



Perbandingan Kebijakan Portugal dan Hongaria Terhadap Pengungsi Timur Tengah 2015-2018

Fieqry Ifvan Sunardi

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269 Website :

<http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip.undip.ac.id

ABSTRACT

Europe has been the continent in the spotlight since the middle of 2015, UNHCR report in 2015 showed 1,000,573 refugees from the Middle East fled to Europe because of the endless war and security uncertainty. Unfortunately the European Union is still divided over the refugee crisis. Although the European Union Commission has made a decision regarding the relocation scheme for refugees to be distributed fairly among EU countries, there are still some countries that reject the decision. As will be discussed in this study is the decision of the Portuguese government to accept refugees and the decision of the Hungarian government to reject refugees. The purpose of this study is to find out why Portugal and Hungary implemented different policies regarding the Middle East refugee problem. Specifically this research uses the theory of the national roles conception that see internal and external factors as forming the meaning of a country's national role. The study was conducted with qualitative method and descriptive research by using literature review in data collection. The results explain how different meanings of the national roles conception can influence the policies of the governments of Portugal and Hungary in the issue of accepting Middle Eastern refugees.

Keywords: Refugees, Relocation, Portugal, Hungary, National Role

PENDAHULUAN

UNHCR menyatakan bahwa 1.000.573 pengungsi Timur Tengah telah bermigrasi ke Eropa pada 2015, terutama melalui Yunani dan Italia. Dari jumlah tersebut, 3.735 orang dinyatakan hilang dan kemungkinan tenggelam. Mayoritas para pengungsi tersebut adalah warga Suriah yang melarikan diri dari perang berkepanjangan di negara mereka. Selain itu, imigran asal Afghanistan berjumlah 20 persen dan Irak sebesar tujuh persen (Holland, 2015). Meski para pengungsi telah melalui jalan yang berat untuk menuju Eropa, sesampainya di Eropa, pada kenyataannya negara-negara di Eropa masih terbelah mengenai penerimaan pengungsi masuk ke negaranya, tidak semua negara di Eropa bersedia menerima para pengungsi tersebut. Meskipun ada negara yang membuka pintunya dan menyambut para pengungsi, namun ada pula negara yang secara terang-terangan menutup pintu perbatasannya dan membatasi kedatangan para pengungsi tersebut. Dalam penelitian ini, akan dibahas mengenai dua negara di Eropa yang memiliki kebijakan berbeda terhadap permasalahan pengungsi, yaitu Portugal dan Hongaria.

Komisi Uni Eropa pada 2015 menyerukan agar negara-negara anggota Uni Eropa berbagi beban melalui sistem kuota penampungan pengungsi atau disebut *Council Decision (EU) 2015/1601*, dimana kuota masing-masing negara didasarkan pada kriteria yang mencerminkan kapasitas negara anggota untuk menyerap dan mengintegrasikan pengungsi, seperti ukuran jumlah populasi negara, kapasitas untuk menyerap pengungsi, dan produk domestik bruto, yang berfungsi sebagai indikator seberapa baik pengungsi akan dapat berintegrasi (Martin, 2017). Namun, beberapa negara menolak skema untuk merelokasi pengungsi Timur Tengah dari Yunani dan Italia. Sejauh ini, Portugal merupakan salah satu negara yang terbuka dengan kedatangan imigran. Portugal telah menerima sekitar 2.951 pencari suaka Timur Tengah dari kamp-kamp penampungan di Yunani dan Italia, Portugal juga mengatakan dengan sukarela bersedia menampung hingga 10.000 orang imigran, melampaui jumlah kuotanya yang hanya 1.642 pengungsi (Costa & Sousa, 2017).

Berbeda dengan kebijakan Portugal yang dengan terbuka menerima pengungsi Timur Tengah, Hongaria menutup perbatasannya bagi pengungsi pencari suaka, Hongaria menolak skema kuota Uni Eropa dan mulai membangun pagar pembatas pada September 2015 untuk membendung arus migran yang melintasi perbatasannya dengan Serbia. Pagar penghalang ini dilengkapi dengan kawat berduri, sensor panas, kamera, dan patroli polisi bersenjata. (Nelson, 2018) Perdana Menteri Hongaria Viktor Orbán menggambarkan imigran sebagai racun, ia juga menyatakan bahwa: *“We don’t see these people as Muslim refugees. We see them as Muslim invaders, Christian and Muslim communities will never unite”*. *“Multiculturalism is only an illusion”*. (Agerholm, 2018)

Permasalahan ini menjadi penting dimana Portugal dan Hongaria keduanya merupakan negara peratifikasi Konvensi Jenewa 1951 dan Protokol 1967 (UNHCR, 2015) serta merupakan anggota Uni Eropa yang seharusnya mengikuti keputusan skema kuota pengungsi. Namun diantara keduanya hanya Portugal yang mematuhi keputusan skema relokasi pengungsi tersebut sedangkan kebijakan Hongaria untuk menutup perbatasan, membatasi jumlah pengungsi dan menolaknya pada kenyataannya bertentangan dengan ketentuan dalam keputusan skema Uni Eropa *Council Decision (EU) 2015/1601* pada 22 September 2015 yang mengharuskan negara anggota untuk merelokasi pengungsi, skema ini dibuat atas dasar solidaritas untuk mengurangi beban Yunani dan Italia terhadap imigran.

