

## **BAB II**

### **EUROSKEPTISISME HUNGARIA DI BAWAH PEMERINTAHAN VIKTOR ORBÁN**

#### **2.1. Perkembangan Euroskeptisisme di Eropa**

Euroskeptisisme merupakan sebuah istilah yang merujuk pada sikap yang menunjukkan keraguan atau penentangan terhadap proses integrasi Eropa. Fenomena ini tidak muncul begitu saja, melainkan berkembang seiring dengan dinamika historis dari integrasi Eropa itu sendiri. Pada tahap awal integrasi, dukungan terhadap proyek Eropa relatif kuat di kalangan elit politik, sementara opini publik belum menjadi faktor yang dominan dalam proses pengambilan keputusan terkait integrasi regional. Namun sejak dekade 1990-an, khususnya setelah ratifikasi *Maastricht Treaty* yang memperluas integrasi ke bidang politik dan keuangan, dukungan publik terhadap integrasi Eropa mulai menunjukkan penurunan di sejumlah negara anggota (Condruz-Băcescu, 2014; Magone, 2014). Perluasan kewenangan UE dalam berbagai bidang kebijakan memunculkan perdebatan mengenai legitimasi demokratis UE serta memicu kritik terkait adanya persepsi bahwa proses pengambilan keputusan di tingkat UE kurang transparan dan kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat (Condruz-Băcescu, 2014).

Pada periode berikutnya, Euroskeptisisme semakin terlihat dalam berbagai perdebatan politik domestik di negara-negara anggota, termasuk dalam referendum mengenai perjanjian integrasi Eropa maupun dalam pemilihan umum nasional dan pemilihan Parlemen Eropa. Awalnya fenomena ini sering dianggap sebagai “*British syndrome*” karena sikap skeptis yang relatif kuat dalam politik domestik Britania

Raya terhadap integrasi Eropa (Condruz-Băcescu, 2014). Salah satu puncaknya adalah peristiwa Brexit atau *Britain Exit* pada tahun 2016 yang menjadi momen bersejarah dalam proses integrasi Eropa, dimana sebuah negara anggota memutuskan untuk keluar dari keanggotaan UE (Arnosson & Zoega, 2018). Namun dalam perkembangannya, sikap serupa juga muncul di berbagai negara lain di Eropa Barat maupun di Kawasan lain di Eropa (Condruz-Băcescu, 2014).

Di Kawasan Eropa Tengah dan Timur, perkembangan Euroskeptisisme menunjukkan karakteristik yang relatif berbeda dibandingkan dengan negara-negara anggota di Eropa Barat. Setelah berakhirnya Perang Dingin, gagasan untuk “Kembali ke Eropa” menjadi salah satu narasi politik utama yang mendorong negara-negara di kawasan tersebut untuk bergabung dengan UE. Pada awalnya terdapat konsensus yang relatif kuat baik di kalangan elit politik maupun masyarakat mengenai pentingnya integrasi Eropa sebagai bagian dari proses transformasi politik dan ekonomi pasca-komunisme. Namun seiring berjalannya waktu, konsensus tersebut mulai melemah dan kritik terhadap UE mulai muncul dalam perdebatan politik domestik di berbagai negara di kawasan tersebut (Kopecký & Mudde, 2002).

Meskipun demikian, Euroskeptisisme di Kawasan Eropa Tengah dan Timur seringkali tidak diwujudkan dalam bentuk penolakan terhadap keanggotaan dalam UE secara langsung. Sebaliknya, fenomena ini lebih sering muncul dalam bentuk kritik terhadap arah integrasi atau terhadap kebijakan tertentu dari UE. Dalam beberapa kasus, masyarakat di kawasan tersebut tetap menunjukkan tingkat dukungan yang relatif tinggi terhadap keanggotaan dalam UE, tetapi pada saat yang

bersamaan memilih pemerintah yang mengadopsi retorika atau kebijakan yang bersifat euroskeptis (Csehi & Zgut, 2020). Pola inilah yang secara khusus menjadi relevan dalam memahami kasus Hungaria, dimana dukungan publik terhadap keanggotaan UE secara umum masih bertahan, namun pemerintah secara aktif mengadopsi kebijakan yang bertentangan dengan mekanisme dan nilai-nilai supranasional UE.

Berdasarkan penjelasan di atas, Euroskeptisisme dapat dipahami sebagai fenomena politik yang berkaitan dengan ketegangan antara proses integrasi supranasional UE dengan preferensi kebijakan nasional negara anggota. Fenomena ini menjadi semakin relevan dalam memahami dinamika politik di sejumlah negara anggota, termasuk Hungaria di bawah kepemimpinan Viktor Orbán.

## **2.2. Fondasi Euroskeptisisme Hungaria di Bawah Kepemimpinan Viktor Orbán**

Hungaria secara resmi bergabung dengan UE pada 1 Mei 2004 sebagai bagian dari gelombang perluasan terbesar dalam sejarah UE. Dalam referendum yang diselenggarakan pada 2003, 84% pemilih Hungaria mendukung keanggotaan UE. Dukungan ini bersumber dari pandangan bahwa UE akan memberikan kemakmuran ekonomi yang setara dengan negara-negara Barat (Boros, 2016). Masyarakat Hungaria memandang keanggotaan UE melalui lensa pragmatis dan utilitarian, di mana keanggotaan dianggap berharga ketika memberikan manfaat ekonomi yang nyata dan terasa (Fornara, 2023).

Keputusan untuk bergabung ke dalam UE secara otomatis membuat Hungaria terikat dalam kerangka integrasi ekonomi regional. Hungaria secara bertahap

membangun hubungan perdagangan dengan UE, mencakup FTA yang menghapus sebagian besar tarif dalam perdagangan bilateral dan menjadi fondasi awal integrasi ekonomi, *Customs Union* dengan penerapan tarif eksternal bersama UE (European Parliamentary Research Service, 2017), *Common Market* yang menjamin pergerakan bebas barang, jasa, modal dan tenaga kerja antar negara anggota serta *Single Market* (European Parliament, 2026; European Union, n.d.-d). Satu pengecualian adalah *Eurozone*, di mana Hungaria tidak bergabung dalam kawasan mata uang euro dan tetap menggunakan mata uang nasionalnya (Borchardt, 1995; European Union, n.d.-e). Kegagalan Hungaria untuk memenuhi kriteria yang ditentukan menjadi hambatan awal untuk proses aksesi, di mana rasio utang publik mencapai 73,5% dari Pendapatan Bruto Domestik (PDB) pada 2023 yang melampaui batas 60%, sementara inflasi sempat melonjak hingga 25,7% pada Desember 2023 yang jauh melampaui ambang batas 3,3% (BTI, 2026).

Keanggotaan Hungaria dalam UE membawa sejumlah perubahan struktural dalam berbagai dimensi. Dalam dimensi politik domestik, keanggotaan UE pada awalnya menjadi legitimasi bagi agenda reformasi demokratis yang telah berlangsung sejak transisi pasca komunis. Dalam hal ini, UE dipandang sebagai jaminan institusional bahwa Hungaria telah sepenuhnya bergabung dengan tatanan demokratis liberal Eropa Barat. Selanjutnya dalam dimensi internasional, keanggotaan UE memberikan Hungaria akses ke mekanisme pengambilan keputusan supranasional UE, termasuk hak suara di Dewan UE dan hak veto dalam keputusan-keputusan yang mensyaratkan keputusan bulat dalam bidang kebijakan luar negeri dan anggaran. Hal tersebut memunculkan ekspektasi di kalangan

masyarakat Hungaria yang dikenal sebagai harapan akan “*Austrian standard of living*”, yaitu sebuah keyakinan bahwa bergabung dengan UE akan secara bertahap mendorong standar hidup Hungaria mendekati negara-negara tetangga Eropa Barat (Boros, 2016).

Namun, alih-alih kemakmuran yang dijanjikan, Hungaria justru menghadapi serangkaian guncangan eksternal yang semakin mengikis kepercayaan publik terhadap model integrasi liberal. Krisis keuangan global 2008 menempatkan ekonomi Hungaria dalam situasi yang berbahaya, di mana tingkat pengangguran meningkat dan nilai mata uang melemah (Sadecki, 2014). Di tengah krisis tersebut, pemerintah yang berkuasa justru harus menjalankan program penghematan fiskal yang ketat. Langkah ini secara langsung memperlemah dukungan publik terhadap partai yang selama ini menjadi pendukung paling konsisten dari agenda integrasi Eropa (Boros, 2016). Kondisi ini diperparah oleh pandangan bahwa keanggotaan dalam *Common Market* tidak hanya gagal memberikan kemakmuran yang dijanjikan, tetapi justru membawa konsekuensi ekonomi yang dirasa merugikan oleh sebagai masyarakat Hungaria (Fornara, 2023; Sadecki, 2014).

