

**SIKAP HUNGARIA TERHADAP KEBIJAKAN *TEMPORARY PROTECTION*  
*DIRECTIVE* (TPD) UNI EROPA PASCA INVASI RUSIA KE UKRAINA TAHUN 2022**



**SKRIPSI**

*Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana pada Departemen Ilmu  
Hubungan Internasional*

**OLEH:**

**RASYIQ ARIF BUAMONA**

**E061191050**

**DEPARTEMEN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**2023**

## HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : SIKAP HUNGARIA TERHADAP KEBIJAKAN *TEMPORARY PROTECTION DIRECTIVE* (TPD) UNI EROPA PASCA INVASI RUSIA KE UKRAINA TAHUN 2022

N A M A : RASYIQ ARIF BUAMONA

N I M : E061191050

DEPARTEMEN : HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Makassar, 12 Juni 2023

Mengetahui :

Pembimbing I,



**Agussalim, S.IP, MIRAP**  
NIP. 197608182005011003

Pembimbing II,



**Ishaq Rahman, S.IP, M.Si**  
NIP. 197210282005011002

Mengesahkan :  
Ketua Departemen Hubungan Internasional,



**Prof. Drs. H. Darwis, MA., Ph.D.**  
NIP. 196201021990021003

## HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI

JUDUL : SIKAP HUNGARIA TERHADAP KEBIJAKAN *TEMPORARY PROTECTION DIRECTIVE* (TPD) UNI EROPA PASCA INVASI RUSIA KE UKRAINA TAHUN 2022

N A M A : RASYIQ ARIF BUAMONA

N I M : E061191050

DEPARTEMEN : ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS : ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

Telah diterima oleh Tim Evaluasi Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar untuk memenuhi syarat-syarat guna memperoleh gelar sarjana pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional pada hari Selasa, 06 Juni 2023.

TIM EVALUASI

Ketua : Agussalim, S.IP, MIRAP

Sekretaris : Nurjannah Abdullah, S.IP, MA

Anggota : 1. Drs. Munjin Syafik Asy'ari, M.Si

2. Muh. Nasir Badu, S.Sos, M.Hum, Ph.D.

3. Ishaq Rahman, S.IP, M.Si

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Rasyiq Arif Buamona

Nomor Induk : E061191050

Judul Skripsi : Sikap Hungaria Terhadap Kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) Uni Eropa Pasca Invasi Rusia ke Ukraina Tahun 2022

Bahwa benar adanya karya ilmiah saya dan bebas dari plagiarism (duplikasi), serta bukan merupakan pengambil alihan tulisan orang lain. Demikianlah surat pernyataan ini dibuat, jika di kemudian hari ditemukan bukti ketidakeaslian atas karya ilmiah ini maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 14 Juni 2023



Rasyiq Arif Buamona

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmaanirrahiim*

*Assalamu 'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.*

*Alhamdulillah Rabbil 'alamiin, Allahumma sholli 'alaa Sayyidinaa Muhammad wa 'alaa aalihi Sayyidinaa Muhammad.* Segala puji bagi **Allah SWT**, Tuhan semesta alam yang telah memberikan berbagai nikmat dan karunia yang tak terhingga, salah satunya berupa kemudahan bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Shalawat serta salam yang tiada hentinya penulis haturkan kepada **Al-Musthafa Sayyidinaa Muhammad Rasulullah SAW**, **ahli bayt-nya**, para **sahabatnya**, beserta para pengikutnya yang setia hingga akhir masa nanti.

Selama menempuh perkuliahan di jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Hasanuddin hingga menyelesaikan skripsi ini, penulis telah memperoleh berbagai dukungan berupa ilmu dan doa dari berbagai pihak. Melalui tulisan ini, penulis ingin menyampaikan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua penulis, Bapak **Arifudin Buamona** dan Ibu **Runiyany R. Duwila**, yang tidak pernah letih dalam memberikan berbagai wejangan serta doa yang mengiringi langkah penulis dalam berbagai situasi, baik di dalam maupun di luar kampus.
2. Kedua adik penulis, **Rizqi Waldy Buamona** dan **Saifa Arafah Arifudin**, yang selalu mendoakan, menyemangati, dan menghibur penulis dalam berbagai situasi.
3. Keluarga besar penulis, **Ma Un, Ma An, Ma Ani, Ma Ning, Ma Nita, Ma Mimi, Ma Neng, Papa Man, Papa Tua, Om Chil, Om Mat, Om Acim, Papa Zul**; Almarhum

- Tete Aba** dan **Tete Haji**, Almarhumah **Nene Ma** dan **Nene Haji**; dan seluruh member persepupuan yang tidak dapat disebutkan satu persatu.
4. Keluarga di Blok H/7 GPI Sudiang, **Tante Lela, Ibu, Sina, Enceng, Kak Furqan**, dan yang lainnya. Terima kasih atas segala kebaikan, doa, dan motivasi yang diberikan kepada penulis selama penulis berada di rumah.
  5. **Ketua Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Bapak Prof. H. Darwis, MA, Ph.D.**, atas ilmu dan bimbingan yang diberikan kepada penulis selama menjalani pendidikan di HI FISIP Unhas.
  6. **Bapak Agussalim, S.IP, MIRAP**, selaku dosen pembimbing akademik dan dosen pembimbing I dan **Bapak Ishaq Rahman, S.IP, M.Si.**, selaku dosen pembimbing II. Terima kasih atas segala bimbingan, arahan, masukan, dan ilmu yang telah diberikan selama masa perkuliahan, khususnya dalam proses penyelesaian skripsi ini.
  7. Seluruh **Dosen dan Staf Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Pak Patrice, Pak Munjin, (Alm) Pak Aspi, Pak Husain, Pak Adi, Pak Imran, Bu Seni, Bu Puspa, Pak Nasir, Pak Bur, Pak Aca, Pak Bama, Pak Biondi, Pak Aswin, Bu Jannah, Bu Tika, Bu Rahmah, Pak Ridho**. Terima kasih banyak atas ilmu dan bantuan yang diberikan baik di dalam kelas maupun dalam proses pengurusan administrasi selama ini. Semoga Allah SWT memberikan balasan yang berlipat ganda atas kebaikan bapak-bapak dan ibu-ibu.
  8. **Pijal Squad**, Syefa, Yudis, Havidz, Sophie, Putri, Mikael, Ciko, Yusril, Kire, Izni, Ismah, Olaf, Vina. Terima kasih atas kebersamaannya sejak masih maba. Semoga *squad* ini tetap solid hingga masa yang akan datang. Terima kasih juga kepada Hajar dan Agung, dua sahabat seperjuanganku yang asyik diajak cerita-cerita.

9. **Historia19**, teman-teman seangkatan yang tidak dapat disebutkan satu persatu, terima kasih atas segala kerja sama dan semua kenangan yang diberikan semasa kuliah, baik di dalam maupun di luar kampus.
10. **Master**, teman-teman seperantauan dari Ternate, **Hanif, Bib Rifqi, Didir, Dika, Liani, Farah, Lulu, Insany, Diah, Kenzy, dan Zidan**. Terima kasih untuk waktu *hangout*-nya di berbagai tempat di Makassar.
11. **Kelompok KKN Takalar 14**, khususnya **Posko I**, Anwar, Sri, Citra, Fikrul, dan Caca. Terima kasih atas kerja samanya dan kenangannya selama masa KKN. Terima kasih juga kepada **Ibu, Tante, Pak Ince, Om, Kak Aswin, dan Rafli** di Desa Bontokassi, atas semua kebaikannya selama masa KKN dan doa serta motivasi bagi penulis dan teman-teman untuk menyelesaikan kuliah.
12. **Pasukan Science Community One a.k.a Psicone13**, teman-teman sekelas di SMA Negeri 8 Kota Ternate. Terima kasih telah saling memberikan doa dan motivasi baik dalam acara *bakumpul* langsung maupun lewat grup whatsapp kelas. Terima kasih juga untuk **BijiSquad** yang *member*-nya tidak dapat dituliskan satu persatu. Terima kasih atas segala waktu *bakumpul* entah itu liat *sunset*, main basket, main futsal, atau *batobo*, selama masa libur kuliah.
13. **Angkatan VIII SMP IT Albina**, khususnya **Bibon** yang selalu memberikan doa dan motivasi kepada penulis. Semoga antum juga dimudahkan dalam studi. Aamiin.
14. **GPS Squad**, teman-teman penulis sedari kecil, **Waldy, Akbar, Aji, Aldy, Fatih**, meskipun *bakumpul* belum pernah lengkap karena Fatih ada di Jawa.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari kata sempurna. Oleh sebab itu, apabila terdapat kesalahan dalam penulisannya, maka kritik dan saran yang membangun sangat diharapkan oleh penulis agar dapat berkembang menjadi lebih baik lagi kedepannya.

*Billaahittaufiq wal hidayah*

*Wassalamu 'alaikum warahmatullah wabarakatuh*



## ABSTRAK

**Rasyiq Arif Buamona**, E061191050, “Sikap Hungaria Terhadap Kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) Uni Eropa Pasca Invasi Rusia ke Ukraina Tahun 2022”, di bawah bimbingan Bapak **Agussalim, S.IP, MIRAP** selaku Pembimbing I dan Bapak **Ishaq Rahman, S.IP, M.Si** selaku Pembimbing II, pada Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Hasanuddin.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui sikap Hungaria terhadap kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) Uni Eropa pasca invasi Rusia ke Ukraina tahun 2022. Pembahasan dalam penelitian ini menitikberatkan pada bentuk sikap Hungaria yang sejalan dan yang bertentangan dengan kebijakan TPD Uni Eropa. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan tipe kualitatif dengan jenis data sekunder yang bersumber dari buku, jurnal, laporan, dan situs yang kredibel. Analisis data yang diperoleh dilakukan dengan teknik analisis kualitatif dan metode penulisan deduktif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum, sikap Hungaria terhadap kebijakan TPD dituangkan ke dalam Keputusan Pemerintah 86/2022. Sikap yang sejalan dengan TPD mencakup poin-poin yang sesuai dengan pasal-pasal TPD. Faktor-faktor yang melatarbelakangi sikap Hungaria yang sejalan dengan TPD adalah seperti politik domestik dikuasai oleh pemerintahan yang populis, opini publik yang mendukung penerimaan pengungsi Hungaria, posisi geografis yang berbatasan langsung dengan Hungaria, aksi dan reaksi negara-negara lain yang dengan suara bulat mendukung penerapan kebijakan TPD, kelompok masyarakat yakni orang Ukraina yang menerima bantuan, dan status Hungaria sebagai anggota Uni Eropa. Adapun pembahasan tentang sikap Hungaria yang bertentangan dengan kebijakan TPD Uni Eropa berfokus pada salah satu poin keputusan yang terkesan menolak implementasi salah satu pasal dalam TPD yaitu untuk memberikan perlindungan sementara yang memadai di bawah TPD atau di bawah hukum nasional bagi orang tanpa kewarganegaraan dan warga negara ketiga yang memiliki izin tinggal permanen di Ukraina. Faktor-faktor yang mendasari sikap Hungaria yang bertentangan dengan TPD yakni faktor etnis di mana pemerintah ingin menjaga ras, etnis, budaya, dan agama di Hungaria dari orang-orang asing; dan masalah regional yaitu adanya gelombang pengungsi itu sendiri yang tidak semua komposisinya terdiri dari orang Ukraina. Kedua faktor tersebut kemudian menjadi pertimbangan bagi pengambilan keputusan individu yang dijalankan Perdana Menteri berdasarkan pada deklarasi status darurat nasional dan diperoleh perspektif Hungaria dalam menyikapi fenomena pengungsi berdasarkan konsep migrasi internasional.

