

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Krisis pengungsi yang memuncak di Uni Eropa (UE) pada tahun 2015 kerap menjadi isu sentral dalam kajian hubungan internasional. Pada tahun yang sama, UNHCR melaporkan lebih dari 1 juta pengungsi telah memasuki wilayah Eropa terutama Yunani dan Italia, dengan jalur utama melalui Laut Mediterania (Clayton & Holland, 2015), merespons hal ini UE mengeluarkan kebijakan relokasi pengungsi melalui *Council Decision* (EU) 2015/1532, yang mewajibkan negara-negara anggotanya, termasuk Hungaria, untuk menerima dan menampung pengungsi di wilayah masing-masing berdasarkan kekuatan ekonomi, jumlah penduduk, dan tingkat pengangguran (Merbawono, 2025).

Terlepas dari statusnya sebagai anggota UE, Hungaria menolak kebijakan relokasi pengungsi yang telah dirancang oleh UE. Penolakan tersebut mencerminkan posisi Hungaria sebagai anggota Visegrad (V4) yang mengedepankan kontrol nasional atas isu migrasi dibandingkan solusi kolektif yang ditawarkan UE. Selama krisis pengungsi di UE pada tahun 2015-2016, Hungaria di bawah kepemimpinan Perdana Menteri Viktor Orban menolak kedatangan pengungsi. Viktor Orban secara aktif membingkai para pengungsi sebagai imigran ilegal yang mengancam identitas nasional, nilai-nilai budaya Eropa, dan keamanan perbatasan (Nagy, 2016).

Pada tahun 2015-2021 Hungaria telah menerapkan kebijakan *migration deterrence*. Melalui Act CXL of 2015 Hungaria membangun pagar di sepanjang perbatasan selatan, khususnya di wilayah yang berbatasan dengan Serbia dan Kroasia, guna menghentikan arus masuk pengungsi melalui rute Balkan Barat (Thorpe, 2015). Kemudian, melalui *Government Decree No.191/2015 (VII.21)*, pemerintah telah menetapkan daftar negara-negara yang dianggap sebagai *safe Third Countries* (negara ketiga aman) dan *Safe Countries of Origin* (negara asal aman). Kebijakan ini membuat para pengungsi yang datang dari negara aman seperti Serbia perlu mengajukan suaka sebelum memasuki Hungaria. Jika tidak mengajukan suaka di Serbia (Hungarian Government, 2015).

Selain itu, pemerintah menerapkan kebijakan *transit zones* sebagai tempat penyaringan cepat dan penahanan para pencari suaka tanpa jaminan hukum yang memadai. Pada tahun 2016 Hungaria mengeluarkan amandemen baru untuk Undang-undang suaka, yaitu menerapkan *pushback policy* untuk para pencari suaka (Asylum Information Database, 2016). Kemudian Hungaria mulai menerapkan kebijakan *embassy procedure* setelah *transit zone* dihapus karena dianggap melanggar hukum EU oleh Court of Justice of the European Union (CJEU) (Asylum Information Database, 2024). Selama tahun 2015-2021 pemerintah Hungaria telah menerapkan kebijakan *migration deterrence* yang menjadi karakteristik utama strategi Hungaria dalam merespons krisis pengungsi (Nagy, 2016)

Namun kebijakan *migration deterrence* bergeser ketika perang Rusia-Ukraina pada tanggal 24 Februari 2022, menurut laporan UNHCR hanya dalam

kurung waktu dua belas hari, lebih dari dua juta suaka memutuskan mengungsi ke UE (UNHCR, 2022). Pada awal krisis pengungsi, pemerintah Hungaria menunjukkan keterbukaan yang lebih besar terhadap pengungsi dibandingkan respons mereka terhadap krisis pengungsi pada tahun 2015. Dilansir dalam Al-Jazeera orban sebagai Perdana Menteri Hungaria mengatakan:

“We are not living in a comfortable West, we are living in the midst of difficulties, not just now but throughout our history, so we are able to tell the difference between who is a migrant and who is a refugee.” (Coakley, 2022)

Pernyataan Orban terhadap pengungsi Ukraina ini mencerminkan adanya *selective migration*, dimana negara lebih menerima kelompok tertentu berdasarkan kedekatan budaya, agama, atau asal-usul geografis. Pemerintah Hungaria memberikan respons yang cukup aktif terhadap dinamika pengungsi, terutama melalui penyesuaian kebijakan dan regulasi. Oleh karena itu perkembangan kebijakan ini penting untuk dianalisis lebih lanjut. Selain pernyataan Viktor Orban, Hungaria juga memberikan *Temporary Protection* (TP) terhadap pengungsi Ukraina melalui *Government Decree 56/2022* (II.24.). Keputusan ini diadopsi secara independen di bawah hukum nasional (Undang-Undang Suaka, Pasal 19 (1) poin b), dan berlaku untuk semua yang memiliki dasar hukum untuk tinggal di Ukraina, tanpa memandang kewarganegaraan. Namun, kebijakan ini hanya berlaku hingga 7 Maret 2022. Setelah dibentuk *Government Decree No.86/2022* (III.7.).