PEMBAHASAN

Krisis pengungsi Eropa pada 2015 telah membuat catatan baru dalam sejarah, dimana lebih dari satu juta masyarakat Timur Tengah mengungsi ke Eropa. Eksodus besar tersebut bukan tanpa alasan, hal ini dikarenakan negara asal mereka sedang mengalami konflik berkepanjangan sehingga membuat nyawa mereka terancam serta tidak adanya kepastian masa depan jika memilih bertahan di negara asal mereka. Di antara negara itu ialah Suriah dan Irak, Suriah merupakan negara dengan penyumbang pengungsi terbesar menuju Eropa, hal ini disebabkan oleh konflik berkepanjangan yang ada di Suriah. Perang terjadi antara pemerintah Assad berhadapan dengan aliansi pemberontak oposisi Sunni. Namun, kompleksitas perang telah meningkat karena campur tangan kekuatan global dan regional serta para Jihadis Islam serta ISIS (Khan, 2017). Selain itu, di Irak ISIS telah membuat lebih dari 12.000 warga Irak tewas dan lebih dari 23.000 orang terluka pada tahun 2014. (Benny, 2017) Lebih dari 3 juta warga Irak mengungsi sejak awal 2014 dan lebih dari 260.000 mengungsi ke negara lain. Dikarenakan pembunuhan massal, tindak kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan militan ISIS. (UNHCR, n.d)

Ada dua Jalur yang digunakan oleh pengungsi Timur Tengah untuk bermigrasi menuju Eropa, yaitu jalur darat dan Jalur laut. Kedua jalur ini sama bahaya dan beresikonya untuk dilalui para imigran, karena merupakan jalur yang panjang dan tidak biasa dilalui oleh manusia dengan berjalan kaki ataupun dengan perahu yang tidak memadai. Para pengungsi asal Timur Tengah dari Suriah, Irak dan Afghanistan memiliki jalan yang panjang untuk sampai di Eropa. Dimulai dari negara asal mereka, berjalan menuju Turki lalu menyebrang melalui laut Aegean dan laut Mediterania menuju Yunani atau Italia sebagai negara yang memiliki lokasi geografis di selatan Eropa (Dearden, 2015). Dari jumlah yang besar ini didapati bahwa kebanyakan pencari suaka adalah pengungsi dan migran yang berasal dari tiga negara yaitu Suriah dengan 362.800, disusul dengan Afghanistan di urutan kedua dengan 178.200 dan yang ketiga ialah Irak dengan jumlah 121.500 (Eurostat, 2016)

Teori *National Role Conception* dikembangkan oleh KJ Holsti, menjelaskan tentang konsepsi peran nasional dalam studi kebijakan luar negeri. Holsti mengemukakan bahwa negara biasanya tidak memproyeksikan dan memainkan peran tunggal melainkan sejumlah peran, tergantung pada kepentingan mereka dan pandangan kebijakan luar negeri. Menurut Holsti, peran nasional adalah perilaku kebijakan luar negeri pemerintah. Hal ini mencakup pola dari sikap, keputusan, tanggapan, fungsi, dan komitmen terhadap negara lain. Konsepsi peran nasional adalah wajah sebuah negara yang diproyeksikan oleh elitnya, gambar tentang bagaimana negara harus bertindak di arena internasional, fungsi apa yang harus dilakukan secara berkelanjutan (Holsti K. J., 1970).

Untuk menjelaskan konsepsi peran nasional yang berbeda di negara yang berbeda, kita dapat melihat berbagai sumber seperti: lokasi dan topografi, sumber daya, ekonomi, kemampuan, kebijakan tradisional, tuntutan dan kebutuhan sosial-ekonomi seperti yang diinginkan oleh partai politik, gerakan massa, atau kelompok kepentingan, nilai-nilai, doktrin, atau ideologi nasional, opini publik, dan kepribadian atau politik pembuat kebijakan utama. Selain itu konsepsi peran nasional juga terkait dengan sumber peran yang berasal dari lingkungan eksternal. Sumber-sumber peran ini mencakup struktur sistem internasional, nilai-nilai luas sistem, prinsip-prinsip hukum umum, aturan, tradisi, dan perjanjian multilateral dan bilateral. Dalam penelitian ini, penulis hanya menggunakan dua konsepsi peran yaitu *defender of the faith*, dimana negara yang mengambil konsepsi peran nasional *defender of the faith* melihat tanggung jawab untuk menjamin kemurnian ideologis seperti nilai-nilai dalam sekelompok negara atau organisasi dan *regional protector*, dimana negara mengambil peran ini berdasarkan permasalahan wilayah regional, juga menekankan fungsi memberikan perlindungan untuk wilayah yang berdekatan (Holsti K. J., 1970).

