuat melalui *United Nations General Assembly Resolution 66/290* Tahun 2012 yang menegaskan tiga kebebasan utama dalam human security, yaitu *freedom from fear, freedom from want, dan freedom to live in dignity*. *Freedom from fear* berkaitan dengan perlindungan individu dari ancaman terhadap keselamatan dan integritas fisiknya. *Freedom from want* berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar serta aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan dalam kehidupan. Sementara itu, *freedom to live in dignity* menekankan penghormatan terhadap hak asasi manusia, kesetaraan, dan martabat individu (UNODC & UN-Habitat, 2023). Dengan pendekatan tersebut, keamanan manusia tidak hanya dilihat dari keberadaan atau ketiadaan konflik bersenjata, tetapi juga dari kemampuan individu untuk menjalani kehidupan secara aman, bebas, dan bermartabat. Konsep *human security* relevan dengan penelitian mengenai *modern slavery* di sektor perikanan Thailand karena ancaman yang dihadapi pekerja secara langsung berkaitan dengan keamanan individu. Praktik modern slavery dalam sektor perikanan dapat berupa kekerasan fisik, penahanan dokumen, pembatasan kebebasan bergerak, penahanan atau pemotongan upah, jam kerja yang berlebihan, perbudakan utang, hingga kerja paksa. *International Labour Organization* (ILO) menunjukkan bahwa pekerja perikanan, khususnya pekerja migran, memiliki kerentanan terhadap berbagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia karena bekerja dalam kondisi yang berbahaya, berada jauh dari pengawasan, serta dapat mengalami paksaan, kekerasan, dan jeratan utang (ILO, 2024). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa modern slavery tidak hanya merupakan persoalan ketenagakerjaan, tetapi juga merupakan bentuk *human insecurity* karena secara langsung mengancam keselamatan, penghidupan, dan martabat pekerja.

Dalam konteks penelitian ini, praktik *modern slavery* dapat dikaitkan dengan beberapa dimensi *human security*. Pertama, *personal security* berkaitan dengan perlindungan pekerja dari kekerasan fisik, ancaman, intimidasi, perdagangan manusia, dan bentuk paksaan lainnya. Kedua, *economic security* berkaitan dengan hak pekerja untuk memperoleh penghasilan dan kondisi kerja yang layak, sehingga praktik penahanan upah, pemotongan upah secara sewenang-wenang, dan perbudakan utang menjadi bentuk ancaman terhadap keamanan ekonomi pekerja. Ketiga, *health security* berkaitan dengan keselamatan dan kesehatan pekerja yang dapat terancam akibat jam kerja berlebihan, kondisi kerja berbahaya, kurangnya akses terhadap layanan kesehatan, serta kecelakaan kerja. Keempat, konsep *freedom to live in dignity* menjadi relevan karena modern slavery pada dasarnya membatasi kebebasan individu dan menempatkan pekerja dalam kondisi yang merendahkan martabat manusia (UNODC & UN-Habitat, 2023).

Relevansi *human security* dalam penelitian ini juga terlihat dari adanya kesenjangan antara reformasi regulasi Thailand dan kondisi pekerja di lapangan. Penelitian ini menemukan bahwa tekanan Uni Eropa telah mendorong Thailand melakukan berbagai reformasi tata kelola perikanan dan membangun kepatuhan secara formal, tetapi praktik eksploitasi tenaga kerja masih ditemukan setelah pencabutan *yellow card*. Hal tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan negara dalam memenuhi standar formal belum secara otomatis menjamin terciptanya keamanan bagi individu yang bekerja di sektor perikanan. Dengan kata lain, terdapat perbedaan antara *compliance* pada tingkat kebijakan dengan tercapainya kondisi keamanan manusia pada tingkat pekerja. Dalam penelitian ini, *human security* digunakan untuk melihat tujuan substantif dari reformasi tata kelola perikanan Thailand, yaitu sejauh mana perubahan kebijakan dan standar yang didorong oleh Uni Eropa berkontribusi terhadap perlindungan pekerja dari ancaman kekerasan, eksploitasi, kehilangan penghidupan, dan pelanggaran martabat manusia. Dengan demikian, konsep ini membantu memperjelas bahwa keberhasilan kebijakan perdagangan tidak cukup diukur melalui perubahan regulasi atau terpenuhinya persyaratan Uni Eropa, tetapi juga perlu dilihat dari kondisi manusia yang menjadi pihak terdampak dalam proses produksi perikanan.