Government Decree No. 86/2022 (III. 7.)
on rules applicable in case of danger and related to persons recognized as eligible for temporary
protection, and on derogations from the rules of Act CXX. of 2012 on public employment and on the
amendment of acts related to public employment and of other acts

The Government
within its original legislative competence under Article 15(2) of the Fundamental Law, with regard
to Section 5(4) of Act CXVIII of 2012 on individual protection and on the amendment of certain related
acts,
in regards Section 15, within its original legislative competence under Article 15(2) of the
Fundamental Law, on the basis of the authorization received from the National Assembly under
Section 2(1) of Act I. of 2012 on the Government of the Constitutional President,
acting within its functions set out under Article 132(2) of the Fundamental Law,
enacts the following:

1. General provisions
Section 1.
Under this Decree the following definition shall apply:
Beneficiaries of temporary protection: persons granted temporary protection by Hungary under point
a) of Section 19 of Act LXXXI. of 2007 on asylum procedures, "humanitarian acts" are:
a) Ukrainian nationals residing in Ukraine before 24 February 2022;
b) stateless persons, or nationals of third countries other than Ukraine, who benefitted from
international protection or equivalent national protection in Ukraine before 24 February
2022;
c) family members of persons referred to in points a) and b), as defined by Article 2(6) of
Council Implementing Decision 2015/1501/EU of 6 March 2015 establishing the national
of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of
Directive 2013/24/EU of 26 June 2013, and having the effect of introducing temporary
protection (hereinafter: Council Decision).

**2. Provisions on beneficiaries of temporary protection, on persons applying for temporary
protection, and on asylum procedures related thereto**
Section 2.

Gambar 1. 1 Government Decree No.86/2022 (III.7.) (sumber: Hungary Government)

Pada tanggal 8 Maret 2022 oleh pemerintah Hungaria, kerangka hukum nasional diselaraskan dengan *Temporary Protection Directive* (TPD) di bawah pasal 19 (1) poin a, karenanya, ruang lingkup perlindungan dibatasi secara eksklusif untuk kelompok-kelompok yang ditentukan oleh kebijakan UE (Asylum Information Database, 2023). Melalui *Government Decree* No.86/2022 (III.7.) pemerintah Hungaria mengarahkan perlindungan sementara kepada kelompok-kelompok yang sesuai dengan ketentuan TPD, yaitu: (1) Warga negara Ukraina dan anggota keluarganya; (2) Orang asing dengan status perlindungan di Ukraina; (3) *Stateless persons* yang tinggal lama di Ukraina sebelum 24 Februari 2022. Perbedaan kebijakan *migration deterrence* menuju *selective migration* tidak hanya tercermin dari pernyataan publik dan regulasi pemerintah, tetapi juga dalam perbedaan skema perlindungan yang diberikan (Bilefsky, 2015).

Perubahan kebijakan terhadap pengungsi Ukraina pasca perang 2022 dengan pengungsi pada tahun 2015 dipengaruhi oleh beberapa faktor, salah satunya adalah identitas agama dan budaya. Pada krisis pengungsi di tahun 2015, para pengungsi yang datang biasanya berasal dari wilayah timur-tengah yang mayoritas

muslim, sedangkan Ukraina mayoritas penduduknya beragama Kristen, Maka dari itu pemerintah Hungaria kerap kali membingkai pengungsi yang datang pada tahun 2015 sebagai ancaman, berbanding terbalik dengan Ukraina yang dianggap serumpun karena dianggap sama secara agama dengan penduduk lokal. Selain itu, beberapa pengungsi Ukraina yang datang dari wilayah Transcarpathia (Zakarpattia) merupakan etnis Hungaria (Bekberganova, 2024), kemudian faktor terakhir adalah adanya kedekatan geografis antara Hungaria dan Ukraina, dimana Hungaria berbatasan langsung dengan negara Ukraina.



Gambar 1. 2: Peta Hungaria dan Ukraina (Sumber: The Economist)

Sejak diberlakukannya TP oleh Pemerintah Hungaria melalui *Government Decree* No.86/2022 (III.7.) pada 8 maret 2022, pengungsi Ukraina di Hungaria telah meningkat dibanding tahun sebelumnya. Berikut tabel yang menunjukkan peningkatan warga Ukraina di Hungaria dari tahun 2015-2024:

Tabel 1. 1 Jumlah Warga Ukraina di Hungaria 2015-2024

TAHUN	Warga negara Ukraina yang tinggal di Hongaria berdasarkan jenis kelamin		
	Pria	Perempuan	Total
2015	2.909	3.997	6.906
2016	2.908	3.841	6.749

2017	2.668	3.106	5.774
2018	6.162	4.341	10.503
2019	15.424	8.773	24.197
2020	19.677	10.639	30.316
2021	17.631	9.749	27.380
2022	19.165	11.542	30.707
2023	18.578	17.439	36.017
2024	12.842	14.546	27.388

(Sumber: *Hungarian Central Statistical Office (KSH)*)