Pada mulanya Uni Eropa menerapkan Regulasi Dublin, regulasi ini didasarkan pada prinsip bahwa negara anggota pertama dimana imigran tiba yang harus bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan suaka seseorang. Pencari suaka yang pergi dari negara Uni Eropa pertama yang didatangi lalu melakukan perjalanan ke negara lain, menurut undang-undang dapat dikembalikan ke negara pertama yang didatangi. (Wikström, n.d) Salah satu tujuan utama dari Regulasi Dublin adalah untuk mencegah pemohon mengajukan aplikasi ke beberapa negara anggota Uni Eropa. Tujuan lain adalah untuk mengurangi jumlah pencari suaka yang berpindah dari satu negara anggota ke negara anggota lainnya. Negara tempat pencari suaka pertama kali mengajukan suaka bertanggung jawab untuk menerima atau menolak klaim, dan pencari tidak boleh memulai kembali proses di yurisdiksi lain. (Koeck, 2019)

Setelah terjadinya krisis pengungsi yang besar menuju Eropa pada awal 2015, beberapa negara anggota Uni Eropa yang mengalami ketidakmampuan atas begitu banyaknya pengungsi

yang tiba di negara mereka, sehingga Yunani dan Italia yang merupakan salah satu pintu masuk pengungsi ke Uni Eropa mengajukan permintaan bantuan kepada komisi Uni Eropa. Akhirnya tercapailah kesepakatan Komisi Uni Eropa Mengenai Skema darurat relokasi dan pemukiman kembali. Meskipun kedatangan migran terus menurun, tetapi Yunani tetap kewalahan dengan lebih dari 62.000 migran yang masih ada di wilayahnya, sekitar 13.500 migran berada pulau-pulau wilayah Yunani dan sekitar 48.500 orang di daratan Yunani. Di Italia, 45.130 migran tiba sejak awal 2017, meningkat 40% dibandingkan periode yang sama di 2016. (Commission, 2017)

Menurut ketentuan *European Council's Emergency Response Mechanism*, yang diadopsi September 2015, negara-negara anggota Uni Eropa sepakat untuk merelokasi 160.000 imigran dalam sistem kuota, yang mana para pencari suaka saat itu menumpuk di Yunani dan Italia. Menurut *Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, Portugal mendapatkan keharusan untuk menerima dan merelokasi 2.951 dari wilayah Yunani dan Italia, sedangkan Hongaria mendapatkan keharusan untuk menerima 1.294 pengungsi dari wilayah Yunani dan 306 pengungsi dari wilayah Italia. Tetapi, Hongaria bersama Slovakia, Republik Ceko, dan Rumania menolak sistem kuota sejak awal dan memberikan suara menentanginya (Lebor, 2016). Orban mengatakan “*every single migrant poses a public security and terror risk*” setiap migran memiliki resiko bagi keamanan publik dan teror. Bagi Orban migrasi bukanlah solusi tetapi malah membuat masalah. (theguardian.com, 2016)

Ada dua kebijakan Portugal dalam menanggapi krisis pengungsi Eropa 2015, pertama Portugal menerima keputusan Uni Eropa dalam *Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, dalam keputusan ini, Portugal mendapatkan keharusan untuk menerima dan merelokasi 2.951 dari wilayah Yunani dan Italia. Dimana hingga 30 Oktober 2018, Portugal telah merelokasi sebanyak 1.548 pengungsi ke Portugal (europa.eu, 2018). Kedua yaitu pada tahun 2015 Portugal mendirikan sebuah lembaga bagi pengungsi yaitu *Plataforma de Apoio aos Refugiados* (PAR). PAR adalah lembaga Portugal untuk mendukung para pengungsi. Platform dukungan pengungsi lahir dari inisiatif masyarakat sipil untuk memberikan tanggapan bersama terhadap krisis pengungsi global. Mengingat urgensi sejak 2015, lebih dari 350 organisasi di Portugal memutuskan bekerja sama untuk memenuhi kebutuhan pengungsi di Portugal dan negara-negara yang paling terkena dampak krisis kemanusiaan global. Parlemen Eropa memberikan PAR *European Citizen's Award 2017* yang menjadi pengakuan bahwa PAR adalah organisasi yang mempromosikan integrasi (refugiados.pt, n.d).

Berbeda dengan kebijakan Portugal yang menerima pengungsi dalam krisis pengungsi 2015, Hongaria memberikan respon negatif dengan menolak kehadiran para pengungsi tersebut setidaknya ada 3 kebijakan yang dinilai kontroversial, yaitu: pertama, Hongaria menolak keputusan Uni Eropa dalam *Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, dalam keputusan ini, Hongaria mendapatkan keharusan untuk menerima dan merelokasi 1.294 pengungsi dengan rincian 988 pengungsi dari wilayah Yunani dan 306 pengungsi dari wilayah Italia. Dalam hal ini Hongaria belum merelokasi seorang pengungsi pun dari wilayah Yunani dan Italia.

