

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Runtuhnya Blok Timur pada akhir 1980-an membuka babak baru dalam sejarah politik Hungaria. Negara yang selama empat dekade berada di bawah sistem partai tunggal itu harus menata ulang hampir seluruh sendi kehidupannya bernegara dalam waktu singkat. Offe (1991) menyebut situasi yang dihadapi negara-negara Eropa Tengah dan Timur saat itu sebagai *triple transition*, yaitu transisi yang berlangsung serentak pada tiga ranah: pembangunan demokrasi politik, peralihan ke ekonomi pasar, dan perumusan ulang identitas negara. Bagi Hungaria, ranah ketiga berarti menggeser arah kebijakan luar negeri dari Moskow ke Barat. Pemilihan umum bebas pertama pada Maret dan April 1990 kemudian menghasilkan pemerintahan koalisi konservatif di bawah József Antall. Meski demikian, Ágh (2016) mengingatkan bahwa perubahan prosedur tidak otomatis diikuti perubahan budaya politik. Lembaga-lembaga demokratis memang berdiri, tetapi nilai-nilai demokrasi liberal belum berakar kuat di masyarakat yang lama hidup di bawah ideologi sosialis.

Dinamika politik Hungaria sepanjang 1990-an ditandai pergantian kekuasaan yang cukup teratur antara kubu kiri dan kanan. Pemerintahan sosialis-liberal Gyula Horn (1994–1998) menjalankan program penghematan dan privatisasi yang keras, sedangkan pemerintahan pertama Viktor Orbán (1998–2002) mulai menonjolkan warna nasionalis (Krekó & Enyedi, 2018). Menariknya, siapa pun yang berkuasa, orientasi ke Barat tetap dipegang. Hungaria menjadi anggota NATO pada Maret 1999, lalu resmi bergabung dengan Uni Eropa (UE) pada 1 Mei

2004 bersama tujuh negara Eropa Tengah dan Timur lainnya. Dalam kerangka Schimmelfennig dan Sedelmeier (2005), proses akses ini bekerja lewat mekanisme insentif eksternal: janji keanggotaan membuat pemerintah calon anggota bersedia menyesuaikan hukum dan kelembagaannya dengan *acquis communautaire*. Persoalannya, daya dorong insentif tersebut paling kuat sebelum keanggotaan diraih. Setelah Hungaria resmi masuk, "jangkar eksternal" itu tidak lagi sekuat sebelumnya.

Hubungan Hungaria dengan UE kemudian bergeser, dari sikap antusias pada awal keanggotaan menjadi sikap yang semakin kritis dan selektif. Pada periode 2004–2010, pemerintah masih berupaya menyesuaikan kebijakan domestik dengan standar UE dan memanfaatkan dana struktural untuk mengejar ketertinggalan ekonomi (Szelényi & Csillag, 2015). Krisis keuangan global 2008–2009 mengubah suasana itu. Hungaria menjadi salah satu negara anggota yang paling terpukul karena tingginya utang dalam mata uang asing, sampai-sampai harus meminta pinjaman darurat dari Dana Moneter Internasional (IMF) dan UE. Krisis ini meruntuhkan kredibilitas Partai Sosialis Hungaria (MSZP) yang berkuasa sejak 2002 dan memberi ruang bagi narasi yang mempertanyakan manfaat integrasi Eropa (Bátory, 2016). Pemilu April 2010 akhirnya dimenangkan koalisi Fidesz-KDNP dengan mayoritas dua pertiga kursi parlemen. Bozóki dan Hegedűs (2018) mencatat bahwa sejak saat itu konsensus pro-Eropa yang dijaga elite Hungaria selama dua dekade mulai retak. Pengesahan konstitusi baru (*Alaptörvény* atau *Fundamental Law*) pada 2011 memicu benturan pertama dengan institusi UE, terutama soal independensi peradilan dan kebebasan media (Kelemen, 2020).

Benturan itu kemudian merembet ke isu migrasi, energi, hak kelompok minoritas, hingga perang Rusia-Ukraina.

Viktor Orbán sendiri adalah figur dengan perjalanan politik yang tidak biasa. Ia memulai karier sebagai aktivis mahasiswa liberal antikomunis dan termasuk salah satu pendiri Fidesz (*Fiatal Demokraták Szövetsége*, Aliansi Pemuda Demokrat) pada 1988 (Lendvai, 2017). Setelah hasil buruk pada pemilu 1994, Orbán membawa Fidesz berpindah haluan ke konservatisme nasional untuk mengisi kekosongan di kubu kanan yang saat itu terpecah-pecah (Krekó & Enyedi, 2018). Masa jabatan pertamanya sebagai perdana menteri sudah memperlihatkan kecenderungan memusatkan kekuasaan, walaupun masih dalam batas demokrasi liberal. Dua kekalahan beruntun pada 2002 dan 2006 justru mempercepat perubahan Fidesz menjadi gerakan populis-nasionalis yang menempatkan "elite" dan "liberalisme" sebagai lawan (Szilágyi & Bozóki, 2015). Kesempatan emas datang pada September 2006, ketika rekaman pidato internal Perdana Menteri Ferenc Gyurcsány bocor ke publik. Dalam rekaman itu Gyurcsány mengakui bahwa pemerintahnya telah membohongi publik tentang kondisi ekonomi. Gelombang protes pun pecah dan kepercayaan terhadap elite yang berkuasa merosot tajam. Kombinasi skandal tersebut dan krisis 2008 mengantarkan Orbán pada kemenangan besar tahun 2010. Menurut Kornai (2015), kemenangan itu kemudian dipakai untuk melakukan "putar balik" dari demokrasi: konstitusi ditulis ulang tanpa melibatkan oposisi secara berarti, peradilan direorganisasi, dan lanskap media dikuasai. Orbán menyebut tatanan baru ini sebagai "Sistem Kerja Sama Nasional" (*Nemzeti Együttműködés Rendszere*, NER) dan pada 2014 secara terbuka menamainya "demokrasi iliberal" (Bozóki & Hegedűs, 2018).

