

Kontestasi Norma dalam Kebijakan Migrasi Republik Ceko pada Era Miloš Zeman dan Petr Pavel

1stSalma Semesta, 2ndYoga Suharman

Universitas Amikom Yogyakarta

salmasemesta@students.amikom.ac.id

Abstract

This study aims to compare Czech migration policy at the individual unit and level of analysis, focusing on the leadership of Presidents Miloš Zeman and Petr Pavel, through discourse network analysis and norm contestation framework. The main research question examines how the norm contestation of European Union migrations framework between the two presidents shaped different national migration policy identities. This study analyzes variations in articulated political rhetoric, the interactions of the two presidents with domestic actors and supranational organizations, as well as their responses to the European migration crises, particularly in the aftermath of political turmoil in the Middle East and Russia – Ukraine war. The finding shows that Miloš Zeman emphasized exclusivism and Euroskeptic position, while Petr Pavel advances a narrative of regional solidarity. This article contributes to the literature of norm contestation by showing how it influence the divergent enactment of European migration norms by leaders within the same state.

Keywords: Migration policy, National identity, Czech Republic, Miloš Zeman, Petr Pavel

Abstrak

Pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini berfokus pada bagaimana kontestasi terhadap norma migrasi Uni Eropa antara kedua presiden tersebut membentuk identitas nasional kebijakan migrasi yang berbeda. Penelitian ini menganalisis variasi dalam retorika politik yang dituturkan, interaksi kedua presiden dengan aktor domestik dan organisasi supranasional serta respon terhadap krisis migrasi di Eropa, terutama pasca krisis politik di Timur Tengah dan invasi Rusia ke Ukraina. Temuan dalam artikel ini menunjukkan bahwa Miloš Zeman menekankan pada eksklusivisme dan Euroskeptisisme dan sebaliknya, Petr Pavel menarasikan tentang solidaritas regional. Artikel ini berkontribusi dalam mengembangkan studi mengenai kontestasi norma sebagai determinan yang memengaruhi bagaimana standar-standar normatif tentang migrasi di Eropa dipraktikkan secara berbeda oleh pemimpin di negara yang sama.

Kata kunci: Kebijakan migrasi, Identitas nasional, Republik Ceko, Miloš Zeman, Petr Pavel

A. Pendahuluan

Sejak terjadinya lonjakan imigran dan pencari suaka yang cukup masif dari Timur Tengah menuju Eropa, diskursus anti-imigran cukup berkembang kuat pada tahun 2015 di Republik Ceko (Kotyrlo, 2017). Terdapat beragam faktor yang mendorong gelombang resistensi dimulai dari keengganan berbagi tanggung jawab bersama, sentimen ekonomi, keamanan nasional, nativisme, ultranasionalisme hingga tren kebangkitan populisme sayap kanan radikal dan konservatif di sejumlah negara-negara Eropa (Suharman et al., 2023).

Pada masa kepemimpinan Miloš Zeman, penolakan terhadap perlindungan para pengungsi mencerminkan keengganan untuk terlibat dalam upaya mengatasi krisis. Peran sentral Zeman dalam membangun sentimen anti-pengungsi tercermin dalam tindakan dan pertanyaannya yang kontroversial, khususnya terhadap pengungsi Muslim. Narasi anti-pengungsi dibentuk melalui fakta-fakta yang diseleksi secara khusus, terutama yang selaras dengan persepektif anti-Muslim. Akibatnya, sebagian besar masyarakat Ceko turut terpengaruh dan memandang negatif para pengungsi dari kalangan Muslim, yang berefek terhadap menguatnya Islamfobia (Shintawati & Suharman, 2023).

Sebaliknya, Petr Pavel menetapkan regulasi migrasi terbuka, terutama terhadap migran asal Ukraina sebagai bentuk solidaritas dan mempertahankan prinsip selektivitas negara dalam mengelola migrasi (Isaakyan et al., 2023). Namun, di samping keterbukaan kebijakan terhadap migran Ukraina, kontrol kerangka Uni Eropa tetap diberlakukan untuk merespons meningkatnya pergerakan migran ilegal. Meski pelanggaran relatif rendah, pemerintah tetap menahan migran yang tidak mengajukan perlindungan internasional dan memulangkannya melalui mekanisme readmisi (Honusková & Zaimović, 2024).

Kebijakan migrasi sebagaimana juga kebijakan negara lainnya merupakan cerminan konstruksi identitas nasional karena mempresentasikan nilai-nilai yang dimiliki dari komunitas politik bangsa, terutama pemimpin negara. Dalam konteks Republik Ceko, perbedaan respon terhadap krisis migrasi dan pengungsi antara pemerintahan Zeman dan Pabel mengindikasikan adanya kontestasi norma dan nilai kebijakan migrasi, yang menempatkan tensi antara norma solidaritas, kemanusiaan, keamanan, dan kedaulatan nasional.

Beberapa penelitian terdahulu telah menyoroti berbagai aspek kebijakan migrasi di Republik Ceko. Studi-studi ini mencakup kajian tentang keamanan domestik, politisasi kebijakan migrasi di kelompok negara Visegard, dinamika migrasi terhadap keamanan geopolitik, dan respon Ceko terhadap arus pengungsi Ukraina. Artikel Honuskova (2024) menunjukkan bahwa meski kontrol perbatasan nasional Republik Ceko merupakan upaya untuk menjaga keamanan nasional, namun kebijakan ini menimbulkan kontroversi karena bertentangan prinsip-prinsip yang ada di Uni Eropa dalam penanganan pengungsi (Honusková & Zaimović, 2024). Temuan artikel itu merefleksikan adanya ketegangan struktural antara kebijakan migrasi Republik Ceko yang berfokus pada keamanan nasional dan kewajiban normatif yang ada didalam regulasi Uni Eropa.