**Kata kunci:** Hungaria, Kebijakan *Temporary Protection Directive*, Uni Eropa

## **ABSTRACT**

*Rasyiq Arif Buamona, E061191050, "Hungary's Attitude towards the European Union's Temporary Protection Directive (TPD) Policy After the Russian Invasion of Ukraine in 2022", under the guidance of Mr. Agussalim, S.IP, MIRAP as Supervisor I and Mr. Ishaq Rahman, S.IP, M.Si as Supervisor II, at the Department of Internasional Relations, Faculty of Social and Political Sciences, Hasanuddin University.*

*This study aims to determine Hungary's attitude towards the European Union's Temporary Protection Directive (TPD) policy after the Russian invasion of Ukraine in 2022. The discussion in this study focuses on the forms of Hungary's attitude which are in line with and which contradict the European Union's TPD policy. This research was conducted using a qualitative type with secondary data types sourced from books, journals, reports and credible sites. The analysis of the data obtained was carried out using qualitative analysis techniques and deductive writing methods.*

*The results of this study indicate that in general, Hungary's attitude towards the TPD policy is set forth in Government Decree 86/2022. Attitudes that are in line with the TPD include points that are in accordance with the articles of the TPD. The factors behind Hungary's attitude which are in line with the TPD are such as domestic politics controlled by a populist government, public opinion that supports accepting Hungarian refugees, geographical position directly adjacent to Hungary, actions and reactions of other countries which unanimously support the implementation of TPD policy, community groups namely Ukrainians who receive aid, and Hungary's status as a member of the European Union. The discussion on Hungary's attitude contrary to the European Union's TPD policy focuses on one of the points of the decision which seems to reject the implementation of one of the articles in the TPD, namely to provide adequate temporary protection under the TPD or under national law for stateless persons and third country nationals who has a permanent residence permit in Ukraine. The factors that underlie Hungary's attitude contrary to the TPD are ethnic factors in which the government wants to protect race, ethnicity, culture and religion in Hungary from foreigners; and a regional problem, namely the existence of the refugee wave itself, not all of whose composition consists of Ukrainians. These two factors were then taken into consideration for individual decision-making carried out by the Prime Minister based on the declaration of a national emergency status and the perspective obtained by Hungary in responding to refugees based on the concept of international migration.*

**Keywords: Hungary, Temporary Protection Directive Policy, European Union**

## DAFTAR ISI

|   |            |
|---|------------|
| HALAMAN JUDUL .....   | i          |
| HALAMAN PENGESAHAN.....   | ii         |
| HALAMAN PENERIMAAN TIM EVALUASI .....   | iii        |
| SURAT PERNYATAAN KEASLIAN .....   | iv         |
| KATA PENGANTAR.....   | v          |
| ABSTRAK .....   | ix         |
| <i>ABSTRACT</i> .....   | x          |
| DAFTAR ISI.....   | xi         |
| <b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>   | <b>1</b>   |
| <b>A. Latar Belakang.....</b>   | <b>1</b>   |
| <b>B. Batasan dan Rumusan Masalah .....</b>   | <b>9</b>   |
| <b>C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....</b>  | <b>9</b>   |
| <b>D. Kerangka Konseptual.....</b>  | <b>10</b>  |
| <b>E. Metode Penelitian.....</b>  | <b>21</b>  |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>  | <b>23</b>  |
| <b>A. Konsep Pengambilan Keputusan.....</b>   | <b>23</b>  |
| <b>B. Konsep Migrasi Internasional .....</b>  | <b>29</b>  |
| <b>C. Penelitian Terdahulu .....</b>  | <b>38</b>  |
| <b>BAB III GAMBARAN UMUM .....</b>  | <b>41</b>  |
| <b>A. Sejarah Sikap Hungaria Terhadap Isu Migrasi Internasional.....</b>  | <b>41</b>  |
| <b>B. Kebijakan Temporary Protection Directive Uni Eropa.....</b>   | <b>67</b>  |
| <b>BAB IV PEMBAHASAN .....</b>  | <b>85</b>  |
| <b>A. Bentuk Sikap Hungaria yang Sejalan Dengan Kebijakan <i>Temporary Protection Directive</i> (TPD) Uni Eropa.....</b>      | <b>86</b>  |
| <b>B. Bentuk Sikap Hungaria yang Bertentangan Dengan Kebijakan <i>Temporary Protection Directive</i> (TPD) Uni Eropa.....</b> | <b>113</b> |
| <b>BAB V PENUTUP.....</b>   | <b>124</b> |
| <b>A. Kesimpulan.....</b>   | <b>124</b> |
| <b>B. Saran .....</b>   | <b>126</b> |
| <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>  | <b>127</b> |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pada tanggal 24 Februari lalu, dunia dikejutkan dengan invasi yang dilakukan oleh Rusia terhadap Ukraina. Peristiwa tersebut merupakan kulminasi dari upaya Rusia dalam mencegah bergabungnya Ukraina dalam *the North Atlantic Treaty Organization* (NATO). Rusia berdalih bahwa serangan tersebut merupakan bentuk pembelaan dirinya terhadap ancaman nyata yang akan ditimbulkan apabila Ukraina turut bergabung dalam NATO, mengingat Ukraina berbagi perbatasan langsung dengan mereka.

Invasi yang digencarkan oleh Rusia ini tidak dapat dipungkiri telah memberikan efek destruktif bagi berbagai fasilitas yang menunjang kehidupan penduduk Ukraina. Hal tersebut secara tidak langsung memaksa mereka untuk melakukan migrasi menuju negara Eropa lainnya guna mencari perlindungan dan keamanan. Dengan demikian, imbas yang timbul dari peristiwa ini tidak hanya timbul pada dinamika internal kedua negara yang terlibat langsung dalam konflik, tetapi juga juga negara-negara tetangga bahkan hingga ke negara Eropa lain yang terletak lumayan jauh dari pusat konflik. (UNHCR a, 2022).

Menurut perspektif migrasi internasional, fenomena perpindahan penduduk keluar dari Ukraina menuju ke negara-negara Eropa lainnya tergolong sebagai migrasi secara terpaksa karena perpindahan penduduk disebabkan oleh terjadinya peperangan yang menyebabkan hilangnya tempat tinggal mereka. Migrasi secara terpaksa pada esensinya lekat dengan faktor penarik dan faktor pendorong migrasi. Faktor pendorong adalah masalah yang menyebabkan seseorang atau sekelompok orang ingin meninggalkan negaranya seperti kelaparan atau peperangan. Sedangkan faktor penarik adalah elemen yang membuat seseorang atau sekelompok

orang tertarik kepada negara asing seperti keamanan atau kesempatan untuk memperoleh pekerjaan. Ketika kedua faktor ini tergabung dalam pandangan seseorang dan dilengkapi oleh kesempatan dan keinginan untuk pindah, maka terjadilah migrasi dari satu negara ke negara yang lain (Kynsilehto, 2022). Invasi dan peperangan yang terjadi di Ukraina merupakan faktor pendorong yang kuat bagi terlaksananya migrasi penduduk keluar dari Ukraina, sedangkan keadaan negara tetangga maupun negara Eropa lainnya yang relatif aman menjadi faktor penarik yang penting bagi gelombang migrasi tersebut. Orang-orang yang melakukan migrasi secara terpaksa inilah yang kemudian dikenal secara luas dengan status pengungsi (*refugee*) yang menyebabkan mereka dapat mengajukan suaka ke negara manapun yang menjadi tempat mereka tiba (Kynsilehto, 2022).

Menurut data dari *United Nations High Commissioner for Refugee* (UNHCR), sejak akhir Februari, lebih dari 4,5 juta orang telah melarikan diri dari Ukraina ke negara-negara tetangga dan negara lainnya (UNHCR Data Portal 10 April 2022 dalam UNICEF, 2022). Angka tersebut kemudian bertambah hingga menjadi 5,6 juta jiwa pada bulan Mei 2022 (WHO, 2022). Pada bulan Juni atau empat bulan pasca dimulainya invasi, jumlah pengungsi Ukraina kembali bertambah menjadi 7 juta jiwa di mana sebanyak 5,1 juta pengungsi menyebar ke negara-negara Eropa. Data terbaru pada 20 Desember 2022 menunjukkan terdapat 7,8 juta pengungsi Ukraina yang menyebar ke seluruh daratan Eropa (UNHCR b, n.d.).

Sebagai respon dari adanya gelombang pengungsi dalam jumlah yang massif yang masuk ke dalam wilayah negara anggotanya, Uni Eropa, selaku organisasi regional yang mewadahi kerja sama negara-negara di Eropa, pada tanggal 4 Maret 2022 melalui menteri dalam negerinya menerapkan sebuah kebijakan yang dikenal dengan nama *Temporary Protection Directive* (TPD) untuk yang pertama kalinya sejak diadopsi pada tahun 2001 lalu. TPD adalah sebuah

status jaminan perlindungan terhadap pengungsi dari Ukraina – yang meliputi: warga negara Ukraina; *stateless persons* dan orang-orang yang memperoleh status perlindungan di Ukraina; pelajar dan orang dengan kewarganegaraan ketiga yang memiliki izin tinggal permanen dan tidak dapat kembali ke negara asalnya – di negara-negara Uni Eropa. Status perlindungan ini memberikan hak untuk tinggal yang meliputi: selter apabila dibutuhkan; bantuan kesejahteraan sosial; perawatan kesehatan; perwalian hukum dan perawatan yang aman untuk anak di bawah 18 tahun; akses terhadap pendidikan untuk anak di bawah 18 tahun dan akses terhadap pasar kerja tanpa izin kerja. *Temporary Protection* akan berlangsung hingga 4 Maret 2023 dan dapat diperpanjang sebanyak dua kali selama enam bulan hingga 4 Maret 2025 atau tiga tahun sejak diaktifkan. Adapun prosedur pengklaiman terhadap status perlindungan ini adalah dengan melakukan registrasi kepada otoritas nasional negara tempat kedatangan. Dalam prosedur ini, pengklaiman suaka dapat diajukan kapan saja selama tinggal, tanpa mengikuti prosedur suaka yang ada (Rasche, Ukraine's refugee plight A paradigm shift for EU's asylum policy?, 2022).

Berdasarkan data pada bulan Juni, dari 5.1 juta pengungsi Ukraina yang telah mendaftar untuk memperoleh status *Temporary Protection* di negara-negara anggota Uni Eropa adalah sebanyak 3.2 juta jiwa sedangkan sebanyak 1.9 juta pengungsi lainnya masih berupaya mengklaim status serupa (Rasche, 2022). Menurut data dari UNHCR, pada 20 Desember 2022 sebanyak 4,8 juta di antaranya telah mendaftarkan diri pada program *Temporary Protection* atau skema perlindungan nasional di tempat yang mereka tuju (UNHCR b, n.d.). Angka ini bertambah dari yang sebelumnya berjumlah 4,7 juta jiwa satu bulan sebelumnya (UNHCR c, 2022).