Perubahan di Hungaria berkaitan erat dengan fenomena yang dalam studi Eropa dikenal sebagai *de-Europeanization*. Istilah ini lahir sebagai kebalikan dari *Europeanization*, yakni proses ketika aturan, prosedur, paradigma kebijakan, dan norma yang dirumuskan di tingkat UE diserap ke dalam wacana, identitas, struktur politik, serta kebijakan publik di negara anggota (Radaelli, 2003). *De-Europeanization* menunjuk arah sebaliknya: melemahnya UE sebagai rujukan normatif dan politik dalam perdebatan domestik (Aydın-Düzgit & Kaliber, 2016), termasuk dalam perumusan kebijakan luar negeri (Müller dkk., 2021). Ágh (2016) memandang Hungaria sebagai "skenario terburuk" dari kemunduran demokrasi di Eropa Tengah dan Timur, yang ditandai pengikisan lembaga demokratis, menyempitnya pluralisme, dan lumpuhnya mekanisme *checks and balances*. Di Hungaria, gejala ini tampak dalam setidaknya tiga bentuk. Pertama, retorika yang menampilkan "Brussel" sebagai kekuatan luar yang mengancam kedaulatan. Kedua, penolakan selektif terhadap kebijakan dan nilai UE yang tidak sejalan dengan agenda pemerintah. Ketiga, upaya membangun alternatif politik dan ekonomi di luar arus utama Eropa. Gejala serupa terlihat di Polandia pada masa pemerintahan Partai Hukum dan Keadilan (PiS) 2015–2023 sehingga kedua negara kerap dianggap membentuk poros iliberal di dalam UE (Kelemen, 2020). Cianetti dkk. (2018) mengingatkan agar gejala ini tidak dibaca semata sebagai ulah segelintir pemimpin. Kekecewaan terhadap hasil transisi ekonomi, dampak krisis 2008, serta sikap UE yang tidak konsisten dalam menegakkan nilai-nilainya sendiri setelah aksesinya ikut menyuburkan kemunduran tersebut.

Pengaruh Orbán melampaui ukuran Hungaria yang sebenarnya hanya negara menengah berpenduduk sekitar sepuluh juta jiwa. Di dalam negeri, ia

berhasil membangun apa yang Scheppelle (2018) sebut sebagai *autocratic legalism*, yaitu penggunaan instrumen hukum yang sah secara formal untuk melemahkan pembatasan terhadap kekuasaan. Fidesz memenangi empat pemilu berturut-turut (2010, 2014, 2018, dan 2022), setiap kali dengan mayoritas dua pertiga kursi. Keberhasilan itu sempat dianggap sebagai bukti bahwa model politik yang memisahkan demokrasi elektoral dari liberalisme bisa bertahan lama di dalam UE, sebelum Fidesz akhirnya kalah dari Partai Tisza pada pemilu April 2026. Di tingkat regional, Orbán tampil sebagai juru bicara visi Eropa yang bertumpu pada kedaulatan nasional, nilai-nilai tradisional, dan identitas Kristen, yang ia hadapkan dengan liberalisme Brussel (Krekó & Enyedi, 2018). Lewat Kelompok Visegrád, Hungaria ikut menggalang penolakan terhadap kuota pengungsi UE. Pengaruhnya bahkan menjangkau gerakan populis kanan di luar Eropa Tengah. Mos dan Piovezan (2024) menunjukkan bahwa Orbán dengan sengaja menawarkan pengalaman Hungaria sebagai "cetak biru" bagi kaum populis di negara lain, sementara banyak politisi populis memang menjadikan Budapest sebagai rujukan.

Dari sudut pandang teoretis, kasus Hungaria juga menarik karena memperlihatkan bagaimana kepemimpinan politik, lembaga, dan faktor struktural saling memengaruhi. Levitsky dan Way (2020) memasukkan Hungaria ke dalam gelombang baru *competitive authoritarianism*, yaitu rezim yang tetap menggelar pemilu yang sungguh-sungguh diperebutkan, tetapi arena persaingannya sudah dimiringkan untuk menguntungkan petahana. Diamond (2021) menempatkan kasus ini dalam tren kemunduran demokrasi global yang lebih luas. Krastev dan Holmes (2019) memberi penjelasan yang lebih kultural: setelah 1989 negara-negara Eropa Tengah diminta meniru model Barat, dan kewajiban meniru itu lama-kelamaan

memunculkan rasa tersinggung yang dimanfaatkan oleh pemimpin seperti Orbán. Hal ini tampak dari kebijakan pemerintah Hungaria yang memadukan keterbukaan ekonomi dengan konservatisme sosial dan nasionalisme politik. Dalam kebijakan luar negeri, Visnovitz dan Jenne (2021) menemukan bahwa argumentasi populis dipakai secara konsisten untuk membenarkan langkah-langkah Hungaria, baik ketika berhadapan dengan UE maupun ketika mendekat ke Rusia dan Tiongkok.

Relevansi persoalan ini semakin terasa setelah 2022. Invasi Rusia ke Ukraina menempatkan Hungaria pada posisi yang berbeda dari mayoritas negara anggota. Pemerintah Orbán menolak mengirim senjata ke Ukraina, berulang kali mengancam memveto keputusan UE yang memerlukan suara bulat, dan tetap menjaga hubungan energi dengan Moskow (Ádám, 2023). Pada saat yang sama, UE untuk pertama kalinya menjalankan mekanisme kondisionalitas *rule of law* terhadap Hungaria dan membekukan miliaran euro dana yang menjadi hak negara tersebut. Ketegangan mencapai titik yang sangat terlihat pada paruh kedua 2024, ketika Hungaria memegang jabatan Presidensi Dewan UE sambil melakukan kunjungan "misi perdamaian" ke Moskow dan Beijing tanpa mandat dari UE. Rangkaian peristiwa ini menunjukkan bahwa hubungan Hungaria dan UE tidak lagi dapat dijelaskan hanya sebagai perbedaan pendapat biasa antara negara anggota dan lembaga supranasional.

Bagi kajian Hubungan Internasional, kasus Hungaria juga penting karena menyentuh persoalan klasik tentang hubungan antara negara berdaulat dan organisasi regional. UE adalah organisasi regional yang integrasinya paling maju. UE memiliki hukum yang mengikat, pengadilan sendiri, dan anggaran bersama yang besar. Jika organisasi dengan perangkat sekuat itu masih kesulitan

menghadapi satu negara anggota yang menolak nilai-nilai bersamanya, persoalan ini jelas bukan sekadar urusan internal Eropa. Kasus ini memperlihatkan batas kemampuan lembaga supranasional ketika berhadapan dengan pemimpin nasional yang pandai memanfaatkan sentimen kedaulatan. Bagi pembaca di Indonesia, persoalan ini juga dapat menjadi cermin. ASEAN dibangun di atas prinsip nonintervensi dan musyawarah yang sangat berbeda dari model UE, tetapi pertanyaan dasarnya serupa: sejauh mana sebuah organisasi regional dapat menjaga nilai bersama tanpa mengorbankan kedaulatan anggotanya? Perbandingan ini tidak menjadi fokus penelitian, tetapi ikut melatarbelakangi ketertarikan penulis pada topik ini.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis melihat perlunya kajian yang menghubungkan tiga hal sekaligus: gaya dan karakter kepemimpinan Orbán, kebijakan luar negeri yang bercorak *de-Europeanization*, dan akibatnya terhadap hubungan Hungaria dengan UE. Selama ini ketiga hal tersebut lebih sering dibahas secara terpisah. Karena itu, penulis mengangkat penelitian berjudul **"Kepemimpinan Viktor Orbán di Hungaria: *De-Europeanization* dan Pengaruhnya terhadap Hubungan Hungaria-Uni Eropa"**.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, penelitian ini berangkat dari satu pertanyaan besar, yaitu bagaimana kepemimpinan Viktor Orbán mendorong kebijakan *de-Europeanization* dan bagaimana kebijakan tersebut memengaruhi hubungan Hungaria dengan Uni Eropa. Pertanyaan besar ini kemudian dirinci ke dalam empat rumusan masalah berikut.