Kedua, Pada 15 September 2015, pemerintah Hongaria memutuskan untuk membangun pagar dan menutup perbatasan negaranya. Pagar ini secara resmi disebut *ideiglenes műszaki határzár* atau penghalang perbatasan sementara. Gagasan untuk membangun pagar perbatasan pertama kali diumumkan pada Juni 2015 oleh Perdana Menteri Hongaria Viktor Orbán,

disebabkan oleh meningkatnya jumlah pengungsi yang memasuki zona Schengen dan menyadari tanggung jawab dan tugas Hongaria berdasarkan Peraturan Dublin dan Perjanjian Schengen (Kékesi, 2017). Pagar ini berdiri setinggi 4 meter dengan tiang penyangga baja dan gulungan kawat berduri di bagian atas dan bawah, Pagar sepanjang 175 kilometer itu selesai pada 15 September 2015. Pada Agustus 2016, Perdana Menteri Viktor Orbán mengumumkan bahwa Hongaria akan membangun lapisan pagar lain di perbatasan selatannya karena jumlah imigran yang terus meningkat. Pagar baru berteknologi tinggi dilengkapi dengan sensor gerak, penguas suara, dan kabel listrik, selesai pada 2017 (Kékesi, 2017). Ketiga, Amandemen hukum Act no. XCIV of 2016 yang memungkinkan polisi Hungaria untuk mendorong kembali atau mengeluarkan para pencari suaka yang ditangkap dalam jarak 8 dari perbatasan Serbia-Hongaria atau Kroasia-Hongaria ke sisi luar pagar perbatasan, tanpa mendaftarkan data mereka atau mengizinkan mereka untuk mengajukan klaim suaka. (HHC, 2016)

Berikut ini adalah faktor internal dan eksternal dari konsepsi peran nasional Portugal, Faktor internal pertama adalah faktor politik dan elit. Penunjukan Antonio Costa sebagai Perdana menteri Portugal dilakukan melalui koalisi partai Sosialis, partai Komunis, partai hijau. Partai sosialis Portugal dalam 2 kali pemilu terakhir selalu memenangkan pemilihan umum (reuters, 2015). Keluarga Costa merupakan keturunan imigran, Costa memiliki darah keturunan India. Ayahnya, Orlando da Costa lahir di Mozambik, tetapi kakek Antonio Costa, Luis Afonso Maria da Costa berasal dari Goa, India yang berpindah ke Portugal semasa penjajahan Portugal (Dassault, 2014). Berbeda dengan yang terjadi di beberapa negara Eropa dalam masalah pengungsi, saat banyak negara menolak untuk menampung pengungsi, Portugal menerimanya, hal ini disebabkan tidak banyak dukungan bagi partai populis di Portugal, partai populis yang menekankan penolakan terhadap imigran memperoleh sedikit suara (Silva, 2018). Portugal dengan pemerintahan yang dipegang oleh koalisi Sosialis menyatakan keterbukaannya pada para pengungsi. Pemerintah Portugal menekankan *ideological principle* seperti solidaritas Uni Eropa dan HAM dalam menerima pengungsi Timur Tengah. Portugal juga menekankan bahwa hanya dengan bersama-sama sebagai Uni Eropa krisis pengungsi dapat diselesaikan (dfa.ie, n.d).

Faktor internal kedua adalah opini publik dan penerimaan masyarakat portugal terhadap pengungsi. Dalam survey *Migrant Acceptance Index* didapati bahwa Portugal mendapatkan nilai 6.65 poin, poin rata-rata dari Uni Eropa adalah 5.92 poin. Hal ini menunjukkan bahwa Portugal bisa dikatakan sebagai negara yang cukup ramah bagi imigran dimana memiliki poin diatas rata-rata negara di Uni Eropa (gallup, 2017). Hasil tersebut menunjukkan *perception of threat* dari masyarakat Portugal secara tidak langsung mengartikan bahwa para pengungsi tersebut bukanlah sebuah ancaman terhadap negaranya, dikarenakan tingginya angka penerimaan mereka terhadap pengungsi, yang juga menunjukkan tingkat kepercayaan mereka terhadap para migran. Tentunya tingkat penerimaan imigran yang tinggi tersebut juga di latar belakang oleh faktor keamanan yang ada di Portugal, Portugal selama ini menurut sejarahnya tidak pernah mengalami teror yang disebabkan oleh orang asing seperti yang terjadi di negara Eropa lainnya. Portugal cenderung aman, tidak pernah terjadi tindakan-tindakan teror yang menyebabkan masyarakatnya takut akan orang asing. Masyarakat yang terbuka dan menerima kedatangan pengungsi ini tentu memudahkan pemerintah dalam bekerja untuk melakukan relokasi pengungsi sesuai skema relokasi Uni Eropa.

Faktor internal ketiga adalah faktor ekonomi, sebenarnya secara ekonomi Portugal bukanlah negara yang bisa dikatakan cukup kaya, terlebih pada saat puncak krisis pengungsi tahun 2015, saat itu Portugal baru saja bangkit dari krisis keuangan yang cukup berat yang dialami Portugal sejak 2011 hingga 2014, sehingga Portugal harus menerima *Economic*