Pada tahun 2010, pemilihan umum Hungaria dimenangkan oleh Partai Fidesz yang dipimpin oleh Viktor Orbán. Kemenangan tersebut diraih bersama dengan mitra koalisi *The Kereszténydemokrata Néppárt* (KDNP) yang berhasil meraih 67,88% jumlah suara dan 262 dari 386 kursi di parliamen (Puzyniak, 2018). Kemenangan ini terjadi dalam situasi yang sulit akibat krisis finansial global dan disertai dengan kepercayaan publik yang runtuh terhadap partai-partai lama yang dianggap korup (Sadecki, 2014).

Dengan kemenangan yang mencapai lebih dari dua pertiga kursi parlemen tersebut, Fidesz mendapatkan kekuasaan yang sangat besar untuk melakukan rekonstruksi menyeluruh terhadap kebijakan dalam negeri maupun luar negerinya. Fidesz mengesahkan berbagai undang-undang baru serta membentuk ulang sebagian besar lembaga pemerintahannya. Perubahan ini mencakup berbagai bidang, seperti pemerintahan, ketenagakerjaan, sistem pensiun, kesehatan, pendidikan hingga badan intelijen (Sadecki, 2014). Langkah paling mendasar yang dilakukan dalam rekonstruksi ini adalah pengesahan landasan konstitusi baru pada April 2011, yaitu *Magyarország Alaptörvénye* atau Hukum Dasar Hungaria yang mulai diberlakukan pada tahun berikutnya (Éltető & Szemlér, 2023). Meski mempertahankan sekitar 80% regulasi dari konstitusi lama dan struktur parlemennya, pengesahan landasan konstitusi yang baru ini mengubah dasar negara Hungaria secara signifikan (Sadecki, 2014).

Konstitusi baru ini menekankan kedaulatan nasional dan identitas Hungaria sebagai negara Kristen, serta nilai-nilai tradisional dalam kehidupan publik (Hungarian Parliament, 2011; Könczöl & Kevevári, 2020; Sadecki, 2014). Perubahan ini mencerminkan pergeseran dari pendekatan konstitusional yang sebelumnya lebih netral menuju kerangka yang lebih konfrontatif dengan penekanan secara eksplisit terhadap identitas nasional sebagai fondasi politik negara (Bozóki, 2016). Logika inilah yang akan digunakan untuk membingkai seluruh keputusan politik Orbán di masa mendatang.

Berdasarkan fondasi konstitusional tersebut, Orbán dan Fidesz kemudian memperkenalkan dan membangun sistem politik baru yang disebut *Nemzeti*

*Együttműködés Rendszere* (NER) atau Sistem Kerjasama Nasional. NER pertama kali dikenalkan sebagai sebuah deklarasi politik sederhana berjumlah satu halaman yang menyerukan agar rakyat bersatu tanpa memandang perbedaan partai demi kepentingan bangsa. Namun dalam praktiknya, NER digunakan sebagai sebuah alat untuk menggambarkan oposisi sebagai individu yang bertindak melawan kepentingan bangsa. Melalui gerakan tersebut, pemerintah Hungaria mengklaim hak eksklusif untuk mewakili rakyat dan menempatkan oposisi sebagai lawan dari proyek nasional (Feledy, 2017).

Secara eksplisit, penegasan ideologis ke arah baru ini dikemukakan oleh Viktor Orbán dalam pidatonya pada tahun 2014. Dalam pidato tersebut, Orbán menyatakan bahwa Hungaria tengah membangun sebuah “negara iliberal” (*illiberal state*) dan bahwa “*a democracy does not necessarily have to be liberal*” (Bíró-Nagy, 2017; Hungarian Government, 2014). Orbán berargumen bahwa liberalisme dinilai tidak lagi mampu menjamin daya saing dan kepentingan kolektif bangsa, sehingga diperlukan bentuk negara yang lebih menekankan kepentingan nasional dan organisasi masyarakat yang berbasis kerja (Bíró-Nagy, 2017). Orientasi ini secara bertahap membentuk pendekatan yang berbeda dalam menjalankan keanggotaan Hungaria di UE.

Euroskeptisisme yang ditunjukkan oleh pemerintahan Orbán tidak sekadar berakar pada keyakinan ideologis. Sikap euroskeptis tersebut merupakan sebuah strategi terstruktur yang muncul dari pembacaan Orbán terhadap lanskap politik yang terjadi. Fidesz yang awalnya didirikan sebagai gerakan liberal pro-Eropa bergeser posisinya seiring tersedianya kekosongan politik (Pócze, 2026).

Ketidakpuasan masyarakat terhadap pemerintahan pro-UE yang dianggap gagal memenuhi janji kemakmuran telah mendorong kekosongan politik yang diisi oleh Orbán dengan narasi bahwa UE dan nilai-nilai liberalnya adalah bagian dari masalah, bukan solusinya. Penekanan terhadap kedaulatan nasional dan identitas politik mendorong pemerintah Hungaria untuk mengadopsi sikap yang lebih selektif terhadap kebijakan, nilai dan mekanisme supranasional UE. Dengan demikian, perubahan institusional dan ideologis yang terjadi pasca kemenangan tersebut menjadi fondasi awal bagi berkembangnya sikap euroskeptis Hungaria dalam hubungan keanggotaannya dengan UE pada periode-periode selanjutnya.

### **2.3. Euroskeptisisme Hungaria dalam Dimensi Hukum**

#### **2.3.1. Kebijakan Reformasi Peradilan dan Resistensi Hungaria terhadap Prinsip *Rule of Law* Uni Eropa**

Langkah pertama yang Orbán lakukan untuk mengkonsolidasikan kekuasaan pasca kemenangannya adalah melakukan restrukturisasi lembaga-lembaga negara yang berfungsi sebagai *checks and balances* atau penyeimbang dalam sistem demokrasi Hungaria. Sasaran utamanya adalah lembaga peradilan dan badan-badan pengawas independen yang secara konstitusional memiliki peran mengawasi kekuasaan eksekutif. Langkah awal ini adalah pemaksaan pensiun dini terhadap ratusan hakim melalui penurunan usia pensiun wajib yang sebelumnya 70 menjadi 62 tahun, efektif per 1 Januari 2012 melalui *Fundamental Law of Hungary* (European Commission, 2013; Halmi, 2017). Kebijakan ini berhasil memaksa pensiun dini sekitar 274 hakim, termasuk enam presiden pengadilan wilayah, empat presiden pengadilan

banding dan dua puluh hakim Mahkamah Agung (Halmai, 2017; Sadecki, 2014).

Pada Januari 2012, Komisi Eropa membuka prosedur penyelidikan pelanggaran (*infringement proceeding*) terhadap kebijakan pemaksaan pensiun dini hakim di Hungaria. Selanjutnya, Parlemen Eropa mendesak Komisi Eropa untuk meminta pendapat Komisi Venice yang merupakan bagian dari penasihat Dewan Eropa. Pada Oktober 2012, Komisi Venice merekomendasikan agar hakim-hakim yang diberhentikan sebelumnya dikembalikan ke posisi semula tanpa syarat dan tanpa prosedur pengangkatan ulang (European Commission, 2013; Halmai, 2017). Namun, Pemerintahan Orbán mengabaikan rekomendasi tersebut. Bahkan setelah Pengadilan Konstitusi Hungaria sendiri menyatakan bahwa kebijakan penurunan usia pensiun tersebut menyalahi konstitusi, Pemerintahan Orbán tetap melanjutkan agenda restrukturisasinya (Halmai, 2017).

Putusan European Court of Justice (ECJ) yang menyatakan bahwa kebijakan penurunan usia pensiun dini tersebut melanggar Direktif UE 2000/78 mengenai kesetaraan perlakuan dan larangan diskriminasi usia juga tidak direspons dengan pembatalan menyeluruh atas kebijakan yang telah diterapkan. Pemerintah Orbán justru merespon dengan Amandemen Keempat Konstitusi pada 2013, yang memperluas kewenangan eksekutif atas peradilan (Halmai, 2017). Pada Juli 2013, Parlemen Eropa mengesahkan laporan Tavares yang mengidentifikasi penyimpangan terhadap nilai-nilai kolektif UE di Hungaria. Menurut laporan tersebut, sejak kemenangan Fidesz dan Orbán di

tahun 2010, prinsip-prinsip demokratis dasar, *rule of law* dan pemisahan kekuasaan di Hungaria telah rusak (Csillag, 2015).