Artikel Sugito (2021) memaparkan bahwa penolakan Republik Ceko terhadap kebijakan pembagian tanggung jawab kuota migran yang diterapkan oleh Uni Eropa dipolitisasi untuk mempertahankan kekuasaan dan identitas nasional. Artikel ini mengeksplorasi cara kerja politik dan kekuasaan dalam memengaruhi persepsi dan kebijakan keamanan (Sugito, 2021). Temuan ini menegaskan bahwa kebijakan migrasi Republik Ceko tidak terlepas dari kepentingan domestik yang berinteraksi dengan dinamika regional dan supranasional. Selanjutnya, artikel Senk et.al (2024) menganalisis kompleksitas kebijakan migrasi di Republik Ceko yang dipengaruhi oleh geopolitik, kebijakan nasional dan internasional, serta kebutuhan untuk mengelola keamanan, stabilitas sosial dan internasional. Berbagai faktor berperan penting dalam dinamika tersebut, termasuk aktor non-pemerintah yang mendukung integrasi dan adaptasi pengungsi Ukraina di Republik Ceko (Šenk et al., 2024). Studi ini menggarisbawahi adanya keseimbangan antara kewajiban keamanan dan komitmen kemanusiaan dalam kerangka kebijakan migrasi di Republik Ceko.

Studi Jelínková et al (2025) menunjukkan bahwa masa pergantian kepemimpinan Republik Ceko mengalami perubahan signifikan terhadap dinamika yang dipicu invasi Rusia terhadap Ukraina. Pengaruh lain berasal dari peran organisasi non-pemerintah yang semakin lemah dan dukungan publik terhadap pengungsi Ukraina menjadikan kebijakan migrasi yang semakin ketat. Kondisi ini menunjukkan bahwa persepsi publik terhadap pengungsi dikonstruksikan dalam bentuk narasi strategis pemerintah yang memengaruhi arah kebijakan nasional migrasi (Jelínková et al., 2025).

Berdasarkan kajian terhadap studi terdahulu, penelitian ini bertujuan untuk mengisi celah dengan meletakkan teori kontestasi norma yang tercermin didalam diskursus kebijakan migrasi pada tingkat individu, dengan mempertanyakan bagaimana kontestasi norma menghasilkan variasi kebijakan nasional migrasi era kepemimpinan Miloš Zeman dan Petr Pavel di Republik Ceko.

B. Metode Penelitian

Artikel ini merupakan studi perbandingan pada tingkat analisis individu (*micro-level analysis*). Presiden Miloš Zeman dan Petr Pavel diposisikan sebagai unit analisis yang berperan dalam mengkonstruksi wacana dan membingkai norma dalam merespon krisis migrasi yang dihadapi oleh pemerintahan Republik Ceko.

Metode analisis dalam studi ini juga didukung oleh analisis jaringan wacana (*discourse network analysis*) menggunakan perangkat lunak visone. Pemanfaatan metode ini digunakan untuk membedakan formasi wacana antar aktor, baik yang berbentuk persetujuan atau penolakan pada waktu tertentu (Leifeld, 2013, 2016). Tahapan analisis meliputi (1) pengkodean pernyataan aktor politik berdasarkan dukungan atau politik terhadap klaim tertentu, (2) pembentukan jejaring afiliasi (*affiliation network*) yang menghubungkan aktor dengan ide dan norma yang mereka usung, (3) jaringan dua mode menjadi jaringan satu mode antar aktor untuk menilai koalisi dan oposisi dalam wacana, dan (4) interpretasi jaringan wacana untuk mengidentifikasi norma-norma apa saja yang dikontestasikan di dalam kebijakan migrasi Republik Ceko pada dua kepemimpinan yang berbeda. Hasilnya berbentuk visualisasi jaringan wacana, yang merefleksikan norma dan nilai yang dikontestasikan oleh aktor-aktor kunci.

Data dalam studi ini bersumber dari data primer dan sekunder yang mencakup dokumen kebijakan resmi seperti undang-undang, pernyataan pemerintah, pidato presiden, serta laporan dari kementerian atau lembaga terkait yang menangani migrasi di Republik Ceko. Beberapa penelitian terdahulu juga digunakan untuk menelusuri perkembangan riset terkait respon pemerintah Republik Ceko terhadap krisis migrasi, termasuk untuk penelaahan sumber teoritis. Selain itu, pengumpulan data dilakukan melalui klasifikasi terhadap narasi-narasi yang berkembang terkait kebijakan migrasi, pengungsi, kuota relokasi Uni Eropa, kontrol perbatasan, Miloš Zeman, Petr Pavel dan

Republik Ceko. Pemilihan periode dibagi menjadi dua, yaitu masa pemerintahan Zeman (2016-2018) dan Pavel (2023-2025).

C. Pembahasan dan Temuan

Memahami Kontestasi Norma

Studi ini menggunakan teori kontestasi norma yang merujuk pada proses ketika aktor mempertanyakan, mengkritisi atau mengubah norma yang mengatur praktik sosial. Norma pekerja melalui relasi yang terbuka. Kontestasi norma dapat berlangsung melalui perdebatan, resistensi hingga negasi (Wiener, 2014). Perdebatan norma terus berkembang dalam diskursus hubungan internasional karena sifatnya yang dinamis dan senantiasa secara konsisten dinegosiasikan melalui praktik sosial (Wiener, 2006). Gagasan ini mengandung arti bahwa norma dapat secara terus-menerus diproduksi dan direproduksi maupun dikonstruksi dan direkonstruksi oleh aktor yang memiliki pengalaman dan nilai budaya yang berbeda.

Kontestasi norma muncul dalam dua bentuk, yakni kontestasi proaktif dan reaktif. Pertama kontestasi reaktif muncul ketika suatu norma yang telah eksis ditentang validitas dan penerapannya. Kedua, kontestasi proaktif tercermin dalam bentuk keterlibatan kritis untuk memperjelas, merevisi atau menyesuaikan norma dengan konteks sosial tertentu (Wiener, 2020).

Perbedaan pengalaman aktor dapat menjadi determinan dalam menafsirkan dan mempraktikkan norma tertentu. Tingkat individu menjadi salah satu arena penting terjadinya kontestasi norma karena pengalaman personal dapat dijadikan sebagai determinan dalam penerimaan atau penolakan suatu norma. Selanjutnya, struktur politik diletakkan sebagai penentu kapasitas untuk mempertahankan atau mengubah norma dan bagaimana proses tersebut bergerak dari individu ke tingkat institusi (Wiener, 2014).

Dinamika kontestasi norma ini terlihat dari kepemimpinan Presiden Zeman dan Pavel dalam merespon dan mempraktikkan kebijakan migrasi di Republik Ceko. Variasi respon yang ditempuh oleh kedua pemimpin ini melampaui perbedaan pada tingkatan administratif dan kebijakan publik. Sebaliknya, perbedaan terlihat bagaimana kedua pemimpin mempertaruhkan nilai-nilai yang dianut, yakni antara integrasi Uni Eropa kemanusiaan, hak-hak migran berhadapan dengan eksklusivisme, solidaritas selektif, Euroskeptisisme, norma kedaulatan serta keamanan nasional. Proses ini menjadi aspek

fundamental karena mengungkapkan ketidakselarasan antara norma yang berlaku, yang pada gilirannya berdampak pada legitimasi kebijakan dimasyarakat.