Salah satu negara tetangga Ukraina sekaligus negara anggota Uni Eropa yang menjadi tujuan para pengungsi adalah Hungaria (Lim, et al., 2022). Sejak dimulainya krisis Ukraina pada 24 Februari, Hungaria tetap membuka perbatasannya bagi para penduduk Ukraina yang

melarikan diri dari negara mereka. Berdasarkan data, per tanggal 4 Maret 2022, Hungaria telah menerima total 317.000 pengungsi Ukraina (Rasche, 2022). Satu bulan kemudian atau pada bulan April 2022, koleksi data UNHCR menunjukkan peningkatan jumlah pengungsi menjadi 424,367 pengungsi Ukraina yang masuk ke wilayah Hungaria (UNHCR Data Portal 10 April 2022 dalam UNICEF, 2022). Jumlah tersebut kemudian bertambah menjadi 545.311 pengungsi pada bulan Mei 2022 (WHO, 2022).

Per tanggal 21 Agustus 2022, terdapat 1,2 juta kedatangan dari Ukraina, sebanyak 28.662 permohonan TPD, 25.275 keputusan positif diambil, dan 22 permohonan suaka. Adapun perlindungan internasional yang diberikan oleh Hungaria adalah 8 status pengungsi dan 8 perlindungan tambahan (UNHCR d, 2022).

Pada bulan September, ada 1,3 juta penyeberangan langsung dari Ukraina (per 6 September), 29.170 aplikasi TPD (per 22 Agustus) dan 25.789 keputusan positif diambil (UNHCR e, 2022).

Pada 1 Desember 2022, terdapat total 32.564 aplikasi TPD di Hungaria. Sebanyak 28.397 keputusan positif diambil, dan terdapat 40 permohonan suaka. Sementara itu, perlindungan internasional yang diberikan Hungaria adalah 10 status pengungsi dan 17 perlindungan tambahan (UNHCR d, 2022). Pada pertengahan Desember, angka penyeberangan di perbatasan dari Ukraina mencapai 3,6 juta kali dengan 1,8 juta penyeberangan langsung dari Ukraina dan 1,7 juta penyeberangan dari perbatasan Rumania. Ketika mayoritas pengungsi berpindah ke negara Eropa lainnya, lebih dari 32.850 orang telah tercatat dan terdaftar pada program TPD di Hungaria (UNHCR b, n.d.). Pengungsi yang datang dari Ukraina ini diberikan akomodasi jangka pendek di fasilitas yang dijalankan pemerintah atau dengan jaringan relawan (UNHCR e, 2022).

Fenomena masuknya pengungsi Ukraina dalam jumlah yang sangat besar ke Hungaria merupakan sebuah peristiwa yang menarik. Pasalnya, Hungaria tidak memiliki kapasitas maupun pengalaman dalam menyediakan akomodasi yang cukup untuk integrasi dalam kurun waktu yang singkat maupun panjang bagi para pengungsi dengan jumlah yang sangat besar (Rasche, 2022). Hal ini bertalian erat dengan posisi Hungaria yang sejatinya merupakan sebuah negara yang anti terhadap imigrasi dan pengungsi (Lim, et al., 2022).

Pemerintah Hungaria memulai kampanye anti-imigrannya pada bulan Januari 2015 setelah adanya penyerangan teroris di kota Paris yang menargetkan kantor Charlie Hebdo. Dalam sebuah wawancara dengan televisi nasional Hungaria, Viktor Orbán, perdana menteri Hungaria yang berasal dari partai politik Fidesz-MPP (*Alliance of Young Democrats-Hungarian Civic Party*) menyatakan keinginannya tentang kebijakan imigrasi Eropa yang lebih terbatas dan meminta diskusi yang lebih terbuka dan jujur tentang isu kultural yang berhubungan dengan imigrasi. Menyusul pidato tersebut, politisi pemerintahan dan media pro-pemerintah segera meluncurkan kampanye anti-imigran yang intensif (Bocskor, 2018).

Secara ringkas, poin-poin utama dari pidato yang disampaikan oleh Orbán adalah: pertama, imigrasi dan terorisme adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan; kedua, arus masuk imigran menyebabkan PHK di pasar tenaga kerja; dan ketiga, imigran meningkatkan angka tindakan kriminal. Kampanye anti-imigran ini menargetkan beberapa audiens dan menggabungkan tiga tema utama: ekonomi, budaya, dan keamanan (Bocskor, 2018).

Meskipun hanya menjadi perhatian yang terbatas sebelum tahun 2015, jajak pendapat publik secara konsisten menemukan sikap negatif di antara penduduk Hungaria tersebar luas. Sementara itu, Hungaria dinyatakan sebagai salah satu negara yang paling tidak ramah di Eropa.



Kurangnya penerimaan ini tidak hanya ditujukan kepada orang asing, tetapi juga kepada ‘pribumi lainnya’ (Kallius et al. dalam Bocskor, 2018).

Menurut perspektif migrasi internasional, kebijakan nasional sebuah negara dari yang terbuka hingga yang cenderung restriktif terhadap masalah imigrasi dan pengungsi dikategorisasi oleh Weiner dengan membagi negara-negara tersebut ke dalam 5 (lima) bagian, yakni:

- (1) Aturan masuk tidak terbatas, yang mengizinkan siapa saja untuk masuk khususnya kepada orang-orang dari negara tetangga;
- (2) Aturan masuk promosional, di mana negara yang mempromosikan kepada orang-orang asing untuk masuk ke negaranya sebagai upaya untuk meningkatkan populasi mereka;
- (3) Aturan masuk selektif, di mana negara secara selektif menerima namun tidak secara aktif mempromosikan jalan masuk kepada para migran. Izin biasanya diberikan kepada tenaga kerja, pengungsi, meskipun terdapat batasan dalam hal karakteristik maupun jumlah;
- (4) Aturan masuk yang tidak diinginkan, negara secara resmi membatasi atau melarang masuknya para imigran. Negara-negara ini biasanya tidak mampu untuk mencegah masuknya migran secara ilegal. Dampak dari kebijakan ini adalah populasi migran ilegal terkadang tidak dilindungi atau bahkan dikasari oleh petugas resmi; dan
- (5) Aturan masuk yang dilarang, di mana negara melarang dengan sebenar-benarnya terhadap segala bentuk entri jangka panjang dan membuat peluang orang asing memperoleh kewarganegaraan hamper mustahil.

Berdasarkan kategori di atas, Hungaria tergolong dalam kategori ke-4, yaitu negara yang secara resmi membatasi atau melarang masuknya para imigran. Hal ini dibuktikan dengan

ditetapkannya Undang-Undang Anti-imigrasi yang dikenal dengan nama “*Pushback Law*” pada tahun 2015 yang mengatur tentang pemulangan penduduk non-Uni Eropa yang tidak memiliki hak untuk berada di wilayah Uni Eropa (European Commission, 2021; RFI, 2022). Hal tersebut membuat Hungaria dikenal sebagai sebuah negara tempat persinggahan migran dan pengungsi dengan kebijakan migrasi yang luar biasa terbatas dalam perjalanan mereka menuju negara-negara Eropa Barat selama Krisis Migrasi Eropa pada tahun 2015 dan 2016 (Cvrtila, Slijepcevic, & Levak, 2019). Sejumlah 390.000 jiwa pengungsi Suriah pada tahun 2015 menjadi korban dari ketatnya regulasi ini. Mereka dipaksa mundur ke perbatasan Serbia karena garis perbatasan untuk masuk ke Hungaria ditutup dengan pagar kawat berduri. Para polisi juga memberlakukan patroli dan melakukan penjagaan di wilayah perbatasan (RFI, 2022).

Menurut data dari AIDA Country Report on Hungary yang dirilis oleh European Council on Refugees and Exiles (ECRE) pada tahun 2021, akses terhadap prosedur suaka di Hungaria juga benar-benar dihalangi setelah diperkenalkannya sistem suaka baru pada bulan Mei 2020. Sepanjang tahun, hanya 38 orang yang berhasil memperoleh suaka di Hungaria. Secara keseluruhan, hanya 12 orang yang tiba melalui prosedur kedutaan sejak diberlakukannya sistem ini. Pemohon yang permohonannya ditolak kedutaan hanya diberi tahu melalui email bahwa mereka tidak diberi izin untuk memasuki Hungaria. Meskipun beberapa pengadilan dalam negeri mengutuk praktik semacam itu, otoritas suaka nasional sejauh ini menolak untuk melaksanakan prosedur baru dan merinci keputusannya (Hungarian Helsinki Committee a, 2021).

Jejak sikap Hungaria terhadap isu migrasi dan pengungsi beberapa tahun belakangan ini menarik untuk dibahas mengingat hal tersebut bertentangan dengan kebijakan Uni Eropa sebagai organisasi regional yang menaungi mereka. Pada tahun 1999, Uni Eropa membentuk sebuah regulasi guna menangani isu migrasi dan pengungsi ini yang dikenal dengan nama *Common*

*European Asylum System (CEAS)* yang merupakan bentuk implementasi dari *Geneva Refugee Convention and Protocol*. CEAS sendiri bertujuan untuk menyeragamkan prosedur umum untuk perlindungan internasional bagi pengungsi, menyelaraskan sistem suaka di Uni Eropa, mengurangi perbedaan antar negara anggota serta memperkuat kerja sama dalam bidang terkait dan masih terus diimplementasikan bahkan dalam menangani krisis migran Suriah pada tahun 2015 (European Commission Migration and Home Affairs a, n.d.). Regulasi ini nyatanya tidak membawa dampak yang signifikan terhadap sikap Hungaria dalam isu pengungsi dan migrasi internasional.

Beberapa waktu belakangan ini, fenomena gelombang pengungsi kembali terjadi akibat dari perang yang berlangsung antara Rusia dan Ukraina. Dalam menanggapi hal tersebut, per tanggal 4 Maret 2022, Uni Eropa melalui menteri dalam negerinya memberlakukan kebijakan *Temporary Protection Directive (TPD)* untuk pertama kalinya sejak diadopsi pada tahun 2001 lalu, yang membuat segala regulasi terkait keimigrasian menjadi diringankan untuk menerima pengungsi yang melarikan diri dari peperangan (Rasche, 2022). Hungaria dalam hal ini sekali lagi berada dalam kondisi yang dilematis karena sebagai aktor rasional dalam hubungan internasional, Hungaria tentu memiliki objektif tersendiri yang hendak diraih dari pendiriannya selama ini berkaitan dengan isu migrasi internasional. Di sisi lain, Hungaria merupakan negara anggota Uni Eropa yang memiliki kewajiban guna mematuhi kebijakan yang telah disahkan oleh Uni Eropa sebagai organisasi regional yang menaunginya atau dengan kata lain Hungaria telah setuju untuk menyerahkan sebagian kedaulatan internalnya dalam hal pengambilan keputusan praktis kepada Uni Eropa pasca memutuskan untuk bergabung sebagai negara anggota (Barkin, 2013). Sikap Hungaria terhadap kebijakan Uni Eropa dalam mengatasi fenomena gelombang pengungsi Ukraina inilah yang akan yang akan dianalisis oleh penulis dalam penelitian yang

berjudul “**SIKAP HUNGARIA TERHADAP KEBIJAKAN *TEMPORARY PROTECTION DIRECTIVE* (TPD) UNI EROPA PASCA INVASI RUSIA KE UKRAINA TAHUN 2022**”

**B. Batasan dan Rumusan Masalah**

Penelitian ini berfokus pada sikap Hungaria terhadap kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) Uni Eropa Pasca Invasi Rusia Ke Ukraina Tahun 2022.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana bentuk sikap Hungaria yang sejalan dengan kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) Uni Eropa?
2. Bagaimana bentuk sikap Hungaria yang bertentangan dengan kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) Uni Eropa?