1.5.2.1 Modern Slavery

Modern slavery merupakan istilah yang digunakan untuk menggambarkan berbagai bentuk eksploitasi yang menghilangkan kebebasan seseorang untuk menolak atau meninggalkan suatu pekerjaan atau situasi. *United Nations* menjelaskan bahwa *modern slavery* bukan merupakan istilah yang memiliki satu definisi hukum tersendiri, melainkan istilah payung yang mencakup berbagai praktik seperti *forced labour*, *debt bondage*, *forced marriage*, dan *human trafficking*. Pada dasarnya, *modern slavery* merujuk pada kondisi eksploitasi yang tidak dapat ditolak atau ditinggalkan oleh seseorang karena adanya ancaman, kekerasan, paksaan, penipuan, atau penyalahgunaan kekuasaan (ILO, 2012). Sementara itu, Uni Eropa menghubungkan *modern slavery* secara langsung dengan praktik *forced labour*. *European Commission* menjelaskan bahwa *forced labour* merupakan pelanggaran berat terhadap hak asasi manusia dan salah satu bentuk *modern slavery*, yaitu ketika seseorang dipaksa bekerja melawan kehendaknya dan tidak dapat secara bebas menolak atau meninggalkan pekerjaannya. Dalam konteks Uni Eropa, *forced labour* merupakan bentuk pelanggaran terhadap larangan perbudakan dan kerja paksa serta berkaitan dengan perlindungan martabat dan hak dasar manusia (European Commission).

Berdasarkan pemahaman tersebut, *modern slavery* memiliki beberapa bentuk yang relevan dengan kondisi ketenagakerjaan. *Forced labour* menunjukkan adanya pekerjaan yang dilakukan di bawah ancaman atau paksaan, sedangkan *debt bondage* terjadi ketika seseorang berada dalam kondisi keterikatan terhadap utang sehingga kebebasannya untuk meninggalkan pekerjaan menjadi terbatas. Perdagangan manusia juga dapat berkaitan dengan *modern slavery* ketika proses perekrutan atau pemindahan seseorang dilakukan melalui paksaan, penipuan, atau penyalahgunaan kerentanan untuk tujuan eksploitasi. Selain bentuk tersebut, penahanan dokumen, penahanan atau tidak dibayarkannya upah, ancaman kekerasan, serta pembatasan kebebasan bergerak dapat menjadi indikator adanya situasi kerja paksa. Dalam penelitian ini, *modern slavery* dipahami sebagai berbagai bentuk eksploitasi terhadap pekerja yang disertai dengan pembatasan kebebasan dan paksaan, khususnya dalam bentuk *forced labour*, *debt bondage*, penahanan

dokumen, penahanan upah, ancaman, serta pembatasan kemampuan pekerja untuk meninggalkan pekerjaan. Pemahaman tersebut digunakan untuk melihat permasalahan yang dihadapi pekerja, khususnya pekerja migran, dalam sektor perikanan Thailand. Selanjutnya, konsep *human security* digunakan untuk melihat dampak kondisi tersebut terhadap keamanan, kesejahteraan, dan martabat pekerja sebagai individu.