Kebijakan Migrasi pada Masa Miloš Zeman

Krisis migrasi yang terjadi pada 2015 menjadi permulaan pemerintah Miloš Zeman menolak kuota penerimaan pengungsi Uni Eropa, terutama pada migran berasal negara-negara Timur Tengah (Slačálek & Svobodová, 2018). Penolakan tersebut memicu gelombang demonstrasi besar selama periode Zeman yang menandai resistensi publik terhadap kebijakan migrasi supranasional. Sebagai respons terhadap penolakan tersebut, Uni Eropa mengajukan gugatan hukum terhadap negara-negara anggota yang bergabung dalam kelompok Visegrád, termasuk Republik Ceko karena dianggap melanggar norma solidaritas dan kewajiban hukum dalam keanggotaan Uni Eropa (Stojanov et al., 2021). Penolakan zeman terceminkan dalam narasi *“The only way to solve the migration crisis is to deport economic migrants and those who incite religious violence, spread religious hatred—in short, those who prepare terrorist acts”* (Zeman, 2016).

Pernyataan-pernyataan yang diungkapkan oleh Zeman mencerminkan kekhawatiran terhadap perebutan sumber daya, ancaman religius dan terorisme (Drulák et al., 2024). Selain itu, orientasi pada narasi perlindungan identitas budaya nasional memengaruhi persepsi terhadap ancaman keamanan nasional dan regional Eropa (Gigitashvili & Sidlo, 2019). Ungkapan-ungkapan politis yang dituturkan oleh Presiden Zeman mencerminkan kontestasi reaktif, yaitu penolakan terhadap standar normatif tentang relokasi pengungsi dan norma solidaritas Uni Eropa. Penekanan terhadap norma kedaulatan dan identitas nasional berfungsi sebagai dasar tindakan politik, terutama dalam konteks krisis migrasi dan tekanan Uni Eropa (Bauerová, 2018).

Kerangka wacana yang dibangun oleh Zeman mempengaruhi pada perumusan kebijakan migrasi Republik Ceko yang mengelola dinamika migrasi melalui berbagai pendekatan seperti aspek keamanan, integrasi sosial, dan kerjasama internasional. Beberapa laporan kementerian dalam negeri terhadap strategi kebijakan migrasi Ceko yang memastikan tingkat integrasi permanen untuk mencegah ancaman keamanan, fenomena sosial negatif, serta mendukung integrasi sosial, dan perlindungan hak-hak masyarakat (Ministerstvo Vnitřní České Republiky, 2015). Secara yuridis, kebijakan

tersebut terintegrasi ke dalam kerangka hukum yaitu, perubahan Undang-Undang Tempat Tinggal Orang Asing yang memberikan ketentuan terhadap izin tinggal, termasuk pekerja berkualifikasi tinggi (Stojanov et al., 2021).

Meski demikian, upaya memperkuat strategi kebijakan migrasi Ceko menimbulkan ketegangan dengan kebijakan internasional, seperti *Dublin Regulation* yang mengharuskan para pengungsi untuk mengajukan permohonan suaka di negara tujuan (Honusková & Zaimović, 2024). Menurut pemerintahan Zeman, para pencari suaka yang melewati beberapa negara sebelum tiba di Ceko dianggap melanggar ketentuan hukum internasional (Naxera & Krčál, 2018). Dinamika politik domestik turut memperkuat gelombang resistensi tersebut, khususnya pada saat pemilihan umum kedua Presiden Zeman dimana implementasi kebijakan proteksionis dan restriktif terhadap migrasi dijadikan narasi utama dalam kampanye politik (Wondreys, 2021).

Pemerintahan Zeman juga membentuk kebijakan disertai dengan kekuatan simbolik, yang membentuk citra sosial kelompok migran (Slačálek & Svobodová, 2018). Kelompok migran Muslim seringkali dibingkai secara negatif (Bureš & Stojanov, 2023). Hal tersebut tergambar pada ucapan Zeman dalam sebuah konferensi demokrasi sosial pada tahun 2016, yang menegaskan perbedaan beberapa kelompok migran yaitu Ukraina, Vietnam, dan Slovakia yang berhasil mengintegrasikan ke masyarakat Ceko, sedangkan migran Muslim dianggap tidak dapat mengintegrasikan diri ke masyarakat Eropa.

“Socialists have always been internationalist, welcoming migrants from culturally similar regions, migrants who were able to adapt, or if you will, assimilate. In the Czech Republic, for example, there is a Vietnamese community that has assimilated very well; their children attend universities, speak perfect Czech. The Vietnamese are—though I may be insulting my own countrymen by saying this—more hardworking than the average Czech citizen; why not admit it if it is true. Around 110,000 Ukrainians live here, and they are hardworking too, having overcome the language barrier and integrated very well into society. As for Slovaks, I don’t even count them; I consider Slovaks our own people. So, we are not xenophobic; 5% of the Czech population are foreigners integrated into society. But when it comes to the word migration, we forget one adjective, and that is Islamic migration. Political correctness, my friends, is a synonym for a lie, if you will, for an unspoken truth. Islamic migration cannot be integrated and cannot be assimilated into European society.” (Zeman, 2016).

Pernyataan Zeman tersebut mencerminkan relasi antagonistik antara “kami” versus mereka.” “Kami” diidentifikasi sebagai kelompok migran yang mewakili komunitas Slovakia, Vietnam dan Ukraina. Sedangkan, migran muslim diidentifikasi sebagai “mereka” yang tidak dapat berasimilasi dengan masyarakat Ceko serta dikonstruksi sebagai ancaman terhadap keamanan dan nilai-nilai nasional (Naxera & Krčál, 2018). Selanjutnya, pengungsi Ukraina dikonstruksikan sebagai korban perang yang memiliki kedekatan budaya dan agama dengan masyarakat Ceko, sehingga layak mendapat empati dan perlindungan (Macková et al., 2024). Perbedaan konstruksi citra ini mencerminkan batas identitas nasional melalui simbolik “kami” dan “mereka.”