**C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini, yakni:

- a. Untuk mengetahui bentuk sikap Hungaria yang sejalan dengan kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) Uni Eropa.
- b. Untuk mengetahui bentuk sikap Hungaria yang bertentangan dengan kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) Uni Eropa.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

- a. Dapat berkontribusi terhadap perkembangan Studi Hubungan Internasional di masa yang akan datang.
- b. Dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi mahasiswa Hubungan Internasional maupun mahasiswa di bidang keilmuan lainnya yang memiliki ketertarikan terhadap dampak pengaktifan *Temporary Protection Directive* (TPD) oleh Uni Eropa beserta dampaknya.

#### **D. Kerangka Konseptual**

Dalam tulisan ini, penulis akan menggunakan dua konsep yakni konsep pengambilan keputusan dan migrasi internasional. Sikap sebuah negara yang dalam konteks ini adalah Hungaria terhadap kebijakan dari organisasi regional yakni *Temporary Protection Directive* Uni Eropa lahir dari sebuah proses dan mekanisme pengambilan keputusan. Dalam konsep pengambilan keputusan sendiri, terdapat banyak hak yang melatarbelakangi sikap negara terhadap sebuah isu. Dalam hal ini, kebijakan *Temporary Protection Directive* merupakan sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh Uni Eropa dengan fokus untuk mengatur terkait isu darurat pengungsi yang muncul akibat dari adanya invasi Rusia ke Ukraina pada awal tahun 2022 silam.

Berdasarkan pernyataan di atas, maka konsep konsep pengambilan keputusan disandarkan pada analisis terkait sikap Hungaria, sedangkan konsep migrasi internasional memiliki hubungan erat dengan isu yang diregulasi oleh kebijakan *Temporary Protection Directive* Uni Eropa

#### **1. Pengambilan Keputusan**

Menurut Snyder, Bruck, dan Sapin, hanya terdapat dua cara untuk mempelajari politik internasional secara ilmiah yaitu *pertama*, dengan mempelajari deskripsi dan pengukuran interaksi dan *kedua*, dengan mempelajari pengambilan keputusan serta proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan. Cara pertama atau pola interaksi dapat dipelajari sendiri tanpa mengacu pada pengambilan keputusan. Sedangkan cara kedua dimanfaatkan ketika pertanyaan "mengapa" dari pembelajaran terkait pola interaksi tidak dapat dijawab (Snyder, Bruck, & Sapin, 2002; Hudson, *Foreign Policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century*, 2022).

Pendekatan atau konsep pengambilan keputusan atau *decision-making* sendiri adalah suatu metode penting yang memperingatkan pengamat tentang faktor-faktor penentu dari perilaku sebuah negara dan bagaimana menganalisisnya. Satu hal yang harus dipahami adalah tidak semua isu dalam bidang studi hubungan internasional bisa dan harus diselesaikan melalui kerangka konsep pengambilan keputusan. Sebuah kejadian, kondisi, dan interaksi antarnegara bisa saja dijelaskan tanpa mempertanyakan mengenai lingkungan dan hasil dari proses tindakan negara. Akan tetapi, kualifikasi dari konsep ini sangatlah krusial ketika ada yang mempertanyakan 'mengapa' atau apa yang mendasari adanya pola kejadian, kondisi, dan interaksi dari tindakan negara tersebut. Dengan demikian, penggunaan konsep pengambilan keputusan tentu saja diperlukan (Snyder, Bruck, & Sapin, 2002).

Proses pengambilan keputusan dimulai ketika terdapat sebuah masalah yang membuat para aktor pengambil kebijakan merasa bahwa ada rintangan berupa ancaman yang menghalangi upaya mereka dalam mencapai tujuan. Rintangan tersebutlah yang melandasi serta mendorong para aktor pengambil kebijakan dalam memikirkan dan mengambil sebuah

keputusan guna mengatasi permasalahan yang tengah dihadapi (Kafarneh, 2013). Dalam lingkup negara sendiri, hal-hal yang umumnya menjadi tujuan dari kebijakan luar negeri yang hendak dicapai antara lain seperti keamanan nasional, dukungan terhadap entitas regional, mencari cara untuk meningkatkan *national power*, serta tujuan ekonomi dan ideologi (Moukld dalam Kafarneh, 2013).

Pendekatan pengambilan keputusan berdiri di atas beberapa premis yakni: *pertama*, meyakini bahwa individu yang memegang posisi sebagai pengambil keputusan di dalam birokrasi pemerintahan memainkan peranan yang sentral dalam hal apa dan bagaimana kebijakan luar negeri direncanakan dan diformulasikan. *Kedua*, meyakini bahwa birokrasi (organisasi pemerintahan) memiliki peran imperatif dalam proses pembentukan kebijakan luar negeri karena pada akhirnya, kebijakan yang diadopsi merupakan produk dari proses tawar-menawar antara organisasi-organisasi pemerintahan atau departemen terkait. *Ketiga*, selama individu-individu penting tersebut bekerja di dalam prosedur birokratik, mereka cenderung dengan secara rasional bertindak sesuai dengan aturan-aturan tertentu yang menghubungkan mereka (Dugis, n.d.). Frankel, salah satu tokoh yang mendukung pendekatan pengambilan keputusan, merangkum poin-poin tersebut dengan pernyataan bahwa keputusan sebuah negara pada esensinya didesain dan diformulasikan oleh sekumpulan individu maupun kelompok yang bertindak atas nama negara atau dengan kata lain mewakili negara. Mereka biasanya merupakan inkumben atau petahana dari sebuah jabatan resmi menurut konstitusi dan sistem yang sah. Oleh sebab itu, diskusi terkait pendekatan pengambilan keputusan menitikberatkan pada individu dan kelompok yang mewakili negara mereka (Frankel dalam Dugis, n.d.).

Menurut Holsti dan Newmann (dalam Dugis, n.d.), pendekatan pengambilan keputusan memiliki tiga varian: politik birokrasi, proses organisasional atau dinamika kelompok, dan individu pengambil keputusan atau seringkali disebut model pengaturan presidensial. Politik birokrasi memandang keputusan terkait kebijakan luar negeri merupakan resultan atau hasil dari permainan tawar-menawar dan kompromi antar pengambil keputusan pada tingkatan yang tinggi. Terkadang, proses kompromi dalam hal ini berada di luar kendali pemimpin negara. Oleh karena itu, pengambilan keputusan dinilai merupakan hasil dari proses tawar-menawar di dalam organisasi birokrasi negara. Kedua adalah proses organisasional dan dinamika kelompok yang menyatakan bahwa kepentingan organisasi juga turut terlibat dan mendominasi proses pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri. Dalam varian ini, kebijakan luar negeri dipahami sebagai sebuah produk dari interaksi antar kelompok dalam proses pengambilan keputusan. Sementara itu, model ketiga atau *individual decision-making* menyatakan bahwa pemimpin negara lah yang melahirkan dan mengendalikan sistem di mana kebijakan luar negeri diformulasikan, sebagai bentuk dari mempertahankan kepemimpinannya. Oleh sebab itu dalam varian ini kebijakan luar negeri dinilai merupakan hasil dari pilihan individu yang menjadi pemimpin dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam pembahasan tentang pendekatan ini, Snyder, Bruck, dan Sapin lebih menekankan pada karakteristik pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri dibandingkan hanya berfokus pada luaran atau hasil dari kebijakan luar negeri tersebut. Pengambilan keputusan dipandang sebagai perilaku organisasional di mana faktor dasar yang menjadi penentu merupakan lingkungan kompetensi dari aktor-aktor yang terlibat, komunikasi dan aliran informasi; dan motivasi dari berbagai macam pihak. Oleh sebab itu,



penjelasan dari hal tersebut kemudian bersifat multi sebab-akibat dan interdisipliner (Hudson, *The history and evolution of foreign policy analysis*, 2018).

Dengan menekankan pengambilan keputusan sebagai fokus utama, pembuat keputusan dipandang beroperasi dalam pengaturan dua aspek sehingga faktor internal dan eksternal yang tampaknya tidak terkait menjadi terkait dalam tindakan para pembuat keputusan. "Pengaturan dua aspek" ini dikenal juga dengan penyebutan yang berbeda, yaitu permainan "dua tingkat" yang harus dimainkan oleh para pembuat keputusan negara yakni permainan politik dalam negeri yang dilaksanakan secara bersamaan dengan permainan politik internasional (Putnam dalam Hudson, 2002).

Dalam prosedur pengambilan keputusan, biasanya terdapat hipotesis atau dugaan awal tentang aksi atau tindakan yang akan di ambil dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut. Oleh sebab itu, di samping memformulasikan sebuah kebijakan cara para pembuat keputusan dalam mempersepsikan "jalur tindakan" juga menjadi elemen yang krusial dalam setiap penjelasan mengapa hipotesis tindakan dapat bertahan atau diubah. Terlebih lagi, pembuat keputusan yang bertanggung jawab atas suatu keputusan mungkin (dan biasanya) berbeda dari pejabat yang melaksanakan keputusan, dan oleh karena itu kedua kelompok tersebut mungkin tidak memiliki persepsi yang sama tentang hasil tindakan. Juga, mungkin masih ada pejabat lain yang mungkin berbeda dalam interpretasi mereka tentang konsekuensi. Berdasarkan pada hal tersebut, maka salah satu cara yang memungkinkan lahirnya preseden adalah dengan bertahannya kombinasi asli dari penilaian situasi, strategi tindakan, dan ekspektasi (termasuk waktu) (Snyder, Bruck, & Sapin, 2002).

Seperti yang sudah dipaparkan di atas, proses pengambilan keputusan oleh sebuah negara terjadi apabila terdapat sebuah ancaman yang dapat menghalangi langkah mereka

dalam mewujudkan sesuatu yang menjadi tujuan. Rintangan tersebut dalam konteks politik internasional bisa saja berasal dari sebuah isu hingga keputusan yang diambil oleh negara lain maupun organisasi regional dan internasional, yang memuat poin-poin yang sejalan atau bertentangan dengan tujuan yang hendak dicapai oleh suatu negara. Oleh sebab itu, pengambilah keputusan dalam hal ini sangatlah krusial guna mengeliminasi rintangan dan merealisasikan tujuan sekaligus sebagai reaksi dan bentuk sikap negara tersebut dalam menghadapi permasalahan yang ada. Salah satu isu yang belakangan ini sedang marak dialami oleh negara-negara di Eropa adalah gelombang migrasi internasional dalam skala besar yang terdiri dari pengungsi dan pencari suaka yang berasal dari Ukraina, pasca terjadinya invasi Rusia ke Ukraina pada awal tahun 2022 lalu.

## **2. Migrasi Internasional**

Secara umum, migrasi berasal dari sebuah istilah dalam bahasa latin yakni *migrates*, yang bermakna pergi atau berpindah. Migrasi terdiri dari dua jenis, yaitu migrasi internal dan migrasi internasional. Perbedaan keduanya terletak pada apakah perpindahan yang dilakukan melintasi batas negara atau tidak (Inglis, Li, & Khadria, 2020).

Menurut sebagian ahli, migrasi internal dapat menjadi penanda awal yang penting terhadap migrasi internasional (Inglis, Li, & Khadria, 2020). Adapun dalam konteks migrasi internasional, apabila istilah ‘internasional’ dalam hal ini ditafsirkan dengan kata ‘*nation*’, maka pembahasan mengenai sejarah migrasi internasional di mulai pasca dilaksanakannya Perjanjian Westphalia atau *Peace of Westphalia*. Hal tersebut disebabkan oleh keberadaan konsep negara modern yang berdaulat dengan garis batas yang jelas, rakyat dalam suatu

wilayah, serta pemerintahan yang mengatur dan diakui oleh negara lain baru terlahir sebagai hasil dari perjanjian tersebut (Achsini & Rosalinda, 2021).

