

BAB II

KEBIJAKAN HONGARIA TERHADAP PENGUNGS

Kebijakan luar negeri merupakan salah satu cara dalam mencapai kepentingan nasional negara. Maka, bab ini akan membahas mengenai kebijakan luar negeri utama Hongaria. Lalu, bab ini akan membahas mengenai kebijakan mengenai pengungsi dari perspektif Hongaria dan Uni Eropa.

A. Kebijakan Luar Negeri Hongaria

Hongaria merupakan mantan negara komunis yang cukup dekat dengan negara – negara Eropa Timur. Walaupun ketika Uni Soviet runtuh tahun 1991 Hongaria mendeklarasikan dirinya sebagai negara demokrasi, hubungan Hongaria dengan negara – negara Eropa Timur juga masih terjaga.

Viktor Orbán, Perdana Menteri Hongaria, mengungkapkan bahwa Hongaria sebagai negara demokrasi yang tidak liberal. Hal tersebut dideklarasikan Orbán pada pidato kemenangan koalisi partai Fidezs-KDPN tahun 2014. Hongaria tidak lagi mengedepankan nilai-nilai liberal serta kebebasan sebagai kebijakan. Namun, kebijakan luar negeri lebih menyesuaikan dari kepentingan nasional Hongaria.

Orbán mengungkapkan bahwa 20 tahun terakhir Hongaria mengikuti liberal demokrasi, namun tidak berhasil. Hal ini dibuktikan dengan krisis ekonomi 2008 yang imbasnya juga menimpa Hongaria. Hongaria menerapkan kebijakan ekonomi liberal saat itu, namun tidak mampu mengatasi krisis. Hal ini ditambah

dengan ketidakberhasilannya kebijakan Uni Eropa dalam mengatasi krisis ekonomi.

Kegagalan Hongaria ketika mengatasi krisis tersebut yang pada akhirnya membelokkan Hongaria menjadi negara tidak liberal. Orbán mengungkapkan bahwa banyak negara-negara yang maju dan sukses dengan tidak mengikuti liberal demokrasi. Orbán mencontohkan negara Tiongkok, Singapura, Rusia yang mampu berhasil dengan cara mereka sendiri. Sehingga, Orbán berpendapat bahwa Hongaria juga dapat berhasil dalam mengatur negaranya tanpa mengikuti liberal demokrasi.

Berikut adalah kebijakan luar negeri Hongaria secara umum :

A.1. Eastern Opening Policy

Hongaria sejak tahun 2010 memfokuskan kebijakan luar negeri pada sektor ekonomi. Ini berkaitan dengan krisis tahun 2008 telah melumpuhkan ekonomi negara-negara barat. Hongaria saat itu juga terkena dampak krisis ekonomi. Maka, Hongaria merumuskan *Eastern Opening policy*, yaitu kebijakan ekonomi mendekati diri dengan negara – negara timur, terutama negara – negara Asia.

Viktor Orbán, Perdana Menteri Hongaria, mengungkapkan bahwa walaupun Hongaria berdiri di bawah bendera barat, namun angin berasal dari timur (Szalai, 2015). Negara-negara timur pada saat krisis ekonomi cenderung memiliki pertumbuhan ekonomi positif, sehingga ekonomi timur sangatlah berpotensi. Ini membuat Hongaria tertarik untuk menjalin

kerja sama dengan negara-negara timur.

Hal ini menyesuaikan dengan kondisi pemulihan ekonomi Hongaria pasca krisis 2008. Selain itu, Hongaria merupakan negara kecil, maka perdagangan internasional memiliki andil besar dalam Gross National Product (GNP) Hongaria.

Hongaria beranggapan bahwa melalui *Eastern Opening policy*, Hongaria akan mampu memperbaiki ekonominya dengan memperkuat kerjasama dengan negara-negara non-Eropa dan Amerika Serikat (Szalai, 2015). Target utama dari *Eastern Opening policy* adalah Tiongkok, Rusia, India, Jepang, Korea Selatan Kazakhstan, Georgia, negara-negara teluk, serta Turki. Hongaria berpendapat globalisasi menyebabkan ketergantungan negara tanpa melihat letak geografis yang mana akan mendorong pertumbuhan ekonomi (Farkas, Pap, & Reméyi, 2016).