Berdasarkan data dari *Hungaria Central Statistical Office (KSH)*, Jumlah Warga Ukraina meningkat pasca invasi Rusia ke Ukraina dan penerapan kebijakan TP pada 2022. Pada tahun 2021, jumlah warga negara Ukraina tercatat sebanyak 27.380 orang yang kemudian meningkat sebanyak 8.637 orang menjadi 36.017 orang pada tahun 2023, setelah diberlakukannya kebijakan TP untuk para warga Ukraina pada tahun 2022. Pemerintah Hungaria kemudian memperketat kebijakan TP pada 21 Agustus 2024, dimana hanya pengungsi yang berasal dari 13 wilayah yang dianggap “terdampak perang” oleh pemerintah Hungaria, yaitu, Dnipropetrovsk, Donetsk, Zaporizhzhia, Kyiv & Kota Kyiv, Mykolaiv, Odesa, Sumy, Kharkiv, Kherson, Chernihiv, Luhansk, Zhytomyr, Krimea dan Kota Sevastopo. Tidak termasuk wilayah-wilayah di Ukraina bagian barat yang memenuhi syarat untuk menerima akomodasi bersubsidi (Human Rights Watch, 2024). Kebijakan baru ini menurunkan minat pengungsi Ukraina untuk mendapatkan TP di Hungaria, hal ini menyebabkan penurunan jumlah warga negara Ukraina pada tahun 2024 yang berkurang sebanyak 8.629 orang.

Guna memberikan pemahaman yang lebih utuh, penulis mengacu pada beberapa studi sebelumnya guna mengidentifikasi keterbatasan yang masih ada dalam penelitian terdahulu. Penulis kemudian mengkompilasi dan menganalisis literatur yang relevan dengan fokus kajian ini. Pertama tesis yang telah ditulis oleh Navola Bekberganova (2024) yang berjudul “*Hungary’s Shifting Migration Policy: from the 2015 Refugee Crisis to the War in Ukraine*” membahas perubahan kebijakan migrasi Hungaria dari *migration deterrence* pada krisis pengungsi 2015 menjadi *selective migration* terhadap pengungsi Ukraina pasca invasi Rusia ke Ukraina pada tahun 2022. Penulis menggunakan dua konsep utama yaitu kepentingan nasional dan kedaulatan. Penelitian ini menunjukkan bahwa identitas Ukraina sebagai negara Eropa, serta perubahan dalam kepentingan nasional yang dibentuk oleh identitas, nilai, dan ancaman yang dipersepsikan, menjadi alasan utama perlakuan berbeda terhadap pengungsi Ukraina.

Penelitian selanjutnya ditulis oleh Kusuma Merbawono (2025), berjudul “*Double Standard Policy Hungaria Terhadap Pengungsi Studi Kasus: Pengungsi Ukraina dan Timur Tengah*”. Jurnal artikel ini membahas kebijakan luar negeri Hungaria yang menunjukkan standar ganda terhadap pengungsi di Ukraina dan Timur Tengah. Menggunakan teori konstruktivisme identitas melalui model *constitutive Localization*, studi ini menjelaskan bagaimana pembentukan identitas nasional dipengaruhi oleh trauma Sejarah, persepsi budaya, dan faktor domestik dapat membentuk perbedaan juga perlakuan terhadap dua kelompok yang berbeda. Dalam tulisannya dijelaskan bahwa pengungsi Ukraina dianggap sebagai bagian dari “kami” sebagai tetangga Eropa, Kristen, dan memiliki hubungan historis,

sementara pengungsi dari Timur Tengah dikonstruksikan sebagai “yang lain” yang mengancam identitas nasional. Hasil penelitian ini menegaskan bahwa perubahan kebijakan Hungaria terhadap pengungsi bukan hanya respons kemanusiaan, melainkan bagian dari strategi identitas dan politik domestik.

Penelitian terakhir ditulis oleh Rasyiq Arif Buamona (2023) yang berjudul “Sikap Hungaria Terhadap Kebijakan Temporary Protection Directive (TPD) Uni Eropa pasca Invasi Ukraina tahun 2022”. Skripsi ini berfokus mengkaji sikap Hungaria terhadap kebijakan TPD yang dikeluarkan oleh UE sebagai respons terhadap krisis pengungsi Ukraina pasca invasi Rusia tahun 2022. Dengan menggunakan teori *Making Decision Theory* dan konsep migrasi internasional, studi ini menjelaskan bagaimana faktor internal seperti populis dan anti-imigran, serta faktor eksternal berupa tekanan UE, membentuk respons kebijakan Hungaria. Meskipun secara formal Hungaria mengadopsi TPD, kebijakan tersebut bersifat *ambivalent* dimana Hungaria menerima warga Ukraina, tetapi menolak kelompok selain warga Ukraina.

Ketiga penelitian tersebut telah membahas perubahan kebijakan Hungaria terhadap pengungsi. Namun belum ada penelitian yang secara spesifik menganalisis proses perubahan kebijakan luar negeri menggunakan teori perubahan kebijakan luar negeri. Maka dari itu, jangkauan penelitian ini pada analisis perubahan kebijakan luar negeri dengan menerapkan teori perubahan kebijakan luar negeri dari Eidenfalk untuk menjelaskan mengapa perubahan ini dapat terjadi, dimana Hungaria semula menerapkan kebijakan *migration deterrence* di tahun 2015-2021

dan kemudian menerapkan kebijakan *selective migration* terhadap pengungsi Ukraina pada tahun 2022-2025.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Mengapa terjadi perubahan dalam kebijakan luar negeri Hungaria terhadap pengungsi, dari *migration deterrence* pada 2015-2021 menjadi *selective migration* terhadap pengungsi Ukraina melalui *Government Decree* No. 86/2022 (III.7.) pada tahun 2022–2024?”