1. Bagaimana perjalanan politik Viktor Orbán dari aktivis liberal menjadi tokoh nasionalis-konservatif?
2. Bagaimana karakteristik kepemimpinan Viktor Orbán dan pengaruhnya terhadap dinamika demokrasi dan otoritarianisme di Eropa Tengah?
3. Bagaimana arah kebijakan luar negeri Hungaria di bawah kepemimpinan Viktor Orbán?
4. Bagaimana pengaruh kepemimpinan Viktor Orbán melalui kebijakan *de-Europeanization* terhadap hubungan Hungaria-Uni Eropa?

Keempat rumusan masalah tersebut disusun secara berurutan. Rumusan pertama dan kedua berkaitan dengan sisi aktor, yaitu siapa Orbán dan bagaimana ia memimpin. Rumusan ketiga berkaitan dengan kebijakan yang dihasilkan kepemimpinan tersebut. Rumusan keempat berkaitan dengan akibat kebijakan itu terhadap hubungan Hungaria-UE. Dengan susunan ini, jawaban atas setiap rumusan menjadi pijakan bagi rumusan berikutnya.

1.3 Pembatasan Masalah

Agar pembahasan tidak melebar, penulis membatasi penelitian ini pada beberapa hal. Pertama, dari segi waktu, penelitian mencakup periode 2010–2024, yaitu sejak Orbán kembali menjabat perdana menteri hingga berakhirnya Presidensi Hungaria di Dewan UE pada Desember 2024. Rentang ini dipilih karena seluruh kebijakan yang menjadi pokok kajian, mulai dari konstitusi baru, krisis migrasi, sengketa *rule of law*, hingga sikap Hungaria terhadap perang Ukraina, berlangsung pada periode tersebut. Perkembangan sesudahnya, termasuk kekalahan Fidesz dalam pemilu 12 April 2026, hanya disinggung sebagai catatan dan tidak dianalisis secara mendalam.

Kedua, dari segi aktor, fokus penelitian ada pada Viktor Orbán sebagai pemimpin pemerintahan beserta kebijakan yang lahir di bawah kepemimpinannya. Aktor lain, seperti menteri luar negeri, partai Fidesz, atau lembaga-lembaga UE, dibahas sejauh berkaitan dengan kebijakan tersebut. Ketiga, dari segi substansi, hubungan Hungaria-UE dianalisis pada empat dimensi: supremasi hukum dan nilai demokrasi, kebijakan migrasi, kohesi dan tata kelola UE, serta identitas nasional dan dinamika domestik. Hubungan Hungaria dengan Rusia, Tiongkok, dan negara-negara Kelompok Visegrád dibahas sepanjang berpengaruh terhadap hubungan Hungaria dengan UE, bukan sebagai hubungan bilateral yang berdiri sendiri.

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. mengidentifikasi perjalanan politik Viktor Orbán dari aktivis liberal menjadi tokoh nasionalis-konservatif;
2. mengidentifikasi karakteristik kepemimpinan Viktor Orbán dan pengaruhnya terhadap dinamika demokrasi dan otoritarianisme di Eropa Tengah;
3. menganalisis arah kebijakan luar negeri Hungaria di bawah kepemimpinan Viktor Orbán; dan
4. mengevaluasi pengaruh kebijakan *de-Europeanization* terhadap hubungan Hungaria-Uni Eropa.

1.4.2 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberi kegunaan sebagai berikut.

1. Kegunaan teoretis. Penelitian ini mencoba memperkaya kajian tentang *de-Europeanization* dengan menempatkan kepemimpinan politik sebagai faktor

penjelas. Studi-studi sebelumnya banyak menjelaskan *de-Europeanization* dari sisi struktur, misalnya krisis ekonomi atau kelemahan desain kelembagaan UE. Melalui kasus Hungaria, penelitian ini menunjukkan bagaimana seorang pemimpin dapat memanfaatkan ketegangan antara integrasi supranasional dan aspirasi nasional untuk mengubah arah kebijakan luar negeri negaranya. Dengan cara ini, penelitian ini juga ikut mempertanyakan anggapan bahwa integrasi Eropa selalu bergerak ke satu arah dan tidak dapat berbalik.

2. Kegunaan praktis:

- a) sebagai salah satu syarat kelulusan pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pasundan;
- b) sebagai bahan bacaan bagi masyarakat umum dan pemerhati hubungan internasional untuk memahami dinamika politik di Eropa, khususnya hubungan antara negara anggota dan Uni Eropa; dan
- c) sebagai rujukan awal bagi mahasiswa atau peneliti lain yang hendak mengkaji topik serupa, misalnya populisme, kepemimpinan, atau integrasi regional.

1.5 Kerangka Teoretis-Konseptual

Untuk menjawab rumusan masalah, penelitian ini memakai empat pijakan teoretis dan konseptual yang saling terhubung. Teori kepemimpinan transformasional dipakai untuk membaca karakter kepemimpinan Orbán. Pendekatan Analisis Kebijakan Luar Negeri (*Foreign Policy Analysis*) dipakai untuk menjelaskan bagaimana karakter pemimpin dan pertimbangan politik

domestik diterjemahkan menjadi kebijakan luar negeri. Konsep *de-Europeanization* dipakai untuk mengukur arah kebijakan tersebut terhadap UE. Adapun konsep mobilisasi publik dipakai untuk menjelaskan bagaimana kebijakan tersebut memperoleh dukungan di dalam negeri. Masing-masing diuraikan di bawah ini.

1.5.1 Kepemimpinan Transformasional

Dalam kajian hubungan internasional, pemimpin lama diperlakukan sebagai variabel pelengkap. Pendekatan struktural cenderung melihat negara sebagai aktor rasional yang perilakunya ditentukan oleh distribusi kekuatan di sistem internasional. Hermann dan Hagan (1998) menentang pandangan tersebut. Menurut mereka, siapa yang memimpin sangat menentukan, sebab pemimpinlah yang menafsirkan tekanan dari luar maupun dari dalam negeri dan memutuskan cara menanggapinya. Hermann dkk. (2001) kemudian menunjukkan bahwa pengaruh individu terhadap kebijakan luar negeri semakin besar ketika kekuasaan terpusat pada satu orang dan pemimpin tersebut memiliki minat yang kuat terhadap urusan luar negeri. Kedua syarat itu terpenuhi dalam kasus Hungaria di bawah Orbán.

