

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Peristiwa teror WTC (*World Trade Centre*) 11 September 2001 mampu menjadi pendorong bagi negara-negara dunia untuk menjalankan perang terhadap terorisme bagi negara-negara di dunia, khususnya bagi negara-negara Barat. Bagi negara-negara Barat terorisme merupakan ancaman yang serius, bahkan melebihi perang terbuka (*real war*) karena keberadaan terorisme menjadi sebuah ancaman yang sulit diprediksi dan bergerak melalui sistem jaringan-jaringan organik-transnasional dalam gerakan bawah tanah.<sup>1</sup>

Belanda merupakan salah satu negara di Benua Eropa yang mengalami perkembangan sosial-kemasyarakatan yang relatif pesat. Sebelum Perang Dunia II, secara demografi, Belanda didominasi oleh bangsa kulit putih, yang jumlahnya mencapai 81 persen dari total penduduk Belanda. Sebagian etnis kecil lainnya antara lain adalah Indonesia sebesar 2,4 %, Jerman 2,4 %, Turki 2,2 %, Suriname 2,0 % dan etnis-etnis lainnya yang jumlahnya tidak begitu besar.<sup>2</sup>

Pasca dekade tahun 1990-an, kondisi demografi Belanda cenderung berubah karena banyaknya warga migran pendatang transnasional di negara ini. Hal ini

---

<sup>1</sup> Vermonte Philips, *Globalisasi dan Terorisme*, Penerbit Imparsial (Koalisi Keselamatan Masyarakat Umum), Jakarta, 2002., hal. 19.

<sup>2</sup> "Netherland Country Profile : Demography", The Book Of Fact, <http://www.cia.gov>., diakses pada tanggal 16 September 2012.

berdampak pada struktur demografi yang Belanda tidak lagi berkarakter etnis homogen yang didominasi oleh masyarakat kulit putih, namun telah berkembang menjadi negara yang multi etnis. Pada tahun 2001 hingga 2003 jumlah imigran di Belanda mencapai 114.000 dan pada tahun 2005/2006 jumlahnya meningkat 121.000 orang.<sup>3</sup>

Dinamika migrasi di Belanda memang memiliki tren yang berbeda. Sebelum Perang Dunia II, tren migrasi di Belanda didominasi oleh komunitas migran yang banyak berasal dari negara-negara kolonialnya, antara lain Suriname, Indonesia hingga Antilles. Namun pasca Perang Dunia II, tren migrasi banyak didominasi oleh warga migran dari negara-negara Timur Tengah yang banyak diantaranya hidup secara menetap di Belanda.

Dalam perkembangannya banyaknya warga migran di Belanda yang banyak berasal dari wilayah Timur Tengah, berdampak pada perubahan sosial yang relatif fundamental, karena keberadaan warga migran tersebut membawa sistem sosio-kultural sendiri, yang banyak memiliki perbedaan dengan sosio-kultural Belanda. Hal inilah yang kemudian membuat sulitnya merealisasikan sebuah regulasi (kebijakan) dari Pemerintah Belanda untuk mengakomodasi berbagai kepentingan masyarakat Belanda.

Kasus terorisme internasional WTC kemudian menyebabkan sikap kebencian terhadap Islam yang kemudian memunculkan kelompok minoritas eksklusif. Kelompok ini berupaya untuk mengangkat supremasi kulit putih (Bangsa Belanda),

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

serta yang sering menjadi korban adalah kaum migran yang hidup di Belanda, antara lain Yahudi, Gipsi dan Muslim. Dalam aksinya kelompok minoritas eksklusif ini menjalankan cara-cara yang represif, termasuk pengeroyokan, penganiayaan dan aksi-aksi lainnya. Bahkan pada satu, kasus komunitas ini juga telah mengerotok etnis pendatang dari Maroko dan membakar masjid.<sup>4</sup>

Di Belanda sendiri terdapat kelompok yang dapat dikategorikan sebagai kelompok minoritas eksklusif, yaitu Jaringan Hostad. Kelompok ini telah ditetapkan oleh pemerintah Belanda sebagai bagian dari jaringan terorisme internasional, yang sebagian besar berasal dari kaum migran Afrika. Selain di di Belanda, kelompok ini juga menjadikan Spanyol dan Belgia sebagai wilayah operasionalnya.<sup>5</sup>

