

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hungaria mengalami transisi kebijakan luar negeri pada tahun 1989 dengan mendefinisikan pilar utama kebijakan luar negerinya menjadi tiga fokus prioritas yang saling berkaitan, antara lain integrasi Euro–Atlantik, hubungan baik dengan negara–negara tetangga, dan tanggung jawab terhadap minoritas Hungaria yang tinggal di luar negeri. Dalam hal ini, kebijakan terhadap minoritas menjadi kebijakan yang menjadi prioritas pemerintah Hungaria selama tahun 1990 hingga 1993 (Dunay, 2004). Maka dari itu, pemerintah Hungaria berupaya membentuk identitasnya yang kemudian menjadi aspek yang mendominasi kebijakan luar negeri Hungaria. Pembentukan identitas dilakukan melalui promosi norma-norma terkait minoritas Hungaria di Ukraina, Slowakia, dan Rumania, dengan Ukraina menjadi negara prioritas pada periode tersebut (Bába, 1994). Hal ini kemudian berdampak pada hubungan bilateral antara Hungaria dan Ukraina.

Hubungan antara Hungaria dan Ukraina menjadi semakin erat pasca runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1991 karena adanya pergeseran tatanan global. Hungaria memberikan dukungan kepada Ukraina dalam rangka memperjuangkan kedaulatannya yang mengimplikasikan eratnya hubungan antarkedua negara. Hungaria mendukung stabilitas Ukraina untuk memastikan kedamaian transisi politik Ukraina serta mendorong

perlindungan terhadap minoritas Hungaria yang tinggal di Transcarpathia atau dikenal pula dengan nama Zakarpattia, wilayah Ukraina (RÁCZ, 2011). Selain itu, kedua negara tersebut memiliki perjanjian penting, yakni *The Treaty on Good-Neighbour Relations and Cooperation*, yang menegaskan bahwa Hungaria dan Ukraina tidak memiliki serta tidak akan memiliki klaim teritorial terhadap satu sama lain di masa mendatang¹. Adanya *The Treaty on Good-Neighbour Relations and Cooperation* menghilangkan harapan Hungaria untuk mengembalikan wilayah miliknya sebelum adanya Perjanjian Trianon tahun 1920 (Embassy of Ukraine in Hungary, 2012). Perjanjian Trianon merupakan momen bersejarah yang memengaruhi aktivitas politik dalam negeri serta luar negeri Hungaria. Hal ini karena perjanjian yang ditandatangani pada 4 Juni 1920 tersebut menandai berakhirnya perang dunia I. Perjanjian ini dipaksakan oleh pihak pemenang sehingga menyebabkan Hungaria kehilangan dua pertiga atau sama dengan 72% wilayahnya—semula disebut sebagai Kerajaan Hungaria atau ‘Greater Hungary’—dan 64% populasi etnisnya yang kemudian menyebar ke berbagai negara tetangga—Ukraina, Rumania, Serbia, Polandia, Kroasia, Austria, Slowakia, dan Slovenia (Inotai, 2019).

Menurut Gabor Egry dalam *Balkan Insight* (2019), Perjanjian Trianon menimbulkan ‘luka mendalam’ yang menciptakan adanya trauma kolektif bagi masyarakat Hungaria. Perjanjian Trianon menjadi simbol ketidakadilan, kekejaman, dan sumber pertikaian atas hak-hak etnis

¹ *The Treaty on Good-Neighbour Relations and Cooperation* merupakan perjanjian antara Hungaria dan Ukraina yang ditandatangani oleh Perdana Menteri Hungaria Antall dengan Presiden Ukraina Kravchuk pada 6 Desember 1991 (Jeszszky, 2018)

Hungaria di Ukraina dan Rumania hingga saat ini. Hal ini menciptakan adanya *trianon syndrome* di tengah masyarakat Hungaria. *Trianon syndrome* merupakan perasaan trauma yang dirasakan oleh Hungaria yang mengakar dalam ingatan kolektif bangsa terkait peristiwa Perjanjian Trianon (Ilg, 2021). Pada era kepemimpinan Viktor Orbán dari Partai Fidesz, kehadiran *trianon syndrome* dijadikan sebagai alat politis untuk menyatukan kembali persatuan Hungaria dengan menggunakan ingatan sejarah. Kepemimpinan Viktor Orbán semakin memperkuat ingatan masyarakat Hungaria terhadap sejarah kelam Perjanjian Trianon sehingga mengindikasikan keberhasilannya dalam memonopoli bangsa dan perasaan nasional². Maka dari itu, *trianon syndrome* berperan signifikan dalam kebijakan luar negeri Hungaria (Dâncu, 2020).

Di bawah pemerintahan Partai Fidesz, terjadi sebanyak lima tindakan dalam mengadopsi hukum, termasuk undang-undang kewarganegaraan, undang-undang status, dan undang-undang pemilu yang semuanya bertujuan untuk memberdayakan hak-hak etnis Hungaria di negara lain. Pada tahun 2011, Pemerintah Hungaria secara terbuka menyatakan adanya konstitusi baru yang merupakan manifestasi dari ‘Greater Hungary’ dengan mengakui adanya cita-cita bangsa Hungaria yang bersatu serta tanggung jawab atas nasib etnis Hungaria yang tinggal di luar teritorial Hungaria (Antonsich & Szálkai, 2014). ‘Greater Hungary’ atau *Nagy Magyarország* merupakan rekonstruksi simbolis dari keadaan

² *Polling* Statista terhadap 1.000 masyarakat Hungaria pada tahun 2020 dengan 81% menyatakan bahwa etnis Hungaria harus mengingat Perjanjian Trianon (Medve, 2020)

Hungaria sebelum adanya Perjanjian Trianon yang digambarkan sebagai manifestasi alamiah dari supremasi budaya, ekonomi, politik, dan moral bangsa Hungaria atas negara-negara tetangga yang inferior (Feischmidt, 2020). Dalam konteks hubungan bilateral Hungaria dan Ukraina, keduanya memiliki hubungan yang fluktuatif dimana pada beberapa tahun terakhir terjadi keretakan hubungan di antara kedua negara. Hal ini karena Hungaria berupaya untuk menegakkan hak-hak minoritas Hungaria di Ukraina melalui berbagai kebijakan yang dianggap mencederai kedaulatan Ukraina, salah satunya pemerintahan Viktor Orbán yang seringkali menyerukan hak kewarganegaraan ganda untuk minoritas Hungaria di Ukraina sejak tahun 2010 (Verseck, 2022).