Salah satu kerangka yang paling sering dipakai untuk memahami pemimpin yang mampu mengubah arah organisasi atau negara adalah teori kepemimpinan transformasional. Burns (1978) membedakan dua tipe kepemimpinan. Kepemimpinan transaksional bekerja melalui pertukaran, misalnya dukungan ditukar dengan imbalan. Kepemimpinan transformasional bekerja pada tingkat yang lebih dalam, yaitu nilai, identitas, dan aspirasi pengikut, sehingga yang berubah bukan hanya perilaku tetapi juga cara pengikut memaknai diri dan tujuan bersamanya. Bass dan Riggio (2006) kemudian merinci kepemimpinan

transformatif ke dalam empat komponen yang sering disingkat "empat I", yaitu *idealized influence*, *inspirational motivation*, *intellectual stimulation*, dan *individualized consideration*.

Idealized influence (pengaruh ideal) merujuk pada kemampuan pemimpin menjadi panutan. Pemimpin dipandang memiliki keberanian, keyakinan diri, dan komitmen moral sehingga pengikut ingin mengidentifikasi diri dengannya. *Inspirational motivation* (motivasi inspirasional) adalah kemampuan merumuskan visi masa depan yang menggugah dan memberi makna pada perjuangan bersama. *Intellectual stimulation* (stimulasi intelektual) adalah kemampuan mengajak pengikut melihat persoalan dengan cara baru dan mempertanyakan asumsi lama. *Individualized consideration* (perhatian individual) merujuk pada perhatian pemimpin terhadap kebutuhan tiap pengikut, termasuk melalui pembinaan dan pemberian kesempatan (Bass & Riggio, 2006).

Teori ini lahir dari kajian organisasi dan pada awalnya bernada normatif. Burns (1978) membayangkan pemimpin transformatif sebagai sosok yang mengangkat moralitas pengikutnya. Karena itu, penerapannya pada figur seperti Orbán perlu dilakukan dengan hati-hati. Bass dan Steidlmeier (1999) sendiri mengakui adanya kepemimpinan "pseudo-transformatif", yaitu pemimpin yang memakai teknik-teknik transformatif seperti karisma, visi, dan pembingkai ulang masalah, tetapi untuk kepentingan kekuasaannya sendiri dan bukan untuk memberdayakan pengikut. Dalam penelitian ini, keempat dimensi tersebut dipakai sebagai alat analisis untuk mengenali cara Orbán membangun dan mempertahankan kekuasaannya, bukan sebagai penilaian bahwa kepemimpinannya bersifat baik atau demokratis.

Dengan kaca mata tersebut, perubahan Orbán dari reformis liberal menjadi pemimpin konservatif-nasionalis dapat dibaca sebagai kemampuan mengubah identitas politik para pengikutnya. Pada dimensi *idealized influence*, Orbán membangun citra sebagai pembela kedaulatan dan identitas budaya Hungaria. Krekó dan Enyedi (2018) mencatat bahwa citra "figur bapak" yang tegas tetapi melindungi itu cocok dengan trauma sejarah dan kecemasan masyarakat pascakomunis. Pada dimensi *inspirational motivation*, ia menawarkan narasi kebangkitan nasional yang melawan "dekadensi liberal" dan menampilkan Hungaria sebagai benteng peradaban Kristen di Eropa. Brubaker (2017a) menyebut kecenderungan ini sebagai pergeseran dari nasionalisme ke *civilizationism*, yakni ketika garis pembeda antara "kita" dan "mereka" tidak lagi ditarik berdasarkan bangsa, tetapi berdasarkan peradaban dan agama.

Dimensi *intellectual stimulation* dalam kasus Orbán tidak berujung pada keterbukaan terhadap beragam gagasan. Yang terjadi justru perumusan paradigma tandingan terhadap ortodoksi liberal. Pidato Orbán pada 2014 tentang "demokrasi iliberal", yang menyebut Rusia, Turki, Singapura, dan Tiongkok sebagai contoh negara yang berhasil, merupakan upaya sadar untuk memberi legitimasi pada model politik yang berbeda dari konsensus pasca-1989. Rupnik (2018) menempatkan upaya ini dalam krisis liberalisme yang lebih luas di Eropa Timur, ketika liberalisme politik dan ekonomi dianggap gagal memenuhi janji-janjinya kepada masyarakat.

Dimensi *individualized consideration* juga mengambil bentuk yang khas. Dalam organisasi, dimensi ini berarti perhatian pemimpin pada perkembangan anggota. Dalam politik Hungaria, dimensi ini mewujud sebagai jaringan patronase

yang mengikat loyalitas melalui akses terhadap sumber daya negara. Scheiring (2020) menunjukkan bahwa rezim Orbán membangun persekutuan dengan kelas pengusaha nasional melalui kontrak publik, regulasi yang menguntungkan, dan perlindungan dari persaingan asing. Persekutuan ini kemudian menjadi basis material bagi kekuasaannya. Kecenderungan tersebut sejalan dengan analisis sifat pemimpin yang dikembangkan Hermann (2005). Pemimpin dengan kebutuhan kekuasaan yang tinggi dan keyakinan kuat bahwa dirinya mampu mengendalikan peristiwa cenderung menantang batasan-batasan kelembagaan alih-alih menghormatinya.

Kerangka ini dapat diperkaya dengan konsep otoritas karismatik dari Max Weber. Weber (1978) membedakan tiga sumber legitimasi kekuasaan, yaitu tradisi, aturan legal-rasional, dan karisma. Karisma di sini berarti keyakinan pengikut bahwa seorang pemimpin memiliki kualitas yang luar biasa. Menurut Weber, otoritas karismatik pada dasarnya tidak stabil karena bergantung pada keberhasilan dan kehadiran pribadi sang pemimpin. Agar bertahan, karisma perlu dirutinkan (*routinization of charisma*), yaitu diubah menjadi aturan, lembaga, dan jaringan yang dapat berjalan tanpa selalu bergantung pada pesona pribadi. Konsep ini membantu menjelaskan mengapa kepemimpinan Orbán tidak berhenti pada retorika. Karisma yang dibangun sejak 1989 kemudian dilembagakan melalui konstitusi baru, penguasaan lembaga-lembaga negara, dan jaringan patronase dalam "Sistem Kerja Sama Nasional". Dengan cara itu, pengaruh pribadi Orbán tetap terasa di berbagai lembaga, termasuk lembaga yang mengurus kebijakan luar negeri.