Sebagai respons lanjutan, Pemerintah Hungaria mengeluarkan UU No. 20 Tahun 2013 yang menetapkan masa transisi penurunan usia pensiun secara bertahap hingga 65 tahun pada tahun 2023. Ketentuan ini mewajibkan hakim yang telah memasuki usia pensiun untuk memilih antara menerima pensiun atau tetap bekerja tanpa memperoleh manfaat pensiun (Halmai, 2017).

**Tabel 2.1.** Perbandingan Kebijakan Reformasi Peradilan Hungaria Sebelum dan Sesudah Kepemimpinan Viktor Orbán

Aspek	Pra-Orbán	Era Orbán	Kategori Euroskeptisme
Usia pensiun hakim	70 tahun	Diturunkan menjadi 62 tahun (2012), disesuaikan bertahap menjadi 65 tahun melalui UU. No. 20/2013	Penolakan terhadap nilai fundamental UE: independensi peradilan
Struktur kelembagaan peradilan	<i>Checks and balances</i> terjaga	Amandemen Keempat Konstitusi Hungaria (2013): perluasan kewenangan eksekutif atas peradilan	Penolakan terhadap nilai fundamental UE: prinsip <i>rule of law</i>
Respons terhadap putusan UE	Kepatuhan terhadap mekanisme hukum UE	Pengabaian rekomendasi Komisi Venice dan putusan ECJ	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE

Impleme ntasi pasca putusan UE	Penuh dan substantif	Kepatuhan parsial tanpa pemulihan jabatan hakim secara penuh	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE
--	-------------------------	--	--

*Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber*

Rangkaian kebijakan reformasi peradilan yang tertera pada Tabel 2.1. menunjukkan kecenderungan Pemerintah Hungaria untuk menempatkan kedaulatan konstitusional nasional di atas standar yang telah ditetapkan oleh UE dalam bidang supremasi hukum. Sikap ini menunjukkan bentuk Euroskeptisisme berupa penerimaan terhadap kerangka keanggotaan UE disertai dengan pembatasan terhadap legitimasi mekanisme pengawasan supranasional ketika dianggap mengekang kewenangan domestik.

### **2.3.2. Transformasi Kebijakan Media oleh Hungaria**

Pemerintahan Orbán mengesahkan Undang-Undang (UU) Media baru yang kontroversial, yaitu UU No. 104 Tahun 2010 tentang kebebasan pers dan UU No. 185 Tahun 2010 tentang layanan media dan media massa. Melalui kedua UU tersebut, lembaga pengawas media lama digantikan dengan pembentukan Dewan Media Nasional sebagai regulator tunggal dengan kewenangan luas yang mencakup media cetak, siaran dan daring (Article 19, 2011; Sadecki, 2014; Barrett, 2024; Benedek, 2024). Permasalahan muncul dari cara pengangkatan anggota dewan, dimana seluruh anggota ditunjuk oleh parlemen yang pada saat itu dikendalikan oleh mayoritas partai Fidesz (Article 19, 2011; Sadecki, 2014).

Kewenangan Dewan Media Nasional mencakup pemberian sanksi administratif, pencabutan lisensi, hingga penerapan denda dalam jumlah besar (Article 19, 2011; Barrett, 2024; Hungarian Helsinki Committee, 2012; Sadecki, 2014). Undang-undang media ini turut memuat ketentuan konten yang dinilai ambigu, seperti kewajiban menghormati “tatanan konstitusional”, larangan menyinggung “martabat manusia”, serta keharusan bagi penyiar untuk menyajikan informasi yang “objektif dan seimbang”. Pembatasan tersebut dirumuskan secara luas dan membuka ruang interpretasi yang berpotensi digunakan secara selektif (Article 19, 2011).

Kritik terhadap regulasi media Hungaria muncul setelah pengesahan undang-undang tersebut. Berbagai organisasi internasional seperti Dewan Eropa dan *Organization for Security and Co-operation in Europe* (OSCE), menyatakan bahwa kerangka hukum baru tersebut tidak sepenuhnya sejalan dengan standar kebebasan pers internasional (Article 19, 2011; Hungarian Helsinki Committee, 2012). Komisi Eropa juga mengidentifikasi beberapa ketentuan yang bertentangan dengan kerangka *Audiovisual Media Service Directive*. Sebagai respons, pemerintah Hungaria menyetujui sejumlah revisi pada Februari-Maret 2011 yang tetap mempertahankan struktur dasar pengawasan terpusat (Hungarian Helsinki Committee, 2012).

Pada Desember 2011, Mahkamah Konstitusi Hungaria membatalkan beberapa ketentuan penting dalam UU media, termasuk pembatasan perlindungan sumber jurnalistik berdasarkan kriteria “kepentingan publik”. Pengadilan menyatakan bahwa Dewan Media Nasional tidak memiliki

wewenang untuk memaksa pengungkapan data di luar prosedur resmi. Meski demikian, parlemen kembali mengamandemen undang-undang tersebut pada Mei 2012 dan membatasi perlindungan sumber hanya bagi jurnalis yang secara formal terdaftar (Hungarian Helsinki Committee, 2012).

Selain regulasi formal, restrukturisasi juga terjadi pada media publik. Pemerintah Hungaria menggabungkan sejumlah lembaga penyiaran negara dalam satu entitas baru bernama *Media Services and Support Trust Fund* (MTVA) yang berada di bawah koordinasi Dewan Media Nasional. Kebijakan ini disertai dengan pemutusan hubungan kerja terhadap sekitar 1.000 karyawan, termasuk jurnalis yang dianggap tidak sejalan dengan arah kebijakan pemerintah. Di sektor swasta, akuisisi media oleh pengusaha yang berafiliasi dengan pemerintah meningkat secara signifikan. Pada 2018, lebih dari 400 media dikonsolidasikan ke dalam *Central European Press and Media Foundation* (CEPMF). Pemerintah kemudian menetapkan CEPMF sebagai entitas yang memiliki “kepentingan strategis nasional” sehingga tidak tunduk pada mekanisme pengawasan persaingan usaha yang berlaku di tingkat UE (Barrett, 2024; Hungarian Helsinki Committee, 2012).

Selanjutnya, kontrol pemerintah atas media juga diperkuat dengan distribusi iklan negara yang masif serta kampanye komunikasi berskala nasional melalui anggaran negara. Dengan label “informasi pemerintah”, iklan dan pesan politik disebarluaskan melalui berbagai platform, seperti koran, portal berita internet dan poster-poster di seluruh Hungaria (Sadecki, 2014). Struktur institusional dan regulasi yang terbentuk telah menciptakan

lingkungan dengan potensi tinggi terhadap pembatasan kebebasan berekspresi media yang sebagaimana tercantum dalam pasal 11 Piagam Hak Asasi UE dan diperkuat melalui berbagai regulasi seperti *Digital Services Act* dan *European Media Freedom Act* (Barrett, 2024).

**Tabel 2.2.** Perbandingan Kebijakan Media Hungaria Sebelum dan Sesudah Kepemimpinan Viktor Orbán

Aspek	Pra-Orbán	Era Orbán	Kategori Euroskeptisisme
Kerangka regulasi	Plural dan terdesentralisasi	UU No. 104 & UU No. 185 Tahun 2010: sentralisasi di bawah satu regulator tunggal	Penolakan terhadap nilai fundamental UE: pluralise media
Struktur kelembagaan pengawas	Relatif independen	Dewan Media Nasional diisi anggota yang ditunjuk parlemen Fidesz	Penolakan terhadap nilai fundamental UE: independensi institusi
Regulasi konten	Standar kebebasan pers lebih longgar	Ketentuan ambigu dengan sanksi besar	Penolakan terhadap nilai fundamental UE: kebebasan berekspresi
Respons terhadap tekanan UE	Kepatuhan substantif	Revisi terbatas (2011) dan amandemen (2012) yang mempertahankan substansi pembatasan	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE
Media publik	Relatif independen	Penggabungan ke MTVA di bawah	Penolakan terhadap nilai

		kontrol terpusat, disertai pemecatan 1.000 karyawan	fundamental UE: independensi media publik
Kepemilikan media swasta	Struktur kepemilikan relatif beragam	Penyatuan >400 media dalam CEPMF yang dikecualikan dari aturan persaingan UE	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE
Distribusi sumber daya media	Berbasis mekanisme pasar	Dominasi iklan negara sebagai instrumen kendali ruang informasi publik	Penolakan terhadap nilai fundamental UE: pluralisme media dan kebebasan informasi

*Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber*

Dengan demikian, transformasi kebijakan media sejak 2010 menunjukkan kecenderungan pemerintah Hungaria untuk menegaskan kendali nasional atas tata kelola ruang publik meskipun terdapat standar normatif supranasional yang mengatur kebebasan pers dan pluralisme media. Kebijakan regulasi media ini menunjukkan sikap euroskeptis Pemerintah Hungaria yang menerima kerangka keanggotaan UE tanpa sepenuhnya menerima pengawasan nilai-nilai liberal yang dianggap membatasi ruang kebijakan domestiknya.