Kerentanan tersebut juga ditemukan dalam sektor perikanan Thailand. Penelitian ILO pada 2017 terhadap 434 pekerja di sektor perikanan dan pengolahan hasil laut Thailand, yang sebagian besar merupakan pekerja migran, menemukan adanya permasalahan terkait perekrutan, upah, jam kerja, keselamatan dan kesehatan, mekanisme pengaduan, serta indikator kerja paksa (ILO, 2018). Dalam konteks tersebut, pekerja migran menjadi kelompok yang memiliki kerentanan karena hubungan kerja mereka dapat melibatkan pihak perekrut atau perantara serta ketergantungan terhadap pemberi kerja. Permasalahan tersebut tidak hanya ditemukan sebelum reformasi perikanan Thailand, tetapi juga masih menjadi perhatian setelah berbagai perubahan kebijakan dilakukan. Pada 2019, ILO mencatat bahwa penahanan upah dan penyitaan paspor pada sektor perikanan Thailand merupakan indikasi yang dapat mengarah pada situasi kerja paksa. Pada saat yang sama, Thailand telah melakukan perubahan hukum untuk menangani kerja paksa dan meratifikasi *Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention* (P29) pada 2018 (ILO, 2018). Temuan tersebut menunjukkan bahwa perubahan regulasi dan peningkatan perlindungan hukum berjalan bersamaan dengan masih adanya tantangan dalam penerapannya.

Perkembangan setelah reformasi juga menunjukkan adanya kemajuan sekaligus permasalahan yang masih bertahan. Penelitian lanjutan ILO pada 2020 menemukan adanya perbaikan dalam kondisi kerja, peningkatan upah, serta proses migrasi dan pekerjaan yang menjadi lebih formal dan teratur. Namun, penelitian tersebut juga menemukan bahwa praktik kerja paksa masih terjadi, termasuk pekerjaan yang dilakukan tanpa kehendak dan kondisi yang melibatkan paksaan (ILO, 2020). Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan regulasi dan peningkatan formalitas hubungan kerja belum secara otomatis menghilangkan seluruh praktik

eksploitasi di sektor perikanan Thailand. Dengan demikian, *modern slavery* dalam penelitian ini dipahami sebagai bentuk eksploitasi berat terhadap pekerja yang ditandai oleh hilangnya kebebasan, adanya paksaan atau ancaman, serta kondisi yang membatasi kemampuan pekerja untuk meninggalkan pekerjaan. Penelitian ini secara khusus memfokuskan *modern slavery* pada bentuk yang berkaitan dengan sektor perikanan, terutama *forced labour*, *debt bondage*, perdagangan manusia untuk tujuan eksploitasi, penahanan dokumen, penahanan atau pemotongan upah, serta ancaman dan pembatasan kebebasan pekerja. Pemahaman tersebut menjadi dasar untuk melihat permasalahan perlindungan pekerja dalam sektor perikanan Thailand dan selanjutnya menghubungkannya dengan konsep *human security* yang melihat dampak eksploitasi tersebut terhadap keamanan, kesejahteraan, dan martabat pekerja sebagai individu.

1.5.3 Conditionality Concept

Dalam kajian hubungan internasional, *conditionality* merupakan pemberian manfaat oleh suatu aktor kepada negara lain dengan syarat bahwa negara penerima harus memenuhi kondisi tertentu yang telah ditetapkan. Pendekatan ini digunakan untuk mendorong reformasi kebijakan domestik atau memengaruhi adopsi kebijakan yang sebelumnya tidak menjadi pilihan negara penerima (Borchert et al., 2021). Dalam konteks perdagangan Uni Eropa, Borchert et al. secara khusus menggunakan konsep *Non-Trade Policy Objectives* (NTPOs) untuk menjelaskan tujuan-tujuan non-dagang seperti hak asasi manusia, standar ketenagakerjaan, dan perlindungan lingkungan yang diintegrasikan ke dalam instrumen kebijakan perdagangan Uni Eropa. Uni Eropa kerap mengaitkan akses preferensial ke pasarnya dengan pemenuhan NTPOs, termasuk hak asasi manusia serta standar ketenagakerjaan dan lingkungan (Borchert et al., 2021). Sedangkan, Meissner dan McKenzie menjelaskan bahwa *conditionality* dalam kebijakan perdagangan Uni Eropa digunakan untuk menghubungkan kepentingan non-komersial dengan instrumen perdagangan, salah satunya melalui pencantuman klausul hak asasi manusia dalam perjanjian perdagangan. Praktik tersebut memungkinkan Uni Eropa mengaitkan keberlanjutan hubungan perdagangan dengan pemenuhan kondisi tertentu oleh negara mitra. Dalam sejumlah perjanjian, klausul *conditionality*