Kelompok Hostad berkembang pesat pada tahun 2002 bersamaan dengan migrasi secara besar-besaran masyarakat pendatang dari Maroko, Tunisia, Libya, Mesir dan Afghanistan. Mereka beranggapan bahwa Belanda memiliki daya tarik sebagai negara yang terbuka bagi warga migran Timur-Tengah, sehingga tidak mengherankan bahwa menurut UNHCR (*United Nation High Commissioner of Refugee*) Belanda merupakan negara tujuan utama kelompok migran internasional, selain Australia, Amerika Serikat, Kanada dan Belgia.<sup>6</sup>

Kelompok Hostad menurut pemerintah Belanda beranggotakan orang-orang yang bersifat eksklusif. Artinya tidak seperti kelompok migran Muslim dari Timur

---

<sup>4</sup> “Ekstrem Kanan Makin Populer”, <http://www.ranesi.nl>, diakses pada tanggal 16 September 2012.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> “Come Dreaming Land, Take a Hard Land”, <http://www.abc.net>, diakses pada tanggal 7 November 2012.

Tengah lainnya yang dapat berinteraksi dengan penduduk setempat, misalnya melalui kontak perdagangan, bisnis ataupun penyewaan lahan dan bentuk-bentuk lainnya, kelompok Hostad cenderung tertutup, yang dapat dilihat dari tiga hal, *pertama*, bagi kaum perempuan selalu menggunakan cadar yang dianggap aneh oleh masyarakat Belanda, *kedua*, kelompok Hofstad tinggal secara berkelompok di wilayah pinggiran perkotaan, *ketiga*, kelompok Hofstad tidak membaur dengan kelompok Islam moderat lainnya di Belanda.<sup>7</sup>

Keberadaan kelompok minoritas eksklusif di Belanda dianggap sebagai pihak yang paling bertanggung-jawab dalam beberapa kasus kekerasan yang terjadi di negara ini. Beberapa kasus yang terjadi antara lain peledakan bom di Sekolah Islam di Eindhoven dan dalam waktu yang hampir bersamaan bom juga meledak di kompleks gereja di Utrecht dan Amersfort. Kasus-kasus inilah yang menjadi gambaran otentik tentang insiden rasial di Belanda tahun 2005 yang berhubungan dengan munculnya Islamphobia atau ketakutan terhadap simbol-simbol Islam.

Dalam menghadapi kelompok minoritas eksklusif kemudian pemerintah Belanda menjalankan berbagai kebijakan diantaranya, adalah :

- a. Kebijakan non-toleransi (*zero tolerance*) yang dijalankan oleh Menteri Integrasi Belanda (*Netherland Integration Minister*), Rita Verdonk pada tahun

---

<sup>7</sup> “Belanda Terapkan Kebijakan Persuasif Tangani Kelompok Hofstad”, <http://www.news.bbc.co.uk>., diakses pada tanggal 7 November 2012.

2005.<sup>8</sup> Undang-undang ini dirancang pada tahun 2004 oleh pemerintah Belanda dan setahun kemudian berhasil disahkan oleh parlemen Belanda dengan nama "The Netherland Civic Act.129/2005". Tujuan pokok dari peraturan ini mencakup tiga hal, *pertama*, mengantisipasi migrasi ilegal, *kedua*, menangani sentimen dan gesekan antar agama dan *ketiga*, membangun solidaritas atas kemanusiaan bukan solidaritas yang dibatasi oleh sekat-sekat agama.

- b. Kebijakan penyusunan data kependudukan berdasarkan etnis dengan mengabaikan aspek keyakinan pada tahun 2007. Upaya ini ditempuh untuk menjadikan Belanda sebagai negara egaliter, sekaligus sekuler yang menghargai nilai-nilai kesetaraan dan kemanusiaan, bukan negara yang berdasarkan pada sistem keagamaan. Kebijakan ini disahkan oleh pemerintah Belanda melalui keputusan pemerintah XVIII Tahun 2007 yang akan berlaku sebagai protokoler negara di seluruh wilayah Belanda paling lambat tahun 2008.
- c. Partisipasi dalam keanggotaan Pakta Pertahanan Atlantik Utara (NATO, *North Atlantic Treaty Organization*) dalam mendukung perang terhadap terorisme. Kebijakan ini kemudian diwujudkan dengan pengiriman pasukan

---

<sup>8</sup> "Cabinet Crisis as D-66 Demands Verdonk Resignation", <http://www.expatica.com>., diakses pada tanggal 8 Oktober 2012.

angkatan darat Belanda (*Netherland Royal Army*) untuk bergabung dengan pasukan multinasional dalam operasi perang terhadap terorisme pada tahun 2003.