Kontestasi norma reaktif muncul ketika aktor menolak validitas atau penerapan norma solidaritas yang seharusnya membimbing praktik kolektif (Wiener, 2020). Penggunaan retorika ancaman dan pembingkaihan “kami” versus “mereka” dicirikan sebagai penolakan terhadap norma internasional yang menekankan prinsip-prinsip non-diskriminasi, solidaritas, dan perlindungan hak asasi manusia. Retorika Zeman tidak diarahkan untuk menyesuaikan norma, tetapi menolak nilai universal yang melekat pada norma migrasi internasional dan supranasional Uni Eropa.

Kebijakan Migrasi pada Masa Petr Pavel

Isu migrasi yang terjadi di Republik Ceko telah menguji identitas nasional dan kedaulatan negara. Selama masa kepresidenan Miloš Zeman, kebijakan migrasi didominasi oleh perspektif proteksionis yang menolak kuota pengungsi Uni Eropa dan mengaitkan migran sebagai ancaman terhadap keamanan dan budaya (Slačálek & Svobodová, 2018). Sebaliknya, pada masa kepresidenan Petr Pavel menunjukkan sikap lebih moderat dan kooperatif dalam negosiasi mengenai pakta migrasi dan suaka Uni Eropa, serta pendekatan diplomatis dalam pengelolaan migrasi (Holányi, 2025). Salah satu pendekatan yang diterapkan Pavel adalah menandatangani amandemen perlindungan bagi pengungsi Ukraina yang melarikan diri dari agresi Rusia (Fraňková, 2025), sebagaimana pernyataannya pada sidang PBB sebagai berikut:

“...If we talk about the war in Ukraine, it was clear from the beginning that the ODS recognized Russia as an aggressor, the will to help Ukraine by all means and the willingness to take care of the first and subsequent waves of Ukrainian refugees, but also, for example, such a phenomenon that is not entirely common elsewhere in the world, and that is how many resources people have put together to help Ukraine. I can mention a rocket launcher, a tank, recently even a helicopter, but so that it is not

just weapons, our citizens They also contributed to a huge part of the humanitarian aid, medical aid and others that are still flowing to Ukraine today....”(Pavel,2025c)

Pernyataan Pavel mencerminkan respon terhadap arus pengungsi Ukraina sebagai dampak dari invasi Rusia dan sikap pro-aktif dengan memperkuat norma solidaritas kemanusiaan sebagai tata kelola migrasi Eropa. Sikap ini sejalan dengan kontestasi proaktif, yang ditandai oleh sikap moderat dalam negosiasi *New Migration and Asylum Pact Uni Eropa*, dukungan terhadap perlindungan pengungsi Ukraina, serta penekanan pada keterikatan antara keamanan global dan dinamika arus pengungsi. Kecenderungan Pavel dapat dipahami sebagai dukungan terhadap reformasi kebijakan migrasi yang lebih adaptif, dengan mengedepankan norma kemanusiaan dan tanggung jawab bersama.

Implementasi sikap proaktif Pavel dalam kontestasi norma migrasi Uni Eropa juga tercermin pada kebijakan domestik Republik Ceko. Penandatanganan undang-undang *Lex Ukraina* oleh Pavel mencerminkan bagaimana negara menyeimbangkan kebutuhan stabilitas sosial dengan norma kemanusiaan, sekaligus memperkuat posisi Ceko sebagai aktor negara yang berkomitmen pada nilai-nilai liberal (Lazarová, 2025). Selain itu, kebijakan migrasi di Ceko juga mencakup amandemen Undang-Undang Tinggal bagi Warga Asing, termasuk Undang-Undang Ketenagakerjaan dan perpanjangan perlindungan sementara bagi pengungsi Ukraina (European Migration Network, 2024). Perlindungan sementara yang diberikan Pavel adalah mengoperasikan pusat bantuan regional (KACPU), serta memberikan perbatasan internal yang bekerjasama dengan Slovakia secara sementara sejak 2023 (European Migration Network, 2024). Kebijakan tersebut menjadikan landasan bagi pembentukan norma yang kemudian dikonsolidasikan ke dalam kerangka kebijakan migrasi Ceko (McCourt, 2022).

Kebijakan migrasi pro-Ukraina pada era Pavel mempengaruhi dinamika politik domestik dengan perkembangan polarisasi saat pemilihan presiden Ceko pada tahun 2023 memicu perpecahan. Terbagi menjadi dua kubu yaitu kelompok populis dan anti-populis, sedangkan kandidat populis mendapatkan dukungan dari kelompok polarisasi yang bersikap kontrontatif, sementara kandidat anti-populis didukung oleh kelompok yang memiliki sikap pro-Ukraina (Guasti & Michal, 2025). Terpilihnya Petr Pavel

sebagai presiden, ia membingkai ulang isu Ukraina sebagai bagian dari “kita” secara budaya dan historis. Narasi identitas bersama yang dikonstruksi oleh Pavel berperan penting dalam memperkuat norma solidaritas terhadap Ukraina sebagaimana tercermin pada narasi sebagai berikut:

“...I am proud that European countries, small and big, have come together to support Ukraine’s fight against evil. I am also proud of Czech people. From day one, they have shown unprecedented solidarity and did not hesitate to provide Ukrainian refugees with money, food and shelter. On a per capita basis, Czechia has taken in more people than anybody else...” (Pavel, 2023b)

Pavel berupaya memaknai ulang norma migrasi melalui reformasi peraturan dan penguatan identitas norma berbasis solidaritas Eropa. Kontestasi norma proaktif dari Pavel terlihat dalam keterlibatan Ceko pada *New Migration and Asylum Pact*, amandemen kebijakan tinggal bagi warga asing, dan penataan perbatasan dan pusat bantuan regional. Narasi identitas bersama dengan Ukraina dan penekanan terhadap ancaman Rusia memperkuat konstruksi peran nasional Ceko sebagai negara yang mengkaitkan kebijakan migrasi sebagai stabilitas keamanan dan nilai liberal Eropa. Pola ini menunjukkan bahwa Pavel berperan dalam mereproduksi norma yang ada dengan adaptasi agar selaras dengan dinamika geopolitik, dan kebutuhan kebijakan nasional serta tanggung jawab bersama.