Berdasarkan penafsiran terkait istilah ‘internasional’ tersebut, menurut Achsin dan Rosalinda (2021), migrasi internasional merupakan sebuah proses perpindahan manusia dengan meninggalkan tempat tinggal di mana ia berasal menuju ke sebuah tempat baru dengan melintasi batas suatu negara yang berdaulat. Dengan kata lain, perpindahan tersebut dilakukan dari negara kewarganegaraannya menuju negara asing yang bukan kewarganegaraannya.

Migrasi adalah sebuah isu yang tergolong dalam prioritas tinggi (*high priority issue*) di negara maju maupun negara berkembang. Seiring dengan perkembangan zaman yang semakin membuat dunia menjadi terhubung, migrasi internasional menjadi sebuah hal yang tidak terelakkan. Hal ini didukung oleh perkembangan moda transportasi yang kian modern dari waktu ke waktu. Dampaknya, upaya untuk membedakan negara asal (*original countries*), negara transit (*transit countries*), dan negara tujuan yang terkena dampak (*host countries*) tidak lagi signifikan (Bakry, 2017).

Fenomena migrasi dilatarbelakangi oleh dua faktor yang utama yakni faktor pendorong (*push factor*) dan faktor penarik (*pull factor*). Faktor pendorong biasanya berupa masalah yang dihadapi seseorang atau sekelompok orang di negara asalnya yang menyebabkan mereka ingin meninggalkan tempat tinggalnya, seperti kelaparan atau peperangan. Adapun faktor penarik adalah hal-hal yang membuat seseorang atau sekelompok orang mengalami ketertarikan kepada negara asing, seperti peluang kerja serta keamanan yang lebih baik. Kombinasi kedua faktor tersebut dalam cara pandang seseorang

serta adanya kesempatan dan kemauan untuk berpindah menyebabkan adanya proses migrasi dari satu negara ke negara yang lain (Kynsilehto, 2022).

Dalam mencerminkan keterlibatan ‘mobilisasi’ dalam migrasi, istilah ‘arus’ atau ‘*flow*’ kemudian secara luas digunakan untuk merujuk pada perpindahan orang-orang dari suatu tempat ke tempat yang lain (Inglis, Li, & Khadria, 2020). Orang-orang yang melakukan migrasi dikenal dengan istilah migran. Dalam konteks migrasi internasional sendiri, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendefinisikan migran internasional adalah seseorang yang tinggal di luar negara asalnya selama setidaknya satu tahun (Koser, 2007).

Migrasi Internasional dalam ruang lingkup akademis merupakan sebuah kajian lintas disiplin ilmu pengetahuan (Inglis, Li, & Khadria, 2020), tidak terkecuali studi hubungan internasional. Menurut Hollifield (2018), terdapat empat aliran pemikiran dalam hubungan internasional yang menjelaskan tentang migrasi: (1) realisme atau neorealisme, dengan fokus khusus kepada *power*, kepentingan, dan struktur; (2) transnasionalisme atau globalisasi, yang tidak terlalu berpatokan pada *power* dan sistem negara dan lebih mengutamakan agen; (3) liberal institusionalisme, yang diasosiasikan dengan ekonomi-politik internasional dan teori ketergantungan kompleks (*complex interdependence*); dan (4) konstruktivisme, di mana ide, budaya, dan norma sama pentingnya dengan kepentingan dalam membentuk tindakan negara.

Sedangkan menurut Bakry (2017), fenomena migrasi dalam hubungan internasional dapat dilihat menggunakan tiga sudut pandang: realisme, liberalisme, dan Marxisme. Menurut pandangan realisme, negara berdaulat harus bertindak sejalan dengan kepentingan nasionalnya dalam mengontrol masalah migrasi dan pengungsi. Contohnya seperti

memusatkan perhatian pada pembatasan pertumbuhan dan perpindahan penduduk, mengatur batas-batas negara, dan lain sebagainya (Bakry, 2017).

Teori liberalisme dalam pandangannya menentang poin-poin yang dikemukakan oleh kaum realis yang melihat isu ini hanya dengan memfokuskan pada keamanan dan kepentingan nasional semata. Menurut mereka, migrasi internasional harus dipandang dalam konteks maksimalisasi keuntungan, analisis untung dan rugi, serta faktor penarik dan pendorong migrasi. Dengan kata lain, untuk memahami terjadinya migrasi internasional, diperlukan pemahaman tentang ketidakseimbangan dalam praktik ekonomi internasional (Bakry, 2017).

Adapun dalam sudut pandang Marxisme yang menggunakan teori dependensi dalam analisisnya, isu migrasi internasional harus diteropong dari perspektif ekonomi politik. Migrasi internasional merupakan dampak dari kesenjangan perekonomian negara-negara Utara dan Selatan yang lahir sebagai akibat dari perluasan sistem perekonomian kapitalis (Bakry, 2017).

Dari berbagai macam sudut pandang di atas, dapat dikatakan bahwa hubungan internasional secara tidak langsung membantu membentuk migrasi internasional dan migrasi internasional dipengaruhi oleh kepentingan politik internasional (Mitchell, 1989). Dengan demikian terdapat sebuah generalisasi yang dapat diaplikasikan secara luas dalam memandang fenomena migrasi yaitu karakteristik arus migrasi yang menentukan ditemukan pada tingkat organisasi sosial dan ekonomi serta politik internasional, bukan pada persepsi dan motivasi individu (Bach dalam Mitchell, 1989). Apabila karakteristik ini dikombinasikan dengan faktor pendorong dan penarik yang melahirkan arus migrasi, maka

persepsi dan motivasi individu bukanlah satu-satunya karakteristik yang menimbulkan arus migrasi.

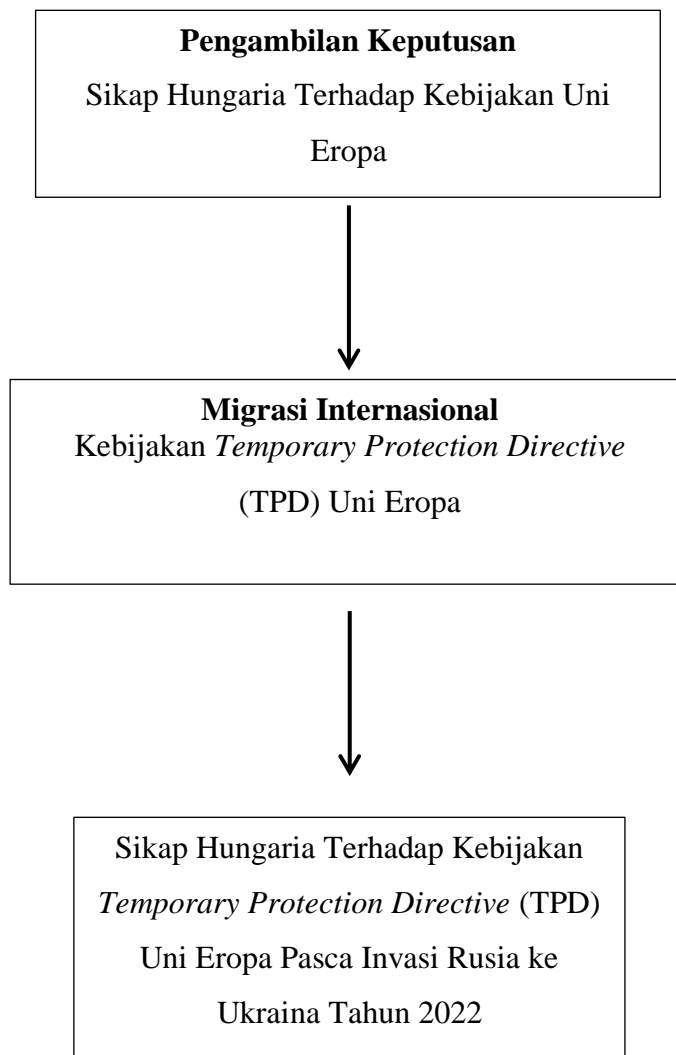
Migrasi yang terus terjadi dalam skala yang kian meningkat membawa dampak positif dan negatif bagi negara penerima. Dampak positifnya seperti meningkatnya keberagaman etnis dan ras dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi dan budaya. Pada saat yang bersamaan, keberagaman ini dapat menimbulkan perlakuan negatif terhadap imigran yang dianggap membahayakan identitas kultural, mencuri pekerjaan masyarakat lokal/asli, menimbulkan tekanan terhadap ekonomi, dan meningkatkan angka kriminalitas (Wickes & Sydes, 2015). Selain itu, keberadaan migran di negara penerima seringkali semakin dipandang sebagai ancaman terhadap kedaulatan nasional dan keamanan publik terlebih lagi pasca serangan terorisme pada 11 September 2001 di Amerika Serikat yang melahirkan sebuah persepsi tentang hubungan erat antara migrasi internasional dan terorisme (Koser, 2007). Akibatnya, masyarakat di negara tujuan migrasi pun menjadi semakin takut terhadap kehadiran komunitas migran, utamanya kepada mereka yang memiliki kebudayaan yang terbelah asing dan diasosiasikan dengan ekstremisme dan kekerasan (Koser, 2007).

Dalam bidang ketenagakerjaan, para migran yang terpelajar dan memiliki keahlian direkrut untuk bekerja. Sedangkan migran yang tidak dilengkapi dengan identitas yang memadai atau *undocumented/irregular migrants* dan pengungsi/pencari suaka berada di bawah pemeriksaan yang lebih ketat (Inglis, Li, & Khadria, 2020).

Berkaca dari potensi ancaman yang ditimbulkan dengan adanya arus migrasi, negara kemudian menetapkan kebijakan yang meregulasi hal tersebut. Undang-undang dan kebijakan migrasi domestik ini kemudian dapat memunculkan proyeksi politik internasional yang tidak terhindarkan (Mitchell, 1989). Dengan demikian, migrasi tidak hanya

dipengaruhi oleh politik internasional saja, tetapi juga oleh politik nasional Oleh sebab itu, kita harus dapat menentukan faktor sistemik internasional yang memengaruhi migrasi dan bagaimana faktor tersebut berinteraksi dengan struktur dan kebijakan domestik untuk memengaruhi arus migrasi (Hollifield, *Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community*, 1992).

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan proses dan hasil dari pengambilan keputusan sebagai proyeksi dari sikap Hungaria terhadap kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) Uni Eropa sangatlah krusial. Sikap Hungaria terhadap kebijakan Uni Eropa tersebut sangat menarik untuk di bahas mengingat sebagai aktor rasional dalam hubungan internasional, Hungaria tentu memiliki objektif tersendiri yang hendak diraih berkaitan dengan isu migrasi internasional. Di sisi lain, Hungaria merupakan negara anggota Uni Eropa yang memiliki kewajiban guna mematuhi kebijakan yang telah disahkan oleh Uni Eropa sebagai organisasi regional yang menaunginya atau dengan kata lain Hungaria telah memberikan sebagian dari kedaulatannya kepada Uni Eropa pasca memutuskan untuk bergabung sebagai negara anggota.