Sejak adanya konflik Rusia dan Ukraina yang terjadi pada 24 Februari 2022, Pemerintah Hungaria membuka perbatasan Hungaria–Ukraina dan mengizinkan pengungsi Ukraina untuk masuk ke kewasannya (Hungarian Helsinki Committee, 2022). Tindakan ini bertentangan dengan perilaku Hungaria pada saat terjadi krisis pengungsi di Kawasan Uni Eropa akibat *Arab's Spring*. Pada saat itu, Hungaria mengklaim negaranya sebagai negara anti-imigran dan menutup segala akses perbatasannya (Origo, 2022). Namun dalam konflik Rusia dan Ukraina, Viktor Orbán mengatakan bahwa Ukraina merupakan teman baik Hungaria, “*Hungary is a good friend of Ukraine and the Ukrainian people. If they need any help, we are here and they can count on us*” (Egan, 2022). Kendati demikian, Hungaria melakukan serangkaian tindakan yang dinilai tidak konsisten

dalam menyikap invasi Rusia ke Ukraina. Hungaria menentang berbagai kebijakan Uni Eropa terhadap Ukraina, termasuk memveto bantuan, tidak mengizinkan pengiriman bantuan senjata melewati teritorinya, serta tidak memboikot minyak dan memberikan sanksi terhadap Rusia. Di lain sisi, pemerintahan Viktor Orbán tetap menjalin hubungan baik dengan Rusia di tengah invasi yang dilakukan oleh Rusia (Verseck, 2022).

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan mengapa tindakan Hungaria pada saat kepemimpinan Viktor Orbán dalam menanggapi invasi Rusia ke Ukraina terkadang pro-Uni Eropa dan tidak pro-Uni Eropa—atau dengan kata lain mengindikasikan adanya inkonsistensi—melalui serangkaian kebijakan luar negerinya terhadap Ukraina. Tindakan Hungaria menunjukkan adanya perubahan kebijakan luar negerinya terhadap Ukraina dalam invasi Rusia ke Ukraina. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat menjawab penyebab terjadinya perubahan kebijakan luar negeri Hungaria terhadap Ukraina selama invasi Rusia ke Ukraina tahun 2022.

1.2 Perumusan Masalah

Mengapa di bawah kepemimpinan Viktor Orbán Hungaria menentang serangkaian kebijakan Uni Eropa terkait perang Rusia–Ukraina, sementara di lain sisi turut membantu Ukraina melalui penerimaan pengungsi dan pengiriman bantuan kemanusiaan?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk memberikan penjelasan mengapa tindakan Hungaria pada masa kepemimpinan Viktor Orbán menentang serangkaian kebijakan Uni Eropa terkait perang Rusia–Ukraina, sementara di lain sisi turut membantu Ukraina melalui penerimaan pengungsi dan pengiriman bantuan kemanusiaan, sehingga menunjukkan adanya tindakan yang tidak konsisten antara pro-Uni Eropa dengan tidak pro-Uni Eropa dalam menerapkan kebijakan terhadap Ukraina dalam merespons invasi Rusia ke Ukraina pada tahun 2022.

1.3.2 Tujuan Khusus

Penelitian ini secara khusus bertujuan untuk memberikan penjelasan dan mengetahui faktor yang memengaruhi terjadinya perbedaan tindakan yang merujuk pada perubahan sikap negara dalam menanggapi suatu peristiwa internasional melalui kebijakan luar negerinya. Secara spesifik, dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui mengapa Hungaria memveto bantuan Uni Eropa ke Ukraina serta mengecam sanksi Uni Eropa kepada Rusia dalam merespons invasi Rusia ke Ukraina yang mengindikasikan ketidakberpihakkan Hungaria di sisi Ukraina. Namun di lain sisi, Pemerintah Hungaria membuka akses perbatasannya untuk menampung masuknya pengungsi Ukraina di wilayah teritorialnya dan mengirimkan bantuan kemanusiaan ke Ukraina.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademik

Penelitian ini memberikan manfaat untuk perkembangan ilmu hubungan internasional, khususnya dalam kebaruan penggunaan teori *decision-making* dan *strategic culture* terkait dengan topik perubahan kebijakan luar negeri Hungaria terhadap Ukraina yang belum ada pada penelitian terdahulu. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi kajian literatur untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi praktis kepada para pihak yang memiliki kepakaran dalam menganalisis perubahan kebijakan luar negeri suatu negara. Kehadiran penelitian ini akan memperkaya pengetahuan akademisi dengan menawarkan suatu kebaruan. Penelitian ini turut diharapkan memberikan alternatif perumusan kebijakan luar negeri untuk mempertimbangkan aspek *strategic culture* bagi para pihak dalam menentukan kebijakan luar negeri yang akan diambil selama menjalankan kepemimpinannya. Di samping itu, penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk memecahkan masalah mengenai adanya inkonsistensi kebijakan luar negeri suatu negara terhadap negara lain.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

Penelitian terkait perubahan kebijakan luar negeri Hungaria terhadap Ukraina dengan melihat pada pengalaman historis dalam peristiwa internasional, yaitu invasi Rusia ke Ukraina, belum pernah dikaji

dalam penelitian terdahulu. Hal ini menjadi *state of the art* yang ditawarkan oleh Peneliti mengingat bahwa tindakan Hungaria yang secara spesifik dipengaruhi oleh *trianon syndrome* dalam peristiwa invasi Rusia ke Ukraina belum pernah diteliti sebelumnya. Namun, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang telah mengkaji topik politik memori Hungaria dalam peristiwa internasional dan dalam hubungannya dengan negara lain, serta terdapat pula penelitian terbaru mengenai tindakan Hungaria dalam invasi Rusia ke Ukraina tahun 2022 sehingga dapat dijadikan sebagai *literature review* oleh Peneliti. Maka dari itu, hal ini merupakan aspek kebaruan pada penelitian dengan meninjau bagaimana pengalaman historis memberikan *impact* dalam kebijakan luar negeri suatu negara.

Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Ádám (2023) dalam jurnal “*Politicizing War: Viktor Orbán’s Rightwing Authoritarian Populist Regime and The Russian Invasion of Ukraine*” menjelaskan bahwa tindakan Hungaria yang bersikap kontradiktif dengan Uni Eropa dalam invasi Rusia ke Ukraina didasarkan oleh strategi politik Hungaria di bawah kepemimpinan Viktor Orbán, yaitu populisme otoriter. Dalam hal ini, Viktor Orbán menunjukkan sikap pro-Rusia yang disebabkan oleh adanya 1) permusuhan tradisional antara Budapest dan Kyiv, 2) kesulitan ekonomi yang dialami Hungaria akibat kebijakan Uni Eropa dan NATO, dan 3) kemungkinan arah perkembangan politik yang totaliter di Hungaria seperti Rusia. Dalam penelitian ini, peneliti melihat bahwa terdapat *research gap* yang tidak dijelaskan oleh Ádám (2023) mengenai alasan di balik ketiga

penyebab tersebut. Peneliti melihat bahwa faktor-faktor tersebut dapat dikerucuti kembali untuk mendapatkan satu alasan utama. Dalam hal ini, peneliti menganggap bahwa pengalaman historis dapat menjawab alasan dibalik argumentasi penelitian tentang permusuhan tradisional antara Budapest dan Kyiv serta dapat pula masuk ke dalam poin kedua dan ketiga.

Kedua, penelitian oleh Lamour (2023) dalam jurnal “*Orbán Placed in Europe: Ukraine, Russia, and the Radical-Right Populist Heartland*” yang mengkaji tindakan Viktor Orbán menggunakan konsep geopolitik populisme. Viktor Orbán dinilai sebagai pemimpin populisme radikal-kanan sehingga argumen utama Lamour menyatakan bahwa Orbán mewakili tatanan geopolitik Hungaria dimana pertahanan terhadap rakyat menjadi yang terpenting. Dalam hal ini, Hungaria merupakan jantung yang berkembang dan memainkan peran penting di Eropa dalam enam aspek utama, yaitu ekonomi, energi, militer, budaya atau masyarakat, diaspora, dan politik. Peneliti melihat adanya *research gap* dalam menjelaskan terkait pentingnya rakyat Hungaria yang berdampak pada enam aspek utama tersebut karena konsep geopolitik dan populisme kurang kuat dalam mengkajinya. Secara spesifik, peneliti melihat bahwa masih kurangnya detail yang diberikan mengenai mengapa pertahanan terhadap rakyat menjadi yang terpenting.

Ketiga, penelitian oleh Feischmidt (2020) dalam jurnal “*Memory-Politics and Neonationalism: Trianon as Mythomoteur*” menjelaskan bahwa gelombang politik di Hungaria saat ini telah menjadi mesin

penggerak bagi bentuk-bentuk baru nasionalisme, baik dari kalangan ekstrimis maupun moderat, melalui pemujaan terhadap Trianon yang baru saja muncul. Feischmidt menganalisis hubungan antara politik memori dan neonasionalisme, dengan menyatakan bahwa sumber daya etno-simbolik atau pemicu mitos yang paling penting dalam kebangkitan nasionalisme adalah sumber daya yang sudah ada sebelumnya. Penelitian ini menganalisis simbol, topik, dan argumen yang digunakan oleh wacana publik Trianon, persepsi sehari-hari, ingatan, dan masalah identitas, dan kemudian diakhiri dengan interpretasi antropologis dari politik memori mengenai bentuk baru nasionalisme yang muncul.

Keempat, penelitian oleh Krizmanics (2021) dalam jurnal “*Trianon in Popular History in Late-Socialist and Post-Transition Hungary: A Case Study.*” Penelitian ini untuk menunjukkan bagaimana dinamika perubahan politik memori pemerintah dan pergeseran kerangka kerja institusional memengaruhi ingatan populer tentang Perjanjian Trianon di Hungaria. Argumen utama dalam penelitian ini adalah bahwa Perjanjian Trianon, yang ditandatangani pada tahun 1920 dan mengakibatkan hilangnya dua pertiga wilayah Hungaria, telah menjadi isu yang diperdebatkan selama beberapa dekade dalam politik dan masyarakat Hungaria. Penelitian ini meneliti bagaimana memori Trianon telah dibangun dan direkonstruksi dalam periode sejarah yang berbeda dimana dimulai dari akhir era sosialis hingga periode pasca-transisi, dan bagaimana memori tersebut telah digunakan oleh aktor politik yang berbeda untuk tujuan kepentingan

mereka sendiri. Maka dari itu, penelitian ini menghasilkan pemikiran bahwa perubahan konteks politik dan institusional telah memengaruhi cara Trianon dikenang dan digunakan dalam politik dan masyarakat Hungaria.

Kelima, penelitian oleh Toomey (2018) dalam jurnal "*History, Nationalism and Democracy: Myth and Narrative in Viktor Orbán's 'Illiberal Hungary.'*" Argumen utama dari penelitian ini adalah bahwa pemerintahan Viktor Orbán di Hungaria telah menggunakan mitos dan narasi untuk mempromosikan bentuk nasionalisme yang "tidak liberal" yang merongrong nilai-nilai dan institusi demokratis. Toomey berpendapat bahwa pemerintah Orbán telah menggunakan proses *bottom-up* untuk menciptakan narasi nasional baru yang menekankan kehebatan sejarah Hungaria dan korbannya, sementara meremehkan atau mengabaikan aspek-aspek yang kurang positif. Narasi ini digunakan untuk membenarkan kebijakan-kebijakan yang membatasi kebebasan sipil, melemahkan independensi peradilan, dan membatasi kebebasan pers. Penelitian ini berpendapat bahwa pendekatan tersebut merupakan bagian dari tren yang lebih luas menuju illiberalisme di Eropa dan bahwa hal ini merupakan ancaman bagi stabilitas lembaga-lembaga demokratis dan supremasi hukum.