Adjustment Programme for Portugal. GDP Portugal menurun sejak krisis 2011, pada 2011 GDP Portugal mencapai 244.3 milyar dollar, namun terus mengalami penurunan hingga titik terendah pada 2015 yaitu hanya sekitar 199,4 milyar dollar memiliki masalah lain, yaitu beban utang yang sebesar 130 persen dari GDP, secara proporsional terbesar ketiga di Eropa setelah Yunani dan Italia. Angka pertumbuhan ekonomi Portugal tergolong stagnan dimana hanya berkisar di angka 2% saja, meskipun hal ini lebih baik dari saat krisis yang menyebabkan terjadinya minus pertumbuhan ekonomi (OECD, 2017). Tetapi Portugal ingin imigran menopang ekonominya, karena populasi negara yang menyusut dan bertambah tua. Industri pariwisata dan perhotelan adalah sektor yang merasakan kekurangan tenaga kerja. Mendapatkan staf rumah tangga adalah yang sulit, pada 2018 pemerintah Portugal memperluas menambahkan petani dan operator mesin ke dalam daftar profesi yang boleh diisi oleh imigran dengan alasan kesulitan dalam merekrut pekerja. (Lima, 2018) Dari faktor perekonomian tersebut dapat dilihat bahwa meskipun pada saat puncak krisis pengungsi Eropa Portugal mengalami kondisi ekonomi yang kurang baik, dimana Portugal baru saja bangkit dari krisis ekonomi, namun Portugal tetap membuka pintunya bagi para imigran dan pengungsi untuk membantu menggerakkan perekonomiannya.

Faktor eksternal pertama ialah ketidaksanggupan Yunani dan Italia, keduanya mengalami kedatangan pengungsi yang terus bertambah hingga mencapai ratusan ribu pengungsi (Commission, 2017), ini disebabkan faktor geografis mereka yang berada di selatan Eropa dan berhadapan langsung dengan laut Mediterania yang merupakan jalur utama pengungsi menuju Eropa. Dikarenakan banyaknya pengungsi dan ketidaksanggupan Yunani dan Italia menampung pengungsi tersebut, Portugal melihat bahwa harus mengambil langkah dalam hal tersebut, seperti menerima skema kuota dan menambah kuotanya. Pada 11 April 2016 Antonio Costa berkunjung ke Athena, Yunani. bertemu dengan Perdana Menteri Alexis Tsipras. Kedua negara menyepakati penanggulangan masalah pengungsi. Pertemuan tersebut juga menekankan *ideological principles* Portugal terhadap prinsip-prinsip Uni Eropa diantaranya elemen solidaritas hak asasi manusia dan keterbukaan, dimana menurut Portugal sebagai masyarakat Eropa sudah seharusnya para negara menjalankan keputusan yang telah diputuskan oleh komisi Uni Eropa mengenai skema relokasi pengungsi. Tidak mengikuti prinsip tersebut sama saja dengan mengingkari nilai-nilai Eropa. Eropa harus tetap terbuka untuk menampung mereka yang membutuhkan perlindungan internasional (atenas.embaixadaportugal.mne.pt, 2016).

Faktor eksternal kedua adalah faktor Paus Fransiskus. Pada September 2015, Paus Fransiskus mengumumkan seruan kepada umat Katolik Eropa, meminta setiap paroki, komunitas religius, dan biara untuk menerima satu keluarga pengungsi (Birnbaum, 2015). Sebagai negara dengan mayoritas penduduknya beragama Katolik, Portugal menanggapi seruan tersebut, pada September 2015 para uskup Portugal bertemu dengan Paus Fransiskus di Roma menjanjikan dukungan terhadap seruannya tentang setiap paroki, biara dan komunitas keagamaan di Eropa membuka pintu bagi setidaknya satu keluarga imigran yang membutuhkan. Dengan kata lain setidaknya Portugal dapat menerima sekitar 15.000 pengungsi dari berbagai paroki dan biara yang ada di Portugal. Hampir semua uskup mengatakan bahwa mereka ingin berkontribusi pada upaya nasional untuk menampung orang-orang para imigran tersebut (Donn, 2015). Faktor internal dan eksternal dari Portugal yang sudah dijelaskan sebelumnya ini sesuai dengan peran nasional *defender of the faith* dari K.J Holsti, konsepsi ini ialah dimana pemerintah suatu negara melihat tujuan dan komitmen kebijakan luar negeri mereka dalam hal mempertahankan sistem nilai organisasi, dalam hal ini adalah nilai Uni Eropa seperti solidaritas dan hak asasi manusia. Menurut Holsti, negara yang mengambil konsepsi peran nasional *defender of the faith* melihat

tanggung jawab untuk menjamin kemurnian ideologis seperti nilai-nilai dalam sekelompok negara atau organisasi. (Holsti, 1970).

Selanjutnya adalah Hongaria, melalui teori peran dapat dilihat mengenai pemaknaan konsepsi peran nasional Hongaria dalam kebijakannya menolak kehadiran pengungsi Timur Tengah, hal ini dapat dilihat melalui faktor internal dan eksternal. Faktor pertama adalah politik dan elit, Perdana Menteri Hongaria Viktor Orban mulai menjabat pada tahun 1998, sempat kalah pada 2002-2010, Orban dan partai Fidesz kembali berkuasa pada 2010 dan 2014 dengan perolehan 44% suara untuk Fidesz. Orban merupakan keturunan asli Hongaria. Dengan dua pertiga kursi di parlemen Hongaria, membuat Fidesz tak terbendung menyetir Hongaria berdasarkan ideologinya sendiri. Orban membuat konstitusi baru yang menekankan tiga nilai utama yaitu Kristen konservatif, bangsa dan keluarga (Thorpe, 2018). Partai Fidez juga sebagai bagian dari partai populis, dimana menekankan kebijakan anti-imigrasi dalam wacana mereka. Masuknya imigran dan pengungsi di beberapa negara Eropa dianggap sebagai ancaman terhadap model peradaban barat, Orban terus-menerus menggunakan kata-kata ancaman dan invasi untuk menyebut masuknya imigran ke Eropa, juga terkadang mengaitkannya dengan faktor keagamaan yang disematkan pada para pengungsi (Silva, 2018). Ungkapan-ungkapan penolakan terhadap pengungsi Timur Tengah oleh pemerintah Hongaria disebabkan oleh *perception of threat* mereka terhadap para pengungsi Timur Tengah yang datang ke Eropa.