### **2.3.3. Penolakan Hungaria terhadap Pembentukan European Public Prosecutor's Office (EPPO)**

Salah satu bentuk paling eksplisit dari sikap selektif Hungaria terhadap pendalaman integrasi UE adalah penolakannya untuk bergabung dengan *European Public Prosecutor's Office* (EPPO). EPPO dibentuk berdasarkan

pasal 86 *Treaty on the Functioning of the European Union* dengan tujuan untuk memastikan investigasi dan penuntutan yang efektif terhadap tindak pidana yang merugikan kepentingan finansial UE. Lembaga ini resmi dibentuk melalui mekanisme *enhanced cooperation* pada tahun 2017 oleh sekelompok negara anggota (Di Francesco Maesa, 2017).

Secara politik, penolakan terhadap EPPO tercermin secara eksplisit dalam sikap Fidesz di parlemen. Pada 2018, seluruh anggota parlemen dari Fidesz memberikan suara menolak proposal untuk bergabung dengan EPPO. Pada tahun berikutnya, Sekretaris Negara bidang Kehakiman Hungaria menegaskan bahwa penolakan tersebut merupakan “persoalan kedaulatan” dan bahwa Komisi Eropa berupaya memperoleh “lebih banyak kekuasaan dengan mengorbankan negara anggota” (Sadecki, 2014). Pemerintah Hungaria bahkan menyatakan kekhawatiran bahwa EPPO dapat berkembang menjadi instrumen supranasional yang digunakan untuk menekan negara anggota (Hungarian Government, 2021). Kontradiksi antara posisi pemerintah dan aspirasi warganya semakin terlihat ketika dua referendum yang didukung sekitar 680.000 tanda tangan warga yang mendukung partisipasi Hungaria dalam EPPO justru ditolak oleh Komite Pemilihan Nasional (Transparency International Hungary Foundation, 2021).

Penolakan Hungaria terhadap EPPO tercermin pada persepsi pemerintahan Orbán yang memandang bahwa struktur operasional EPPO tidak mengakomodasi kepentingan dan sistem hukum negara-negara anggota secara setara. Sejak awal pembahasan rancangan regulasi EPPO pada tahun 2013,

parlemen Hungaria telah menunjukkan sikap keberatan terkait dasar hukum pembentukan EPPO dan kurangnya harmonisasi hukum pidana substantif di tingkat UE yang dinilai berpotensi menciptakan ketidakpastian hukum bagi negara anggota (Transparency International Hungary Foundation, 2021). Lebih lanjut lagi, pemerintah Hungaria memandang bahwa mekanisme EPPO memberikan wewenang yang terlalu luas kepada institusi supranasional untuk mengintervensi sistem hukum domestik (Hungarian Government, 2021). Situasi tersebut dianggap tidak sejalan dengan prinsip subsidiaritas yang menjadi salah satu fondasi tata kelola UE. Prinsip subsidiaritas sendiri menegaskan bahwa intervensi UE hanya dibenarkan ketika tujuan suatu tindakan tidak dapat dicapai secara memadai oleh negara anggota sendiri (European Parliament, 2025). Pemerintah Hungaria merujuk pada pasal 29(1) *Fundamental Law* yang menyatakan bahwa kewenangan untuk melakukan pemeriksaan dan penuntutan pidana merupakan hak eksklusif kekuasaan nasional, sehingga pemberian kewenangan tersebut kepada lembaga supranasional dianggap berpotensi mengurangi kontrol negara atas sistem peradilan pidana (Transparency International Hungary Foundation, 2021).

Keputusan untuk tidak bergabung dalam EPPO menjadi relevan apabila memperhitungkan besarnya dana UE yang diterima Hungaria. Pada periode 2014-2020, Hungaria menerima hampir 25 miliar euro dari *European Structural and Investment Funds*, dengan sekitar separuh dari seluruh pengadaan publik di Hungaria dibiayai sebagian atau seluruhnya oleh dana UE. Laporan yang dikeluarkan oleh *European Anti-Fraud Office* (OLAF) pada

tahun 2019 menunjukkan bahwa Hungaria termasuk negara dengan jumlah rekomendasi investigasi terkait proyek pendanaan UE yang relatif tinggi, yaitu sebanyak 43 kasus (Transparency International Hungary Foundation, 2021). Data tersebut memperlihatkan adanya kontradiksi yang signifikan antara posisi Hungaria sebagai salah satu penerima manfaat dana UE terbesar dengan sikapnya yang menolak mekanisme pengawasan penggunaan dana tersebut.

Dengan demikian, penolakan Hungaria terhadap EPPO menunjukkan pola yang selektif dalam menerima integrasi supranasional. Pola selektif ini mencerminkan bentuk Euroskeptisisme yang memanfaatkan keuntungan keanggotaan UE sambil secara bersamaan menolak mekanisme akuntabilitas yang menjadi bagian dari keanggotaan tersebut.

## **2.4. Euroskeptisisme Hungaria dalam Dimensi Ekonomi**

### **2.4.1. Kebijakan Ekonomi Nasionalis Hungaria dan Intervensi Pasar Tunggal**

Pemerintahan Orbán turut segera meluncurkan perubahan besar dalam bidang ekonomi yang secara langsung menimbulkan gesekan dengan kerangka ekonomi dan hukum UE. Perubahan kebijakan tersebut tidak dapat dilepaskan dari dampak krisis finansial global 2008 yang menempatkan Hungaria di bawah pengawasan ketat mekanisme disiplin fiskal UE melalui *Excessive Deficit Procedure* (EDP) serta paket bantuan sebesar 20 miliar euro dari International Monetary Fund (IMF), UE dan World Bank (OECD, 2010; Sadecki, 2014).

Setelah meraih mayoritas dua pertiga di parlemen, Fidesz mulai menggeser orientasi kebijakan ekonomi dari pendekatan liberal yang sejalan

dengan kerangka UE menuju pendekatan yang lebih berorientasi pada kedaulatan ekonomi nasional. Salah satu langkah utamanya adalah reformasi sistem perpajakan melalui penerapan pajak penghasilan tunggal serta pengenaan pajak sektoral terhadap sektor-sektor yang didominasi perusahaan asing, seperti perbankan, energi, telekomunikasi dan bisnis ritel (Sadecki, 2014).

Selanjutnya, pemerintah juga memperluas peran negara dalam ekonomi melalui proses renasionalisasi aset strategis, termasuk pengambilalihan dana pensiun swasta dan pembelian kembali saham di sektor energi. Meskipun langkah ini berkontribusi terhadap stabilisasi fiskal dan memungkinkan Hungaria keluar dari prosedur EDP pada 2013, kebijakan tersebut juga menimbulkan ketegangan dengan prinsip liberalisasi pasar yang menjadi dasar integrasi ekonomi UE melalui penangguhan sementara sebagian dana kohesi oleh Komisi Eropa (Sadecki, 2014).

Selanjutnya, intervensi negara juga terlihat dalam kebijakan harga energi, dimana pemerintah mewajibkan perusahaan swasta untuk menurunkan tarif energi bagi konsumen (Sadecki, 2014). Secara formal, Hungaria tetap terintegrasi dalam pasar tunggal UE dan tidak memiliki hambatan hukum terhadap investasi asing. Akan tetapi, terdapat laporan yang menunjukkan adanya tekanan terhadap investor asing di beberapa sektor serta penggunaan pengecualian regulasi merger atas dasar “kepentingan strategis nasional”, khususnya dalam sektor media dan perbankan (Bertelsmann Stiftung, 2024).