Teori kepemimpinan transformasional juga membantu menjelaskan bagaimana perubahan di dalam negeri berlanjut ke kebijakan luar negeri. Pemimpin transformasional tidak sekadar bereaksi terhadap batasan lingkungan. Ia berusaha mendefinisikan ulang apa yang dianggap mungkin (Burns, 1978). Dalam kasus Hungaria, hubungan dengan UE yang semula dipahami sebagai kerja sama teknis dibingkai ulang menjadi pertarungan eksistensial tentang kedaulatan dan identitas. Pembingkai ulang inilah yang memungkinkan Orbán mengubah ketergantungan Hungaria pada UE, yang sebenarnya merupakan kelemahan struktural, menjadi sumber daya politik untuk tawar-menawar di Brussel sekaligus untuk menambah wibawa di dalam negeri.

1.5.2 Kebijakan Luar Negeri

Analisis Kebijakan Luar Negeri atau *Foreign Policy Analysis* (FPA) adalah cabang kajian hubungan internasional yang mempelajari bagaimana dan mengapa suatu negara mengambil keputusan tertentu dalam hubungannya dengan pihak luar. Berbeda dari teori struktural yang memperlakukan negara sebagai kotak hitam yang seragam, FPA membuka kotak tersebut untuk melihat siapa yang memutuskan, bagaimana mereka memandang situasi, dan lembaga apa yang membatasi pilihan mereka (Hudson, 2005; Breuning, 2007). Alden dan Aran (2017) menyebut FPA sebagai jembatan antara ranah domestik dan internasional karena pendekatan ini memperhatikan interaksi antara aktor dan struktur. Pendekatan ini relevan untuk memahami perubahan orientasi Hungaria terhadap UE di bawah Orbán.

Pembedaan tingkat analisis yang diperkenalkan Waltz (1959) dan dikembangkan Singer (1961) membagi penjelasan perilaku negara ke dalam tiga tingkatan, yaitu sistem internasional, negara, dan individu. FPA kontemporer

memberi perhatian lebih pada tingkat individu. Hudson (2005) menegaskan bahwa apa pun yang terjadi antarnegara pada dasarnya berpangkal pada keputusan manusia, baik yang bertindak sendiri maupun dalam kelompok. Mintz dan DeRouen (2010) juga menempatkan pengambil keputusan sebagai pusat analisis, karena di tangan merekalah tekanan dari berbagai tingkat dipertemukan dan diolah.

Perhatian pada individu itu melahirkan beberapa pendekatan. Pendekatan kognitif, yang dirintis antara lain oleh Jervis (1976), meneliti bagaimana sistem keyakinan dan jalan pintas berpikir memengaruhi cara pemimpin memandang lingkungan strategisnya. Pendekatan psikologis kelompok, seperti kajian Janis (1982) tentang *groupthink*, meneliti bagaimana dinamika kelompok kecil dapat menghasilkan keputusan yang keliru. Program riset pengambilan keputusan yang dipelopori Snyder dkk. (1962) menekankan bahwa negara bertindak melalui orang-orang yang menafsirkan situasi. Sementara itu, pendekatan konstruktivis mengingatkan bahwa identitas dan kepentingan negara dibentuk melalui interaksi sosial dan tidak diberikan begitu saja (Wendt, 1992).

Salah satu model yang paling berguna untuk penelitian ini adalah teori poliheuristik yang dikembangkan Mintz (1993, 2004). Teori ini menggabungkan unsur kognitif dan rasional dalam dua tahap. Pada tahap pertama, pengambil keputusan menyaring pilihan dengan cara pintas dan membuang semua alternatif yang tidak lolos pada dimensi yang dianggap paling penting, biasanya dimensi politik domestik. Penyaringan ini bersifat nonkompensatoris. Artinya, keunggulan sebuah pilihan pada aspek lain tidak dapat menutupi kegagalannya pada dimensi kunci tersebut (Mintz, 2004). Pada tahap kedua, pilihan yang tersisa baru dinilai secara lebih rasional untuk mencari yang paling menguntungkan. Kajian DeRouen

dan Sprecher (2004) mendukung temuan bahwa pertimbangan politik domestik memang sering menjadi saringan utama. Bagi penelitian ini, model tersebut membantu menjelaskan mengapa Orbán cenderung memilih kebijakan yang menguntungkan secara elektoral di dalam negeri meskipun kebijakan itu merugikan hubungan dengan mitra Eropa.

Selain pendekatan kognitif, FPA juga diperkaya oleh tradisi behavioral yang menekankan pengamatan sistematis terhadap pola perilaku kebijakan luar negeri (East dkk., 1978). Rosenau (1966) melalui gagasan *pre-theory* mencoba memetakan variabel-variabel yang memengaruhi perilaku luar negeri, mulai dari faktor idiosinkratik pemimpin, peran jabatan, pemerintahan, masyarakat, hingga sistem internasional. Rosenau juga berpendapat bahwa bobot tiap variabel berbeda menurut ukuran negara, tingkat pembangunan ekonomi, dan keterbukaan sistem politiknya. Dalam sistem yang lebih tertutup, faktor idiosinkratik pemimpin cenderung lebih menentukan. Kaarbo (2015) mencatat bahwa kajian mutakhir tidak lagi terjebak pada determinisme generasi awal. Kajian-kajian tersebut mengakui bahwa faktor psikologis dan kelembagaan saling berinteraksi dan bergantung pada konteks.

Perkembangan penting berikutnya adalah masuknya politik domestik ke dalam analisis kebijakan luar negeri (Fearon, 1998). Putnam (1988) menggambarkan pemimpin sebagai pemain dalam permainan dua tingkat (*two-level games*). Pemimpin harus bernegosiasi dengan mitra internasional sambil memastikan hasilnya dapat diterima oleh konstituen di dalam negeri. Ruang kesepakatan yang dapat diterima di dalam negeri, yang disebut *win-set*, menentukan seberapa jauh pemimpin dapat berkompromi di meja perundingan. Milner (1997)

menambahkan bahwa hasil kebijakan juga bergantung pada preferensi aktor domestik, pembagian kekuasaan di antara mereka, dan siapa yang menguasai informasi. Baum dan Potter (2015) menunjukkan peran media dan opini publik dalam "pasar informasi" kebijakan luar negeri, sedangkan Hagan (2001) mengingatkan bahwa penjelasan sistemik sering gagal tanpa memperhitungkan dinamika politik di dalam pemerintahan.