bahkan dapat menjadi dasar bagi penerapan tindakan pembatasan, termasuk penangguhan atau penghentian perjanjian apabila terjadi pelanggaran terhadap kondisi yang telah ditetapkan (Meissner & McKenzie, 2019).

Sementara itu, *External Incentives Model* (EIM) yang dikembangkan oleh Schimmelfennig dan Sedelmeier (2004) digunakan untuk menjelaskan bagaimana pemberian atau penahanan manfaat dapat memengaruhi kalkulasi negara penerima dalam merespons persyaratan yang ditetapkan oleh Uni Eropa. *Conditionality* bekerja melalui *logic of consequentiality*, ketika negara target mempertimbangkan konsekuensi material dari keputusan untuk memenuhi atau menolak tuntutan aktor eksternal. Dalam kerangka *External Incentives Model* (EIM), Uni Eropa mengaitkan adopsi aturan tertentu dengan pemberian imbalan yang bernilai bagi negara target. Imbalan tersebut diberikan ketika persyaratan dipenuhi dan dapat ditahan apabila negara target tidak menunjukkan kepatuhan (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Dengan cara tersebut, perubahan perilaku negara target didorong melalui pertimbangan atas biaya dan manfaat yang muncul dari keputusan untuk memenuhi persyaratan yang ditetapkan Uni Eropa.

Schimmelfennig dan Sedelmeier (2004) sendiri membedakan *conditionality* berdasarkan arah dan waktu penerapannya, yang kemudian dielaborasi lebih jauh oleh Koch (2015) ke dalam empat klasifikasi. Klasifikasi tersebut membedakan *conditionality* berdasarkan hubungan antara pemberian atau penahanan manfaat dengan kepatuhan negara penerima terhadap kondisi yang ditetapkan.

1. *Ex-ante positive conditionality*: di mana bentuk yang paling umum digunakan Uni Eropa, bahwa sebuah manfaat tertentu (akses pasar, status, atau kerja sama lanjutan) baru diberikan setelah negara penerima memenuhi syarat yang ditetapkan terlebih dahulu. Efektivitas *ex-ante positive conditionality* bergantung pada tiga kondisi: adanya perspektif keanggotaan atau imbalan yang kredibel, konsistensi penerapan *conditionality* oleh Uni Eropa, dan tingkat biaya politik-ekonomi domestik yang masih dapat diterima oleh negara penerima dalam memenuhi syarat tersebut.
2. *Ex-ante negative conditionality*: kebalikannya, di mana Uni Eropa menerapkan ancaman atau sanksi sebelum manfaat diberikan untuk mendorong reformasi

terlebih dahulu. Mekanisme ini dipahami sebagai *reinforcement by punishment*, yaitu Uni Eropa meningkatkan biaya ketidakpatuhan dengan menjatuhkan tindakan berupa sanksi terhadap negara mitra.

3. *Ex-post positive conditionality*: manfaat atau insentif diberikan setelah hubungan kontraktual berjalan sebagai penghargaan atas perubahan atau kepatuhan negara mitra terhadap persyaratan yang telah ditetapkan.
4. *Ex-negative conditionality*: sanksi atau pengurasan manfaat diberikan setelah hubungan kontraktual berjalan sebagai respons terhadap kegagalan negara mitra memenuhi persyaratan atau mengalami kemunduran dalam kepatuhan.