Di sisi lain, kebijakan ekonomi pemerintah Hungaria juga disertai dengan retorika politik yang secara aktif membangun narasi kedaulatan ekonomi nasional sebagai respons terhadap tekanan eksternal. Ketika isu mengenai persyaratan pinjaman dari IMF beredar pada Oktober 2012, pemerintah Hungaria langsung meluncurkan kampanye dengan slogan, “Kami Tidak Akan Menyerah pada IMF!”. Narasi ini diperkuat pada Juni 2013, ketika UE menghentikan prosedur EDP terhadap Hungaria. Pemerintah Hungaria memasang iklan koran yang menyatakan bahwa UE “terpaksa” menutup kasusnya dan mengirimkan surat pribadi atas nama Perdana Menteri Orbán kepada setiap warga untuk mengabarkan “kemenangan” tersebut (Sadecki, 2014).

Dari perspektif pemerintahan Orbán, integrasi pasar tunggal tidak menghasilkan distribusi manfaat yang proposional bagi Hungaria. Sektor-sektor strategis domestik justru semakin didominasi oleh perusahaan-perusahaan besar dari negara-negara anggota inti UE yang lain, khususnya dalam bidang perbankan, energi dan ritel (Sadecki, 2014). Di saat yang bersamaan, prinsip *free movement of people* sebagai salah satu pilar pasar tunggal yang memungkinkan warga negara anggota untuk tinggal dan bekerja di negara anggota manapun tanpa diskriminasi berdasarkan kewarganegaraan (European Parliament, 2026), justru mengakibatkan keluarnya tenaga kerja terampil Hungaria dalam jumlah besar ke negara-negara UE yang lebih memiliki PDB lebih besar (Bigo, 2009). Hal ini diperparah oleh respons UE terhadap krisis finansial global yang justru berbentuk kebijakan pelemahan.

Kebijakan tersebut secara struktural melemahkan kapasitas negara-negara anggota yang lebih rentan, termasuk Hungaria, alih-alih memberikan perlindungan yang memadai (Pitty, 2022).

**Tabel 2.3.** Perbandingan Kebijakan Ekonomi Hungaria Sebelum dan Sesudah Kepemimpinan Viktor Orbán

Aspek	Pra-Orbán	Era Orbán	Kategori Euroskeptis
Orientasi ekonomi	Sejalan dengan kerangka liberal UE	Pergeseran ke kebijakan ekonomi nasionalis berbasis kedaulatan ekonomi	Penolakan terhadap nilai fundamental UE: liberalisasi pasar
Kebijakan perpajakan	Netral terhadap asal modal	Pajak sektoral yang menargetkan perusahaan asing	Penolakan terhadap nilai fundamental UE: non-diskriminasi pasar tunggal
Peran negara	Privatisasi dan liberalisasi	Renasionalisasi aset strategis	Penolakan terhadap nilai fundamental UE: pasar bebas
Intervensi pasar	Berbasis mekanisme pasar	Intervensi harga energi dan sektor keuangan	Penolakan terhadap nilai fundamental UE: pasar bebas
Relasi investor asing	Lingkungan terbuka	Tekanan terhadap investor asing dan klaim “kepentingan strategis nasional”	Pembingkaiian UE sebagai ancaman kedaulatan ekonomi nasional
Narasi ekonomi-politik	UE sebagai kerangka utama ekonomi	UE dan IMF dibangkai sebagai tekanan eksternal	Pembingkaiian UE sebagai ancaman kedaulatan

*Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber*

Meskipun demikian, Hungaria tetap mempertahankan posisinya dalam pasar tunggal UE dan terus menerima manfaat ekonomi yang signifikan, dengan rata-rata sekitar 4,3 miliar euro per tahun antara 2010 dan 2022 (Gulácsi & Kerényi, 2023). Kondisi ini menunjukkan bagaimana Hungaria tetap memanfaatkan keuntungan ekonomi dari keanggotaan UE, namun secara bersamaan membatasi penerapan prinsip-prinsip ekonomi liberal dan mekanisme pengawasan supranasional ketika dianggap bertentangan dengan kepentingan nasional.

#### **2.4.2. Resistensi Hungaria terhadap Integrasi Energi dan Pembentukan *Energy Union***

Pada Februari 2015, Komisi Eropa meluncurkan strategi *Energy Union* yang bertujuan membangun pasar energi internal yang lebih terintegrasi, meningkatkan keamanan pasokan, mendiversifikasi sumber energi, memperkuat efisiensi energi serta mendorong dekarbonisasi ekonomi. Strategi ini berkembang pasca meningkatnya ketegangan geopolitik antara UE dan Rusia pasca krisis Ukraina di tahun 2014 yang mendorong penguatan agenda diversifikasi energi di tingkat UE. Secara struktural, *Energy Union* juga mencakup usulan terkait peningkatan koordinasi dalam perjanjian energi dengan negara ketiga. Komisi Eropa mengusulkan agar negara anggota menginformasikan dan menyerahkan perjanjian antarpemerintah di bidang energi untuk ditinjau sebelum ditandatangani guna memastikan kesesuaiannya dengan hukum dan tujuan UE (Siddi, 2015).

Pemerintah Hungaria mengungkapkan keberatan terhadap arah integrasi tersebut. Resistensi pemerintahan Orbán tersebut berkaitan dengan posisi Hungaria dalam ketergantungan energi Rusia dibandingkan mayoritas negara anggota UE lainnya. Berbeda dengan negara-negara Eropa Barat yang infrastruktur energinya sudah lebih terdiversifikasi, Hungaria memiliki ketergantungan yang sangat tinggi terhadap pasokan gas dari Rusia untuk memenuhi kebutuhan energi domestik (Durakcay, 2023). Diperkirakan 65% impor gas Hungaria berasal dari Rusia yang dikirim melalui pipa Druzhba, yaitu jaringan pipa yang menyatukan pasar energi Eropa Tengah ke rantai pasokan Rusia (Cafiero, 2025). Atas dasar tersebut, Viktor Orbán menyatakan bahwa rencana *Energy Union* ini berpotensi menghambat kedaulatan nasional dan akan menimbulkan “masalah besar” bagi Hungaria (Gotev, 2015; Keating, 2015). Pemerintah menolak kewajiban untuk melaporkan dan menyerahkan perjanjian pasokan gas dengan Rusia kepada Komisi Eropa sebelum disepakati, dengan argumen bahwa liberalisasi pasar energi dan penghapusan harga energi yang diregulasi negara dapat memicu kenaikan harga utilitas serta lebih menguntungkan perusahaan multinasional dibandingkan konsumen domestik (Hargitai, 2020).

Kebijakan energi Hungaria juga ditandai dengan penguatan kerja sama energi antara Hungaria dan Rusia. Pada Februari 2015, Orbán mengumumkan bahwa Hungaria memperoleh diskon harga gas dari Rusia dan memperpanjang kontak gas Gazprom dengan Rusia. Hungaria juga mengungkapkan tidak lagi akan melakukan *reverse flow* gas Rusia ke Ukraina, meskipun mekanisme

tersebut didukung oleh UE sebagai bagian dari strategi solidaritas energi pasca aneksasi Krimea oleh Rusia (Gotev, 2015; Keating, 2015). Hal ini dikarenakan serangan Ukraina terhadap jaringan pipa tersebut yang mengancam rute transit energi Hungaria (Cafiero, 2025).

Preferensi kebijakan energi nasional juga tercermin dalam proyek ekspansi *Paks Nuclear Power Plant* (Paks II). Pada 2014, pemerintah Hungaria menandatangani perjanjian dengan perusahaan Rusia, yaitu Rosatom, untuk membangun dua reaktor nuklir baru dengan pembiayaan pinjaman dari Rusia sebesar 10 miliar euro tanpa tender terbuka (Gotev, 2015; Greilinger, 2023). Hal tersebut menjadi langkah yang bertentangan langsung dengan upaya diversifikasi pasokan energi yang menjadi inti dari agenda *Energy Union* (Greilinger, 2023).

Perkembangan setelah invasi Rusia ke Ukraina pada 2022 semakin menunjukkan perbedaan posisi antar Hungaria dan sebagian negara anggota lainnya. Ketika UE berupaya mengurangi ketergantungan energi terhadap Rusia, pemerintah Hungaria menyatakan akan tetap melanjutkan proyek Paks II serta menyampaikan kesiapannya untuk memblokir sanksi UE terhadap sektor energi nuklir Rusia (Greilinger, 2023).