Faktor internal kedua adalah faktor opini publik dan penerimaan masyarakat, Hongaria dalam *Migrant Acceptance Index* hanya mendapatkan 1.69 poin, dimana poin rata-rata dari Uni Eropa adalah 5.92 poin (Ray J. , 2017). Hal ini menunjukkan bahwa Hongaria bukan merupakan negara yang ramah bagi imigran, opini masyarakat terhadap imigran di Hongaria sangat buruk sehingga menempatkannya pada posisi terendah dalam Uni Eropa. Survey Gallup 2016 tentang pandangan masyarakat Hongaria terhadap pengungsi Suriah, hasilnya menunjukkan bahwa 7 dari 10 orang Hongaria mengatakan negara mereka seharusnya tidak menerima pengungsi Suriah. Afiliasi agama juga dikaitkan dengan survey tersebut (Ray N. E., 2017). Hal ini tentu merupakan ketakutan mereka terhadap orang asing atau *xenophobia*, dimana masyarakat Hongaria sangat takut terhadap kedatangan banyak orang asing terutama muslim, ini membuktikan bahwa menurut masyarakat Hongaria terdapat *perception of threat* terhadap para imigran tersebut. Kebijakan Hongaria untuk menolak pengungsi dan menutup perbatasan juga bukan tanpa dasar. Hongaria secara historis memiliki sejarah kelam mengenai invasi orang asing dan muslim, yaitu pendudukan Ottoman di Hongaria pada tahun 1541-1699. Tentu saja ini juga berkaitan dengan *geographic location* Hongaria yang berada di selatan Eropa (Agoston, 2017).

Faktor internal ketiga ialah keadaan ekonomi, sebenarnya perekonomian Hongaria tidak jauh berbeda dengan Portugal, hanya Hongaria tidak jatuh kedalam krisis ekonomi, meskipun GDP mengalami penurunan dari 140,7 milyar dollar ke 123 milyar dollar pada tahun 2015, tetapi keadaan ekonomi kembali berangsur membaik hingga mencapai 155,7 milyar pada 2018. Keadaan ekonomi pada pemerintahan Orban bisa dikatakan cukup baik, pertumbuhan ekonomi diperkirakan telah meningkat lebih dari 4,5% persen pada 2018. Tingkat pengangguran telah turun ke level yang rendah dan juga bahkan memunculkan defisit tenaga kerja (OECD, 2019). Namun sebenarnya Hongaria juga dihadapkan dengan kekurangan tenaga kerja yang terus meningkat, seperti di bidang IT, kesehatan dan Transportasi, hal ini dikarenakan lebih dari 600.000 orang bermigrasi ke negara-negara Uni Eropa lainnya untuk mencari upah yang lebih tinggi (Thorpe, 2018). Namun alih-alih mengambil imigran sebagai pekerja, Hongaria lebih memilih mempekerjakan penduduk dari desa dan penduduk berkebutuhan khusus untuk mengisi pos-pos pekerja karena mengedepankan bangsa Hongaria (Santora, 2019).

Faktor eksternal Hongaria adalah keanggotaannya dalam Visegrad group, keanggotaannya dapat dilihat sebagai salah satu faktor eksternal yang mempengaruhi peran nasional Hongaria dan pembuatan kebijakannya. Grup Visegrad adalah aliansi empat negara yaitu Polandia, Hongaria, Republik Ceko, dan Slovakia. Prinsip dasar yang penting adalah bahwa di dalam Uni Eropa, kelompok Visegrad bertindak sebagai kelompok ketimbang negara berjalan secara individual (Klein, 2019). Pada saat Uni Eropa memutuskan agar setiap negara anggota Uni Eropa untuk mengambil bagian dalam skema relokasi pengungsi terutama dari Yunani dan Italia, kelompok Visegrad ini menolaknya. Presiden Ceko Milos Zeman menyebut pelarian orang-orang dari konflik di Timur Tengah sebagai invasi terorganisir ke Eropa (Howden, 2016). Faktor internal dan eksternal dari Hongaria yang sudah dijelaskan sebelumnya ini sesuai dengan peran nasional *regional protector* dari K.J Holsti, konsepsi ini ialah dimana pemerintah suatu negara melihat tujuan dan komitmen kebijakan luar negeri mereka memiliki fungsi memberikan perlindungan untuk wilayah yang berdekatan, dalam hal ini Hongaria melihat perannya melindungi Uni Eropa dari ancaman yang ditimbulkan dari kedatangan imigran Timur Tengah, karena dengan menutup perbatasannya yang merupakan batas selatan Uni Eropa sama saja menahan ancaman pengungsi masuk ke negara Eropa lainnya (Holsti, 1970).