1.3 Kerangka Tujuan

1.3.1. Tujuan Umum

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman yang lebih luas kepada masyarakat mengenai isu yang dikaji melalui karya ilmiah yang dihasilkan. Selain itu, penelitian ini juga disusun sebagai bagian dari persyaratan akademik untuk menyelesaikan studi di Program Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2. Tujuan Khusus

Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam faktor-faktor yang melatarbelakangi perubahan orientasi kebijakan luar negeri Hungaria, yang sebelumnya sangat menolak kehadiran para pencari suaka melalui kebijakan *migration deterrence*, menjadi kebijakan yang lebih selektif dan

terbuka terhadap pengungsi Ukraina melalui *Government Decree* No.86/2022 (III.7.)

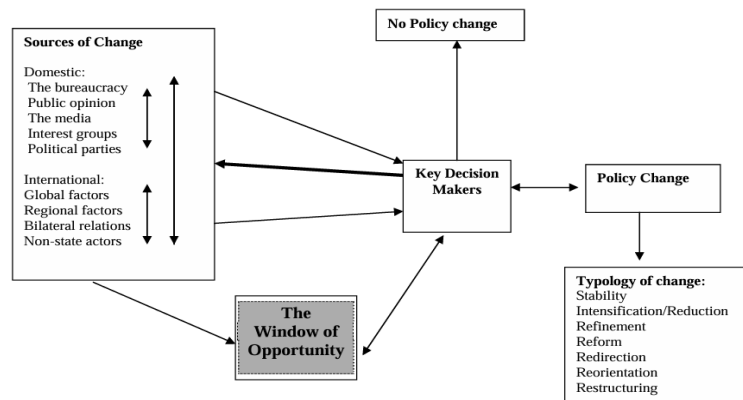
1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1. Teori Perubahan Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy Change*)

Kebijakan luar negeri merupakan keputusan dan Tindakan yang diambil oleh suatu negara dalam hubungannya dengan aktor-aktor di luar negeri. Menurut Cohen dan Harris (1975) kebijakan luar negeri dapat dipahami sebagai seperangkat keputusan yang disusun oleh pihak yang berwenang, yang ditunjukkan untuk mempengaruhi berbagai kondisi atau aktor di luar batas wilayah negara, dengan maksud menciptakan respons tertentu sesuai dengan kepentingan kebijakan. Sejalan dengan definisi ini, kebijakan luar negeri biasanya bersifat dinamis dapat berubah-ubah dan secara sengaja dirancang untuk mendukung tujuan negara. Ketika perubahan itu terjadi biasanya dapat mempengaruhi sistem politik internasional secara mendalam. Dalam kasus yang lebih parah perubahan kebijakan luar negeri dapat menyebabkan peperangan. Oleh karena itu, sangat penting untuk memahami faktor-faktor penyebab perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009).

Berbagai model teori perubahan kebijakan luar negeri telah dikembangkan oleh para akademisi untuk menganalisis dinamika kebijakan tersebut. Namun tidak semua model tersebut dapat diaplikasikan secara universal dalam setiap kajian, karena setiap model memiliki fokus dan pendekatan yang berbeda sesuai dengan konteks spesifik penelitian. Guna menjelaskan topik dalam penelitian ini, penulis menggunakan teori perubahan kebijakan luar negeri dari Joakim Eidenfalk dalam

karya ilmiahnya di University of Wollongong. Karena teori tersebut dianggap paling sesuai untuk menganalisis proses perubahan kebijakan luar negeri dalam konteks penerimaan pengungsi.



Gambar 1. 3: The new model of foreign policy change (Sumber: Eidenfalk (2009))

Teori Perubahan kebijakan luar negeri yang dirumuskan oleh Eidenfalk menunjukkan bahwa perubahan kebijakan dipengaruhi oleh “*Source of Change*” dimana faktor yang mempengaruhi perubahan dapat dikategorikan ke dalam dua aspek utama yaitu, faktor domestik dan faktor internasional. Gabungan dari ini dapat menciptakan situasi tertentu yang membuka peluang terjadinya perubahan kebijakan, yang dijelaskan sebagai “*Window of Opportunity*”, dimana pengambilan keputusan memiliki posisi krusial untuk mengevaluasi situasi dan memutuskan apakah kebijakan akan dipertahankan atau diubah (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.1. Faktor Domestik

Dalam konteks perubahan kebijakan luar negeri, faktor domestik menjadi salah satu variabel kunci yang dapat memberikan tekanan dalam perubahan. Sebagaimana dijelaskan Eidenfalk faktor domestik meliputi: (1)

Birokrasi; (2) Opini Publik; (3) Media; (4) Kelompok kepentingan; (5) dan Partai Politik. Kelima faktor ini memiliki potensi yang sama dalam mempengaruhi perubahan, namun dalam beberapa studi kasus salah satu faktor dapat lebih mempengaruhi dibandingkan faktor lainnya (Eidenfalk, 2009).