Keenam, penelitian oleh Nielsel (2023) dalam tesis berjudul "*Poland, Hungary, and The War in Ukraine: The Case of Why Poland and Hungary Reacted Differently To The War in Ukraine.*" Argumen utama dari tesis ini adalah bahwa Polandia dan Hungaria bereaksi secara berbeda

terhadap perang di Ukraina karena adanya variabel *intervening* berupa citra pemimpin dan budaya strategis dari perspektif realis neoklasik. Polandia dan Kaczynski selalu menganggap Rusia sebagai ancaman dan selalu bersiap-siap untuk menghadapi agresi Rusia, yang menyebabkan reaksi Polandia berupa kecaman keras, membantu bantuan militer, dan menyerukan sanksi yang lebih keras. Di sisi lain, Hungaria dan Orbán tidak menganggap Rusia sebagai ancaman. Hungaria memiliki strategi yang lebih pasifis dan menganggap Rusia lebih sebagai mitra ekonomi penting yang dapat memajukan kepentingan nasional Hungaria. Hal ini menjadi alasan mengapa Hungaria tidak ingin menjatuhkan sanksi energi terhadap Rusia dan alasan mengapa Hungaria tidak ingin melibatkan diri secara militer. Namun, penelitian ini kurang mengkaji secara lebih detail terkait apa yang didefinisikan sebagai *strategic culture* di Hungaria.

Maka dari itu, peneliti meyakini bahwa penggunaan teori *decision-making* dan *strategic culture* menjadi alat analisis yang tepat dalam mengkaji tindakan Hungaria di bawah pemerintah Viktor Orbán terhadap Ukraina melalui sikap inkonsistensinya dengan Uni Eropa ketika menyikapi invasi Rusia ke Ukraina. Penekanan pada faktor domestik, seperti tatanan geopolitik, pengalaman sejarah nasional, budaya politik dan ideologi, serta budaya militer dan hubungannya dengan masyarakat di suatu negara menjadi kunci dalam penelitian ini. Indikator yang diperlukan mencakup pengalaman historis Hungaria serta bagaimana dampak pengalaman tersebut memengaruhi pandangan dan pemikiran Hungaria

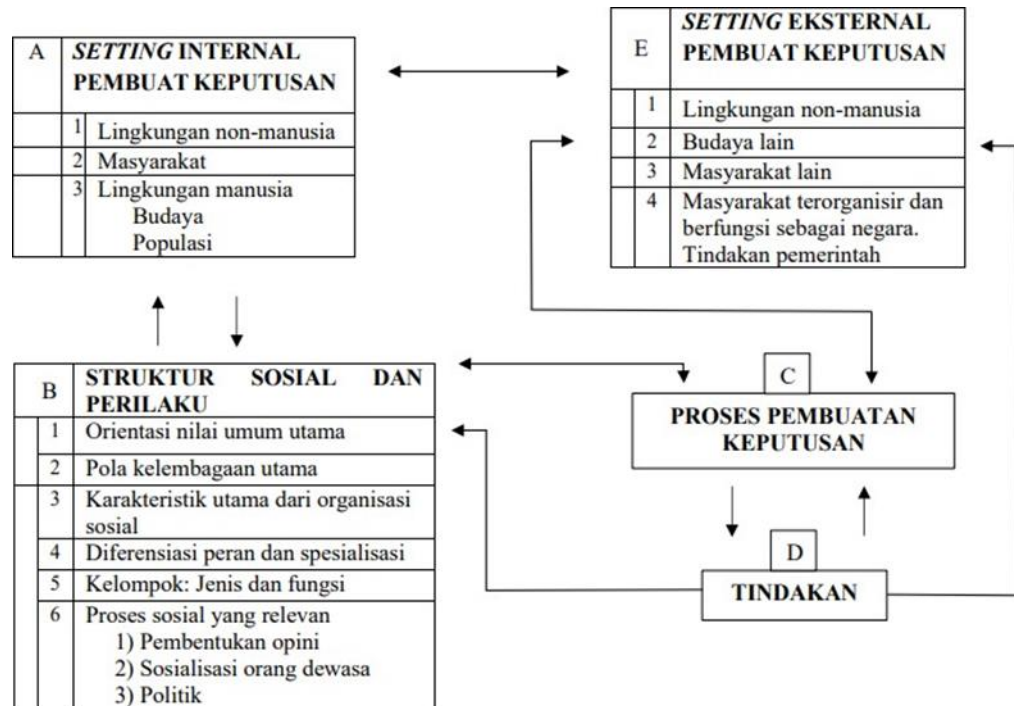
dalam bersikap kepada Ukraina melalui kebijakan luar negeri yang terbentuk serta implementasi penerapannya.

1.5.1 Teori *Decision-Making*

Teori *decision-making* oleh Snyder et al (2002) mengelompokkan faktor-faktor yang memengaruhi elit politik dalam proses pengambilan keputusan ke dalam konsep *setting*. Berdasarkan hal ini, *setting* merupakan istilah analitik yang menunjukkan tindakan elit politik berdasarkan tanggapan dari faktor dan situasi yang ada di luar diri mereka serta organisasi pemerintah dimana mereka menjadi bagiannya. Terdapat dua aspek dalam konsep *setting*, yaitu *setting* eksternal dan *setting* internal (Snyder et al., 2002).

Setting eksternal mengacu pada faktor dan keadaan di luar batas teritorial negara serta tindakan dan reaksi negara lain terhadap pengambilan keputusan mereka, masyarakat dimana tindakan terjadi, dan dunia fisik. Relevansi antara situasi, faktor, serta keadaan tertentu akan tergantung pada penilaian, persepsi, sikap, dan tujuan pembuat keputusan negara tersebut, yaitu pada bagaimana mereka bereaksi terhadap berbagai rangsangan. Sementara itu, *setting* internal merupakan cara negara bertindak terhadap dunia dilihat dalam cara masyarakatnya diatur dan berfungsi dalam perilaku dan masyarakatnya dalam habitat fisiknya. Snyder et al (2002) kemudian mendefinisikan *setting* sebagai sekumpulan kategori dari faktor dan kondisi yang berpotensi relevan yang dapat memengaruhi tindakan dari keadaan apapun (Pradangga, 2019).

Berikut adalah proses dalam *decision-making* yang dirumuskan oleh Snyder et al (2002).