**Tabel 2.4.** Posisi Kebijakan Energi Hungaria terhadap Agenda Integrasi Energi UE

<b>Isu/Kebijakan</b>	<b>Sikap/Tindakan Hungaria</b>	<b>Dimensi Euroskeptisisme</b>
<i>Energy Union</i> (2015)	Menolak kewajiban pelaporan perjanjian energi bilateral kepada Komisi Eropa	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE
Kontrak gas Gazprom (2015)	Memperbarui kontrak jangka panjang dan menghentikan mekanisme <i>reverse flow</i> gas ke Ukraina	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE
Proyek Paks II Rosatom (2014)	Menandatangani perjanjian tanpa tender terbuka	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE

*Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber*

Berdasarkan penjelasan di atas, kebijakan energi Hungaria memperlihatkan kecenderungan pemerintah untuk mempertahankan kedaulatan nasional dalam pengambilan keputusan pada sektor energi meskipun terhadap agenda integrasi energi di tingkat UE. Kebijakan-kebijakan tersebut dapat dipahami sebagai bentuk Euroskeptisisme dalam dimensi ekonomi dan energi, khususnya melalui penolakan terhadap penguatan koordinasi supranasional yang dipandang berpotensi membatasi kedaulatan kebijakan energi nasional.

## **2.5. Euroskeptisisme dalam Dimensi Kebijakan Luar Negeri dan Keamanan Bersama**

*Common Foreign and Security Policy* (CFSP) adalah kerangka utama UE dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan eksternal bersama. Sejak dirumuskan secara sistematis pada akhir 1990-an, CFSP berkontribusi pada tujuan UE untuk menjaga perdamaian, memperkuat keamanan internasional,

mempromosikan kerja sama internasional, serta menjaga nilai demokrasi, *rule of law* dan hak asasi manusia (European Commission, n.d.-a; Parliamentary Group of the Party of European Socialists, n.d.).

Melalui kerangka CFSP, keputusan pada umumnya diambil secara bulat (*unanimity*) oleh kepala pemerintahan dan menteri luar negeri negara anggota. Dengan demikian, satu negara anggota dapat menunda atau menghambat penetapan posisi bersama apabila tidak memberikan persetujuan (Parliamentary Group of the Party of European Socialists, n.d.). Meskipun demikian, pasal 24(3) *Treaty on European Union* menegaskan bahwa negara anggota wajib mendukung kebijakan luar negeri dan keamanan UE secara aktif tanpa syarat dalam semangat loyalitas dan solidaritas timbal balik (Hargitai, 2020). Dengan demikian, meskipun mekanisme CFSP memberikan ruang bagi perbedaan posisi, terdapat ekspektasi normatif yang kuat bahwa negara anggota tidak menggunakan ruang tersebut untuk secara sistematis menghambat terbentuknya kebijakan bersama.

Pemerintah Hungaria sendiri menyatakan dukungan terhadap penguatan UE melalui CFSP, sebagaimana tercantum dalam *National Security Strategy* tahun 2012 (Hargitai, 2020). Namun dalam praktiknya, posisi Hungaria dalam sejumlah isu strategis menunjukkan perbedaan dengan preferensi mayoritas negara anggota lainnya. Perbedaan tersebut terlihat dalam isu sanksi terhadap Rusia pasca aneksasi Krimea tahun 2014 dan Konflik Rusia-Ukraina 2022.

### **2.5.1. Kebijakan Hungaria terhadap Rusia Pasca Aneksasi Krimea (2014)**

Aneksasi Krimea oleh Rusia pada tahun 2014 menjadi salah satu krisis keamanan terbesar di Eropa yang menguji kebijakan luar negeri dalam

kerangka CFSP. Sebagai respons terhadap tindakan tersebut, UE mengadopsi serangkaian sanksi ekonomi dan pembatasan diplomatik terhadap Rusia yang mencakup pembekuan aset, larangan perjalanan, serta pembatasan terhadap sektor keuangan, energi dan pertahanan Rusia. Keputusan tersebut diambil melalui Dewan Uni Eropa berdasarkan prinsip *unanimity* yang menjadi dasar pengambilan keputusan dalam CFSP (Parliamentary Group of the Party of European Socialists, n.d.).

Secara formal, Hungaria turut menyetujui deklarasi bersama UE yang mengutuk aneksasi Krimea dan menegaskan dukungan terhadap kedaulatan serta integritas teritorial Ukraina. Namun pada level politik domestik, Viktor Orbán menekankan posisi netral dalam konflik tersebut dengan alasan bahwa situasi di Ukraina merupakan konflik regional yang tidak secara langsung melibatkan kewajiban pertahanan Hungaria (Sadecki, 2014). Dalam beberapa kesempatan, Orbán bahkan mengkritik kebijakan sanksi ekonomi UE terhadap Rusia dan menyebutnya sebagai langkah yang tidak efektif serta berpotensi merugikan ekonomi negara-negara anggota UE sendiri (Durakcay, 2023; Madlovics & Magyar, 2023).

Posisi Hungaria dalam krisis ini juga dipengaruhi oleh dua faktor penting. Pertama, ketergantungan energi Hungaria terhadap Rusia. Sejak awal krisis, pemerintah Hungaria menegaskan pentingnya menjaga hubungan ekonomi dan energi dengan Rusia. Diperkirakan 65% impor gas Hungaria berasal dari Rusia yang dikirim melalui pipa Druzhba, yaitu jaringan pipa yang menyatukan pasar energi Eropa Tengah ke rantai pasokan Rusia. Hal ini

menjadikan pemerintah Hungaria enggan mendukung perluasan sanksi yang berpotensi mengganggu stabilitas pasokan energi nasional (Cafiero, 2025; Durakcay, 2023; Madlovics & Magyar, 2023; Sadecki, 2014). Kedua, isu perlindungan komunitas etnis Hungaria di wilayah Zakarpattia turut membentuk sikap pemerintah yang lebih berhati-hati dalam mendukung Ukraina secara penuh. Orbán secara terbuka menyerukan agar pemerintah Ukraina memberikan hak yang lebih luas, khususnya terkait kebijakan bahasa dan pendidikan Ukraina yang dinilai membatasi hak minoritas Hungaria di wilayah tersebut (Durakcay, 2023; Sadecki, 2014; Schmidt & Glied, 2024).

**Tabel 2.5.** Posisi Kebijakan Hungaria terhadap Rusia pasca Aneksasi Krimea (2014)

Isu	Tindakan Hungaria	Kategori Euroskeptisisme
Sikap terhadap sanksi UE atas Rusia	Menyetujui sanksi formal namun secara konsisten mengkritik efektivitasnya dan menentang perluasan sanksi	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE
Posisi terhadap konflik Ukraina	Menekankan netralitas dan menolak keterlibatan langsung	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE

*Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber*

Sikap Hungaria dalam merespons krisis Krimea memperlihatkan pendekatan yang lebih menekankan kepentingan nasional dibandingkan dengan penguatan kebijakan eksternal UE. Hal ini mencerminkan bentuk Euroskeptisisme dalam kebijakan luar negeri yang mengutamakan kedaulatan kebijakan nasional daripada penguatan koordinasi eksternal dalam kerangka CFSP.

### **2.5.2. Kebijakan Hungaria terhadap Rusia dalam Konflik Rusia-Ukraina (2022)**

Invasi Rusia ke Ukraina pada Februari 2022 menandai peningkatan eskalasi dalam konflik yang telah berlangsung sejak 2014 dan kembali menguji kebijakan luar negeri bersama UE dalam kerangka CFSP. Sejak dimulainya operasi militer tersebut, mayoritas negara anggota UE bersatu dalam kebijakan bersama yang mencakup dukungan politik dan militer kepada Ukraina, penerapan sanksi ekonomi tambahan kepada Rusia, serta upaya isolasi diplomatik (Cafiero, 2025).

Posisi Hungaria menunjukkan perbedaan yang lebih tajam dibandingkan krisis 2014. Pemerintah Hungaria secara resmi menyatakan tidak akan mengirimkan senjata maupun pasukan militer ke Ukraina, serta tidak mengizinkan pengiriman senjata melalui wilayah Hungaria. Kebijakan ini dijustifikasi dengan alasan keamanan nasional dan perlindungan terhadap komunitas etnis Hungaria yang tinggal di wilayah Zakarpattia (Durakcay, 2023; Schmidt & Glied, 2024). Selain itu, invasi Rusia terjadi bertepatan dengan kampanye pemilihan umum nasional Hungaria pada tahun 2022. Hal ini menjadikan isu perang sebagai salah satu topik utama dalam dinamika politik domestik. Dalam berbagai pernyataan publik, Orbán menekankan bahwa Hungaria harus tetap berada di luar konflik militer dan menolak keterlibatan secara langsung dalam perang (Durakcay, 2023).