Kontestasi Norma Kebijakan Migrasi Miloš Zeman dan Petr Pavel

Berdasarkan analisis wacana pada era kepemimpinan Miloš Zeman, wacana kebijakan migrasi berbasis pada norma kedaulatan nasional dan perlindungan identitas bangsa Ceko cukup kuat. Ia menolak campur tangan Uni Eropa, terutama terkait kebijakan migrasi, karena dianggap mengancam kemandirian negara (Z1). Zeman menggambarkan migrasi sebagai ancaman terhadap identitas budaya dan integrasi sosial masyarakat Ceko (Z2), dan menstigmatisasi pengungsi dari negara mayoritas Muslim sebagai ancaman keamanan (Z3). Zeman memprioritaskan kebijakan suaka yang restriktif demi melindungi kepentingan nasional (Z4) dan konsisten mengkritik sistem kuota relokasi Uni Eropa yang dianggap tidak adil bagi negara kecil seperti Republik Ceko (Z5). Zeman mendorong kerjasama dengan Rusia, karena dinilai sebagai mitra strategis dalam menjaga stabilitas keamanan kawasan (Z6).

Zeman secara konsisten membangun narasi anti-liberal dan anti-Barat dengan menyalahkan elite liberal serta media atas promosi kebijakan *open-door* (Z7), yang dianggap mengganggu stabilitas dan keamanan Eropa. Dalam wacana lain, Zeman menempatkan migrasi sebagai ancaman ganda yakni meningkatnya kriminalitas sekaligus beban kesejahteraan negara Ceko (Z8). Selain itu, sekuritisasi terhadap isu migrasi dipolitisasi sebagai instrumen untuk memperkuat legitimasi populis dan menarik dukungan pemilih nasionalis.

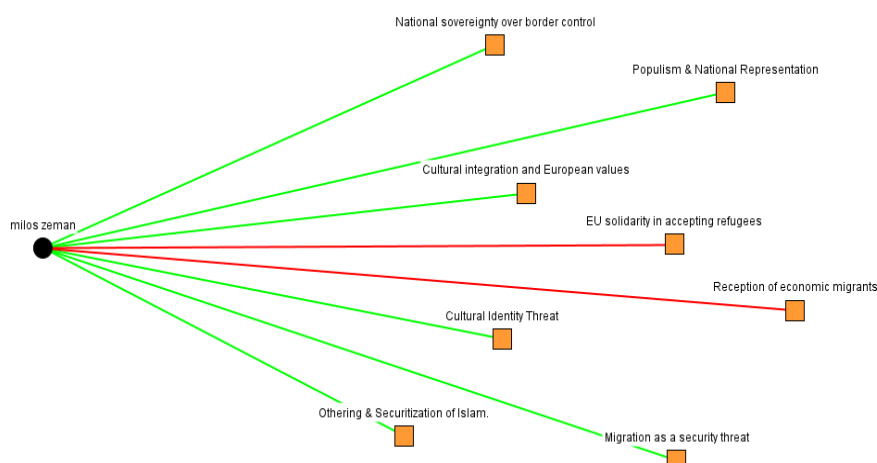
Tabel 1. Narasi kebijakan migrasi Miloš Zeman

<i>Storyline</i>	<i>Norma dan Nilai</i>	<i>Kode</i>
<i>Zeman emphasizes national sovereignty and rejects EU interference in Czech migration policy</i>	<i>Sovereignty emphasis</i>	Z1
<i>Migration is framed as a threat to Czech cultural identity and social cohesion.</i>	<i>Cultural identity threat</i>	Z2
<i>Refugees from Muslim-majority countries are depicted as potential security risks linked to terrorism.</i>	<i>Security risk narrative</i>	Z3
<i>Zeman supports strict border control and restrictive asylum measures to protect national interests.</i>	<i>Border protection</i>	Z4
<i>He criticizes the EU's relocation quota system as unfair and coercive for smaller member states.</i>	<i>Anti-UE quota stance</i>	Z5
<i>He advocates cooperation with Russia, arguing that Russia is not an enemy but a potential partner in security.</i>	<i>Cooperation with Russia</i>	Z6
<i>Zeman blames liberal elites and Western media for promoting "open-door" policies that endanger Europe.</i>	<i>Anti-liberal/anti-western narrative</i>	Z7
<i>He associates migration with criminality and economic burden on Czech welfare.</i>	<i>Migration as burden</i>	Z8
<i>Zeman uses migration discourse to strengthen populist legitimacy and appeal to nationalist voters.</i>	<i>Politization of migration</i>	Z9

Sumber: (Ban, 2015; ČT24 & ČTK, 2015; ČTK, 2018; iDNES.cz, 2022; Zeman, 2016)

Hasil analisis DNA yang ditampilkan pada gambar 1 menunjukkan bahwa terdapat bentuk lingkaran hitam yang menandai aktor yang terlibat dalam kontestasi, sedangkan bentuk persegi mewakili ide, norma, dan identitas yang dikontestasikan oleh Miloš Zeman. Garis berwarna hijau mewakili ketidaksetujuan dan merah menandakan ketidaksetujuan.

Gambar 1. Jaringan wacana dalam kebijakan migrasi Miloš Zeman



Sumber: diolah Penulis dengan software Visone

Zeman memposisikan diri sebagai penantang norma liberal dan solidaritas Eropa sebagaimana ditunjukkan pada gambar 1. Frasa seperti *“reception of economic migrants”* dan *“EU solidarity in accepting refugees,”* yang terhubung dengan garis berwarna merah menunjukkan penolakan terhadap solidaritas Eropa. Beberapa frasa yang menyatakan *“national sovereignty over border,”* *“populism and national representation,”* *“cultural integration and European values,”* *“cultural identity threat,”* *“migration as a security threat,”* serta *“othering and securitization of islam”* yang mencerminkan resistensi terhadap orang asing dan kecemasan akan intrusi budaya.

Sedangkan masa pemerintahan Petr Pavel, wacana kebijakan migrasi cenderung berorientasi pada solidaritas Eropa, kemanusiaan, dan rasionalitas kebijakan publik. Ia memandang migrasi sebagai tantangan bersama Uni Eropa yang harus dihadapi melalui kerjasama dan koordinasi antarnegara anggota (P1). Pavel juga menekankan pentingnya menegakkan hak asasi manusia dan prinsip kemanusiaan dalam perlindungan pengungsi (P2), serta mendorong pengelolaan migrasi yang legal, teratur, dan transparan (P3). Ia menilai bahwa migrasi tenaga kerja yang terkendali dapat menjadikan peluang ekonomi bagi Ceko (P4), asalkan kebijakan integrasi sosial dan inklusi budaya (P5).