Keempat bentuk *conditionality* tersebut digunakan dalam penelitian ini untuk mengidentifikasi dan memetakan bentuk tekanan yang diterapkan Uni Eropa terhadap Thailand pada setiap fase hubungan perdagangan. Klasifikasi ini tidak digunakan sebagai kerangka analisis yang berdiri sendiri, melainkan untuk menunjukkan bentuk *conditionality* yang muncul dalam masing-masing fase. Sementara itu, penjelasan mengenai *mengapa* dan *bagaimana* tekanan tersebut dapat mendorong perubahan kepatuhan Thailand melalui EIM sebagai kerangka analitis utama penelitian ini.

Lebih jauh, keberhasilan *conditionality* tidak hanya ditentukan oleh keberadaan persyaratan, tetapi juga oleh beberapa kondisi yang memengaruhi respons negara penerima. Schimmelfennig dan Sedelmeier (2004) menekankan pentingnya kejelasan persyaratan yang ditetapkan, ukuran dan ketepatan waktu pemberian imbalan, kredibilitas ancaman maupun janji yang diberikan, serta besarnya biaya yang harus ditanggung negara penerima untuk mengadopsi aturan tersebut. Keempat aspek tersebut menunjukkan bahwa efektivitas *conditionality* bergantung pada sejauh mana negara penerima memandang imbalan yang ditawarkan cukup bernilai, tuntutan yang diberikan cukup jelas, serta konsekuensi ketidakpatuhan lebih berat dibandingkan biaya yang diperlukan untuk memenuhi persyaratan (Schimmelfennig & Sedelmeier, 2004). Dalam kasus Thailand, kerangka tersebut dapat digunakan untuk melihat respons pemerintah setelah Uni Eropa menjatuhkan *yellow card* pada 2015. Ancaman tersebut memiliki tingkat kredibilitas karena ketidakmampuan Thailand memperbaiki persoalan *IUU fishing*

dapat berujung pada *red card* dan pembatasan masuknya produk perikanan ke pasar Uni Eropa. Persyaratan yang diberikan juga relatif dapat diidentifikasi melalui tuntutan perbaikan *NPOA-IUU*, sistem *monitoring, control, and surveillance* (MCS), serta penyesuaian kerangka regulasi perikanan. Respons Thailand selanjutnya dapat dibaca melalui perbandingan antara biaya yang mungkin muncul akibat pembatasan akses pasar Uni Eropa dengan biaya yang harus ditanggung pemerintah untuk melakukan reformasi tata kelola perikanan.

Dalam konteks penelitian ini, persyaratan Uni Eropa diwujudkan melalui regulasi perdagangan *Council Regulation (EC) No 1005/2008* pada tanggal 29 September 2008 untuk menetapkan sistem komunitas untuk mencegah, menghalau, dan menghilangkan penangkapan ikan ilegal, tidak dilaporkan, dan tidak diatur (IUU) (Ekawat, 2024). Pada 1 Januari 2010, EU-IUU berlaku untuk semua kapal penangkap ikan negara anggota Uni Eropa yang memasuki pelabuhan, kapal kargo, dan kapal penangkap ikan non-Uni Eropa yang berlabuh di negara-negara Uni Eropa. EU-IUU ini juga berlaku untuk perdagangan dan produk perikanan, baik impor maupun ekspor dari Uni Eropa berdasarkan aturan yang ditetapkan oleh *World Trade Organization* (WTO) (Ekawat, 2024). Pola ini sejalan dengan apa yang ditemukan Borchert et al., mengenai kecenderungan Uni Eropa memasukkan *non-trade policy objectives* (NTPOs) ke dalam kebijakan perdagangannya. Dalam kasus Thailand, pendekatan tersebut terlihat melalui penerapan rezim IUU yang mengaitkan akses pasar dengan kepatuhan terhadap standar tata kelola perikanan. Meskipun ketentuan tersebut terutama ditujukan untuk memastikan legalitas dan keberlanjutan hasil tangkapan, penerapannya juga bersinggungan dengan persoalan perlindungan tenaga kerja dan hak asasi manusia dalam sektor perikanan. Hal ini sejalan dengan Kadfak dan Linke (2021) yang menyebut isu perburuan sebagai agenda yang mendasari dialog bilateral Uni Eropa-Thailand sejak awal, meski tidak pernah dinyatakan secara formal sebagai bagian dari kebijakan IUU itu sendiri.