KESIMPULAN

Krisis pengungsi Eropa pada tahun 2015 membuktikan bahwa meskipun Portugal dan Hongaria merupakan anggota Uni Eropa yang sepatutnya mengikuti kebijakan yang telah diputuskan oleh Komisi Uni Eropa namun bisa saja menghasilkan respon kebijakan yang berbeda. Perbedaan kebijakan ini didasari oleh perbedaan konsepsi peran kedua negara dalam memandang krisis pengungsi tersebut. Melalui konsepsi peran nasional, penulis melihat bahwasanya Portugal melihat bahwa dirinya memiliki peran sebagai *defender of the faith* yaitu untuk menjalankan nilai-nilai Uni Eropa, sedangkan Hongaria melihat dirinya sebagai *regional protector* yang memiliki peran untuk melindungi Eropa dari resiko ancaman para pengungsi tersebut, lebih jauh lagi perbedaan ini disebabkan oleh faktor internal dan eksternal kedua negara seperti perbedaan pemaknaan mereka terhadap pengungsi, sejarah, pemerintahan yang berkuasa, sosial kemasyarakatan dan ekonomi kedua negara.

REFERENSI

- Agerholm, H. (2018, January 09). *Refugees are 'Muslim invaders' not running for their lives, says Hungarian PM Viktor Orban*. Dipetik November 25, 2018, dari Independent: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugees-muslim-invaders-hungary-viktor-orban-racism-islamophobia-eu-a8149251.html>
- Agoston, G. (2017, October). *Defending and Administering The Frontier*. Dipetik September 24, 2019, dari Researchgate: https://www.researchgate.net/publication/320616878_D_E_F_E_N_D_I_N_G_A_N_The_case_of_Ottoman_Hungary_GEOPOLITICS_AND_THE_CREATION_OF_THE_OTTOMANHABSBURG_FRONTIER_IN_HUNGARY
- atenas.embaxadaportugal.mne.pt. (2016 , April 20). *Joint Declaration of The Prime Ministers of Greece and Portugal*. Dipetik September 12, 2019, dari Official Visit of the Portuguese Prime Minister António Costa to Greece: <https://www.atenas.embaxadaportugal.mne.pt/en/the-embassy/news/news2>

- Benny, S. S. (2017). ISIS in Iraq: The Impact on National, Regional and Global Peace and Security. *Saudi Journal of Humanities and Social Sciences*, 8-10.
- Birnbaum, A. F. (2015, September 6). *Pope calls on Europe's Catholics to take in refugees*. Dipetik September 28, 2019, dari www.washingtonpost.com:
https://www.washingtonpost.com/world/refugees-keep-streaming-into-europe-as-crisis-continues-unabated/2015/09/06/8a330572-5345-11e5-b225-90edbd49f362_story.html
- Commission, E. (2017). *Report From The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council*.
- Costa, P. M., & Sousa, L. (2017, Februari 10). *Portugal's Openness to Refugees Makes Demographic and Economic Sense*. Dipetik Desember 4, 2018, dari www.newsdeeply.com:
<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/02/10/portugals-openness-to-refugees-makes-demographic-and-economic-sense>
- Dassault, A.-M. (2014, January 27). *Then Came A Gandhi* . Dipetik August 10, 2019, dari outlookindia.com: <https://www.outlookindia.com/magazine/story/then-came-a-gandhi/289192>
- Dearden, L. (2015, September 2). *6 charts and a map that show where Europe's refugees are coming from - and the perilous journeys they are taking*. Dipetik June 29, 2019, dari www.independent.co.uk: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-six-charts-that-show-where-refugees-are-coming-from-where-they-are-going-and-how-they-10482415.html>
- dfa.ie. (n.d). *Speech by the Prime Minister of Portugal, António Costa, to the European Parliament*. Dipetik September 2019, 12, dari www.dfa.ie:
<https://www.dfa.ie/media/dfa/eu/Speech-by-Portuguese-Prime-Minister-Costa-at-the-European-Parliament.pdf>
- Donn, N. (2015, September 7). *Portuguese bishops meet with Pope to discuss Church response to refugee crisis*. Dipetik September 28, 2019, dari www.portugalresident.com:
<https://www.portugalresident.com/2015/09/07/portuguese-bishops-meet-with-pope-to-discuss-church-response-to-refugee-crisis/>
- europa.eu. (2018, oktober 30). *europa.eu*. Dipetik July 16, 2019, dari europa.eu:
https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf
- Eurostat. (2016). *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*.
- gallup. (2017, September 6). *EU Most Divided in World on Acceptance of Migrants*. Dipetik Desember 1, 2019, dari news.gallup.com: <https://news.gallup.com/poll/217841/divided-world-acceptance-migrants.aspx>
- HHC. (2016, July 14). *Hungary: Access denied*. Dipetik July 15, 2019, dari www.helsinki.hu:
<https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-info-update-push-backs-brutality-14-July-2016.pdf>