Kebijakan *Eastern Opening policy* semakin bulat ketika muncul kasus aneksasi Krimea oleh Rusia tahun 2014. Sebelumnya, Rusia merupakan mitra dagang utama Hongaria, terutama bidang energi. Namun, aneksasi Krimea tersebut menjadikan Rusia mendapat kecaman dari berbagai pihak. Uni Eropa menjadi salah satu pihak yang mengecam aksi Rusia tersebut dengan mengembargo Rusia. Hongaria merupakan anggota Uni Eropa sejak tahun 2004. Sehingga, Hongaria mengikuti kebijakan Uni Eropa. Hongaria mau tidak mau memperkuat kerja sama ekonomi dengan negara-negara timur yang lain untuk bertahan di tengah limitasi hubungan ekonomi dengan Rusia.

A.2. *Eurosceptic* Hongaria terhadap Uni Eropa

Eurosceptism adalah suatu pandangan akan anti Uni Eropa karena Uni Eropa melemahkan kedaulatan negara. Skeptis ini berasal dari ketakutan akan budaya Hongaria dan otonomi Hongaria yang terlalu diatur oleh instansi supranasional Uni Eropa. Hongaria beranggapan bahwa semakin lama Uni Eropa semakin kuat mengatur negara-negara anggotanya, sehingga ini terlihat sebagai bentuk perang dengan Hongaria (Bebel & Collier, 2015).

Hongaria termasuk *soft Eurosceptic*, yaitu pada dasarnya tidak menolak integrasi Eropa, terutama bidang ekonomi. Namun, ada beberapa batasan yang seharusnya Uni Eropa tidak langkahi sebagai organisasi regional. Bagi Hongaria, Uni Eropa merupakan badan yang dibentuk untuk mengakomodir kepentingan negara-negara anggotanya, bukan mengutak-atik, bahkan intervensi terhadap negara-negara anggotanya.

Hongaria berpendapat bahwa negara merupakan institusi dengan otoritas tertinggi di wilayah kekuasaannya. Hongaria juga beranggapan bahwa kepentingan nasional Hongaria tetap harus diprioritaskan dan dilindungi. Ketika kebijakan Uni Eropa bertentangan dengan kepentingan nasional Hongaria, maka Hongaria akan melakukan berbagai cara untuk melindungi kepentingan nasionalnya. Sehingga, Hongaria sangat defensif ketika Uni Eropa mulai intervensi dalam kebijakan Hongaria yang dinilai tidak sesuai dengan Hongaria.

A.3. Kebijakan Hongaria pada Visegrad Group (V4)

Hongaria sangat dekat dengan negara-negara Eropa Tengah. Hal ini dibuktikan dengan Hongaria yang berkoalisi dengan Polandia, Slovakia, dan Republik Ceko yang biasa disebut dengan grup Visegrad (V4). Grup ini memiliki kesamaan budaya serta tradisi yang mengakar cukup lama.

Grup ini adalah koalisi dalam Uni Eropa yang menjadi penyeimbang dari Uni Eropa dan negara-negara Uni Eropa lainnya (Sadecki, 2014). Grup Visegrad menjadi penting karena merupakan suatu *framework* yang mengakomodir kepentingan nasional Hongaria, terutama di Uni Eropa.

Grup ini juga mempromosikan *Eastern Opening policy* dalam menghadapi krisis ekonomi 2008. Grup Visegrad juga dekat dengan negara-negara timur, terutama Ukraina dan Rusia. Hal ini berkaitan dengan kerjasama pipa penyalur energi Visegrad-Ukraina yang berasal dari Rusia. Ini mengingat Rusia merupakan pemasok gas dan minyak bumi utama terhadap grup Visegrad.

Hongaria dan negara-negara Visegrad yang lain menganggap energi merupakan hal utama penyokong ekonomi. Sehingga, pada krisis energi gas tahun 2009 cukup berdampak pada ekonomi grup Visegrad. Maka, Ukraina dan grup Visegrad sepakat merekonstruksi pipa penyalur energi gas di Ukraina yang berasal dari Rusia tahun 2011 (Dąborowski, 2015).

Hongaria menjadi pemimpin grup Visegrad pada Juli 2013 hingga Juni 2014 (Sadecki, 2014). Hongaria ikut andil dalam mempromosikan kerjasama antara Uni Eropa dengan negara-negara Balkan barat yang

penting bagi grup Visegrad. Hongaria sendiri mendapatkan manfaat dari kerjasama ini, seperti kerjasama infrastruktur jalan yang mempermudah mobilisasi antar-negara Visegrad.

B. Hongaria Ratifikasi Perjanjian Pengungsi

Pasal 14 dari *Universal Declaration of Human Right* tahun 1948 adalah mengakui hak orang untuk mengajukan suaka. Keberlanjutan dari deklarasi itu, lalu PBB mengadakan *Refugee Convention* tahun 1951. Konvensi ini mencetuskan pendirian UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*). Pada perkembangannya, isu pengungsi dikembangkan lagi dengan adanya *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967 (*New York Protocol*) yang merevisi beberapa hal dari konvensi sebelumnya.