Konsep *conditionality* relevan digunakan untuk menganalisis posisi Uni Eropa sebagai aktor yang memiliki kapasitas untuk menetapkan standar dalam akses pasar, serta keterkaitan standar tersebut dengan upaya reformasi kebijakan di Thailand dalam sektor perikanan. *Conditionality* tidak hanya dipahami sebagai

pendekatan kebijakan, tetapi juga sebagai bentuk tata kelola negara dalam hubungan perdagangan internasional. Meskipun *conditionality* dapat menjelaskan bagaimana Uni Eropa memberikan tekanan melalui kebijakan perdagangan untuk mendorong perubahan kebijakan di Thailand, pendekatan ini belum sepenuhnya menjelaskan mengapa praktik eksploitasi tenaga kerja masih ditemukan di sektor perikanan setelah *yellow card* dicabut pada 2019. Keterbatasan tersebut menunjukkan perlunya perspektif lain yang tidak hanya melihat kepatuhan terhadap tekanan eksternal, tetapi juga mempertimbangkan bagaimana nilai dan norma global memengaruhi tata kelola domestik Thailand. Donno dan Neureiter (2018) mengatakan bahwa efektivitas *human rights conditionality* dalam hubungan ekonomi Uni Eropa bersifat kondisional terhadap tingkat *leverage* yang dimiliki Uni Eropa terhadap negara mitra. Mereka menemukan bahwa Hak Asasi Manusia lebih efektif ketika negara mitra memiliki tingkat ketergantungan yang lebih tinggi terhadap Uni Eropa. Dalam kasus Thailand, kondisi tersebut adalah di mana adanya keberadaan persyaratan dan respons formal pemerintah yang belum dengan sendirinya dapat digunakan untuk menjelaskan perubahan praktik di lapangan.

1.5.4 Compliance

Melihat reaksi Thailand terhadap tuntutan standar internasional yang diberikan oleh Uni Eropa, konsep *compliance* digunakan untuk memahami sejauh mana suatu negara dapat mematuhi aturan yang telah disepakati. Menurut Beth A. Simmons, kepatuhan negara tidak hanya dipengaruhi oleh tekanan luar saja, tetapi juga di dalam domestiknya dan keterlibatan berbagai aktor dalam mendorong perubahan kebijakan (Simmons, 2009). Mekanisme di balik kesenjangan tersebut dapat dijelaskan melalui konsep *decoupling* yang dikembangkan Hafner-Burton dan Tsutsui (2005) dalam kajian mereka mengenai kepatuhan negara terhadap rezim hak asasi manusia internasional. Mereka menyebut fenomena ini sebagai *paradox of empty promises*, yaitu kondisi ketika negara menerima atau meratifikasi hak asasi manusia internasional, tetapi komitmen tersebut tidak selalu diikuti oleh perubahan praktik yang sejalan. Kondisi tersebut menghasilkan *decoupling* antara kebijakan yang dibentuk pada tingkat formal dan penerapannya dalam praktik di lapangan. Kesenjangan tersebut dimungkinkan karena komitmen internasional tidak selalu