Pertama, birokrasi. Sejalan dengan karakter birokrasi yang biasanya berjalan lambat dan mengikuti prosedur baku yang telah ditentukan, dalam pandangan konvensional, birokrasi biasanya dianggap sebagai elemen yang menjaga konsistensi kebijakan luar negeri, bukan sebagai penggerak atau melakukan perubahan. Namun, menurut Hermann dalam situasi tertentu, birokrasi dapat berperan sebagai penggerak perubahan, terutama apabila kelompok birokrat tersebut memiliki kedudukan yang memungkinkan mereka untuk mempengaruhi pengambil keputusan utama seperti Menteri atau pejabat tinggi lainnya (Hermann, 1990).

Kedua, opini publik. Opini publik merupakan faktor penting yang dapat mendorong perubahan kebijakan luar negeri, terutama dalam sistem demokrasi yang menempatkan legitimasi publik sebagai elemen utama. Seperti dijelaskan oleh Anthonsen (2003), masyarakat memiliki kapasitas untuk mempengaruhi arah kebijakan melalui pilihan politik mereka, termasuk dalam mendukung partai tertentu. Karena itu, pemerintah harus mempertimbangkan opini publik dalam perumusan kebijakan luar negeri dan sebisa mungkin membatasi potensi oposisi. Dalam kondisi tertentu, opini publik bahkan dapat menjadi kekuatan penekan, terutama ketika isu-isu internasional, seperti intervensi militer, terorisme, atau krisis kemanusiaan yang mendapat sorotan

media luas. Selain itu, opini publik juga mempengaruhi kebijakan melalui dukungan terhadap kelompok kepentingan atau gerakan sosial yang mengangkat isu-isu tertentu. Dengan kata lain, opini publik bukan sekadar objek persuasi, melainkan aktor aktif dalam membentuk arah dan perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009).

Ketiga, media. Selama ini media kerap dipandang sebagai alat pemerintah untuk membentuk dukungan terhadap kebijakan, namun sebagaimana diuraikan oleh Abas Malek dan Krista E. Wiegand (1998), media juga memiliki peran aktif dalam mempengaruhi kebijakan luar negeri. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa media berfungsi sebagai penghubung antara publik dan pemerintah, membentuk opini publik, menyusun agenda isu, serta menyampaikan informasi dua arah. Tidak hanya itu, media dapat bertindak sebagai investigator yang mengungkap fakta baru, serta menjadi ruang bagi pembentukan legitimasi atau tekanan terhadap kebijakan tertentu. Dengan kemampuannya dalam membingkai isu, memobilisasi opini, dan menekan pembuat kebijakan, media menjadi aktor penting dalam dinamika dan perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009).

Keempat, kelompok kepentingan. Dalam dekade terakhir pengaruh kelompok kepentingan telah meningkat. Umumnya kelompok kepentingan berfokus pada satu isu spesifik yang menarik perhatian publik, hal ini membuat para pengambil keputusan politik untuk memperhatikan isu tersebut, apabila isu ini diabaikan oleh pemerintah, mereka tidak akan dapat suara. Karena alasan inilah kelompok kepentingan punya peran untuk mendorong dan

mempengaruhi perubahan kebijakan. Dalam konteks globalisasi, pengaruh mereka semakin menguat karena isu-isu yang mereka perjuangkan dapat terhubung secara transnasional melalui jaringan aktivis global dan seringkali didukung oleh media. Media juga dapat memperluas jangkauan pesan mereka dan meningkatkan tekanan publik terhadap pemerintah. Oleh karena itu, kelompok kepentingan dipandang sebagai salah satu sumber perubahan kebijakan luar negeri, terutama ketika mereka mampu memanfaatkan momen krisis, membangun aliansi strategis, dan menciptakan tekanan politik yang signifikan (Eidenfalk, 2009).

Kelima, partai politik. Kategori ini merujuk terhadap partai politik di parlemen. Dalam sistem demokrasi, partai politik, terutama yang memiliki kursi di parlemen yang memegang peran penting dalam proses perumusan dan perubahan kebijakan luar negeri. Pemerintah memerlukan dukungan dari partai-partai di parlemen untuk menjalankan kebijakan, termasuk kebijakan luar negeri. Jika terdapat penolakan atau perbedaan pandangan dari partai-partai tersebut, pemerintah perlu melakukan negosiasi atau penyesuaian terhadap kebijakan agar dapat memperoleh persetujuan legislatif atau dukungan politik yang cukup. Selain partai pendukung pemerintah, partai oposisi juga berpotensi menjadi aktor penekan, terutama jika mereka berhasil membentuk opini publik yang menentang kebijakan tertentu. Dukungan suara yang kuat atau sorotan yang intens dari partai oposisi dapat menciptakan tekanan tambahan bagi pemerintah untuk mempertimbangkan perubahan kebijakan. Selain itu, interaksi antara partai politik dengan aktor domestik lainnya, seperti media,

kelompok kepentingan, dan opini publik, dapat memperkuat dorongan terhadap perubahan kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009).

1.4.1.2. Faktor Internasional

Pada faktor ini Eidenfalk menjelaskan bahwa faktor internasional tidak hanya mencakup relasi negara, tetapi juga peran dari aktor-aktor non-negara yang memiliki kapasitas untuk membawa perubahan. Faktor internasional terbagi menjadi empat kategori utama yaitu: (1) faktor global; (2) faktor regional; (3) hubungan bilateral; dan (4) aktor non-negara. Organisasi internasional (OI) biasanya akan dimasukkan dalam kategori global atau regional, sedangkan organisasi internasional yang beranggotakan aktor non-pemerintah termasuk dalam kategori non-negara (Eidenfalk, 2009).