Menurut kedua konvensi tersebut, pengungsi adalah orang yang tidak mampu atau tidak bisa untuk kembali ke negara asalnya karena adanya ancaman keselamatan jika kembali dengan alasan ras, agama, kebangsaan, bagian dari kelompok sosial tertentu, ataupun opini politik (UNHCR, *Convention and Protocol Relating Status of Refugees*, 2010). Maka, bisa disimpulkan bahwa negara asal pengungsi tidak mampu ataupun enggan memberikan perlindungan terhadap warganya. Kedua konvensi ini juga berisi hak-hak dasar yang harus dipenuhi negara dalam menangani pengungsi, seperti pemenuhan kebutuhan pokok, akses ke pengadilan, akses pada pendidikan dasar, akses bekerja .

Selain itu, kedua konvensi ini juga berisi prinsip dasar dalam menangani pengungsi, yaitu non diskriminasi, *non-penalization*, dan *non-refoulement*. Non-

diskriminasi adalah prinsip perlakuan perlindungan terhadap pengungsi tanpa melihat ras, agama, negara asal, maupun diskriminasi hal yang lain. *Non-penalization* adalah prinsip untuk tidak menghukum pengungsi yang mencari suaka untuk berlindung karena masuk ataupun tinggal secara ilegal. *Non-refoulement* adalah prinsip tidak seorangpun yang membuang ataupun mengembalikan pengungsi tanpa keinginan mereka di tempat mereka mendapat ancaman untuk hidup ataupun bebas (UNHCR, *Convention and Protocol Relating Status of Refugees*, 2010).

Hongaria merupakan salah satu *states parties Refugee Convention* 1951 dan *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967 (*New York Protocol*). Hongaria menjadi *states parties* keduanya pada tanggal 14 Maret 1989 (UNHCR, *State Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*, 2015). Sehingga, dengan Hongaria ikut andil menjadi *states parties* atas dokumen *Refugee Convention* 1951 dan *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967 (*New York Protocol*), maka Hongaria menjunjung hak-hak pengungsi juga perlindungan terhadap pengungsi.

Hongaria melegalkan *Act LXXX of 2007 on Asylum*, yaitu hukum yang mengatur tentang pencari suaka (pengungsi, *temporary protection*, *subsidiary protection*). Hongaria mengesahkan hukum ini pada 1 Januari 2008.

Hongaria menjadi negara pendukung kedua dokumen tersebut, maka Hongaria juga mengakui badan yang terbentuk oleh *Refugee Convention* 1951, yaitu UNHCR. UNHCR tidak hanya memberi bantuan kepada pengungsi dengan memberikan kebutuhan pokok, namun juga memberikan perlindungan terhadap

pengungsi, disamping perlindungan dari negara penerima. UNHCR juga mempromosikan integrasi pengungsi dengan masyarakat negara penerima.

Hongaria terpilih menjadi bagian dari Komite Eksekutif UNHCR pada tahun 1992 (UNHCR, Observations on the situation of asylum-seeker and refugees in Hungary, 2012) Sehingga, ini menjadikan Hongaria menjadi pusat UNHCR untuk wilayah Eropa Tengah.

C. Kebijakan Uni Eropa Terhadap Pengungsi

Pencari suaka adalah orang yang sedang mengajukan permintaan perlindungan ke suatu negara untuk mendapat perlindungan (OECD, 2015). Pencari suaka menurut Uni Eropa dibedakan menjadi dua, yaitu *subsidiary protection* dan pengungsi. Kedua – duanya merupakan orang yang butuh perlindungan internasional, namun keduanya tidak sama.

Subsidiary protection adalah perlindungan terhadap orang yang beresiko mendapatkan kejahatan serius di negara asalnya yang mana negara asalnya tidak mampu atau tidak ingin melindunginya. Sehingga, mau tidak mau orang tersebut mencari perlindungan ke negara lain.

Sedangkan pengungsi adalah orang yang tidak mampu atau tidak bisa untuk kembali ke negara asalnya karena adanya ancaman keselamatan jika kembali. Hal ini disebabkan karena perang maupun konflik di negara asalnya.