Alih-alih menolak, Pavel justru mendukung solusi kolektif ditingkat Uni Eropa (P6) dan menolak pendekatan isolasionis yang dapat melemahkan kredibilitas internasional Republik Ceko (P7). Ia menekankan perlunya keseimbangan antara

keamanan dan kemanusiaan (P8) serta mengedepankan kebijakan berbasis bukti dan data empiris (P9), menolak narasi populis dan politik ketakutan (*the politics of fear*). Secara keseluruhan, wacana Pavel menginterpretasikan orientasi liberal, dimana solidaritas, tanggung jawab moral, dan kerjasama internasional menjadi dasar kebijakan migrasi Ceko pada era kepemimpinannya.

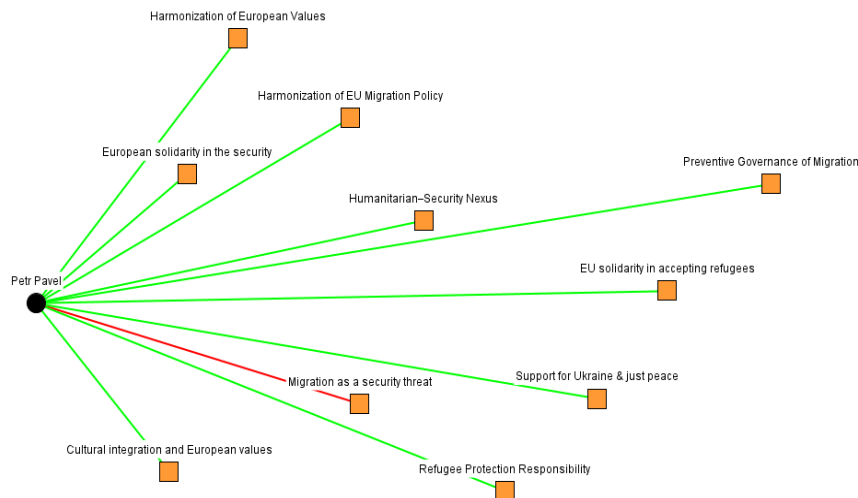
Tabel 2. Narasi kebijakan migrasi Petr Pavel

<i>Storyline</i>	<i>Norma dan Nilai</i>	<i>Code</i>
<i>Pavel views migration as a shared European challenge requiring cooperation and solidarity.</i>	<i>European solidarity</i>	P1
<i>He emphasizes the importance of upholding human rights and humanitarian norms in refugee protection.</i>	<i>Humanitarian approach</i>	P2
<i>Migration management should focus on legality, regulation, and fair processing of asylum claims..</i>	<i>Legal and regulated migration</i>	P3
<i>Controlled labor migration can address demographic decline and labor shortages in Czechia.</i>	<i>Economic opportunity</i>	P4
<i>Integration policies are essential to foster mutual understanding and reduce xenophobia.</i>	<i>Integration and inclusion</i>	P5
<i>Pavel highlights the need for EU-level solutions, not unilateral or isolationist measures.</i>	<i>EU cooperation</i>	P6
<i>He stresses that rejecting refugees entirely undermines Czech credibility in the EU and NATO.</i>	<i>International credibility</i>	P7
<i>Migration should be approached through a balanced perspective between security and humanity.</i>	<i>Balanced security-humanitarian view</i>	P8
<i>Pavel promotes evidence-based policy discourse, rejecting fear-driven populism.</i>	<i>Rational and evidence-based narrative</i>	P9

Sumber: Pavel, 2023b, 2025b, 2025a; Raissi, 2023

Sebaliknya, wacana Pavel tentang krisis migrasi memperlihatkan bentuk kontestasi norma proaktif dibandingkan periode Zeman (gambar 2). Hal ini terlihat dalam frasa “*harmonization of European values*,” “*European solidarity in the security*,” “*Harmonization of EU Migration Policy*,” “*Humanitarian-Security Nexus*,” “*Preventive Governance of Migration*,” “*EU solidarity in accepting refugees*,” “*support Ukraine and just peace*,” “*Refugee Protection Responsibility*,” dan “*Cultural integration and European Values*,” yang menegaskan kembali nilai solidaritas, keamanan kolektif Eropa dengan pendekatan yang sejalan dengan norma liberal Uni Eropa.

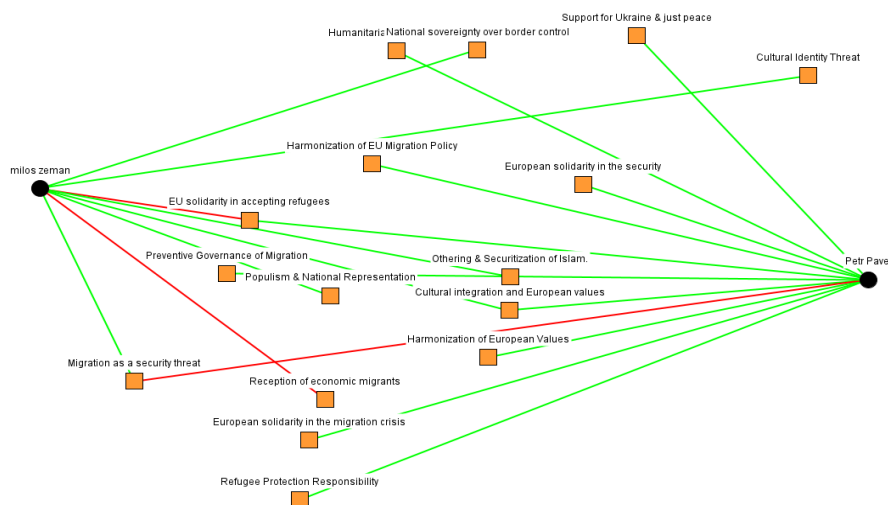
Gambar 2. Jejaring wacana dalam kebijakan migrasi Petr Pavel



Sumber: diolah oleh penulis dengan software visone

Wacana migrasi yang berkembang pada kepemimpinan Pavel menunjukkan bagaimana norma Eropa tentang solidaritas, keamanan, dan kemanusiaan cukup menonjol.