Selain itu, konsep peran nasional (*national role conception*) dari Holsti (1970) berguna untuk memahami cara pemimpin memandang kedudukan negaranya di dunia. Holsti mendefinisikan konsep peran nasional sebagai pandangan para pembuat kebijakan tentang jenis keputusan, komitmen, aturan, dan tindakan yang pantas bagi negaranya, serta fungsi yang harus dijalankan negara itu dalam sistem internasional. Konsep peran ini tidak diberikan oleh struktur. Pemimpin sendirilah yang merumuskannya, lalu menjadikannya pedoman kebijakan. Dalam kasus Hungaria, pemerintah Orbán merumuskan beberapa peran baru yang berbeda dari peran "murid yang baik" dalam proses integrasi Eropa pada 1990-an dan 2000-an. Peran-peran itu antara lain pembela perbatasan dan peradaban Kristen Eropa, pelindung bangsa Hungaria di luar negeri, serta penghubung antara Timur dan Barat yang bebas bermitra dengan siapa saja. Setiap peran tersebut membawa konsekuensi bagi hubungan dengan UE, karena sebagian di antaranya bertabrakan dengan peran yang diharapkan UE dari negara anggotanya.

Dalam konteks Eropa, Hooghe dan Marks (2009) mencatat bahwa integrasi Eropa telah bergeser dari era *permissive consensus*, ketika publik membiarkan elite memperdalam integrasi, ke era *constraining dissensus*, ketika isu Eropa menjadi

bahan pertarungan politik di dalam negeri. Dalam situasi seperti ini, pemimpin punya insentif untuk menjadikan hubungan dengan UE sebagai alat mobilisasi. Beasley dkk. (2013) menegaskan bahwa untuk memahami kebijakan luar negeri sebuah negara, kita perlu melihat bagaimana tekanan internasional dan domestik bertemu dalam proses politik di negara itu. Untuk kasus Hungaria, Destradi dan Plagemann (2019) serta Özdamar dan Yanik (2024) menunjukkan bahwa pemimpin populis cenderung mempersonalisasi kebijakan luar negeri. Kewenangan dipusatkan di tangan pemimpin dan lingkaran kecilnya, sementara birokrasi diplomatik dipolitisasi. Kerangka inilah yang dipakai untuk membaca arah kebijakan luar negeri Hungaria dalam Bab IV.

1.5.3 Konsep *De-Europeanization*

Untuk memahami *de-Europeanization*, kita perlu terlebih dahulu memahami *Europeanization*. Radaelli (2003) mendefinisikan *Europeanization* sebagai proses pembentukan, penyebaran, dan pelembagaan aturan formal dan informal, prosedur, paradigma kebijakan, gaya, "cara melakukan sesuatu", serta keyakinan dan norma bersama yang mula-mula dirumuskan dalam proses kebijakan UE, lalu diserap ke dalam wacana, identitas, struktur politik, dan kebijakan publik domestik. Börzel dan Risse (2003) menjelaskan mekanismenya. Tekanan adaptasi muncul ketika terdapat ketidakcocokan (*misfit*) antara aturan UE dan aturan nasional. Seberapa jauh negara menyesuaikan diri kemudian bergantung pada aktor dan lembaga domestik yang mendukung atau menghambat perubahan.

De-Europeanization menunjuk pada pembalikan proses tersebut. Aydın-Düzgit dan Kaliber (2016) mendefinisikannya sebagai hilangnya atau melemahnya UE dan Eropa sebagai konteks normatif dan politik serta sebagai titik rujukan dalam

kehidupan politik domestik dan perdebatan publik. Konsep ini awalnya dipakai untuk Turki sebagai negara kandidat, tetapi kemudian diterapkan pada negara anggota. Müller dkk. (2021) membawanya ke ranah kebijakan luar negeri. Mereka menunjukkan bahwa sebagian negara anggota semakin enggan mengarahkan kebijakan luar negerinya melalui kerangka UE, lebih sering menempuh jalur nasional, dan dalam kasus tertentu secara aktif menghalangi posisi bersama UE. Müller dan Gazsi (2023) menerapkan gagasan ini langsung pada Hungaria. Menurut mereka, pemerintah Orbán "menangkap" lembaga-lembaga kebijakan luar negeri, antara lain dengan merombak Kementerian Luar Negeri menjadi Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan serta mengganti diplomat karier dengan orang-orang yang loyal secara politik. Akibatnya, kebijakan luar negeri Hungaria menjadi semakin terlepas dari arus Eropa.

Perlu dibedakan antara *de-Europeanization* dan Euroskeptisisme. Taggart dan Szczerbiak (2004) membedakan Euroskeptisisme "keras", yang menolak keanggotaan UE secara keseluruhan, dari Euroskeptisisme "lunak", yang menerima keanggotaan tetapi menolak kebijakan atau arah integrasi tertentu. Pemerintah Orbán lebih dekat dengan varian lunak karena tidak pernah mengusulkan Hungaria keluar dari UE. Namun, *de-Europeanization* lebih luas daripada sikap partai atau retorika. Konsep ini juga mencakup perubahan nyata dalam kebijakan, lembaga, dan kepatuhan. Pacciardi dkk. (2024) menunjukkan bahwa pemerintah populis seperti Hungaria jarang memilih keluar dari organisasi internasional. Mereka lebih sering melepaskan diri dari dalam melalui kritik, penghambatan (*obstruction*), dan pemerasan (*extortion*), yakni mengaitkan persetujuan atas suatu keputusan dengan konsesi di bidang lain.

Dalam penelitian ini, *de-Europeanization* dioperasionalkan ke dalam tiga tingkatan. Tingkatan substantif berkaitan dengan penolakan terhadap nilai-nilai inti UE sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Traktat tentang Uni Eropa, seperti supremasi hukum, demokrasi, dan perlindungan hak minoritas. Tingkatan prosedural berkaitan dengan perlawanan terhadap mekanisme pengawasan dan kepatuhan UE, misalnya prosedur pelanggaran, putusan Mahkamah Eropa, dan kondisionalitas anggaran. Tingkatan strategis berkaitan dengan upaya membangun hubungan alternatif di luar kerangka Eropa, misalnya dengan Rusia dan Tiongkok, yang tidak selaras dengan posisi bersama UE.

Contoh-contoh ketiga tingkatan itu mudah ditemukan dalam kebijakan Hungaria setelah 2010. Pada tingkatan substantif, perubahan konstitusi dan undang-undang tentang peradilan, media, dan lembaga swadaya masyarakat dinilai bertentangan dengan standar UE (Halmai, 2019). Pada tingkatan prosedural, pemerintah kerap menjalankan "kepatuhan kreatif", yaitu melakukan perubahan kecil untuk menghindari sanksi tanpa mengubah substansi kebijakan (Bátory, 2016). Pada tingkatan strategis, Hungaria menandatangani proyek pembangkit listrik tenaga nuklir Paks II dengan Rusia dan menjadi negara anggota UE pertama yang bergabung dengan Inisiatif Sabuk dan Jalan Tiongkok. Setelah invasi Rusia ke Ukraina pada 2022, sikap Hungaria yang berbeda dari mayoritas anggota UE menjadi semakin mencolok (Ádám, 2023).