Uni Eropa sendiri memiliki prinsip kebebasan, solidaritas, demokrasi, kesetaraan, martabat manusia, serta hak asasi manusia sebagai basisnya. Uni Eropa memiliki pilar *Justice and Home Affair*, yaitu membangun kerjasama dan

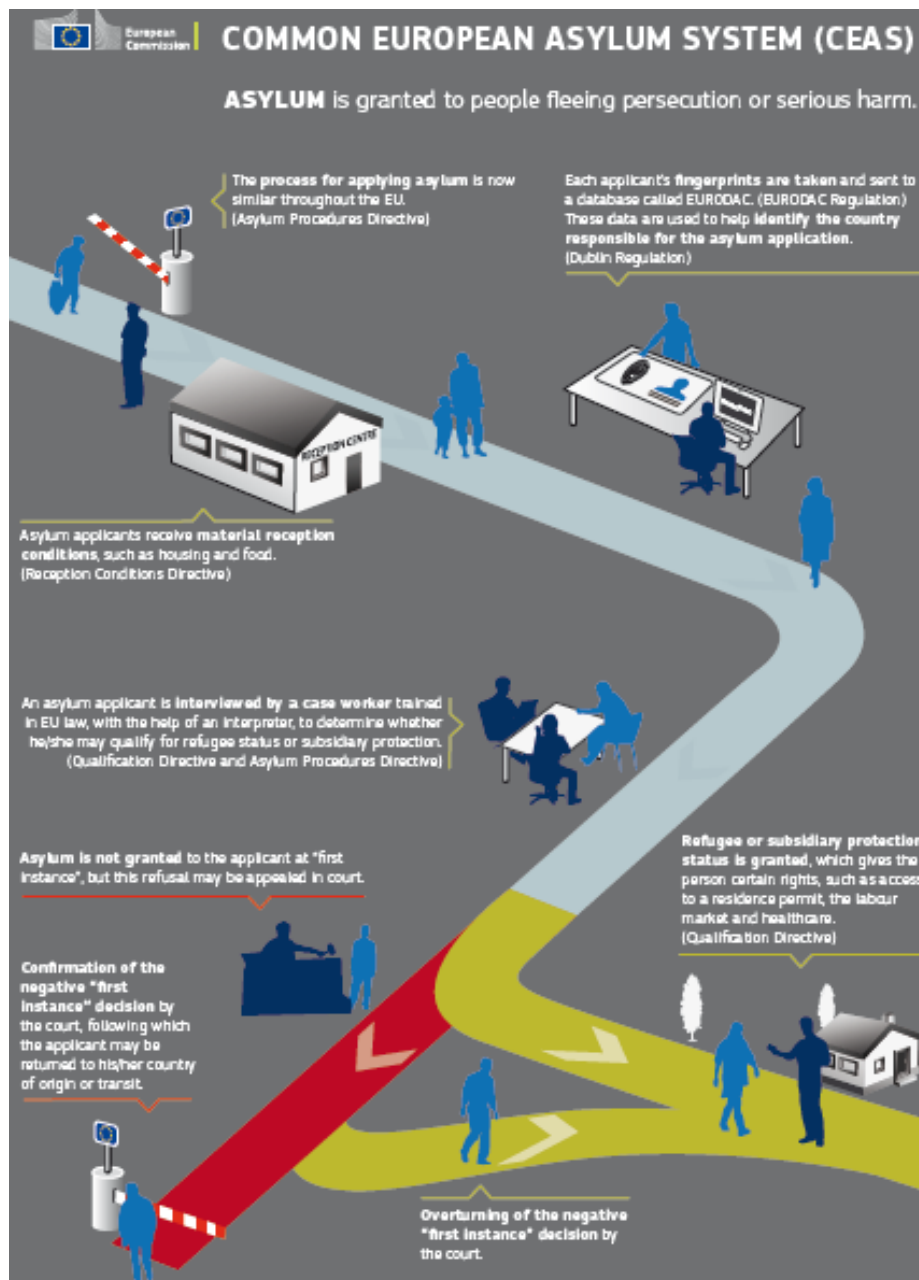
kebijakan yang sama di area perbatasan wilayah negara anggotanya guna mencapai keadilan di Uni Eropa.

Uni Eropa juga ratifikasi *Refugee Convention* 1951 dan *Protocol Relating to the Status of Refugees* 1967 (*New York Protocol*) pada *Treaty of Amsterdam* tahun 1997 (Council of European Union, 1997). Oleh sebab itu, pandangan Uni Eropa terhadap pengungsi adalah mendukung dan melindungi akan hak – hak pengungsi untuk diperjuangkan.