Gambar 3. Kombinasi jejaring wacana Miloš Zeman dan Petr Pavel



Sumber: diolah penulis dengan software visone

Perpaduan wacana yang disajikan pada gambar 3 merupakan hasil analisis jaringan wacana dari kedua pemimpin antara Miloš Zeman dan Petr Pavel dalam merespons isu migrasi yang menunjukkan pergulatan ide tentang keamanan nasional, identitas, nasionalisme, solidaritas, dan kemanusiaan. Zeman cenderung membingkai isu migrasi secara reaktif. Sebaliknya, Pavel mengafirmasi wacana secara proaktif seperti konsep solidaritas Eropa,

integrasi kultural, harmonisasi kebijakan migrasi UE, serta mengaitkannya dengan komitmen terhadap nilai-nilai liberal dan multilateralisme, yang merepresentasikan norma inklusivisme.

D. Simpulan

Berdasarkan analisis terhadap kebijakan migrasi yang diambil pada masa pemerintahan Miloš Zeman dan Petr Pavel disimpulkan bahwa kedua pemimpin merepresentasikan dua pendekatan yang berbeda dalam merekonstruksi identitas nasional kebijakan migrasi Republik Ceko. Pemerintah Miloš Zeman membangun identitas nasional secara eksklusif dengan menekankan perbedaan budaya, agama, dan nilai antara warga Ceko dan kelompok migran, khususnya pengungsi Muslim. Melalui retorika politik dan kebijakan yang bersifat proteksionis, Zeman mengkonstruksi narasi “kami versus mereka” yang memperkuat batas simbolik antara identitas nasional dan identitas orang asing yang berbeda secara ras dan budaya.

Sebaliknya Petr Pavel mengadopsi pendekatan yang lebih inklusif dengan menekankan solidaritas, kedekatan historis, dan nilai bersama, terutama terhadap pengungsi Ukraina. Pavel merekonstruksi identitas nasional dalam kerangka keterbukaan dan tanggung jawab bersama, yang selaras dengan nilai-nilai demokratis dan kemanusiaan. Perbedaan kebijakan migrasi dibawah dua rezim tersebut merupakan hasil konstruksi sosial yang berkembang melalui praktik diskursif terkait orientasi normadan nilai-nilai yang dianut masing-masing pemimpin.

Penelitian ini memberikan dasar bagaimana kontestasi norma menjadi determinan yang menghasilkan variasi kebijakan migrasi di Ceko diantara kepemimpinan Miloš Zeman dan Petr Pavel. Perspektif ini membuka ruang bagi penelitian berikutnya untuk mengkaji kontestasi norma dari segi latar belakang budaya dan relasi kuasa dari kedua periode pemerintahan tersebut. Penelitian lanjutan direkomendasikan untuk memperluas objek kajian dengan menganalisis peran dan pengaruh elite politik, organisasi non-pemerintah dan warga sipil dalam mengonstruksi narasi migrasi serta membangun legitimasi kebijakan migrasi ditingkat nasional, regional, dan internasional. Disarankan menggunakan pendekatan analisis wacana kritis (CDA) untuk menelaah kebijakan, narasi, dan media sehingga dapat mengidentifikasi ideologi yang mendasari pengambilan keputusan terkait kebijakan migrasi.

Daftar Pustaka

- Ban. (2015, 11). *Zeman: Odpůrci migrace by neměli být nálepkováni – své kritiky označil za řvoucí stádo* [Domáci]. ČT24. <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/zeman-odpurci-migrace-by-nemeli-byt-nalepkovani-sve-kritiky-oznacil-za-rvouci-stado-123795?>
- Bauerová, H. (2018). The Czech Republic and the Reality of Migrant Integration Policy in the Context of European Integration. *Hrvatska i Komparativna Javna Uprava*, 18(3), 397–420. <https://doi.org/10.31297/hkju.18.3.3>
- Bureš, O., & Stojanov, R. (2023). Securitization of Immigration in the Czech Republic and Its Impact on the Czech Migration Policy: Experts' Perceptions. *Problems of Post-Communism*, 70(6), 679–689. <https://doi.org/10.1080/10758216.2022.2085580>
- ČT24 & ČTK. (2015, September 17). *Když kvóty, tak i na Ukrajince, miní prezident*. ČT24. <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/kdyz-kvoty-tak-i-na-ukrajince-mini-prezident-127029>
- ČTK. (2018, 12). *Zeman Ve Vánočním Projevu Zkritizoval Protivládní Demonstrace a „Lepšolidi“* [Domáci]. Novinky.cz. <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-zeman-ve-vanocnim-projevu-zkritizoval-protivladni-demonstrace-a-lepsolidi-40264182>
- Drulák, P., N. Hlaváčková, H., Zákavský, J., & Ponížilová, M. (2024). Roles and Ideologies in Foreign Policy: The Czech Positions on the Eu Migration Crisis. *Journal of Contemporary European Studies*, 32(4), 1259–1272. <https://doi.org/10.1080/14782804.2024.2348160>
- European Migration Network. (2024). *EMN Annual Report on Asylum and Migration 2023: Czech Republic*. Czech National Contact Point of European Migration Network in the Czech Republic, Ministry of the Interior. <http://www.emncz.eu>
- Fraňková, R. (2025, June 2). *President Pavel Signs Law Extending Protection for Ukrainian Refugees* [https://english.radio.cz/president-pavel-signs-law-extending-protection-ukrainian-refugees-8842182]. Czech Radio.
- Gigishvili, G., & Sidlo, K. W. (2019). *Merchants Of Fear. Discursive Securitization Of The Refugee Crisis In The Visegrad Group Countries*.
- Guasti, P., & Michal, A. (2025). Polarization and Democracy in Central Europe. *Cogitatio Press*, 13. <https://doi.org/10.17645/pag.9560>
- Holányi, Á. (2025). Unpolitics, Domestic Pressures, or Else? The Opposition of Visegrád Group Countries to the Eu's Pact on Migration and Asylum. *Journal of European Integration*, 1–22. <https://doi.org/10.1080/07036337.2025.2519043>
- Honusková, V., & Zaimović, E. (2024). The Czech Republic and the 2022 and 2023 Reintroduction of Border Controls: Framing Secondary Movements as a Threat