- Holland, J. C. (2015, December 30). *Over one million sea arrivals reach Europe in 2015*. Dipetik November 1, 2018, dari www.unhcr.org:
<http://www.unhcr.org/news/latest/2015/12/5683d0b56/million-sea-arrivals-reach-europe-2015.html>
- Holsti. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 264-265, 291.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 245-246.
- Holsti, K. J. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 296-297.
- Howden, D. (2016, december 14). *The Manufacture of Hatred: Scapegoating Refugees in Central Europe*. Dipetik july 17, 2019, dari www.newsdeeply.com:
<https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2016/12/13/refugee-history-platform-offers-lessons-for-the-current-crisis>
- Kékesi, M. Z. (2017, November). Hungary:Migration and the policy of closed borders. *AMO.CZ Briefing Paper*, 2-3.
- Khan, H. U. (2017). Syria: History, The Civil War and Peace Prospects. *Journal of Political Studies*, 591.
- Klein, R. (2019, July 7). *This is how the Visegrad Group works*. Dipetik August 12, 2019, dari [dw.com](http://www.dw.com): <https://www.dw.com/en/this-is-how-the-visegrad-group-works/a-47402724>
- Koeck, H. F. (2019). From A Quantitative To A Qualitative Migration And Refugee System. *La Albolafia: Revista De Humanidades Y Cultura*, 63.
- Lebor, A. (2016, september 24). *Hungary likely to reject European Union refugee quota*. Dipetik july 15, 2019, dari www.independent.co.uk:
<https://www.independent.co.uk/news/world/politics/hungary-likely-to-reject-european-union-refugee-quota-a7327661.html>
- Lima, J. (2018, July 30). *Madonna's Welcome, But Portugal Wants Immigrants to Lift Economy*. Dipetik Desember 16, 2019, dari [bloomberg.com](http://www.bloomberg.com):
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-30/madonna-s-welcome-but-portugal-wants-immigrants-to-lift-economy>
- Martin, D. (2017, September 6). *The EU migrant relocation and resettlement scheme - what you need to know*. Dipetik Desember 4, 2018, dari www.dw.com:
<https://www.dw.com/en/the-eu-migrant-relocation-and-resettlement-scheme-what-you-need-to-know/a-40378909>
- Nelson, S. S. (2018, February 3). *Hungary Reduces Number Of Asylum-Seekers It Will Admit To 2 Per Day*. Dipetik November 1, 2018, dari www.npr.org:
<https://www.npr.org/sections/parallels/2018/02/03/582800740/hungary-reduces-number-of-asylum-seekers-it-will-admit-to-2-per-day>
- OECD. (2019). *OECD Economic Report Hungary*. OECD.

- Ray, J. (2017, september 6). *EU Most Divided in World on Acceptance of Migrants*. Dipetik August 4, 2019, dari Gallup.com: <https://news.gallup.com/poll/217841/divided-world-acceptance-migrants.aspx>
- Ray, N. E. (2017, May 5). *Syrian Refugees Not Welcome in Eastern Europe*. Dipetik Agustus 4, 2019, dari Gallup.com: https://news.gallup.com/poll/209828/syrian-refugees-not-welcome-eastern-europe.aspx?g_source=Refugees&g_medium=search&g_campaign=tiles
- refugiados.pt. (n.d). *Os Refugiados em Portugal*. Dipetik July 17, 2019, dari www.refugiados.pt: <http://www.refugiados.pt/refugiadosemportugal/>
- reuters. (2015, November 25). *Portugal gets Antonio Costa as new PM after election winner only lasted 11 days* . Dipetik August 10, 2019, dari reuters: <https://www.reuters.com/article/us-portugal-politics-idUSKBN1721LF>
- Santora, L. A. (2019, may 3). *Hungary's Nationalist Policies Have Created a Labor Shortage. The Fix Isn't Helping*. Dipetik December 17, 2019, dari www.nytimes.com: <https://www.nytimes.com/2019/05/03/business/hungary-slave-law.html>
- Silva, R. Q. (2018). A Portuguese exception to right-wing populism. *Palgrave Communications*, 2.
- theguardian.com. (2016, June 27). *Hungarian prime minister says migrants are 'poison' and 'not needed'* . Dipetik December 1, 2019, dari www.theguardian.com: <https://www.theguardian.com/world/2016/jul/26/hungarian-prime-minister-viktor-orban-praises-donald-trump>
- Thorpe, N. (2018, April 6). *The man who thinks Europe has been invaded*. Dipetik August 11, 2019, dari bbc.co.uk: https://www.bbc.co.uk/news/resources/idt-sh/Viktor_Orban
- UNHCR. (2015). *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. Dipetik November 30, 2019, dari www.unhcr.org: <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html>
- UNHCR. (n.d). *Iraq Emergency*. Dipetik June 29, 29, dari UNHCR: <https://www.unhcr.org/iraq-emergency.html>
- Wikström, C. (n.d). *The Dublin III Regulation*. Dipetik June 30, 2019, dari ceciliawikstrom.eu: <http://ceciliawikstrom.eu/en/politik/migration-och-asyl/dublinforordningen/>