Hongaria sendiri merupakan anggota Uni Eropa sejak 2004, sehingga aturan-aturan Uni Eropa juga ditaati oleh Hongaria. Hal yang diatur Uni Eropa salah satunya adalah tentang mekanisme penerimaan suaka :

C.1. Common European Asylum System (CEAS)

CEAS merupakan standarisasi dari tata cara penerimaan pencari suaka dari Uni Eropa. CEAS terbentuk tahun 1999 karena adanya kebutuhan anggota Uni Eropa untuk mengatur sistem penerimaan suaka. Sistem penerimaan suaka ini berlandaskan solidaritas antar negara anggota Uni Eropa.



Gambar 2.1 Mekanisme Common European Asylum System (CEAS)
(European Commission, 2016)

Tata caranya adalah pertama – tama para pencari suaka akan diberi tempat tinggal sementara yang memenuhi kualifikasi minimum (*reception conditions directive*). Kualifikasi ini seperti tempat tinggal yang layak serta terpenuhinya

kebutuhan pokok para pencari suaka.

Setelah itu, pencari suaka akan diambil sidik jarinya. Data sidik jari pencari suaka ini lalu dikirim ke European Dactyloscopy (EuroDac). Hal ini untuk mendeteksi apakah pencari suaka pernah melakukan kriminal serius seperti pembunuhan atau terorisme disamping dari pendataan (European Commission, 2016).

Pencari suaka masuk ke tahap berikutnya, yaitu wawancara yang juga dibantu dengan penerjemah (European Commission, 2016). Tahap ini dinamakan *asylum procedure directive*. Ini adalah fase yang menentukan apakah pencari suaka masuk dalam kategori pengungsi atau *subsidiary protection*. Penentuan status pencari suaka dalam Uni Eropa memiliki standarnya sendiri yang dinamakan *qualification directive*.

Pencari suaka yang mendapat status pengungsi atau *subsidiary protection* akan mendapatkan hak-haknya. Hak yang dimaksud seperti akses untuk tinggal di Uni Eropa, diberi jalan untuk mendapatkan pekerjaan, serta layanan kesehatan (European Commission, 2016).

Pencari suaka yang ditolak permintaannya boleh mengajukan peninjauan hukum ke pengadilan. Fase ini, pengadilan akan mengkaji kembali permintaan pencari suaka. Ketika pencari suaka permintaannya disetujui, maka akan mendapat status pengungsi atau *subsidiary protection*. Namun, ketika tetap masih ditolak, maka akan dikembalikan ke negara asalnya.

Hongaria menerima aturan – aturan tentang pengungsi yang diatur oleh Uni Eropa. Hongaria meratifikasi aturan – aturan tersebut dengan *Act LXXX of*

2007 on Asylum. Maka, dari hukum yang Hongaria keluarkan dengan resmi tersebut, maka aturan Uni Eropa mengenai pengungsi juga terimplementasikan di Hongaria.

C.2. Dublin Regulation

Konvensi Dublin tahun 1990 menghasilkan Regulasi Dublin, yang selanjutnya diperbarui pada Regulasi Dublin II tahun 2003, hingga Regulasi Dublin III tahun 2013 (Jacobs, Lamphere-Englund, Steuer, Sudetić, & Vogl, 2015). Regulasi Dublin mengatur tentang alokasi kewajiban untuk memeriksa permintaan suaka (termasuk pengungsi) kepada negara di Uni Eropa. Ini merupakan tahap yang penting sebelum pencari suaka masuk mendapat perlindungan dari negara (Ondruš, 2011).

Regulasi Dublin memberikan kewajiban dari negara pertama penerima suaka untuk memeriksa layak atau tidaknya pencari suaka diterima di Uni Eropa. Hal ini berkaitan dengan Hongaria yang menjadi pintu paling timur Uni Eropa. Sehingga, Hongaria memiliki tanggung jawab sebagai pintu utama di Eropa Timur untuk memeriksa aplikasi pencari suaka.

Pengungsi yang datang melalui pintu Hongaria yang diterima akan dioper ke negara anggota Uni Eropa yang sesuai. Namun, ketika negara yang dioper pengungsi menolak pengungsi tersebut, maka Hongaria sebagai negara pertama yang menerima pengungsi bertanggung jawab dalam memberi perlindungan ke pengungsi tersebut. Sebaliknya, pengungsi yang ditolak permohonan suakanya di Hongaria tidak akan dapat melanjutkan proses.

Regulasi Dublin di Hongaria diimplementasikan dengan bantuan *Office of Immigration and Nationality* (OIN), yaitu badan imigrasi Hongaria. OIN disamping merupakan badan yang melayani keimigrasian reguler di Hongaria, juga membantu mengakomodir proses pengajuan suaka dari pengungsi. OIN juga menjadi perantara antara pengungsi dan Uni Eropa dalam kasus pengajuan suaka.