Bagan 1. Operasionalisasi Konsep

## E. Metode Penelitian

### 1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang bersifat deskriptif analitik, yang bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis sikap Hungaria terhadap kebijakan *Temporary Protection Directive (TPD)* Uni Eropa pasca invasi Rusia ke Ukraina tahun 2022. Penulis menganggap bahwa metode penelitian ini tepat untuk digunakan karena dapat



menjembatani tersajinya hasil analisis data yang bersifat kualitatif untuk mewujudkan tujuan penelitian.

## 2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam tulisan ini adalah teknik pengumpulan data sekunder. Data diperoleh dari melakukan studi literatur terhadap sumber-sumber yang dapat mendukung penelitian, baik yang berbentuk fisik maupun dokumen yang berasal dari internet. Contoh sumber yang dijadikan referensi di antaranya seperti jurnal *Anti-Immigration Discourses in Hungary during the 'Crisis' Year: The Orban Government's 'National Consultation' Campaign of 2015* tulisan dari Akos Bocskor; *Implementing Temporary Protection in the EU* oleh Rasche; dan *Study of the Temporary Protection Directive* yang diterbitkan oleh *Directorate-General for Migration and Home Affairs* Uni Eropa serta jurnal dan laporan kredibel lainnya.

## 3. Teknik Analisis Data

Data dalam penelitian ini akan dijelaskan dengan teknik analisis kualitatif. Data tidak diuraikan dalam bentuk angka, melainkan dianalisis menggunakan teori dan konsep, guna memenuhi tujuan penelitian.

## 4. Metode Penulisan

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode deduktif. Dimulai dengan penjelasan hal yang umum mengenai invasi Rusia ke Ukraina, kemudian membahas hal yang khusus, terkait dengan sikap Hungaria terhadap kebijakan *Temporary Protection Directive* (TPD) Uni Eropa yang lahir sebagai salah satu respon terhadap peristiwa invasi Rusia ke Ukraina.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konsep Pengambilan Keputusan**

Pendekatan atau konsep pengambilan keputusan atau *decision-making* adalah suatu metode penting yang memperingatkan pengamat tentang faktor-faktor penentu dari perilaku sebuah negara dan bagaimana menganalisisnya. Analisis terhadap proses pengambilan keputusan yang meliputi formulasi dan eksekusi kebijakan merupakan salah satu cara dalam mempelajari politik internasional secara ilmiah. Tidak semua isu dalam bidang studi hubungan internasional bisa dan harus diselesaikan melalui kerangka konsep pengambilan keputusan. Sebuah kejadian, kondisi, dan interaksi antarnegara bisa saja dijelaskan tanpa mempertanyakan mengenai lingkungan dan hasil dari proses tindakan negara. Akan tetapi, kegunaan dari konsep pengambilan keputusan sangat diperlukan apabila pertanyaan “mengapa” dalam mempelajari pola interaksi antar aktor politik internasional tidak terjawab (Snyder, Bruck, & Sapin, 2002; Hudson, *Foreign Policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-first Century*, 2002). Menurut Afinotan (2014), pengambilan keputusan adalah sebuah pemikiran yang menghasilkan pilihan di antara alternatif tindakan yang ada.

Proses pengambilan keputusan dimulai ketika terdapat sebuah masalah yang membuat para aktor pengambil kebijakan merasa bahwa ada rintangan berupa ancaman yang menghalangi upaya mereka dalam mencapai tujuan. Rintangan tersebutlah yang melandasi serta mendorong para aktor pengambil kebijakan dalam memikirkan dan mengambil sebuah keputusan guna mengatasi permasalahan yang tengah dihadapi (Kafarneh, 2013). Singkatnya, proses pengambilan keputusan adalah himpunan aturan dan metode yang

digunakan oleh para pihak yang terlibat dalam struktur pengambilan keputusan untuk menetapkan pilihan atau preferensi tertentu guna memecahkan sebuah permasalahan (Alseid dalam Kafarneh, 2013). Sebuah keputusan terkadang bersifat unilateral atau diputuskan secara sepihak oleh negara itu sendiri tanpa adanya interaksi dengan negara lain. Selain itu, terdapat juga keputusan yang telah dinegosiasikan yang merupakan hasil dari interaksi antara dua aktor atau lebih (Mintz & DeRouen, 2010).

Berdasarkan pernyataan di atas di mana keputusan diambil guna memecahkan permasalahan yang sedang dihadapi, maka keputusan dapat diklasifikasikan berdasarkan bobot atau kepentingannya. Beberapa keputusan sangat berbobot dan bersifat fundamental. Keputusan mendasar ini yang kemudian disebut oleh Selznick sebagai “Keputusan Kritis” yang sangat krusial dan memiliki konsekuensi bagi sebuah negara kedepannya, seperti perumusan ulang strategi serta teknik yang digunakan negara tersebut dalam memenuhi kepentingannya. Oleh sebab itu, Rosenau berpendapat bahwa keputusan membawa kepada kebijakan yang dapat melahirkan konflik atau mempercepat terjadinya kerja sama (Afinotan, 2014).

Dalam proses lahirnya pilihan dan konsensus dari prosedur pengambilan keputusan, terdapat interaksi antar aktor yang tidak hanya melibatkan sesama aktor dalam pemerintahan saja. Namun ada juga interaksi yang terjadi antara pembuat kebijakan dengan publik, antara pejabat dengan pers, dan antara tujuan dan masalah. Dengan kata lain, proses pengambilan keputusan dalam menetapkan pilihan tindakan yang akan ditempuh oleh sebuah negara tidak terlepas dari kehadiran berbagai faktor serta hubungan non-pemerintah. Hal ini merupakan sebuah bentuk penegasan bahwa para pengambil keputusan bertindak serta merespons

keadaan dan faktor yang datang dari luar organisasi pemerintah maupun dari dalam negara itu sendiri (Snyder, Bruck, & Sapin, 2002; Afinotan, 2014).

Menurut Afinotan (2014), terdapat setidaknya lima elemen yang menyusun kerangka pengambilan keputusan. Kelima elemen tersebut adalah:

1. Situasi keputusan, yang berhubungan dengan karakter objek dari lingkungan yang esensial terhadap pengambilan keputusan. Hal ini meliputi latar internal maupun eksternal, manusia maupun non-manusia, tantangan yang bisa saja berlawanan satu sama lain. Oleh sebab itu, situasi keputusan dapat menjadi salah krisis yang tenang atau sebuah tekanan.
2. Partisipan keputusan, menyangkut aktor kunci dalam proses pengambilan keputusan, latar belakang mereka dalam bidang pendidikan, pengalaman, sistem nilai, dan preferensi nilai. Dalam hal ini, persepsi dan kemampuan pejabat yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan harus dipertimbangkan.
3. Organisasi keputusan, berputar di sekitar konteks di mana keputusan diambil, meliputi unit dan sub-unit yang terlibat serta peran umum atau khusus yang ditugaskan bagi para partisipan.
4. Proses keputusan yang menyentuh pada berbagai teknik dan strategi yang digunakan untuk mencapai keputusan tersebut. Hal ini berhubungan dengan kompetensi dari para aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan, informasi yang tersedia serta motif dan motivasi mereka.
5. Hasil keputusan. Hal ini menyangkut hasil atau totalitas dari *output* dari proses pengambilan keputusan dengan melibatkan semua efek dan konsekuensi dari proses tersebut.

Adapun keputusan berdasarkan tipenya menurut Mintz & DeRouen (2010) dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. *One-shot* atau *Single Decisions*, merupakan tipe keputusan yang jarang terjadi dalam hubungan internasional karena Sebagian besar keputusan adalah bagian dari rangkaian keputusan dan/atau keputusan yang dibuat secara interaktif dengan aktor lain.
2. *Strategic, Interactive Decisions* yang melibatkan sekurang-kurangnya dua pihak yang membuat keputusan yang berdampak serta dipengaruhi dari keputusan pihak lain.
3. *Sequential Decision Making* adalah tipe keputusan yang terdiri dari serangkaian keputusan yang saling berkaitan.
4. *Sequence of Interactive Decisions* adalah sebuah proses pengambilan keputusan di mana suatu negara memberikan respon terhadap keputusan negara lain terkait suatu isu tertentu.
5. *Group Decision making* merupakan sebuah tipe keputusan yang terdiri dari kombinasi antara individu, agen birokrasi, atau koalisi. Tipe keputusan ini dapat menjadi sangat rumit karena setiap anggota kelompok mempunyai agenda, kepentingan, dan preferensi dalam menetapkan struktur dan pilihan kebijakan. Oleh sebab itu, proses dalam kelompok ini seringkali melibatkan tawar-menawar antar sesama anggota kelompok.

Menurut Herbert Simon (dalam Mintz & DeRouen, 2010), proses pengambilan keputusan terdiri dari empat tahapan yakni: (1) inteligensi (mengumpulkan informasi dan mengidentifikasi masalah), (2) desain (identifikasi alternatif dan menetapkan kriteria), (3)

pilihan (menggunakan kriteria untuk mengevaluasi alternatif dan membuat keputusan), dan (4) implementasi (menerapkan keputusan dan alokasi sumber daya).

Dinamika situasi yang terjadi dalam lingkup domestik dan sistem internasional merupakan dasar dari aktivitas inteligensi para pengambil kebijakan serta kerangka alami bagi analisis dalam memahami teori pengambilan keputusan. Oleh sebab itu, dinamika situasi atau yang dikenal dengan istilah latar yang menjadi dasar pertimbangan pengambilan keputusan terbagi ke dalam dua aspek: eksternal dan internal. Kedua latar tersebut memuat seperangkat kategori dari faktor-faktor dan kondisi yang relevan yang dapat memengaruhi tindakan negara (Snyder, Bruck, & Sapin, 2002).

Latar eksternal atau internasional menurut Snyder, Bruck, dan Sapin secara umum mengacu pada faktor-faktor dan keadaan di luar wilayah perbatasan sebuah negara yang meliputi aksi dan reaksi dari negara lain yang merupakan wujud dari perilaku mereka yang diregulasi oleh kepentingan nasional dan hukum internasional, masyarakat yang menjadi sasaran tindakan negara, dan situasi global. Adapun faktor eksternal menurut Holsti meliputi struktur sistem internasional, karakteristik ekonomi dunia, tujuan dan tindakan aktor lain dalam sistem internasional, masalah global dan regional, serta hukum internasional (Aliyev & Ashifa, 2021). Relevansi dari faktor dan kondisi tertentu, baik secara umum maupun khusus bergantung kepada sikap, persepsi, penilaian, dan tujuan dari pengambil kebijakan suatu negara tentang bagaimana mereka akan bereaksi atau menanggapi hal-hal tersebut. Latar eksternal akan terus mengalami perubahan secara konstan dan akan terdiri dari “apa yang dianggap penting oleh para pengambil keputusan” (Snyder, Bruck, & Sapin, 2002; Afinotan, 2014).