Selain menolak keterlibatan militer secara langsung, pemerintah Hungaria juga mengambil posisi yang lebih berhati-hati terhadap kebijakan sanksi UE kepada Rusia. Sejak tahun 2022, Hungaria beberapa kali

menggunakan posisi negosiasinya dalam Dewan UE untuk menunda atau meminta pengecualian dalam paket sanksi tertentu, khususnya yang berkaitan dengan energi. Dalam perundingan mengenai paket sanksi keenam UE pada tahun 2022 yang mencakup larangan impor minyak Rusia, Hungaria berhasil memperoleh pengecualian terhadap embargo minyak dengan alasan keamanan energi nasional. Pemerintah Hungaria juga mengkritik kebijakan sanksi tersebut dengan menyatakan bahwa sanksi energi berpotensi memperburuk krisis ekonomi di Eropa serta meningkatkan harga produk energi secara signifikan (Cafiero, 2025; Durakcay, 2023).

Meskipun demikian, Hungaria tetap secara formal mendukung sejumlah keputusan bersama UE terkait konflik tersebut, termasuk menyetujui sejumlah paket sanksi UE terhadap Rusia serta mendukung resolusi internasional yang mengutuk agresi Rusia dalam forum Perserikatan Bangsa-Bangsa (Cafiero, 2025). Namun dalam praktiknya, pemerintah Hungaria sering berupaya memperlambat proses pengambilan keputusan atau menegosiasikan pengecualian terhadap kebijakan tertentu yang dianggap bertentangan dengan kepentingan nasionalnya. Sikap ini terlihat dalam upaya Hungaria untuk melunakkan beberapa sanksi serta dalam penggunaan dalam proses negosiasi kebijakan UE (Madlovics & Magyar, 2023; Schmidt & Glied, 2024).

**Tabel 2.6.** Posisi Kebijakan Hungaria terhadap Konflik Rusia-Ukraina (2022)

Isu	Tindakan Hungaria	Kategori Euroskeptisisme
Dukungan militer kepada Ukraina	Menolak pengiriman senjata ke dan melalui wilayah Hungaria	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE: penolakan solidaritas kebijakan pertahanan bersama
Sikap terhadap sanksi energi UE	Memperoleh pengecualian embargo minyak dan mengkritik sanksi energi secara terbuka	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE: pelemahan kebijakan sanksi kolektif
Proses pengambilan keputusan di Dewan UE	Menunda dan memperlemah sejumlah keputusan bersama UE terkait Rusia	Resistensi terhadap mekanisme supranasional UE: penggunaan hak veto sebagai instrumen penentangan

*Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber*

Sikap Hungaria dalam kedua krisis tersebut dipengaruhi oleh bagaimana pemerintahan Orbán memandang mekanisme pengambilan keputusan CFSP. Kebijakan sanksi yang dirancang dan didorong oleh negara-negara anggota Eropa Barat dinilai tidak mempertimbangkan secara memadai dampak ekonomi yang harus ditanggung oleh negara-negara dengan ketergantungan tinggi terhadap sumber energi Rusia, seperti Hungaria (Cafiero, 2025; Durakcay, 2023). Hungaria diperkirakan memiliki ketergantungan impor gas terhadap Rusia sebesar 65% yang dikirim melalui pipa Druzhba, yaitu jaringan pipa yang menyatukan pasar energi Eropa Tengah ke rantai pasokan Rusia. Pada Agustus 2025, Ukraina menyerang pipa tersebut sebanyak tiga kali sebagai balasan atas serangan Rusia terhadap Ukraina. Insiden tersebut menyoroti kerentanan rute transit energi Hungaria, tetapi juga kompleksitas geopolitik Hungaria dengan posisinya sebagai perantara di kawasan tersebut

(Cafiero, 2025). Di samping itu, pemerintahan Orbán juga memandang bahwa isu perlindungan komunitas etnis Hungaria di Zakarpattia tidak mendapatkan perhatian yang cukup dalam proses pengambilan keputusan bersama UE terkait konflik tersebut (Schmidt & Glied, 2024).

Sikap Hungaria terhadap konflik Rusia-Ukraina sejak 2022 memperlihatkan eskalasi dari pola yang telah terlihat sejak krisis Krimea di tahun 2014. Pola eskalasi ini mencerminkan bentuk Euroskeptisisme dalam kebijakan luar negeri yang semakin tegas dalam menempatkan kedaulatan kebijakan nasional di atas solidaritas kolektif UE dalam kerangka CFSP.

## **2.6. Euroskeptisisme Hungaria dalam Menghadapi Krisis Bersama di Uni Eropa**

### **2.6.1. Penolakan Hungaria terhadap Sistem Kuota Migran Uni Eropa (2015)**

Periode 2014-2016 menandai salah satu krisis terbesar yang dihadapi UE sejak berakhirnya Perang Dingin, yaitu lonjakan arus migran dan pengungsi, terutama akibat perang saudara Suriah yang merupakan bagian dari gelombang *Arab Spring* sejak 2011. Data Eurostat menunjukkan bahwa sekitar 1,3 juta permohonan suaka diajukan di negara-negara anggota UE, sementara lebih dari 200.000 migran juga tercatat memasuki wilayah Eropa melalui rute Laut Mediterania pada 2016 (Vadhanavisala, 2020).

Untuk merespons situasi tersebut, Komisi Eropa mengusulkan skema relokasi pengungsi berdasarkan prinsip solidaritas antarnegara anggota. Pada 2015, UE memperkenalkan kebijakan redistribusi sekitar 160.000 pencari suaka dari Yunani, Italia dan Hungaria ke negara-negara anggota lainnya

dengan menggunakan formula distribusi yang mempertimbangkan ukuran populasi, tingkat produk domestik bruto, jumlah pemohon suaka sebelumnya, serta tingkat pengangguran masing-masing negara (European Commission, 2015; Vadhanavisala, 2020).

Pemerintah Hungaria secara terbuka menolak sistem kuota relokasi tersebut dengan alasan bahwa kebijakan penerimaan migran bersangkutan dengan kedaulatan nasional. Hungaria kemudian menggugat keputusan relokasi tersebut ke Mahkamah UE dengan argumen bahwa kebijakan tersebut mengabaikan hak negara anggota untuk menentukan kebijakan migrasinya sendiri. Meskipun demikian, Mahkamah UE pada akhirnya memutuskan bahwa kewajiban relokasi tetap sah dan mengikat bagi negara anggota (Vadhanavisala, 2020).

Penolakan Hungaria terhadap skema relokasi tersebut tidak dapat dilepaskan dari konteks bagaimana Hungaria memandang mekanisme solidaritas UE dalam krisis migrasi. Dari perspektif pemerintahan Orbán, formula distribusi kuota yang dirancang oleh Komisi Eropa tidak mempertimbangkan perbedaan kapasitas dan kondisi spesifik antara negara-negara anggota, khususnya perbedaan antara negara Eropa Barat yang memiliki infrastruktur penerimaan imigran yang lebih maju dibandingkan dengan negara Eropa Tengah dan Timur yang kurang memiliki pengalaman dalam hal tersebut (Vadhanavisala, 2020).

Lebih lanjut lagi, penolakan ini berkaitan dengan kekhawatiran terhadap salah satu prinsip fundamental UE, yaitu *free movement of workers*. Prinsip ini

memungkinkan warga negara anggota untuk tinggal dan bekerja di negara anggota manapun tanpa diskriminasi berdasarkan kewarganegaraan (European Parliament, 2026). Dalam kasus Hungaria, prinsip tersebut dipersepsikan sebagai ancaman terhadap pasar tenaga kerja domestik karena arus masuk pekerja dari negara-negara anggota lain dianggap berpotensi mempersempit ketersediaan lapangan kerja bagi warga Hungaria sendiri. Selanjutnya, prinsip tersebut juga memungkinkan keluarnya tenaga kerja terampil Hungaria dalam jumlah besar ke negara-negara anggota yang memiliki PDB lebih besar. Dalam hal ini, Hungaria menggunakan retorika keamanan dan perlindungan kepentingan nasional sebagai justifikasi untuk mempertanyakan prinsip *free movement* efektivitas dari lembaga UE itu sendiri (Bigo, 2009).