Untuk menilai pengaruh *de-Europeanization* terhadap hubungan Hungaria-UE, perlu juga dipahami perangkat yang dimiliki UE untuk menanggapinya. Perangkat pertama adalah prosedur pelanggaran (*infringement procedure*) berdasarkan Pasal 258–260 Traktat tentang Fungsi Uni Eropa. Melalui prosedur ini,

Komisi dapat membawa negara anggota ke Mahkamah Eropa dan meminta denda jika putusan tidak dilaksanakan. Perangkat kedua adalah Pasal 7 Traktat tentang Uni Eropa. Pasal 7 ayat (1) memungkinkan Dewan, dengan suara empat perlima anggotanya, menyatakan adanya risiko pelanggaran serius terhadap nilai-nilai UE. Pasal 7 ayat (2) dan (3) memungkinkan penangguhan hak-hak negara anggota, termasuk hak suara, tetapi hanya setelah Dewan Eropa secara bulat menyatakan adanya pelanggaran yang serius dan terus-menerus. Perangkat ketiga adalah mekanisme yang lebih lunak, seperti Kerangka Supremasi Hukum yang diperkenalkan Komisi pada 2014 untuk membuka dialog dengan negara anggota sebelum masalah membesar (European Commission, 2014). Perangkat keempat, yang paling baru, adalah mekanisme kondisionalitas anggaran berdasarkan Regulasi (UE, Euratom) 2020/2092. Mekanisme ini memungkinkan penangguhan dana UE bagi negara yang pelanggaran supremasi hukumnya mengancam pengelolaan keuangan UE (European Parliament & Council of the European Union, 2020). Keempat perangkat ini menjadi tolok ukur untuk melihat bagaimana UE menanggapi kebijakan Hungaria dan seberapa efektif tanggapan tersebut.

Konsep ini juga membantu melihat sisi domestik dari *de-Europeanization*. Pemerintah Orbán menampilkan setiap kritik dari Brussel sebagai campur tangan elite asing terhadap urusan Hungaria. Cara pembingkai ini memperkuat dukungan domestik terhadap kebijakan yang menjauh dari UE (Sata, 2023). Dengan kata lain, *de-Europeanization* di Hungaria bukan semata akibat perbedaan kepentingan, tetapi juga hasil dari strategi politik yang disengaja. Pemahaman inilah yang menghubungkan konsep *de-Europeanization* dengan konsep mobilisasi publik pada subbab berikutnya.

1.5.4 Konsep Mobilisasi Publik

Mobilisasi publik adalah upaya aktor politik menggerakkan dukungan warga untuk agenda tertentu. Upaya ini biasanya dilakukan melalui bahasa, simbol, dan cerita yang dekat dengan pengalaman serta kecemasan masyarakat. Bagi pemimpin populis, mobilisasi memiliki arti yang lebih mendasar. Mudde dan Rovira Kaltwasser (2017) memahami populisme sebagai ideologi "tipis" yang membagi masyarakat ke dalam dua kelompok yang saling berhadapan, yaitu "rakyat yang murni" dan "elite yang korup", serta menuntut agar politik menjadi ungkapan kehendak rakyat. Karena legitimasinya bersandar pada klaim mewakili rakyat, pemimpin populis perlu terus-menerus menunjukkan bahwa rakyat berdiri di belakangnya.

Laclau (2005) menjelaskan bagaimana "rakyat" itu dibentuk. Berbagai keluhan yang sebenarnya berbeda, misalnya soal ekonomi, budaya, atau rasa tidak dihargai, dirangkai menjadi satu rantai kesetaraan (*chain of equivalence*) dan diarahkan pada satu lawan bersama. Brubaker (2017b) menambahkan bahwa populisme kontemporer bekerja pada dua poros sekaligus. Poros vertikal menghadapkan rakyat dengan elite di atasnya, sedangkan poros horizontal menghadapkan "kita" dengan orang luar, seperti imigran atau kelompok yang dianggap asing. Dalam kasus Hungaria, kedua poros ini bertemu pada sosok "Brussel": elite supranasional yang dituduh hendak memaksakan imigrasi dan nilai-nilai asing kepada bangsa Hungaria.

Pemerintah Orbán memiliki beberapa instrumen mobilisasi yang khas. Instrumen pertama adalah "konsultasi nasional" (*nemzeti konzultáció*), yaitu kuesioner yang dikirim ke seluruh rumah tangga sejak 2010. Pertanyaan dalam

kuesioner itu sering disusun dengan cara yang mengarahkan jawaban, misalnya tentang imigrasi, "rencana Soros", atau sanksi terhadap Rusia. Instrumen kedua adalah kampanye papan reklame dan iklan pemerintah yang masif. Instrumen ketiga adalah referendum, seperti referendum Oktober 2016 tentang kuota pengungsi UE. Dalam referendum itu, mayoritas besar pemilih yang datang menolak kuota, meskipun hasilnya tidak sah secara hukum karena jumlah pemilih tidak mencapai ambang batas. Kiss (2021) menggambarkan pola komunikasi ini sebagai "perang budaya" yang memanfaatkan rasa tidak puas ganda, yakni terhadap elite liberal di dalam negeri dan terhadap Barat yang dianggap merendahkan.

Isu imigrasi menjadi contoh paling jelas. Bíró-Nagy (2022) menunjukkan bahwa sejak krisis pengungsi 2015, isu migrasi menjadi "jackpot politik" bagi Orbán. Kampanye antimigrasi berhasil memulihkan dukungan Fidesz yang sempat menurun dan menjadikan isu ini sebagai pembeda utama dengan partai-partai oposisi. Penolakan terhadap kuota pengungsi, pembangunan pagar perbatasan, dan konflik hukum dengan UE memperoleh legitimasi dari dukungan publik tersebut. Sata (2023) menambahkan bahwa pemerintah terus "memainkan krisis", yaitu menampilkan satu demi satu situasi darurat, mulai dari migrasi, pandemi, hingga perang, agar masyarakat senantiasa merasa terancam dan membutuhkan perlindungan.

Mobilisasi yang berhasil di dalam negeri memberi Orbán ruang gerak yang lebih luas dalam kebijakan luar negeri. Dalam logika *two-level games*, dukungan publik yang kuat terhadap sikap keras justru dapat memperkuat posisi tawar pemimpin di meja perundingan (Putnam, 1988). Pemimpin dapat berdalih bahwa rakyatnya tidak akan menerima kompromi. Namun, mobilisasi semacam ini juga

menimbulkan biaya. Palonen (2018) menunjukkan bahwa politik yang terus-menerus "memerankan bangsa" mempertajam polarisasi dan menyempitkan ruang bagi kompromi di dalam negeri. Di tingkat internasional, Pacciardi dkk. (2024) mencatat bahwa taktik penghambatan dan pemerasan yang dilakukan Hungaria menggerus kepercayaan mitra-mitranya. Mobilisasi publik dengan demikian dapat menjadi pedang bermata dua: memperkuat pemimpin di dalam negeri, tetapi melemahkan kedudukan negara di mata mitra internasional.