disertai mekanisme pemantauan dan penegakan yang cukup kuat untuk memastikan pelaksanaan substantif di tingkat domestik (Hafner-Burton & Tsutsui, 2005). Kerangka *decoupling* tersebut kemudian digunakan untuk membaca pola kepatuhan Thailand pasca-*yellow card*, khususnya ketika perubahan regulasi dan pemenuhan persyaratan administratif belum sepenuhnya beriringan dengan perubahan praktik ketenagakerjaan di sektor perikanan. Dalam Hafner-Burton dan Tsutsui (2005) terdapat lemahnya mekanisme pemantauan dan penegakan dalam rezim internasional dapat memungkinkan negara menunjukkan komitmen formal tanpa diikuti implementasi yang sepadan. Kondisi tersebut membuka kemungkinan munculnya kesenjangan antara kepatuhan pada tingkat formal dan perubahan yang terjadi dalam praktik. Dalam kasus Thailand, kerangka ini digunakan untuk melihat apakah reformasi regulasi dan capaian administratif setelah *yellow card* benar-benar diikuti oleh perubahan pada praktik ketenagakerjaan, khususnya terkait eksploitasi pekerja di sektor perikanan.

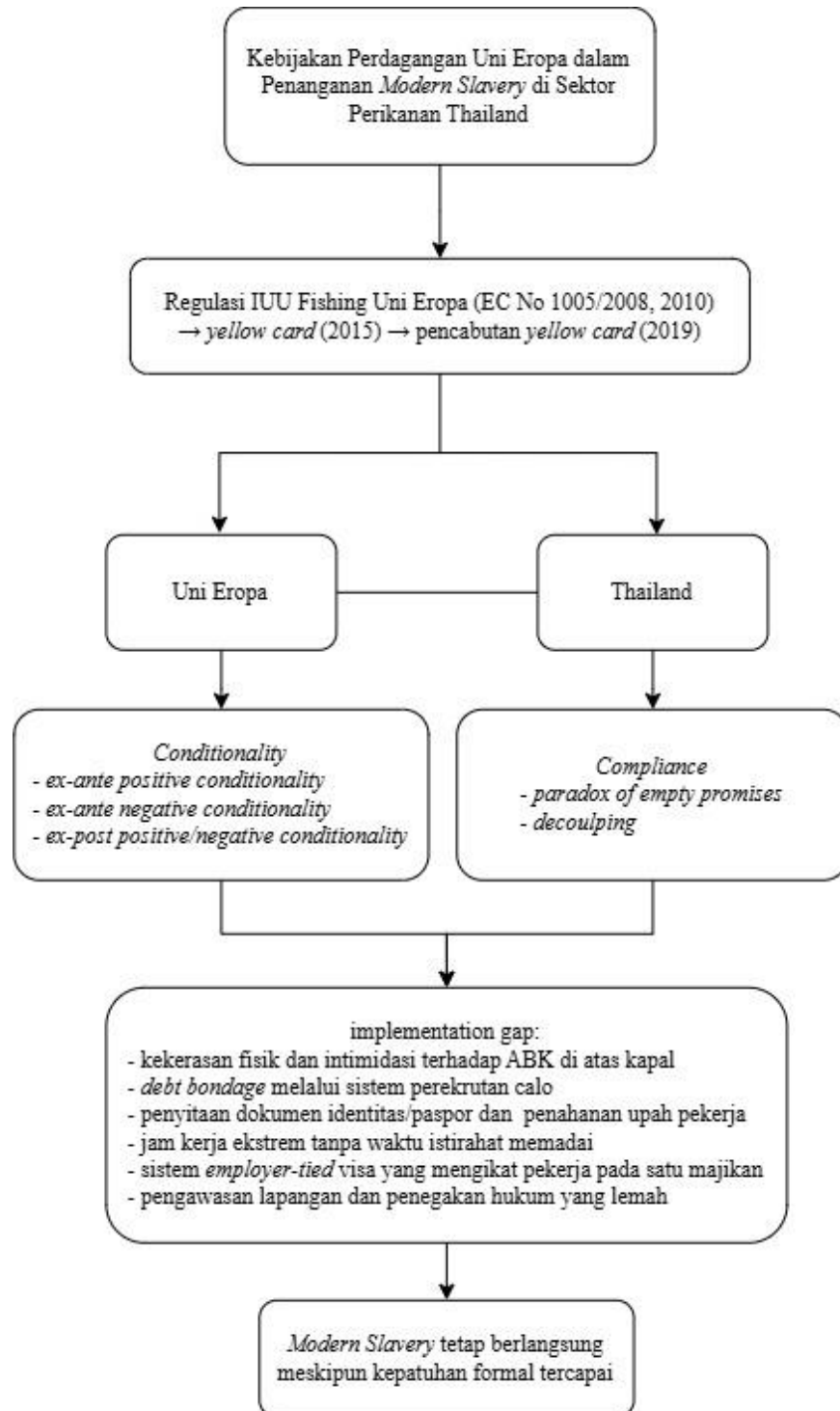
Kepatuhan dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kepentingan ekonomi, kebutuhan untuk mempertahankan akses pasar, serta kapasitas institusional negara dalam mengimplementasikan kebijakan. Selain itu, kepatuhan tidak selalu bersifat menyeluruh, melainkan dapat terbatas pada pemenuhan secara formal tanpa diikuti implementasi yang efektif di lapangan. Fenomena ini tergambar jelas dalam kasus Thailand. Pada 2015, pemerintah Thailand melaporkan telah menginspeksi 474.334 pekerja perikanan namun tidak menemukan satu pun kasus kerja paksa di tahun yang sama, investigasi *Associated Press* justru mengungkap praktik *modern slavery* yang meluas di sektor yang sama (Human Rights Watch, 2018). Laporan *Hidden Chains* oleh *Human Rights Watch* (2018), berdasarkan wawancara terhadap 248 pekerja termasuk 95 korban perdagangan manusia, menyimpulkan bahwa reformasi Thailand pasca-*yellow card* lebih berfokus pada penanganan *IUU Fishing* dan kontrol administratif, namun berdampak minim terhadap pelanggaran yang dialami pekerja secara langsung di lapangan. Bahkan skema *pink card* yang dirancang untuk melindungi pekerja migran justru mengikat status legal mereka pada majikan tertentu, menciptakan kerentanan baru terhadap eksploitasi. Pola ini berlanjut hingga tahun-tahun