Pertama, faktor global. Faktor global biasanya berfokus pada perubahan pada sistem politik internasional yang memiliki dampak global dan berpengaruh pada pembuatan kebijakan luar negeri suatu negara. Norma internasional yang diterima secara luas dan peran Lembaga internasional, termasuk yang terdiri dari negara-negara, memiliki pengaruh besar terhadap kebijakan luar negeri suatu negara. pergeseran sistem politik global atau norma internasional dapat mendorong negara untuk menyesuaikan kebijakannya (Eidenfalk, 2009).

Kedua, faktor regional. Faktor ini berfokus pada pengaruh Aktor regional, seperti Lembaga-lembaga regional yang terdiri dari beberapa negara yang memiliki dampak signifikan terhadap perubahan kebijakan luar negeri.

Kekuatan dan kemampuan aktor-aktor regional akan mempengaruhi politik regional, terutama ketika sebuah negara mempertimbangkan Tindakan kebijakan luar negerinya. Selain itu norma dari suatu wilayah tertentu menjadi aspek yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah dalam Menyusun kebijakan luar negeri, karena wilayah yang berbeda biasanya memiliki standar, norma, nilai-nilai budaya, dan sejarah yang berbeda (Eidenfalk, 2009).

Ketiga, hubungan bilateral. Faktor ini memperhitungkan hubungan bilateral pemerintah dengan aktor-aktor lain seperti negara, juga mencakup Lembaga atau organisasi global atau regional. Hubungan bilateral dalam model Eidenfalk hanya berlaku jika adanya interaksi langsung antara suatu negara dan satu aktor lain saja. Para aktor, seperti negara ataupun Lembaga internasional dapat mempengaruhi negara lain dengan menggunakan pengaruh seperti aliansi, perdagangan, atau melalui ancaman militer dan ekonomi (Eidenfalk, 2009).

Keempat, aktor non-negara. Aktor transnasional, seperti jaringan kriminal, kelompok teroris, korporasi, hingga organisasi hak asasi manusia, yang memainkan peranan penting dalam membentuk dan mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara, kini diakui memiliki pengaruh besar dalam politik internasional. Meskipun bukan aktor utama dalam sistem politik internasional, mereka tidak dapat diabaikan dalam studi perubahan kebijakan luar negeri, sebab mereka dapat membawa pengaruh juga kekuatan yang signifikan pada isu-isu tertentu. Oleh karena itu, pengambil keputusan sering kali mempertimbangkan peran aktor non-negara dalam proses perubahan

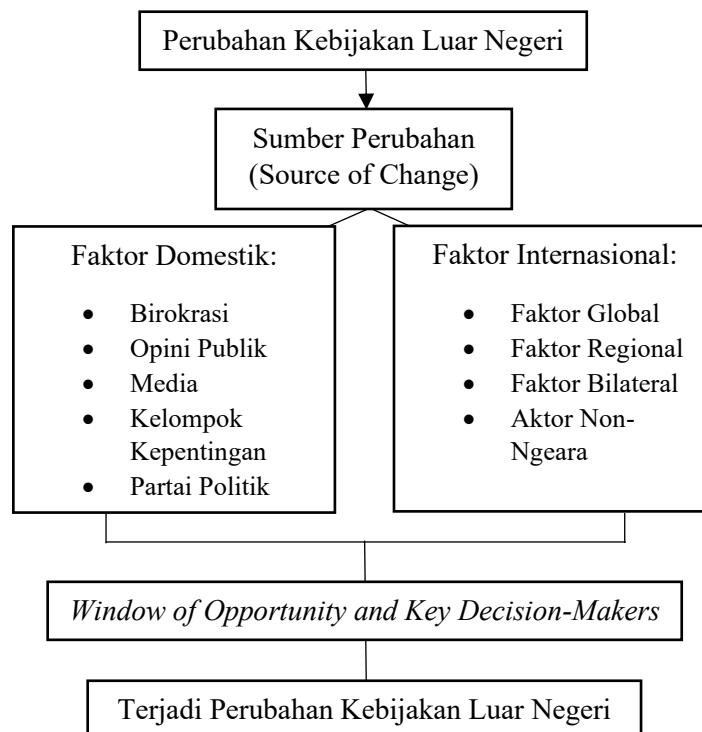
kebijakan luar negeri, sehingga aktor-aktor ini dimasukkan dalam model analisis kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2009). Pada akhirnya baik faktor domestik maupun internasional, keduanya dapat mendorong perubahan kebijakan luar negeri, terutama ketika kedua faktor ini saling berinteraksi dan menciptakan tekanan yang signifikan. Meskipun pengambilan keputusan mungkin mengabaikan satu atau beberapa faktor, interaksi yang kuat antar faktor dapat membantu tekanan yang besar sehingga perubahan dianggap perlu. Oleh karena itu, persepsi pengambilan keputusan terhadap sumber perubahan dan jendela peluang menjadi penting dalam analisis kebijakan luar negeri.