Gambar 1.1 Bagan Proses *decision-making*

Sumber: Snyder et al (2002)

Asumsi dasar dari teori *decision-making* oleh Snyder et al (2002) adalah bahwa tindakan internasional merupakan berbagai keputusan yang dibentuk oleh unit-unit politik dalam negeri, baik pemimpin negara individu maupun kolektif, yang bertindak sebagai aktor-aktor utama dalam proses pengambilan keputusan.

Snyder et al (2002) menjelaskan bahwa terdapat tiga determinan utama dalam proses pengambilan sebuah keputusan. Pertama, *competence*. Dalam teori *decision-making* oleh Snyder, *competence* didefinisikan sebagai seperangkat aturan yang totalitas dan dibutuhkan serta relevan

yang dimiliki oleh pengambil keputusan untuk mencapai kepentingannya. Seperangkat aturan ini kemudian dijadikan sebagai panduan serta pedoman untuk bertindak oleh para pengambil keputusan. Kedua, komunikasi dan informasi. Komunikasi berperan penting dalam unit analisis pengambilan keputusan. Snyder menjelaskan bahwa dalam aktivitas komunikasi perlu untuk dijelaskan terkait dengan seperti apa spesifikasi dari karakter kegiatan komunikatif yang dilakukan aktor. Hal ini berkaitan terhadap terhadap interpretasi aktor.

Selanjutnya, Snyder et al (2002) menjelaskan mengenai konsep informasi dengan menekankan pada pentingnya alat analisis berupa arus informasi terhadap jalur komunikasi yang dilakukan antaraktor. Beberapa instrumen sebagai alat analisis dalam konsep informasi dapat mencakup pertemuan rutin, percakapan biasa, serta dapat dilakukan dengan tertulis melalui memorandum singkat hingga laporan panjang dan terperinci. Ketiga, motivasi. Determinan paling terakhir dalam teori *decision-making* Snyder adalah motivasi. Determinan ini merupakan determinan paling sulit karena mengasumsikan motivasi yang dilakukan aktor dalam proses pengambilan keputusan dinilai sangat berbahaya. Hal ini karena perilaku aktor dapat mendefinisikan bagaimana suatu negara berperilaku (Snyder et al., 2002).

Jika dikaitkan dengan teori *decision-making* oleh Snyder et al (2002), maka adanya inkonsistensi terhadap kebijakan luar negeri Hungaria dengan Uni Eropa dalam menanggapi Invasi Rusia kepada

Ukraina selama kepemimpinan Viktor Orbán didasarkan oleh faktor *setting* internal dan eksternal. Dalam hal ini, faktor *setting* dijadikan sebagai indikator untuk dikaji lebih lanjut dengan menggunakan determinan komunikasi dan informasi yang dilakukan oleh pemerintah Hungaria di bawah kepemimpinan Viktor Orbán serta Partai Fidesz. Faktor *setting* tersebut, terutama *setting* internal, perlu didukung menggunakan *strategic culture* dalam mengkaji secara spesifik yang berkaitan erat dengan pengalaman historis Hungaria yang dijadikan sebagai *strategic culture* dalam memandang hubungannya dengan Ukraina dan posisinya sebagai negara.

1.5.2 Teori *Strategic Culture*

Strategic culture merupakan perspektif alternatif dalam hubungan internasional. Perspektif ini muncul karena perspektif realisme dan neorealisme tidak mampu menjelaskan bagaimana tindakan aktor dalam melawan ancaman. Pada dasarnya, *strategic culture* meyakini bahwa strategi besar aktor negara dalam mempertahankan diri serta bagaimana aktor negara mempertahankan diri dari ancaman dipengaruhi oleh berbagai faktor domestik, seperti pengalaman sejarah nasional, tatanan geopolitik, budaya dan ideologi politik, serta budaya militer dan hubungannya dengan masyarakat di suatu negara. *Strategic culture* tidak hanya terbatas pada aspek militer yang berkaitan dengan ancaman tradisional, melainkan dapat menjelaskan perilaku dalam menanggapi ancaman yang bersifat non-tradisional (Hudaya & Putri, 2019).

Pemikiran *strategic culture* oleh Alastair Iain Johnston (1995) mendefinisikan *strategic culture* sebagai budaya sistem simbol yang terintegrasi, seperti analogi, metafora, bahasa, struktur argumentasi, yang bertindak untuk membentuk dan menetapkan preferensi strategis yang meresap dan berjangka panjang dengan merumuskan konsep peran dan kemanjuran kekuatan militer dalam urusan politik antarnegara. Berdasarkan definisi tersebut, dapat dilihat bahwa *strategic culture* di suatu negara dipengaruhi oleh simbol-simbol yang berkembang secara internal di negara tersebut (Johnston, 1995). Rangkaian simbol yang disebut oleh Johnston (1995) seperti yang disebutkan sebelumnya berkaitan erat dengan budaya berpikir nasional bahwa budaya berpikir adalah aspek unik dari suatu bangsa memiliki pengaruh besar pada perumusan strategi suatu negara.

Asumsi dasar Johnston (1995) mengenai *strategic culture* adalah bahwa pilihan perilaku dibatasi oleh lingkungan ideasional dimana batas-batas ini membuat individu harus memperoleh prediksi yang spesifik mengenai pilihan strategis. Terdapat dua metode yang digunakan untuk menganalisis *strategic culture* suatu negara oleh Johnston (1995) dalam tulisannya yang berjudul *Thinking about Strategic Culture*, yaitu pemetaan kognitif dan analisis simbol. Pemetaan kognitif digunakan untuk mengungkapkan hubungan antara aksioma kausal tertentu dan perkiraan terhadap efek perilakunya. Pemetaan kognitif dirancang untuk menangkap

struktur pernyataan kausal seseorang dalam kaitannya dengan domain kebijakan tertentu dan menggambarkan konsekuensi dari struktur tersebut.

Dalam melihat pemetaan kognitif, perlu untuk melihat pada dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pembuatan kebijakan atau pidato resmi dari pemerintah hingga elit politik yang bersangkutan, kemudian memetakan sebab dan akibat dari pernyataan yang terkandung dalam pidato serta dokumen terhadap kebijakan yang dibuat oleh suatu negara. Pada dasarnya, analisis dengan menggunakan pemetaan kognitif ini cenderung ketat terhadap isi dokumen atau sampel tertentu serta menggambarkan seluruh pernyataan sebab-akibat dalam sampel tersebut (Johnston, 1995).