- d. Peran pemerintah Belanda dalam mengirimkan delegasi acara tahunan *World Liberalism Forum* yang diselenggarakan di Warsawa, Polandia pada tahun 2006. Melalui forum ini pemerintah Belanda dapat membangun koordinasi dan komunikasi dalam menangani berbagai persoalan sosial, termasuk penanganan gerakan minoritas eksklusif yg radikal.

Kebijakan-kebijakan yang tidak populer tersebut dijalankan oleh pemerintah Belanda dengan tujuan agar masyarakat negara ini dapat hidup berdampingan secara damai tanpa terkendala adanya simbol-simbol agama, khususnya simbol-simbol Islam yang selama ini menyebabkan Islamphobia sekaligus dianggap pendorong munculnya kelompok minoritas eksklusif di Belanda. Munculnya kebijakan-kebijakan ini ternyata menunjukkan adanya pengaruh yang kuat bukan hanya dari dalam negeri Belanda saja, namun juga pengaruh dari konteks internasional.

Keberadaan Belanda sebagai negara dengan sistem politik-pemerintahan moderen menunjukkan bahwa kebijakan penanganan terhadap kelompok minoritas eksklusif antara lain zero tolerance, hingga keterlibatannya dalam perang terhadap terorisme internasional telah melalui berbagai pertimbangan dan kajian yang matang.

Hal ini sesuai yang diungkapkan oleh Walter De Hove anggota parlemen Belanda dari partai oposisi yang menyatakan sikapnya sebagai berikut :

”...kebijakan pemerintah Belanda dalam menangani gerakan kelompok radikal bagi sebagian orang dipandang tindakan yang tidak populer, bahkan aneh atau mungkin bagian dari pelanggaran HAM. Apapun alasannya parlemen bersama-sama dengan pemerintah harus menengahi dan mengakomodasi agar sentimen-sentimen keagamaan tidak meluas. Ini tentunya akan memberikan arti positif bagi kehidupan sosial di Belanda.”<sup>9</sup>

Semakin majunya teknologi-informasi dunia ternyata menjadikan instrumen-instrumen dalam negeri Belanda, yaitu masyarakat, organisasi swasta/LSM begitu kritis dalam mempengaruhi pemerintah. Selain itu, keberadaan Belanda sebagai anggota Uni Eropa ataupun NATO ternyata memiliki pertimbangan sebagai refleksi konstalasi politik regional dan internasional.<sup>10</sup>

Munculnya kelompok minoritas eksklusif di Belanda bukan hanya menyangkut stabilitas sosial saja, namun juga politik dan keamanan. Masalah ini juga muncul bersamaan dengan meningkatnya arus migrasi dari beberapa negara Asia dan Timur-Tengah, sehingga untuk mengantisipasi munculnya krisis sosial pemerintah Belanda harus menjalankan berbagai kebijakan tersebut.

## **B. Pokok Permasalahan**

---

<sup>9</sup> “Belanda Kembali Keluarkan Undang-Undang Sekuler”, *Republika*, 8 Agustus 2008.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Berdasarkan latar belakang masalah seperti yang diuraikan diatas, maka permasalahan dalam penulisan skripsi ini dapat dirumuskan dalam suatu pertanyaan sebagai berikut :

*”Apa faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintah Belanda dalam menangani kelompok minoritas eksklusif di Belanda pasca kasus WTC (World Trade Centre) 11 September 2001 ?”*

### **C. Kerangka Teori**

Dalam rangka menjawab rumusan masalah dan menarik hipotesa, pada kerangka teori ini penulis di dukung beberapa pendekatan, yaitu konsep kebijakan dan teori pembuatan kebijakan luar negeri. Kedua pendekatan ini dipilih karena relevan dengan kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah Belanda dalam kelompok minoritas eksklusif pasca kasus WTC 11 September 2001 kemudian kesemuanya adalah berujung pada terbentuknya sebuah upaya atau kebijakan. Istilah kebijakan sering digunakan dan dipertukarkan maknanya dengan tujuan, program, keputusan hukum dan proposal. Padahal sesungguhnya istilah kebijakan itu memiliki definisi dan pengertian tersendiri yang berbeda.

Dengan ditetapkannya suatu kebijakan oleh pemerintah, menunjukkan adanya suatu kepentingan negara yang ingin dicapai. Pada dasarnya kebijakan suatu negara adalah untuk mencapai, mempertahankan dan melindungi kepentingan nasional negara tersebut.