1.4.1.3. Jendela Peluang dan Pengambil Keputusan Utama (*Window of Opportunity and Key Decision-Makers*).

Dalam studi perubahan kebijakan luar negeri, faktor perubahan perlu melewati *Window of Opportunity*, untuk memberikan dampak pada proses pengambilan keputusan sehingga mengakibatkan perubahan pada kebijakan luar negeri (Eidenfalk, 2006a). *Window of Opportunity* mengacu pada momen kondisi struktural yang membuka kemungkinan bagi aktor untuk menentukan perubahan kebijakan. Guna memahami kategori ini, Eidenfalk menggunakan pemahaman Gustavsson dalam perubahan kebijakan luar negerinya dan pembahasan John Kingdon mengenai *Policy Windows*, yang juga dibahas oleh Gustavsson dalam tesisnya. Jakob Gustavsson menekankan bahwa persepsi subjektif aktor kunci terhadap lingkungan dan efektivitas kebijakan yang akan menjadi faktor penentu apakah perubahan akan terjadi (Gustavsson, 1998).

Eidenfalk mengadopsi pendekatan yang menekankan interaksi antara peluang dan aktor utama, dimana aktor utama dapat berupa presiden, perdana menteri, atau pejabat tinggi lainnya dapat melalui proses perubahan dengan menciptakan atau menanggapi peluang (Eidenfalk, 2009). Selain itu, *Window of Opportunity* hanya dapat terbuka ketika pengambil keputusan menilai bahwa dinamika situasi politik, baik di tingkat domestik maupun internasional, memberikan peluang strategis untuk bertindak. Oleh karena itu, pemanfaatan jendela ini sangat bergantung pada persepsi terhadap momentum yang tepat dan kemampuan dalam mengatur waktu pengambilan keputusan secara efektif (Doeser & Eidenfalk, 2013).

1.5 Sintesa Pemikiran



Gambar 1. 4 Sintesa Pemikiran (sumber: penulis)

Berdasarkan uraian latar belakang juga teori yang telah dijelaskan sebelumnya, maka sintesa pemikiran dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut, Agar perubahan kebijakan luar negeri terjadi perlunya 2 faktor yaitu, faktor domestik yang mencakup dinamika birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan, dan partai politik. Faktor selanjutnya adalah faktor internasional yang mencakup faktor global, regional, bilateral, dan aktor negara. Interaksi antara faktor domestik dan internasional akan dipertimbangkan oleh aktor utama sebagai *Key Decision-Makers* untuk menyikapi *window of opportunity* yang akan dimanfaatkan untuk mengubah kebijakan luar negeri suatu negara.

1.6 Argumen Utama

Berdasarkan sintesa pemikiran, perubahan kebijakan luar negeri Hungaria terhadap Ukraina dari kebijakan *migration deterrence* menjadi *selective migration* terhadap Ukraina, dipengaruhi oleh faktor domestik dan faktor internasional. Secara domestik, birokrasi seperti Ministry of Interior, National-Directorate-General for Aliens Policing, dan Prime Minister's Office (PMO), yang mulai menggeser kebijakannya menjadi terbuka secara khusus untuk pengungsi Ukraina melalui TP. Langkah ini sejalan dengan persepsi yang telah dibentuk oleh elit politik, terutama Perdana Menteri Viktor Orban, yang menganggap pengungsi ukraina lebih mudah diterima karena memiliki kesamaan identitas di masyarakat. Dukungan publik juga menjadi faktor signifikan, dimana berdasarkan survey dari Global Asylum Governance and the European Union's Role (ASILE), sekitar 89% warga Hungaria menunjukkan kesediaan dalam berbagai tingkat ("*allow a few*", "*some*", dan "*many*") untuk menerima pengungsi Ukraina. Selain itu, media lokal seperti

Magyar Hirlap, Magyar Nemzet, dan Origo membingkai krisis pengungsi Ukraina secara positif sebagai-bagian dari solidaritas Eropa, berbeda dengan pengungsi yang datang dari timur-tengah pada tahun 2015. Kelompok kepentingan, seperti Hungarian Helsinki Committee (HHC) yang secara konsisten turut mendorong pendekatan yang lebih humaniter untuk para pengungsi, dan partai politik baik Fidesz-KDNP sebagai partai yang sedang berkuasa, maupun partai oposisi seperti Democratic Coalition secara bersamaan mendukung TPD untuk pengungsi Ukraina.

Sementara itu, dari sisi internasional, perubahan kebijakan ini dipengaruhi oleh faktor global, akibat adanya pergeseran perang antara Rusia ke Ukraina tahun 2022 yang memicu gelombang pengungsi ke wilayah Eropa. Secara regional, tekanan dari UE kepada negara anggotanya untuk menerapkan TPD bagi warga Ukraina merefleksikan solidaritas antarnegara anggota dan komitmen terhadap perlindungan hak asasi manusia. Dalam hubungan bilateral, sebagai negara tetangga, Hungaria telah lama menjalin hubungan kerja sama dengan Ukraina dalam berbagai macam sektor seperti infrastruktur, mobilitas manusia, lingkungan hidup, dll. Aktor non-negara, (UNHCR) dan (European Council on Refugees and Exiles (ECRE) sebagai aktor non-negara berperan dalam memberikan tekanan normatif terhadap pemerintah melalui publikasi sistematis yang mengkritisi kebijakan migrasi yang melanggar hukum sejak 2015. Kemudian faktor-faktor ini akan dimanfaatkan oleh aktor utama guna menanggapi jendela peluang. Metodologi Penelitian