Sementara itu, analisis simbol dijelaskan oleh Johnston (1995) sebagai representasi dari budaya itu sendiri dimana simbol-simbol tersebut mengkomunikasikan budaya yang berkembang di suatu negara. Dalam hal ini, simbol merupakan ‘kendaraan’ melalui mana aturan preferensi, keputusan bersama, dan aksioma dimanifestasikan secara empiris, sehingga budaya dapat dikomunikasikan, dipelajari, atau diperebutkan. Dari perspektif simbolik, simbol dapat mencerminkan *strategic culture*, seperti mengenai kemandirian strategi tertentu, dan lain sebagainya. Peran dari simbol adalah sebagai heuristik dimana mempermudah lingkungan yang kompleks dapat lebih mudah dikelola oleh para pembuat keputusan serta memberikan saran untuk menanggapi lingkungan tersebut. Unit analisis yang dapat dikaji dalam menganalisis simbol cukup beragam,

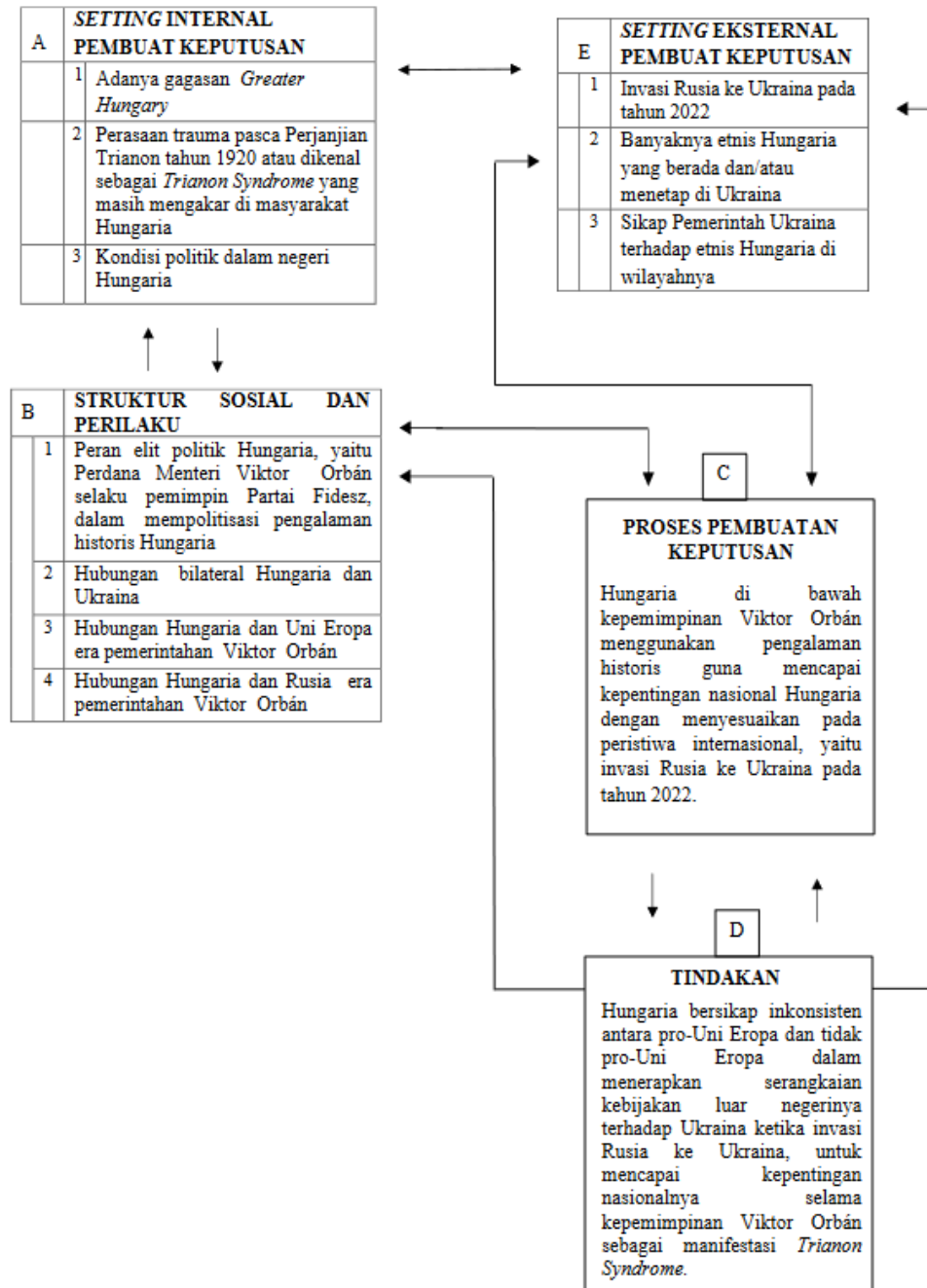
termasuk frasa dan idiom yang sering digunakan dan secara aksiomatis dapat diterima sebagai enkripsi yang valid dari konteks strategis (Johnston, 1995).

Strategic culture menjadi lensa analisis untuk melihat motivasi suatu negara dalam bertindak. Pada umumnya, motivasi tersebut didasarkan oleh kecenderungan historis suatu negara untuk mempertahankan lingkup pengaruhnya. Dalam hal ini, *strategic culture* merupakan upaya untuk mengintegrasikan pertimbangan budaya dan memori sejarah serta pengaruhnya dalam kebijakan suatu negara. Dengan demikian, *strategic culture* mencakup emosionalitas negara, yaitu kebanggaan dan prestise nasional, serta egoisme negara dalam mengejar kepentingan nasional (Al-Rodhan, 2015).

Peneliti meyakini bahwa *strategic culture* oleh Johnston (1995) sesuai dan dapat digunakan sebagai alat analisis untuk mengkaji kebijakan luar negeri pemerintah Hungaria selama kepemimpinan Viktor Orbán terhadap Ukraina ketika terjadinya invasi Rusia ke Ukraina yang dinilai tidak konsisten dengan beberapa kebijakan yang telah dikeluarkan oleh Uni Eropa untuk menyikapi invasi tersebut. Hungaria turut bertindak membantu masyarakat Ukraina untuk mengungsi di wilayahnya dimana sebelumnya hubungan bilateral kedua negara cenderung mengindikasikan hubungan yang negatif. Peneliti akan menggunakan metode pemetaan kognitif serta analisis simbolik dalam *strategic culture* untuk memberikan bukti empiris pada argumen penelitian ini.