#### **1. Konsep Kebijakan**



Kebijakan adalah serangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi yang dimaksudkan sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran. Istilah kebijakan secara garis besar dapat diterapkan pemerintahan, organisasi, kelompok swasta ataupun individu.<sup>11</sup>

Pada definisi yang berbeda menyatakan bahwa menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, dalam buku *Labyrinths of Democracy*, kebijakan yaitu :

*“Kebijakan adalah sebuah atau serangkaian keputusan yang bersifat tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat kebijakan itu sendiri (decisions maker) dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut untuk kemudian diterapkan pada instrumen komunitas-komunitas yang berada di bawah pengaruhnya”.*<sup>12</sup>

Dengan ditetapkannya suatu kebijakan oleh pemerintah, menunjukkan adanya suatu kepentingan negara yang ingin dicapai. Pada dasarnya kebijakan suatu negara adalah untuk mencapai, mempertahankan dan melindungi kepentingan nasional negara tersebut. Pada umumnya kepentingan nasional dibedakan menjadi dua yaitu kepentingan dalam negeri dan kepentingan luar negeri. Untuk mewujudkan kepentingan tersebut diambil suatu tindakan yang disebut kebijakan atau policy.<sup>13</sup> Kebijakan dalam negeri menekankan pada hubungan dan kepentingan pemerintah dengan rakyatnya.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Catherin Athlaus and Peter Davis et, all, *The Australian Policy Handbook : Edisi Keempat*, Allen and Unwin Press, Sydney, 2007, hal.2.

<sup>13</sup> *Ibid.*

Kebijakan memiliki peranan penting untuk mendukung penyelesaian suatu masalah karena langkah ini dicapai dengan melibatkan banyak aktor atau institusi sehingga gesekan atau perseteruan tentunya dapat dihindari. Hal ini penting karena pada beberapa kasus negara-negara dunia, perseteruan antara aktor ataupun lembaga kerap kali terjadi. Ini tentunya akan akan menyebabkan tumpang-tindihnya pelaksanaan, serta benturan antara kelompok kepentingan dan *stakeholder*.<sup>14</sup>

Dengan dijalankannya sebuah kebijakan maka penyelesaian masalah publik secara otomatis akan menjadi ketentuan positif yang memiliki payung hukum yang jelas. Setidaknya dalam merumuskan sebuah kebijakan pemerintah suatu negara perlu menerima berbagai masukan atau setidaknya melibatkan institusi-institusi lainnya, misalnya parlemen, partai politik, kelompok kepentingan, tokoh masyarakat ataupun masukan-masukan dari konstelasi politik internasional.<sup>15</sup>

Jika dikaitkan dengan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintah Belanda terhadap gerakan kelompok minoritas eksklusif di Belanda pasca kasus WTC maka kebijakan yang dijalankan merupakan bagian dari pemerintah Belanda bukan hanya untuk menjadikannya sebagai solusi yang efektif, namun juga sebagai payung hukum (regulasi) bagi para birokrat pelaksana ataupun menjamin kepastian hukum di masyarakat Belanda sendiri, karena kebijakan penanganan kelompok migran dijalankan dengan memperhatikan masukan-masukan dari berbagai pihak, misalnya parlemen dan partai politik Belanda, serta memperhatikan konstelasi politik

---

<sup>14</sup> Richard Ulman, *The Policy : Framework and Analysis*, Simon and Schuster Publishing, New York, 2008, hal. 29.

<sup>15</sup> *Ibid.*

internasional, yaitu pembelajaran negara-negara yang memiliki hubungan atau keterkaitan dengan masalah yang sama. Inilah yang menjadikan pentingnya sebuah kebijakan, jika dibandingkan dengan upaya-upaya non-tekstual lainnya.

Dengan demikian pembuatan kebijakan merupakan sebuah hal yang bersifat obyektif. Artinya di negara moderen, sebuah kebijakan harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik ataupun elit politik lainnya. Jika dikaitkan dengan penanganan kelompok minoritas eksklusif di Belanda, maka baik masyarakat ataupun elit politik sebenarnya telah memiliki persepsi yang sama, sehingga hampir dipastikan kebijakan ini tidak mendapatkan tentangan baik dari kalangan masyarakat ataupun oposisi.