Krisis migran dibingkai sebagai ancaman terhadap keamanan ekonomi, identitas budaya dan kedaulatan negara. Orbán menekankan bahwa arus migrasi berpotensi mengubah identitas budaya Eropa serta mengancam nilai-nilai Kristen yang dianggap sebagai fondasi dari masyarakat Hungaria (Sata, 2023; Vadhanavisala, 2020). Narasi tersebut diperkuat melalui berbagai instrumen politik domestik. Pada 2015, pemerintah Hungaria meluncurkan konsultasi nasional dan kampanye berskala nasional yang mengaitkan migrasi dengan ancaman keamanan dan ekonomi domestik. Selanjutnya, pemerintah juga menyelenggarakan referendum mengenai sistem kuota migran pada Oktober 2016 yang menunjukkan penolakan tinggi terhadap sistem tersebut. Meskipun tingkat partisipasi dalam referendum tersebut tidak mencapai ambang batas yang diperlukan untuk menjadikannya mengikat secara hukum,

pemerintah tetap menggunakan hasil referendum tersebut sebagai legitimasi untuk mempertahankan penolakannya (Hargitai, 2020; Mendelski, 2019).

Pada saat yang bersamaan, pemerintah Hungaria juga melakukan perubahan terhadap kebijakan suaka nasional. Pada 2015, pemerintah mengamandemen Undang-Undang Suaka dengan membatasi akses prosedur suaka bagi pencari suaka yang memasuki Hungaria melalui negara yang dikategorikan sebagai “aman”, termasuk Serbia dan Makedonia Utara. Kebijakan ini secara efektif membatasi sebagian besar permohonan suaka yang diajukan oleh migran yang memasuki wilayah Hungaria melalui rute Balkan (Mendelski, 2019). Pemerintah juga memperkuat kontrol perbatasan melalui pembangunan pagar perbatasan sepanjang 175 kilometer di perbatasan Hungaria–Serbia yang kemudian diperluas ke perbatasan dengan Kroasia, disertai dengan pembentukan sistem *transit zone* untuk memproses permohonan suaka di wilayah perbatasan dalam kondisi yang ketat (Amnesty International, 2016).

Langkah-langkah tersebut memicu kritik dari berbagai organisasi hak asasi manusia serta institusi UE, yang menyebutkan adanya praktik penahanan terhadap para pencari suaka dan pembatasan akses terhadap prosedur suaka yang dianggap bertentangan dengan kewajiban perlindungan pengungsi dalam hukum internasional (Amnesty International, 2016; Mendelski, 2019). Krisis migran 2015 mencerminkan bentuk euroskeptisme dalam kebijakan bersama, dimana pemerintah tidak hanya menolak mekanisme solidaritas UE, tetapi juga secara aktif mengabaikan putusan Mahkamah UE dan membangun narasi

domestik yang memposisikan kebijakan UE sebagai ancaman terhadap kedaulatan dan identitas nasional. Bagi pemerintahan Orbán, skema relokasi yang diusulkan UE tidak hanya dipandang sebagai sebuah kebijakan migrasi semata, tetapi juga sebagai perpanjangan dari prinsip *free movement* yang dianggap tidak sejalan dengan kepentingan dan kondisi domestik Hungaria.

### **2.6.2. Kebijakan Hungaria terhadap Krisis Kesehatan COVID-19**

Pandemi COVID-19 yang mulai menyebar di Eropa pada awal 2020 menjadi krisis bersama yang menuntut koordinasi lintas negara anggota UE. Situasi tersebut mendorong UE untuk memperkuat kerja sama di tingkat kawasan, termasuk dalam hal pengadaan vaksin bersama dan koordinasi kebijakan kesehatan publik antar negara anggota (Hloušek & Havlík, 2023). Namun, respons Hungaria terhadap pandemi menunjukkan dua pola yang mencerminkan sikap euroskeptis, yaitu melalui perluasan kekuasaan eksekutif yang dikritik keras oleh institusi UE dan pengadaan vaksin di luar kerangka kebijakan kesehatan bersama UE.

Pada Maret 2020, parlemen Hungaria mengesahkan UU *Enabling Act* yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengambil langkah darurat, termasuk menanggihkan atau mencabut ketentuan undang-undang tanpa persetujuan parlemen selama krisis berlangsung (Kovács, 2020). UU tersebut juga memuat ketentuan yang mengkriminalisasi penyebaran informasi yang dianggap menghambat upaya penanggulangan pandemi. Sekretaris Jenderal Majelis Eropa dan Presiden UE merespons kebijakan ini dengan mengeluarkan pernyataan bahwa langkah yang dilakukan Hungaria merupakan

ancaman serius terhadap nilai-nilai hak asasi manusia, demokratis dan prinsip *rule of law* yang menjadi fondasi UE (Council of Europe, 2020; European Commission, 2020).

Pola euroskeptis kedua terlihat dalam kebijakan pengadaan vaksin. Pemerintah Hungaria secara terbuka mengkritik program vaksinasi UE yang dianggap terlalu lambat (DW, 2021; Éltető & Szemlér, 2023; Hloušek & Havlík, 2023; Walker, 2021). Kritik ini didasari atas kinerja UE yang dinilai tidak siap menghadapi pandemi, sebagian akibat kegagalan institusional jangka panjang dan melemahnya kapasitas sistem kesehatan publik di berbagai negara anggota akibat kebijakan penghematan. Keterlambatan distribusi vaksin pada bulan-bulan kritis awal 2021 menunjukkan keterbatasan mekanisme koordinasi supranasional UE dalam merespons krisis secara cepat (Pitty, 2022).

Sebagai respons, pada Januari 2021 pemerintah Hungaria memberikan izin darurat terhadap penggunaan vaksin Sputnik V yang dikembangkan oleh Rusia meskipun vaksin tersebut belum memperoleh persetujuan dari *European Medicines Agency* (EMA). Selanjutnya pada Februari 2021, pemerintah juga memberikan persetujuan darurat terhadap vaksin Sinopharm dari Tiongkok (DW, 2021; Kraemer & Janda, 2021). Keputusan ini menjadikan Hungaria sebagai negara anggota UE pertama yang menggunakan vaksin dari luar kerangka regulasi EMA dan kebijakan vaksin bersama milik UE (Kraemer & Janda, 2021). Pemerintah menegaskan bahwa pendekatan tersebut menjadi langkah penting untuk melindungi kesehatan masyarakat dan memungkinkan

Hungaria untuk mempercepat program vaksinasi tanpa bergantung sepenuhnya pada distribusi vaksin UE (Hloušek & Havlík, 2023).

Respons Hungaria terhadap pandemi COVID-19 tersebut menunjukkan dua dimensi euroskeptisme yang saling memperkuat. Kedua pola di atas secara bersama-sama mencerminkan bentuk Euroskeptisisme yang memanfaatkan momen krisis untuk menegaskan kedaulatan nasional sekaligus mempertanyakan efektivitas respons kolektif UE.

Berdasarkan uraian terkait sikap-sikap euroskeptis pemerintahan Orbán dalam berbagai dimensi kebijakan yang telah dipaparkan di atas, Euroskeptisisme Hungaria dapat dikategorikan sebagai *soft euroscepticism* dalam tipologi Taggart & Szczerbiak (2002). Dalam kasus ini, Hungaria tidak menolak keanggotaan secara keseluruhan. Hal ini terbukti dari keputusan Hungaria untuk bertahan sebagai anggota UE dan terus menerima manfaat finansial keanggotaan senilai 4,3 miliar euro per tahun (Gulácsi & Kerényi, 2023). Hungaria justru menunjukkan penolakan terhadap aspek-aspek tertentu dari kebijakan, nilai dan mekanisme supranasional UE yang dianggap mengancam kedaulatan nasional, nilai dan kepentingan ekonomi Hungaria. Lebih lanjut lagi, Euroskeptisisme Hungaria memiliki sifat yang multidimensional, mencakup penolakan terhadap kebijakan-kebijakan tertentu, penolakan terhadap nilai-nilai fundamental UE, serta penggambaran UE sebagai aktor eksternal yang mengancam kedaulatan nasional.

Selanjutnya, implikasi dari keseluruhan sikap euroskeptis tersebut terhadap hubungan keanggotaan Hungaria pada UE akan dianalisis pada bab selanjutnya

menggunakan empat aspek mekanisme *spillback* dalam kerangka teori neofungsionalisme Schmitter & Lefkofridi (2016), yaitu melemahnya interdependensi dan konvergensi ekonomi, delegitimasi publik dan politisasi integrasi, peningkatan konflik hukum dan penentangan terhadap otoritas supranasional serta respons terhadap bersama dalam situasi krisis.