- to National Security in the Regional Context [Text/html,PDF]. *European Papers - A Journal on Law and Integration*, 9(3), 1250–1267. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/808>
- iDNES.cz. (2022, February 24). *Dokument: Projev Prezidenta Miloše Zemana K Situaci Na Ukrajině* [Domestik]. iDNES.Cs. https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/prezident-zeman-projev-ukrajina.A220224_113122_domaci_bur
- Isaakyan, I., Triandafyllidou, A., & Baglioni, S. (Eds.). (2023). *Immigrant and Asylum Seekers Labour Market Integration Upon Arrival: Nowhereland: A Biographical Perspective*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-14009-9>
- Jelínková, M., Plaček, M., & Ochraňa, F. (2025). Achieving Better Integration of Ukrainian Refugees in the Czech Republic: Making Use of Expertise and Addressing Cultural Differences. *Nonprofit Policy Forum*, 16(2), 293–304. <https://doi.org/10.1515/npf-2023-0059>
- Kotyrló, E. (2017). European Migration Crisis as an Outcome of Globalization. *Studia Ekonomiczne*, 323, 75–89.
- Lazarová, D. (2025, August 21). *Czech President Signs Stricter Asylum and Migration Law*. Czech Radio. <https://english.radio.cz/czech-president-signs-stricter-asylum-and-migration-law-8860476>
- Leifeld, P. (2013). Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics. *Policy Studies Journal*, 41(1), 169–198. <https://doi.org/10.1111/psj.12007>
- Leifeld, P. (2016). *Discourse Network Analysis: Policy Debates as Dynamic Networks* (J. N. Victor, A. H. Montgomery, & M. Lubell, Eds.; Vol. 1). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190228217.013.25>
- Macková, L., Zogata-Kusz, A., Filipec, O., & Medová, N. (2024). Temporary Protection for Ukrainian Refugees in the Czech Republic and Poland. *Nationalities Papers*, 1–20. <https://doi.org/10.1017/nps.2024.61>
- McCourt, D. M. (2022). *The New Constructivism in International Relations Theory*. Bristol university press.
- Ministerstvo Vnitřní České Republiky. (2015). *Strategie Migrační Politiky České Republiky*. European Migration Network. <https://www.emncz.eu/wp-content/uploads/2024/09/Vyrocní-zpráva-2023-EN-WEB-final-II.pdf>
- Naxera, V., & Krčál, P. (2018). “This is a Controlled Invasion”: The Czech President Miloš Zeman’s Populist Perception of Islam and Immigration as Security Threats. *Journal of Nationalism, Memory & Language Politics*, 12(2), 192–215. <https://doi.org/10.2478/jnmlp-2018-0008>

- Pavel, P. (2023a, October 4). *Speech of the President of the Republic Petr Pavel in the European Parliament's Chamber of Deputies* [Speech]. The Office of the President of the Czech Republic. <https://www.hrad.cz/en/president-of-the-cr/current-president-of-the-cr/public-addresses-and-interviews/speech-of-the-president-of-the-republic-petr-pavel-in-the-european-parliaments-chamber-of-deputies-17390>
- Pavel, P. (2023b, December 20). *Statement by President of the Czech Republic Petr Pavel at the 78th session of the UN General Assembly*. Permanent Mission of the Czech Republic to the United Nations. https://mzv.gov.cz/un.newyork/en/news_events/statement_by_president_of_the_czech.html
- Pavel, P. (2025a). *Czech President Petr Pavel, Interview in Ukraine and About Ukraine (in English)*. Європейська правда. <https://youtu.be/ARXsYIDA9uc?si=gKX7z5GffJ9EjqQ>
- Pavel, P. (2025b). *Exkluzivní Rozhovor S Prezidentem Petrem Pavlem*. CT24. <https://youtu.be/rI9koVngaOA?si=SWcp4AS7Pe0kaEbW>
- Raissi, H. (2023, October 4). *Czech President Pavel to MEPs: "If Ukraine fails, so will we"* [Siaran Press]. Parlamento Europeo. https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20230929IPR06129/czech-president-pavel-to-meps-if-ukraine-fails-so-will-we?utm_source
- Šenk, J., Pupíková, J., & Polcarová, E. (2024). Analysis of Migration in the Czech Republic and Security Challenges in the Context of the Current Geopolitical Situation. *Challenges to National Defence in Contemporary Geopolitical Situation*, 1(1). <https://doi.org/10.3849/cndcgs.2024.149>
- Shintawati, C. P. A., & Suharman, Y. (2023). Push-Pull Factors of Migration Amidst Domestic Resistance of the Visegrad Group Countries. *Journal of Islamic World and Politics*, 7(2), 162–177. <https://doi.org/10.18196/jiwp.v7i2.56>
- Slačálek, O., & Svobodová, E. (2018). The Czech Islamophobic Movement: Beyond 'Populism'? *Patterns of Prejudice*, 52(5), 479–495. <https://doi.org/10.1080/0031322x.2018.1495377>
- Stojanov, R., Klvaňová, R., Seidlová, A., & Bureš, O. (2021). Contemporary Czech Migration Policy: 'Labour, Not People'? *Population, Space and Place*, 28(4). <https://doi.org/10.1002/psp.2533>
- Sugito. (2021). Eropanisasi Kebijakan Imigrasi Dan Politisasi Keamanan Imigran Di Negara-Negara Visegrad. *Intermestic: Journal of International Studies*, 6(1), 27. <https://doi.org/10.24198/intermestic.v6n1.3>
- Suharman, Y., Amirullah, I., Olandari, W., & Az Zahrah, D. D. (2023). Ekonomi-Politik Dan Reaksi Kultural Populisme Kanan-Jauh Di Hungaria Dan Polandia. *Jurnal Dinamika Global*, 8(01), 1–15. <https://doi.org/10.36859/jdg.v8i01.1451>

- Wiener, A. (2006). Constructivist Approaches in International Relations Theory: Puzzles and Promises. *SSRN Electronic Journal*.
<https://doi.org/10.2139/ssrn.1939758>
- Wiener, A. (2014). *A Theory of Contestation*. Springer Berlin Heidelberg.
<https://doi.org/10.1007/978-3-642-55235-9>
- Wiener, A. (2020). *The Concept of Norm Contestation—Interview with Antje Wiener*.
- Wondreys, J. (2021). The “Refugee Crisis” and the Transformation of the Far Right and the Political Mainstream: The Extreme Case of the Czech Republic. *East European Politics*, 37(4), 722–746.
<https://doi.org/10.1080/21599165.2020.1856088>
- Zeman, M. (2016). *Prezident Zeman: Islámská Migrace Není Integrovatelná a Asimilovatelná Do Evropské Kultury*. OrangeVideoTube.
<https://youtu.be/jb3Vo1JpsqA?si=6N3TbN6zDSLr0QIF>