1.7 Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Tipe yang akan digunakan pada penelitian ini adalah tipe penelitian yang menganalisis faktor apa saja penyebab kebijakan Hungaria berubah dimana awalnya Hungaria menolak penerimaan pengungsi dan menjadi lebih terbuka secara selektif terhadap Ukraina. Menurut Sheppard (2020), penelitian eksplanatif bertujuan untuk mengidentifikasi sebab dan akibat dari suatu fenomena, serta memahami hubungan antar variabel dalam konteks sosial yang kompleks. Oleh karena itu metode digunakan untuk menyelidiki hubungan sebab-akibat dalam perubahan kebijakan luar negeri Hungaria pada tahun 2021-2022 yang semula *migration deterrence* menjadi *selective migration* menjadi *Government Decree No. 86/2022 (III.7.)* melalui sumber perubahan faktor domestik, internasional, yang kemudian akan dipertimbangkan oleh *Key-Decision Maker* untuk merespons *window of opportunity*. Dalam kasus ini perubahan kebijakan terjadi dan merupakan jenis *refinement* dalam *Typology of Change*.

1.7.2. Jangkauan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menetapkan jangkauan penelitian mulai dari tahun 2015-2024. Pembahasan berfokus pada tahun 2015 karena tahun tersebut menandai dimulainya kebijakan *migration deterrence* di Hungaria sebagai respons terhadap krisis pengungsi Suriah, yang menjadi titik awal dari kebijakan *migration deterrence*. Pada tahun 2022, momentum invasi Rusia-Ukraina menyebabkan warga Ukraina mengungsi ke Hungaria, sehingga Hungaria membuat TP melalui *Government Decree no.86/2022 (III.7.)*. Penulis memilih tahun 2024 sebagai batas

akhir jangkauan penelitian karena mencerminkan periode terkini dari implementasi kebijakan perlindungan sementara terhadap pengungsi Ukraina di Hungaria. Selain itu, data dan laporan kebijakan hingga tahun ini telah tersedia secara memadai melalui Lembaga internasional dan nasional, memungkinkan penulis untuk melakukan analisis yang komprehensif terhadap arah kebijakan luar negeri Hungaria hingga masa terkini.

1.7.3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini mengandalkan data sekunder yang dikumpulkan melalui metode studi pustaka, guna menelaah teori dan konsep dari berbagai literatur yang memiliki keterkaitan dengan topik yang diteliti. Johnston (2014) menyatakan bahwa analisis data sekunder adalah “suatu proses sistematis yang memilih langkah-langkah prosedural dan evaluatif layaknya pengumpulan data primer,” serta memungkinkan peneliti mengakses dan mengevaluasi data yang telah dikumpulkan untuk tujuan lain, selama ada kesesuaian dengan rumusan masalah yang dikembangkan. Sumber-sumber pustaka yang diperoleh oleh penulis berasal dari sumber-sumber yang kredibel yaitu: (1) dokumen resmi kenegaraan; (2) buku; (3) jurnal ilmiah; (4) disertasi; dan (5) situs web berita elektronik.

1.7.4. Teknik Analisis Data

Penulis menggunakan Teknik pengumpulan data dengan metode kualitatif guna menganalisis data, karena topik yang dikaji bersifat mendalam dan menuntut pemahaman terhadap perubahan kebijakan luar negeri. Menurut Sugiyono (2015), penelitian kualitatif adalah metode yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme dan digunakan guna meneliti kondisi objek yang alamiah, dimana peneliti menjadi

instrumen kunci, dan Teknik pengumpulan data dilakukan melalui triangulasi (gabungan) sehingga analisa data bersifat induktif dan hasil akhirnya lebih menekankan makna daripada generalisasi. Penelitian ini tidak berusaha menguji secara statistik, melainkan menafsirkan makna dan alasan dibalik perubahan kebijakan (Sugiono dalam Abdussamad, 2021). Pendekatan ini digunakan untuk memahami fenomena kompleks, seperti pergeseran sikap pemerintah Hungaria terhadap pengungsi pada 2015-2024, dengan mengandalkan studi pustaka dan analisis tematik yang kontekstual.

1.8 Sistematika Penulisan

- **BAB I.** Berisi mengenai pendahuluan yang terdiri dari atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, sintesa pemikiran, argument utama, metodologi penelitian, dan sistematika penelitian.
- **BAB II.** Berisi mengenai pembahasan penjelasan terjadi indikasi sumber perubahan kebijakan luar negeri Hungaria kepada pengungsi dari faktor domestik (birokrasi, opini publik, media, kelompok kepentingan, dan partai politik) dan faktor internasional (faktor global, faktor regional, faktor bilateral, dan aktor negara)
- **BAB III.** Berisi penjelasan terkait kategori jendela peluang dan pengambilan keputusan utama (*Window of Opportunity and Key Decision-Makers*) yang mendorong terjadinya perubahan kebijakan luar negeri Hungaria berdasarkan faktor domestik juga internasional.

- **BAB IV.** Berisi Kesimpulan dari hasil seluruh penelitian dan saran untuk peneliti selanjutnya