Penggunaan dua pemikiran, yaitu teori *decision-making* oleh Richard Snyder dan *strategic culture* oleh Johnston (1995) dinilai peneliti dapat saling melengkapi dan menguatkan argumen peneliti dalam menjelaskan adanya perubahan kebijakan luar negeri Hungaria terhadap Ukraina pada saat invasi Rusia ke Ukraina. Dalam hal ini, teori *decision-making* Richard Snyder masih sangat umum bagi peneliti dalam menjelaskan tindakan Hungaria, sehingga penggunaan *strategic culture* oleh Johnston (1995) sebagai alat analisis dapat secara spesifik memberikan argumen yang mendalam dan memberikan kebaruan dalam penelitian ini.

Berikut adalah bagan mengenai alur pemikiran peneliti pada penelitian ini.



Gambar 1.2 Alur Pemikiran Peneliti Menggunakan Bagan *Decision-Making*
 Sumber: Snyder et al (2002)

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Definisi Konseptual

1.6.1.1 *National Trauma*

National trauma merupakan trauma yang memberikan efek trauma secara kolektif, seperti berlaku terhadap negara maupun kelompok. Secara psikologis, trauma menghancurkan asumsi dasar yang dimiliki seseorang mengenai identitas mereka dan dunia (Janoff-Bulman, 1992). Dalam hal ini, adanya pengalaman buruk yang mengejutkan dan tak terduga dalam hubungan atau proses yang telah atau sedang berlangsung memengaruhi individu serta kelompok kolektif (Neal, 2005). Identitas nasional serta rasa kepemilikan terhadap budaya tradisi hingga politik turut terancam dengan adanya pengalaman tragis tersebut (Elovitz, 2005). Dalam *national trauma*, terjadi kontras terhadap asumsi fundamental terhadap identitas nasional karena adanya sesuatu yang buruk sehingga prediktabilitas kehidupan sosial telah menghilang (Neal, 2005). Faktor adanya *national trauma* sangat beragam dan tidak memiliki kategorisasi yang rapi, misalnya perang tidak selalu menjadi faktor lahirnya *national trauma* (Kiernan, 2017).

1.6.1.2 Kepentingan Nasional

Kepentingan nasional menjadi faktor penentu serta suatu tujuan fundamental yang mengarahkan negara, yaitu pembuat keputusan, dalam merumuskan kebijakan luar negerinya

(Morgenthau, 1952). Menurut Morgenthau (1952), kepentingan nasional mencakup tiga konsep, yaitu perlindungan terhadap identitas fisik, identitas politik, dan budayanya. Mengacu pada perlindungan terhadap budayanya, maka negara berupaya untuk mempertahankan budaya yang berkaitan dengan pengalaman historis negaranya (Trahadastadie, 2019).

1.6.1.3 Identitas Budaya

Budaya merupakan produk dari bagian lingkungan buatan manusia yang mencakup sistem pengetahuan, kepercayaan, tradisi, bahasa, seni, dan sastra yang menyatu menjadi pandangan dunia kolektif. Tradisi budaya yang melibatkan identitas, bahkan terkadang beberapa identitas, telah mendominasi dan membentuk etos peradaban besar dunia selama berabad-abad. Dalam kebijakan luar negeri, identitas budaya memainkan peran penting dalam membentuk hubungan suatu negara dengan negara lain (Harshe, 2006). Keterkaitan antara budaya, identitas, dan kebijakan luar negeri memiliki pandangan bahwa budaya bukanlah residu yang statis, melainkan kekuatan aktif yang membentuk kebijakan luar negeri. Hal ini karena budaya membentuk pandangan suatu negara terhadap dirinya sendiri dalam komunitas internasional dan menginformasikan kepentingan, nilai, dan tujuannya sehingga turut memengaruhi persepsi suatu negara tentang dirinya sendiri dalam hubungannya dengan negara lain (Hudson & Sampson, 1999).

1.6.2 Definisi Operasional

1.6.2.1 *National Trauma*

Dalam penelitian ini, peneliti berfokus pada *national trauma* yang dimiliki oleh Hungaria. *National trauma* menjadi faktor yang dominan dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan luar negeri Hungaria terhadap Ukraina sehingga berdampak pula pada sikap inkonsistensi Hungaria dengan Uni Eropa dalam menyikapi invasi Rusia ke Ukraina. Adapun indikator yang diperlukan peneliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Pengalaman historis yang dialami oleh Hungaria, yaitu Perjanjian Trianon 1920.
- b) Bagaimana implikasi dari pengalaman historis tersebut terhadap Hungaria di masa kini, mencakup:
 1. Kebijakan yang terbentuk terkait pengalaman historis tersebut pada era kepemimpinan Viktor Orbán.
 2. Pernyataan resmi dan tindakan pemerintah terkait pengalaman historis tersebut pada era kepemimpinan Viktor Orbán.
- c) Bagaimana implikasi dari pengalaman historis tersebut terhadap Hungaria sebelum kepemimpinan Viktor Orbán, mencakup:

1. Kebijakan yang terbentuk terkait pengalaman historis tersebut sebelum kepemimpinan Viktor Orbán.
2. Pernyataan resmi dan tindakan pemerintah terkait pengalaman historis tersebut sebelum kepemimpinan Viktor Orbán.

1.6.2.2 Kepentingan Nasional

Penelitian ini menggunakan konsep kepentingan nasional dengan melihat faktor di balik adanya sikap inkonsistensi Pemerintah Hungaria antara pro-Uni Eropa dengan tidak pro-Uni Eropa dalam menyikapi Invasi Rusia ke Ukraina melalui serangkaian kebijakan Hungaria terhadap Ukraina. Hungaria yang cenderung mengesampingkan Ukraina dalam invasi Rusia yang dilihat dari tindakan-tindakan yang dilakukan terkait kebijakan Uni Eropa mendorong peneliti perlu untuk melihat kepentingan nasional yang ingin dicapai oleh Hungaria. Kepentingan nasional berkaitan erat dengan tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Hungaria untuk menjalankan kebijakannya. Mengacu pada hal tersebut, indikator yang diperlukan peneliti adalah sebagai berikut:

- a) Bagaimana sikap Hungaria terhadap invasi Rusia ke Ukraina, mencakup bagaimana perbedaan sikap Hungaria ke Ukraina dan Hungaria ke Rusia.