Secara harfiah menurut media "English Britanica" menyatakan bahwa makna dari kelompok minoritas eksklusif adalah suatu kelompok yang dengan sengaja atau secara *mainstream* cenderung menutup diri dari kehidupan masyarakat mayoritas secara umum.<sup>16</sup> Kemudian menurut Daniield Wagner dari *Humanitarian Freedom Institute*, Warsawa-Polandia menyatakan bahwa kelompok minoritas eksklusif adalah sekelompok orang yang hidup secara tertutup dan mereka tinggal di wilayah yang tidak memiliki persamaan norma dan kultur yang dianutnya. Kelompok ini terkadang berupaya menunjukkan eksistensinya kepada kelompok masyarakat lainnya ataupun

---

<sup>16</sup> "The Most Popular of Sociology Science Dictionar", <http://www.englishbritanica.org.>, diakses pada tanggal 15 April 2013.

pemerintah, namun terkadang kelompok ini cenderung berkembang secara statis di suatu negara.<sup>17</sup>

Keberadaan kelompok minoritas eksklusif bagi beberapa negara dunia kerap kali menyebabkan masalah. Setidaknya terdapat dua hal mendasar mengenai hal ini, *pertama*, kelompok ini memiliki nilai yang dianutnya sendiri sehingga menyebabkan sulitnya tercapai pluralisme di suatu negara, *kedua*, kelompok ini seringkali menjadi beban pemerintah dan *ketiga*, kelompok ini memiliki hubungan dengan negara atau wilayah asal yang terkadang tidak sesuai dengan negara tempat berdomisilinya.<sup>18</sup>

## **2. Teori Pembuatan Kebijakan Luar Negeri**

Perkembangan globalisasi yang semakin kompleks berdampak pada semakin majunya dinamika politik internasional. Dalam perkembangannya sebuah negara tidak akan dapat eksis tanpa menjalankan hubungan luar negeri yang solid, baik secara bilateral, multilateral ataupun melalui forum organisasi internasional. Ini sekaligus menjadi bukti bahwa kepentingan nasional suatu negara sifatnya adalah tidak terbatas, sedangkan sumber daya yang dimiliki suatu negara sifatnya adalah terbatas.

Dalam mewujudkan kepentingan nasionalnya, suatu negara memerlukan sebuah tindakan (*act*), yang kemudian dikenal sebagai kebijakan luar negeri. Bagi negara-negara moderen (negara demokrasi) ini menjadi persoalan yang rumit karena

---

<sup>17</sup> Daniel Wagner, "The Minority Between Pluralism State" dalam Pierre Bourdieu, *The Stateless*, Palgrave Publishing, London-New York, 2004, hal, 61.

<sup>18</sup> *Ibid.*

sebuah kebijakan luar negeri yang dijalankan oleh rezim memiliki konskuensi dan pengaruh yang luas, baik dalam konteks domestik ataupun internasional.

Kebijakan luar negeri memiliki peranan penting dalam mendukung pencapaian kepentingan nasional, baik yang bersifat jangka panjang ataupun kepentingan nasional jangka pendek. Mekanisme pembuatan kebijakan luar negeri memiliki yang lebih rumit jika dibandingkan dengan kebijakan dalam negeri karena harus menyesuaikan dengan instrumen-instrumen luar negeri, menyangkut isu-isu global dan berbagai fenomena yang berhubungan dengan 'bargain position' suatu negara terhadap negara lain.<sup>19</sup>

William de Coplin juga menyatakan bahwa konsep pembuatan kebijakan luar negeri adalah wujud mekanisme dalam memperjuangkan dan merealisasikan kepentingan-kepentingan nasional suatu bangsa memperhatikan kaidah-kaidah internasional, menurut Coplin pembuatan kebijakan luar negeri memiliki keterkaitan pada aspek-aspek tertentu yang saling berpengaruh dan mempengaruhi. Berbagai aspek tersebut antara lain kondisi politik domestik (*Domestic Politic*), kapabilitas Top Posisi atau posisi atas figur pemimpin (*Decisions Making*), kapabilitas ekonomi dan militer (*Military and Economic Capability*) dan tindakan politik luar negeri (*Foreign Policy Act*).<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Louis Turner, *International Foreign Policy : The Bargain and Analysis*, Harper and Rows, New York, 2002, hal.34.

<sup>20</sup> Wiliam D, Coplin, "Introductions to International Politic : Teoritical Overview", dalam Sufri Yusuf, *Hubungan Internasional : Telaah dan Teoritis*, Penerbit Pustaka Sinar Baru, Bandung, 1992, hal. 30.