berikutnya. Laporan EJP (2023) mencatat bahwa pasca reformasi 2015–2016, jumlah kapal skala kecil yang pengawasannya lebih lemah meningkat hampir dua kali lipat, mencapai 50.639 atau 83% dari total armada Thailand pada 2022 jauh melampaui kapal komersial yang menjadi fokus utama regulasi MCS. Kondisi ini menunjukkan bahwa kepatuhan Thailand terhadap standar Uni Eropa cenderung bersifat formal-administratif, sementara implementasi di lapangan masih jauh dari efektif.

1.6 Asumsi Penelitian

Pencabutan status *yellow card* tidak serta-merta mengakhiri keterlibatan Uni Eropa dalam mendorong penyesuaian kebijakan di sektor perikanan Thailand. Akses pasar Uni Eropa tetap mensyaratkan pemenuhan standar tertentu yang mendorong penyesuaian kebijakan domestik Thailand, terutama dalam ketenagakerjaan di sektor perikanan. Penyesuaian tersebut belum sepenuhnya menghilangkan praktik *modern slavery* yang masih ditemukan dalam sektor perikanan. Kondisi ini dipengaruhi oleh struktur industri perikanan yang melibatkan banyak pihak dalam rantai produksi global, sehingga praktik ketenagakerjaan di tingkat bawah sulit diawasi secara menyeluruh. Pada periode 2019 hingga 2024, perubahan yang terjadi cenderung lebih terlihat pada tingkat regulasi dibandingkan dengan implementasinya di lapangan.

1.7 Kerangka Analisis



Gambar 1.1 Framework Analisis