- b) Hubungan Hungaria dan Uni Eropa, mencakup tindakan *eurocepticism* yang dilakukan Hungaria terhadap Hungaria selama masa pemerintahan Viktor Orbán.
- c) Hubungan Hungaria dan Rusia selama masa pemerintahan Viktor Orbán.
- d) Hubungan Hungaria dan Ukraina, mencakup:
 - 1. Kerja sama apa saja yang terjalin antara Hungaria dan Ukraina selama masa pemerintahan Viktor Orbán.
 - 2. Bagaimana Hungaria bersikap kepada Ukraina selama masa pemerintahan Viktor Orbán.

1.6.2.3. Identitas Budaya

Penelitian ini menggunakan identitas budaya sebagai konsep yang untuk menganalisis kebijakan luar negeri Hungaria terhadap Ukraina yang mendorong adanya inkonsistensi arah kebijakan luar negeri Hungaria dengan Uni Eropa dalam menyikapi invasi Rusia ke Ukraina tahun 2022. Maka dari itu, indikator yang diperlukan oleh peneliti adalah sebagai berikut:

- a) Identitas nasional yang dimiliki oleh Hungaria
- b) Bagaimana pandangan Hungaria terhadap etnis-etnis Hungaria yang tinggal di luar teritorial wilayahnya, terutama etnis Hungaria di Ukraina, mencakup:
 - 1. Tindakan Hungaria terhadap etnisnya di Ukraina

2. Respons Hungaria terhadap kebijakan Ukraina yang menyangkut kehidupan etnis Hungaria

1.7 Argumentasi Penelitian

Berdasarkan paparan pada sub-bab sebelumnya, peneliti berargumentasi bahwa perubahan kebijakan luar negeri Hungaria terhadap Ukraina dalam invasi Rusia ke Ukraina pada tahun 2022 merupakan manifestasi dari *trianon syndrome* atau perasaan trauma yang mengakar dalam ingatan kolektif bangsa Hungaria terkait peristiwa perjanjian Trianon tahun 1920 yang menyebabkan Hungaria kehilangan dua pertiga wilayahnya. *Trianon syndrome* memicu adanya perubahan kebijakan luar negeri melalui perubahan strategi tindakan yang mengarah pada indikasi untuk mencapai 'Greater Hungary'.

1.8 Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Sementara itu, metode analisis dalam penelitian ini menggunakan *process-tracing* yang merupakan proses untuk melacak suatu sebab-akibat dari suatu masalah dimana keberadaan variabel *intervening*³ memegang peranan kunci (Rosyidin, 2019).

1.8.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini bersifat eksplanatif. Penelitian eksplanatif merupakan penelitian yang memberikan penjelasan mengenai mengapa sesuatu terjadi (Sarwono, 2006). Penelitian eksplanatif berupaya untuk

³ Variabel yang menjadi penghubung antara variabel independen dan variabel dependen.

menjelaskan fenomena dan mengidentifikasi hasil dari fenomena yang diteliti mengenai adanya tindakan Hungaria yang tidak konsisten dengan Uni Eropa dalam menyikapi invasi Rusia ke Ukraina melalui kebijakan luar negerinya terhadap Ukraina.

1.8.2 Situs Penelitian

Situs penelitian bertempat di Hungaria, Eropa Tengah. Dengan melakukan *desk research*, peneliti mendapatkan data yang tersedia di internet dari domisili peneliti.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek utama penelitian ini adalah kebijakan luar negeri Hungaria terhadap Ukraina. Di samping itu, elit politik yang berkuasa di Hungaria, yaitu Perdana Menteri Viktor Orbán dan Partai Politik Fidesz, turut menjadi subjek penelitian penting karena terlibat dalam berbagai tindakan dan perumusan kebijakan. Merujuk pada hal tersebut, elit politik Hungaria memegang peran kunci sebagai variabel *intervening*. Maka dari itu, tindakan Hungaria yang tidak konsisten dengan Uni Eropa terkait invasi Rusia ke Ukraina yang ditunjukkan melalui serangkaian kebijakan Hungaria ke Ukraina tersebut turut dilakukan oleh para pembuat keputusan terkait.

1.8.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data deskriptif. Data ini melihat pada nonnumerik, frasa, simbol, dan teks tertulis yang merepresentasikan atau menggambarkan tindakan elit

politik Hungaria dalam mengambil keputusan serta melakukan tindakan yang dinilai tidak konsisten dengan Uni Eropa dalam menerapkan dan merumuskan kebijakannya terhadap Ukraina.

1.8.5 Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data yang bersumber dari sumber data primer dan data sekunder. Sumber data primer berasal dari dokumen serta pernyataan resmi pemerintah yang didapatkan melalui laman resmi pemerintah. Sementara itu, sumber data sekunder berasal dari jurnal-jurnal penelitian terdahulu hingga berita yang dikeluarkan oleh media kredibel.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah menggunakan studi pustaka dengan *library research* dalam memberikan data yang mendukung perubahan kebijakan luar negeri Hungaria terhadap Ukraina.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Teknik analisis data yang digunakan peneliti adalah teknik kongruen. Penggunaan teknik kongruen berupaya menjelaskan hubungan kausalitas atau sebab-akibat. Hal ini memungkinkan peneliti untuk memilah data sesuai dengan kerangka pemikiran yang digunakan.

1.8.8 Kualitas Data (*goodness criteria*)

Data diperoleh melalui analisis kredibilitas dari pihak terkait yang berkaitan langsung dalam kebijakan Hungaria terhadap Ukraina.

Penelitian ini turut melihat pada *historical situatedness* atau latar belakang historis yang membentuk sikap negara, terutama elit politik, melalui kebijakan Hungaria ke Ukraina.