Adapun faktor dan keadaan yang termasuk ke dalam latar internal menurut Holsti terdiri dari keadaan sosial-ekonomi, kebutuhan keamanan, letak geografis dan topografis, kualifikasi nasional, struktur pemerintahan, opini public, birokrasi dan faktor etnis (Aliyev & Ashifa, 2021). Sedangkan menurut Snyder, Bruck, dan Sapin (2002) hal-hal yang termasuk dalam latar internal adalah politik domestik, opini publik, dan posisi geografis. Dalam hal ini, cara sebuah negara dalam mengambil sikap terhadap sebuah isu yang dihadapi harus sesuai dengan bagaimana keteraturan dan fungsi masyarakat yang membentuk negara tersebut, dan sejalan dengan karakter, perilaku, serta lokasi fisik mereka. Terdapat setidaknya dua alasan mengapa analisis terhadap masyarakat berada pada tingkatan yang mendasar dalam hal pengambilan keputusan oleh sebuah negara. *Pertama*, keberadaan masyarakat dalam daftar analisis mengundang perhatian yang lebih luas terhadap faktor-faktor lain yang relevan seperti moral, sikap, kekuatan nasional, politik partai, dan sebagainya. *Kedua*, dalam pembahasan lebih lanjut tentang “mengapa” sebuah negara bersikap demikian, maka penelusuran jawaban dari pertanyaan tersebut melampaui kondisi dan faktor seperti yang disebutkan pada poin pertama di atas.

Di samping faktor internal dan eksternal di atas, terdapat juga dua hal yang turut memengaruhi hubungan antar negara, yakni pola dan sistem. Pola dalam konteks ini merujuk kepada aksi yang seragam dan dilakukan secara terus menerus dalam sebuah hubungan antar negara. Agresi, internasionalisme, isolasionisme, dan kerja sama merupakan beberapa cara yang menggambarkan bentuk aksi dan reaksi serta menunjukkan pola dalam hubungan antar negara. Hal-hal tersebut bersifat deskriptif karena dapat menggambarkan ekspresi yang melingkupi fenomena yang kompleks serta dapat menyiratkan persetujuan atau penolakan terhadap sebuah hal. Adapun sistem merupakan

cara, aturan, dan sifat dari pengaruh timbal balik yang membentuk interaksi antar negara. Terdapat setidaknya lima jenis sistem: koalisi (sementara maupun permanen), organisasi supranasional, bilateral, multilateral, dan ordinasi-subordinasi (hubungan negara imperial dan satelit). Interaksi dan hubungan yang muncul dan bentuk khusus yang ditempuh oleh negara dapat dijelaskan bergantung pada bagaimana para pengambil keputusan yang terlibat dalam organisme politik “menjelaskan situasi mereka.” (Snyder, Bruck, & Sapin, 2002).

## **B. Konsep Migrasi Internasional**

Migrasi bukanlah sebuah fenomena baru. Sepanjang sejarah, perpindahan penduduk telah menjadi sebuah norma. Kemajuan yang dialami oleh negara-negara Eropa pada abad 16 dan 17 Masehi kemudian secara sah mengikat sekelompok penduduk di dalam satuan wilayah (negara) dan pemerintah (Moch dalam Hollifield, *Migration and International Relations*, 2018). Meskipun demikian, konsep kebangsaan serta kewarganegaraan yang menjadi penanda dari negara-bangsa modern belum secara penuh berkembang secara sempurna (Kowlowski dalam Hollifield, *Migration and International Relations*, 2018). Peperangan yang terjadi selama abad ke-19, turut berkontribusi terhadap tumbuhnya rasa nasionalisme dalam diri setiap orang atas dasar politik (Kohn dalam Hollifield, *Migration and International Relations*, 2018). Hal tersebut secara tidak langsung mendorong konsep kebangsaan dan kewarganegaraan mencapai puncaknya pada abad ke-20 yang ditandai dengan berkembangnya sistem paspor dan visa sehingga perbatasan negara mulai ditutup bagi orang dengan kewarganegaraan lain (Torpey, 2000).

Fenomena migrasi secara umum diartikan sebagai sebuah proses perpindahan orang dalam wilayah suatu negara maupun dengan melintasi batas negara. Hal ini meliputi segala



bentuk perpindahan, seperti durasi, komposisi, maupun penyebabnya; termasuk migrasi pengungsi (*refugee*), orang yang kehilangan tempat tinggal (*displaced persons*), dan migran ekonomi (IOM International Organization for Migration, 2004). Adapun migrasi internasional secara spesifik berarti perpindahan orang-orang untuk meninggalkan negara asalnya, atau tempat tinggal asalnya, dengan berbagai alasan yang mendasarinya, serta status hukum migran, yang menentukan berapa lama dan dalam kondisi apa mereka dapat tinggal di negara destinasi untuk menetap baik secara permanen maupun sementara. Oleh sebab itu, migrasi internasional dilakukan dengan menyeberangi perbatasan negara (IOM International Organization for Migration, 2004; World Health Organization, 2003).

Terdapat perbedaan istilah yang seringkali digunakan dalam merujuk lokasi geografis tertentu. Istilah “negara asal” dan “negara kelahiran” seringkali digunakan secara bergantian untuk menunjuk kepada negara yang telah ditinggalkan oleh migran. Dalam hal individu tersebut tiba dari negara lain, data statistik biasanya akan merujuk kepada negara terakhir yang ditinggali oleh migran tersebut secara permanen. Pada akhir perjalanan migrasi, istilah seperti negara destinasi, negara tuan rumah, negara penerima atau negara tempat bermukim akan digunakan (Inglis, Li, & Khadria, 2020).

Migrasi disebabkan oleh adanya faktor pendorong dan faktor penarik. Faktor pendorong adalah permasalahan yang membuat seseorang meninggalkan negara asalnya, contohnya seperti peperangan dan kelaparan. Adapun faktor penarik adalah elemen-elemen daya tarik yang dimiliki oleh negara asing, seperti keamanan atau peluang kerja yang lebih besar (Kynsilehto, 2022).

Migrasi dapat dibagi menjadi dua kategori besar: migrasi secara sukarela dan migrasi secara terpaksa. Migrasi secara sukarela adalah migrasi yang dilakukan oleh orang yang

sebenarnya dapat tetap tinggal di negara asalnya, namun memutuskan untuk pindah ke luar negaranya. Sedangkan migrasi secara terpaksa adalah perpindahan orang-orang akibat adanya situasi genting yang menyebabkan keamanan dan keselamatan mereka menjadi terancam, seperti peperangan serta konflik atau penindasan yang sejatinya merupakan faktor pendorong yang signifikan terhadap lahirnya migrasi. Kategori migrasi secara terpaksa kemudian mengalami perluasan sebab hingga mencakup bencana iklim maupun bencana alam lainnya. Contoh lain dari migrasi secara terpaksa adalah disebabkan oleh ditetapkannya garis perbatasan yang baru, baik merupakan penggabungan maupun pemisahan dua negara (Kynsilehto, 2022).

Berdasarkan norma hukum, migrasi terbagi menjadi dua: migrasi regular/terdokumentasi, yang proses masuknya telah sesuai dengan prosedur hukum migrasi yang berlaku baik di negara asal, negara transit, maupun negara tujuan dan disahkan oleh otoritas resmi negara; dan migrasi ireguler/tidak terdokumentasi yang seringkali dikenal dengan istilah migrasi ilegal, merupakan proses migrasi yang tidak memperoleh otorisasi yang sah dari negara asal, negara transit, dan negara tujuan mereka. Hal ini juga meliputi tinggal melebihi waktu izin masuk yang diberikan, baik sebagai pengunjung, turis, pelajar, maupun kontrak kerja sementara (Achsini & Rosalinda, 2021; World Health Organization, 2003). Status sebagai migran ireguler tersebut dapat berubah apabila ada perubahan terhadap undang-undang atau kebijakan di negara tersebut atau individu tersebut pergi menuju ke negara lain (Inglis, Li, & Khadria, 2020).

Orang-orang yang melakukan perpindahan dari satu negara ke negara lainnya kemudian dikenal dengan status *refugee* atau pengungsi. Pengertian pengungsi sendiri menurut Konvensi PBB tentang Status Pengungsi Tahun 1951 beserta Protokolnya Tahun

1967 adalah seseorang yang mengalami rasa takut akan persekusi atas dasar ras, agama, kewarganegaraan, keanggotaan dalam kelompok sosial atau politik tertentu, yang berada di luar negara asal kewarganegaraannya dan tidak dapat, atau memiliki rasa takut, tidak memperoleh perlindungan dari negaranya; atau seseorang yang tidak memiliki kewarganegaraan dan berada di luar negara yang menjadi tempat tinggal sebelumnya akibat dari adanya peristiwa tertentu, yang tidak dapat atau, memiliki rasa takut, tidak akan kembali. Sementara itu, orang-orang yang tetap berada di dalam negara asalnya tidak dianggap sebagai pengungsi melainkan dikenal dengan istilah *internally displaced persons* (IDPs) (Kynsilehto, 2022; Inglis, Li, & Khadria, 2020).

Individu yang mengajukan klaim sebagai pengungsi secara umum disebut dengan istilah pencari suaka (*asylum seekers*). Akan tetapi, di negara-negara tertentu, mereka dapat dikategorikan sebagai migran ilegal, yang proses klaim suaka-nya ditentukan oleh pertimbangan kebijakan yang luas (Inglis, Li, & Khadria, 2020).

Dalam Konvensi Internasional tentang Pengungsi Tahun 1951 dan Protokol Tahun 1967 terkait Status Pengungsi, ada tiga prinsip yang menjadi tolok ukur pertimbangan negara dalam menangani kedatangan pengungsi: (1) *non-discrimination* (tidak melakukan diskriminasi), (2) *non-penalization* (tidak menghukum), (3) *non-refoulement* (tidak mengusir atau mengembalikan pengungsi ke negara asalnya) yang penjelasannya sebagai berikut

- (1) Prinsip non-diskriminasi berarti dalam menangani pengungsi, negara tidak boleh memilih-milih pengungsi berdasarkan ras, agama atau kepercayaan, negara asal, umur, jenis kelamin, disabilitas, dan lain sebagainya. Oleh sebab itu, setiap orang yang melakukan pengungsian atau mencari suaka dan dalam keadaan yang terlunta-lunta, wajib diberikan pertolongan. Pendekatan yang digunakan dalam

prinsip ini adalah Hak Asasi Manusia (HAM) yakni menyelamatkan manusia tanpa memandang latar belakang orang tersebut.

- (2) Prinsip kedua adalah *non-penalization* atau tidak dihukum. Setiap pencari suaka yang telah berupaya keras dalam menyelamatkan diri dan mencari perlindungan di negara lain tidak boleh dihukum dengan alasan telah masuk secara ilegal ke dalam wilayah negara berdaulat tersebut maupun dihukum dengan menggunakan alasan lainnya. Hal yang paling utama yang harus dilakukan oleh negara adalah melindungi nyawa yang melekat pada diri pencari suaka tersebut.
- (3) Prinsip terakhir adalah *non-refoulement* atau tidak melakukan pemulangan. Suatu negara tidak boleh mengembalikan para pencari suaka atau pengungsi yang telah berupaya untuk menyelamatkan nyawa mereka dengan meminta perlindungan kepada negara tersebut. Dengan kata lain, negara wajib menyediakan perlindungan kepada orang tersebut dan tidak memulangkan orang tersebut ke negara asalnya sebelum kondisi di negara asal pengungsi tersebut telah membaik dan dilakukan atas bersetujuan pengungsi yang bersangkutan. Dari ketiga prinsip ini, prinsip *non-refoulement* merupakan prinsip yang paling utama (Achsin & Rosalinda, 2021).