Untuk keperluan analisis, mobilisasi publik dalam penelitian ini diamati melalui beberapa indikator yang dapat dilacak dalam dokumen dan literatur. Indikator pertama adalah tema-tema konsultasi nasional dan kampanye pemerintah, terutama yang menyangkut UE, migrasi, dan kedaulatan. Indikator kedua adalah penggunaan referendum sebagai alat untuk menunjukkan dukungan rakyat terhadap sikap pemerintah dalam isu-isu Eropa. Indikator ketiga adalah tema kampanye pemilu dan hasil pemilu, yang memperlihatkan apakah narasi tentang ancaman dari luar benar-benar berhasil menggerakkan pemilih. Dengan indikator-indikator ini, mobilisasi publik dapat ditelusuri dalam praktik politik Hungaria dan tidak berhenti sebagai gagasan.

Dalam penelitian ini, konsep mobilisasi publik dipakai untuk menjelaskan mata rantai yang menghubungkan kepemimpinan Orbán, kebijakan *de-Europeanization*, dan dinamika domestik Hungaria. Setiap konflik dengan UE dapat diubah menjadi bahan mobilisasi. Mobilisasi yang berhasil kemudian memperkuat legitimasi untuk konflik berikutnya. Pola berulang ini dibahas lebih lanjut dalam Bab IV.

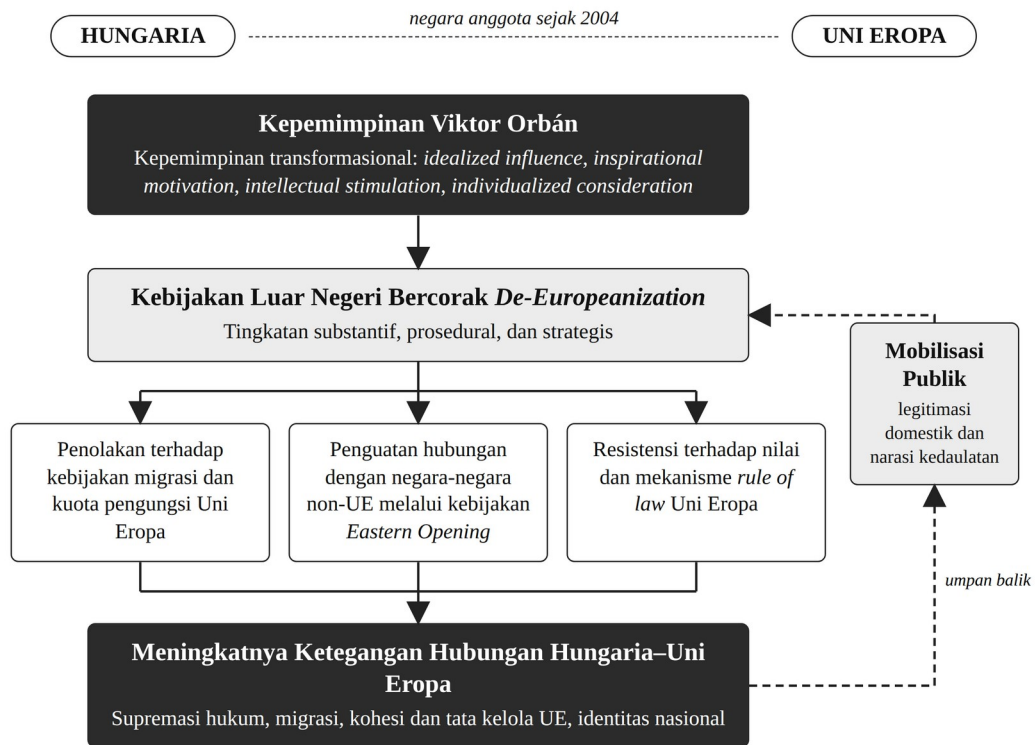
1.6 Asumsi Penelitian

Penelitian ini bertolak dari beberapa asumsi dasar. Pertama, dalam sistem politik yang kekuasaannya terpusat pada satu figur, karakter dan strategi pemimpin memiliki pengaruh besar terhadap arah kebijakan luar negeri negara. Kedua, *de-Europeanization* di Hungaria berlangsung secara selektif dan dari dalam. Hungaria tetap menjadi anggota UE dan menikmati manfaatnya, tetapi menolak norma dan mekanisme yang dianggap membatasi kekuasaan pemerintah. Ketiga, pemerintah Orbán memanfaatkan narasi ancaman terhadap identitas dan kedaulatan nasional untuk memperoleh dukungan publik atas kebijakan luar negerinya, sejalan dengan pandangan konstruktivis bahwa identitas ikut membentuk kepentingan negara. Keempat, hubungan Hungaria-UE merupakan hasil interaksi dua arah antara kebijakan Hungaria dan respons UE. Oleh karena itu, pengaruh kebijakan Hungaria juga ditentukan oleh kapasitas dan kemauan UE dalam menanggapinya.

1.7 Kerangka Analisis

Kerangka analisis penelitian ini disusun untuk memperlihatkan alur hubungan antarkonsep yang telah diuraikan. Titik tolaknya adalah kepemimpinan Viktor Orbán di Hungaria, yang dibaca melalui empat dimensi kepemimpinan transformasional. Kepemimpinan tersebut melahirkan kebijakan luar negeri bercorak *de-Europeanization* yang mewujud dalam tiga kebijakan utama: penolakan terhadap kebijakan migrasi dan kuota pengungsi UE, penguatan hubungan dengan negara-negara di luar UE melalui kebijakan *Eastern Opening*, serta perlawanan terhadap nilai dan mekanisme *rule of law* UE. Ketiga kebijakan itu berujung pada meningkatnya ketegangan hubungan Hungaria-UE. Di sisi lain,

mobilisasi publik di dalam negeri menjadi mata rantai yang memperkuat keberlanjutan kebijakan tersebut. Alur tersebut digambarkan pada Gambar 1.1.



Gambar 1.1 Kerangka Analisis Penelitian

Sumber: Diolah oleh penulis (2026)

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa penelitian ini tidak memandang hubungan Hungaria-UE semata sebagai akibat dari satu kebijakan tertentu. Hubungan itu dipandang sebagai hasil dari rangkaian kebijakan yang berakar pada cara Orbán memimpin. Anak panah umpan balik dari ketegangan hubungan menuju mobilisasi publik menggambarkan bahwa konflik dengan UE justru dimanfaatkan untuk memperkuat dukungan domestik, yang pada gilirannya menopang kebijakan *de-Europeanization* berikutnya.