Meskipun migrasi merupakan salah satu ciri dari fenomena globalisasi dan berhubungan erat dengan investasi dan perdagangan, tetap saja terdapat perbedaan yang cukup fundamental. Seorang individu dapat menjadi aktor dalam hubungan internasional, entah melalui komunitas transnasional yang damai maupun dengan cara bergabung dalam jaringan teroris atau kriminal. Oleh sebab itu, migrasi berpotensi menjadi ancaman terhadap stabilitas dan keamanan negara maupun internasional terutama migrasi yang terjadi dalam

periode pasca perang. Imigran membawa ide dan kebudayaan baru ke dalam negara yang menjadi tujuan mereka serta dilengkapi dengan seperangkat HAM yang memungkinkan mereka untuk menjadi anggota masyarakat maupun warga negara di negara tujuan mereka. Hal ini berpotensi melahirkan gesekan ketika ide dan kebudayaan imigran tadi bertentangan dengan nilai-nilai yang terlebih dahulu dianut oleh negara yang mereka datangi, terlebih lagi pasca berkembangnya politik nasionalis dan kasus xenofobia di negara-negara Eropa Barat yang menjadi tujuan dari mayoritas imigran beberapa tahun terakhir. Oleh sebab itu Myron Weiner menetapkan batas terkait banyaknya “orang asing” yang dapat diserap ke dalam sebuah masyarakat (Hollifield, *Migration and International Relations*, 2018).

Dalam pembahasan dari lingkup teoretis kebanyakan tulisan tentang konsekuensi dari migrasi bagi politik internasional ditulis oleh para ilmuwan dengan latar belakang studi demografi (Kowloowski, 2005). Para sarjana hubungan internasional yang secara sistematis memasukkan migrasi ke dalam kerangka teoretis mereka, menempatkan politik imigrasi di negara *host* sebagai fokus utama dan mengkonseptualisasi konsekuensi dari imigrasi bagi politik internasional dalam hal keamanan sosial (Waeber et al. dalam Kowloowski, 2005).

Dalam tulisannya yang terbit pada tahun 1992, James Hollifield menjelaskan migrasi internasional dari beberapa sudut pandang teori dalam hubungan internasional yakni Realisme Klasik, Marxisme-Leninisme, Liberalisme Klasik dan Teori Perdagangan, serta Stabilitas Hegemoni dan *Game Theory*.

Dalam pandangan kaum realis, sebagai sebuah entitas yang berdaulat, negara memiliki kekuatan untuk melindungi dan mempertahankan integritas wilayahnya dengan cara menetapkan aturan kemigrasian untuk masuk ke dalam wilayahnya. Hal ini bertujuan untuk melindungi kepentingan nasional, yang terdiri atas serangkaian isu mulai dari populasi,

pasar tenaga kerja dan modal hingga isu tentang etnis, ras, kebudayaan, dan agama. Dengan adanya regulasi tersebut, maka negara telah berupaya untuk mewujudkan salah satu kepentingan nasionalnya seperti menjamin suplai tenaga kerja yang memadai dengan menekan jumlah arus pekerja masuk sehingga harga upah tetap stabil dan standar hidup para pekerja dapat terjaga.

Adapun menurut perspektif Marxisme, perpindahan penduduk erat kaitannya dengan dampak akumulatif dan sejalan dengan rasionalisasi produksi pertanian kapitalis sehingga menciptakan kelas baru bagi para pekerja. Para ahli dalam aliran ini seperti Rosa Luxemburg dan Otto Bauer menyatakan bahwa emigrasi dan penjajahan merupakan akibat dari berkembangnya kapitalisme. Atau dengan kata lain, imperialisme (bentuk tertinggi dari kapitalisme) memberikan jalan keluar bagi surplus populasi serta para tenaga kerja selama periode pertumbuhan ekonomi kapitalis. Implikasi dari teori ekonomi politik migrasi internasional adalah jelas bahwa hubungan otoritas di negara-negara liberal begitu condong ke arah modal sehingga mereka membuat tenaga kerja bergantung atas tindakan modal; yaitu, keputusan untuk melakukan perdagangan, berinvestasi, menyewa, atau memecat. Selain itu, migrasi tenaga kerja juga dipandang dalam konteks sebuah sistem pertukaran dunia kapitalis yang tidak setara. Pekerja imigran dilihat dari segi pembagian kerja kapitalis. Mereka tunduk pada kepentingan modal dan negara, dan mereka adalah fitur penting dari kemajuan kapitalisme, membantu pengusaha mengatasi "inefisiensi" yang ada akibat regulasi pasar. Dalam kerangka ini, negara umumnya terlihat sebagai organisasi politik yang mewakili kepentingan kelas kapitalis, dan migrasi adalah konsekuensi langsung dari ketidaksetaraan yang dihasilkan dari hal itu proses akumulasi modal dan perbedaan kelas. Migrasi memungkinkan pengusaha untuk menghindari inefisiensi dalam proses akumulasi

dan melemahkan kekuatan pekerja yang menuntut upah lebih tinggi dan kondisi kerja yang lebih baik. Teori Marxis mengandalkan faktor-faktor struktural, terutama kelas, untuk menjelaskan perubahan tingkat migrasi, dan argumennya mengarah pada eksploitasi pekerja asing, yang berguna kepada pihak pemberi kerja karena mereka dapat dengan mudah dipekerjakan dan dipecat.

Dari sudut pandang liberal, perluasan pasar dan gerakan untuk mengurangi sektor yang tidak efisien dalam perekonomian nasional dan global mengakibatkan adanya mobilitas yang besar dari faktor produksi, termasuk tenaga kerja. Dalam liberalisme klasik, mulai dari Adam Smith hingga John Stuart Mill menyatakan bahwa terdapat kecenderungan bagi perspektif merkantilisme untuk memperhitungkan migrasi internasional, karena perpindahan orang berbeda dengan tipe pertukaran internasional lainnya. Teori perdagangan menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi dari waktu ke waktu akan mengurangi faktor mobilitas transnasional. Teori perdagangan telah membentuk dasar bagi banyak pemikiran tentang kebijakan migrasi pada tahun 1980-an dan 1990-an. Perdagangan dan investasi asing dilihat oleh negara demokrasi dan industri maju sebagai cara yang efektif untuk mengurangi tekanan emigrasi di negara kurang berkembang. Banyak negara yang tergabung dalam Uni Eropa juga memiliki pandangan serupa dan berkesimpulan bahwa hal tersebut merupakan solusi terbaik dalam mengatasi masalah migrasi internasional. Dengan menggunakan logika faktor pendorong dan penarik, teori ekonomi liberal juga menyatakan bahwa pengurangan terhadap ketidaksetaraan ekonomi di antara negara-negara, analisis untung-rugi, dan fokus pada perekonomian nasional sebagai teknik umum dalam menangani isu migrasi internasional.

Teori stabilitas hegemoni merupakan terobosan penting dari realisme. Daripada melihat masalah pertukaran terjadi secara murni karena kepentingan negara dalam sistem

yang anarkis, teori ini menegaskan perlunya kehadiran sebuah hegemon untuk mempertahankan semua jenis tatanan internasional, baik itu merkantilis, liberal, atau lainnya. Pada periode pasca perang, tatanan liberal dikaitkan dengan kepentingan negara yang dominan, serta ide-ide dan lembaga-lembaga yang membantu mempromosikan perdagangan bebas guna memecahkan *prisoner's dilemma* dari proteksionisme. Dengan demikian, promosi perdagangan internasional khususnya perdagangan barang, menjadi kunci dalam menyatukan sistem liberal internasional. Dalam konteks ini, peningkatan migrasi internasional juga dapat dipandang sebagai fungsi dari kepentingan dan nilai-nilai dari negara dominan beserta sekutunya untuk mempromosikan pertukaran internasional. Salah satu varian dari argumen ini adalah teori ketergantungan kompleks atau *complex interdependence* oleh Robert Keohane dan Joseph Nye yang terjadi akibat semakin meningkatnya hubungan antar aktor transnasional sehingga para aktor tersebut menjadi saling tergantung dan saling rentan terhadap tindakan aktor lainnya (Hollifield, *Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community*, 1992; Bakry, 2017).

Dalam tulisannya yang lain, James Hollifield (2018) menyatakan bahwa secara luas, terdapat empat aliran pemikiran dalam Hubungan Internasional yang memberikan pandangannya terhadap isu migrasi internasional. Aliran pemikiran yang pertama adalah realisme atau neorealisme, yang memfokuskan kepada unsur *power*, kepentingan, dan struktur. Perspektif yang kedua adalah transnasionalisme yang mengenyampingkan *power* dan negara, dan lebih mengutamakan agen. Selanjutnya ada liberal institusionalisme yang selalu dikaitkan dengan ekonomi-politik internasional dan teori ketergantungan kompleks (*complex interdependence*). Sudut pandang yang terakhir adalah konstruktivisme, di mana



ide, budaya, dan norma sama pentingnya dengan kepentingan yang membentuk tindakan negara (Hollifield, Migration and International Relations, 2018).

### C. Penelitian Terdahulu

Tabel 1. Penelitian Terdahulu

| No. | Nama Peneliti       | Judul Penelitian   | Hasil Penelitian   | Perbedaan Penelitian   |
|-----|---------------------|--|--|--|
| 1   | Anna Kyriazi (2022) | <i>Ukrainian Refugees In Hungary: Government Measures and Discourse In the First Year of The War</i> | Pembahasan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa peran faktor internal yakni opini publik sangatlah besar dalam menentukan tindakan Hungaria dalam menerima pengungsi Ukraina | Penelitian ini memadukan faktor internal dan eksternal yang memengaruhi pengambilan keputusan Hungaria untuk mendukung TPD dalam rangka penerimaan pengungsi Ukraina |
| 2   | Sugito (2021)       | <i>Eropanisasi Kebijakan Imigrasi dan Politisasi Keamanan Imigran di Negara-Negara Visegrad</i>      | Penelitian ini membahas tentang politisasi imigran di negara-negara Visegrad secara umum oleh para politisi guna memperoleh dukungan dari konstituennya                        | Penelitian ini menunjukkan bahwa pemanfaatan isu imigran dan pengungsi dalam memperoleh suara dalam kontestasi politik tidak hanya digunakan dalam bentuk anti-      |

|   |                       |   |   |  |
|---|-----------------------|---|---|--|
|   |                       |   | <p>dalam pemilu dalam hal ini, mereka menolak masuknya imigran yang berasal dari Timur Tengah ke Eropa</p>  | <p>imigran, tetapi juga pro-imigran dengan berfokus pada fenomena yang terjadi di Hungaria dalam isu kedatangan pengungsi Ukraina pasca invasi Rusia tahun 2022</p>  |
| 3 | Rizal Al Hamid (2022) | <p><i>Pergeseran Kebijakan Integrasi Imigran Uni Eropa Terhadap Imigran Timur Tengah-Afrika dan Ukraina</i></p> | <p>Hasil penelitian ini menyatakan bahwa kebijakan TPD Uni Eropa kepada pengungsi memberikan lebih banyak kelonggaran dan lebih fleksibel. Hal tersebut menimbulkan kesan adanya masalah rasisme dan diskriminasi terhadap pengungsi non-Eropa yang pada saat kedatangannya tidak mendapatkan</p> | <p>Penelitian ini menunjukkan bahwa standar rasial tidak hanya diberlakukan oleh Uni Eropa dalam memilih kelompok yang menjadi tujuan kebijakan tetapi juga oleh beberapa negara anggotanya seperti Hungaria, yang meskipun telah mendukung implementasi TPD, mereka masih tetap memilah pasal yang hendak diterapkan guna melindungi negara mereka dari</p> |

|  |  |  |                        |                                       |
|--|--|--|------------------------|---------------------------------------|
|  |  |  | kebijakan yang<br>sama | masuknya pengungsi<br>asing non-Eropa |
|--|--|--|------------------------|---------------------------------------|