

Minoritas Kaum Migran Muslim di Belanda

AMIN MUDZAKKIR

Peneliti pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional LIPI, Jakarta

Abstract

This article discusses the experience of Muslim migrants in the Netherlands in terms of the majority-minority relations. In the wider context, regional and global changes have been worked to reconstruct the politics of identity, especially in dealing with Islamic imagination within the western society. The position of Muslim migrants in the Netherlands has been historically constructed in academical narrative and power relations represented in policies and public opinions. In this sense, the idea on multiculturalism is contested with more coercive views in terms of integration policies. The active respons to these changing intellectually come from the Muslim migrant communities themselves that negotiated their position within the Dutch society.

Keywords: muslim migrant minority, multiculturalism, integration policy

Sikap negeri Belanda yang terbuka kepada kaum migran, terutama dalam kaitannya dengan perbedaan latar belakang dan asal usul kebudayaan mereka, membuat sebagian pengamat menyebut negara itu sebagai negara multikulturalis. Secara singkat dapat dikatakan bahwa pendekatan multikulturalis menolak asimiliasi dan justru ingin mempromosikan toleransi dan penghargaan terhadap perbedaan kebudayaan (Vermeulen dan Penninx, 2002: 1; Cesari, 2003: 266). Tetapi berbagai perubahan regional dan global yang semakin intens, terutama pascatragedi WTC pada 11 September 2001 atau yang dikenal WTC 9/11,2001 telah membuat pandangan multikulturalis kehilangan banyak dukungan. Di sisi lain, pandangan yang cenderung mendukung asimilasi cenderung semakin kuat memainkan pengaruhnya. Kecenderungan perubahan

pandangan terhadap kaum migran dari multikulturalisme ke asimilasionisme ternyata, sampai tingkat tertentu, seiring kampanye xenophobia yang diintroduksi oleh kelompok-kelompok ekstrim kanan sebagai reaksi mereka terhadap regionalisasi dan juga globalisasi (De Master dan le Roy, 2000). Dengan kata lain, akar dan penyebab perubahan pandangan terhadap kaum migran tidak hanya ditemukan pada relasi-relasi domestik, tetapi juga pada tingkat relasi regional dan global.

Reaksi dari kelompok-kelompok ekstrim kanan terhadap keberadaan kaum migran adalah hasil dari akumulasi panjang sikap orientalistik sebagian masyarakat Barat terhadap Timur. Dasar pembentukannya adalah relasi antara kuasa pengetahuan dan kekuasaan sehingga menghasilkan superioritas tertentu yang memandang dunia di luar dirinya, dalam hal ini Eropa, sebagai asing atau "yang lain" ("the other"). Secara struktural, sikap kelompok-kelompok ekstrim kanan bekerja dalam sebuah dunia yang sedang menyaksikan perubahan-perubahan besar, terutama pasca tragedi WTC 9/11, 2001. Pembicaraan mengenai politik identitas kembali dikontestasikan dengan cakupan yang jauh lebih luas. Apa yang disebut batas-batas kewarganegaraan kembali dinegosiasikan, tapi sekarang dengan

pengertian yang dihegemoni oleh semacam pandangan *xenophobia*. Sebagian alasannya tentu saja bersifat historis, tetapi sebagian yang lain adalah konstruksi kontemporer yang diwacanakan oleh media. Apapun alasannya, kaum migran di Belanda pasca tragedi WTC 9/11, 2001 sedang bersiap-siap mereposisi dirinya dalam sebuah era perubahan.

Di Belanda – dan di sebagian negara Eropa lainnya – kaum migran identik dengan kaum Muslim. Pada tahun 2002, jumlah kaum migran Muslim mencapai 700.000 orang atau sekitar 4,5% dari total populasi penduduk Belanda. Mereka berasal dari Turki (300.000), Maroko (252.000), Suriname (35.000), Pakistan (5.000), dan sekitar seribuan dari Maluku. Dalam tahun-tahun terakhir, datang juga kaum Muslim yang datang sebagai pengungsi dari daerah bekas Yugoslavia, Somalia, Iran, Irak, dan Afghanistan (Sunier dan van Kuijeren, 2002:144).

Masyarakat Belanda sesungguhnya mempunyai tradisi masyarakat sipil (*civil society*) yang kuat. Hal ini dibuktikan dengan adanya sebuah fenomena khas Belanda, yaitu apa yang disebut "pilarisasi", yaitu afiliasi kewargaan yang pada awalnya berdasar perbedaan paham keagamaan, tetapi kemudian berkembang melibatkan juga perbedaan sosial politik.

Fenomena ini memang berkembang juga di beberapa negara Eropa Barat lain, tetapi jauh lebih terbatas. Dalam kondisi struktural dan kultural inilah persoalan kaum migran Muslim harus ditempatkan. Relasi antara negara dan masyarakat sesungguhnya amat menentukan corak dan dinamika kaum migran, termasuk kaum migran Muslim.

Tulisan ini hendak mengelaborasi problem yang dihadapi kaum migran Muslim di Belanda. Mereka akan tempatkan dalam pengertian kaum minoritas dalam relasinya dengan kaum mayoritas. Relasi mayoritas-minoritas tentu saja bukan sekedar soal jumlah. Yang paling penting adalah dalam soal akses terhadap sumberdaya kekuasaan.

Islam dalam Masyarakat Belanda

Pertemuan antara Islam dengan masyarakat Belanda telah berlangsung sejak abad pertengahan. Akan tetapi, karena latar belakang dari pertemuan tersebut adalah kondisi perang, akibat yang dihasilkan pun sebagian besar bersifat konfliktual. Pembicaraan tentang pertemuan antara Islam dengan masyarakat Belanda tentu saja merupakan bagian dari sejarah panjang kehadiran Islam di Eropa. Bayangan tentang Perang Salib telah menghasilkan stereotip yang berkembang luas di kedua belah pihak.

Bagi masyarakat Eropa abad pertengahan, demikian kata Montgomery Watt (*via* Hussain, 2003: 219), citra Islam adalah agama palsu, disebarkan dengan pedang, agama yang penuh dengan kesenangan diri sendiri, dan sang nabinya, Muhammad, adalah anti-Kristen. Di sisi lain, kaum Muslim menganggap Eropa sebagai kurang bermoral dan religius. Oleh karena itu, generasi pertama kaum migran Muslim yang datang ke Eropa memproteksi dirinya dari bayangan buruk moralitas liberal Eropa yang akan merusak keyakinan iman mereka (Hussein, 2003: 219).

Akan tetapi, modernitas yang muncul pasca abad pertengahan melalui ide-ide pencerahan (*enlightenment*) telah menghasilkan sebuah masyarakat Eropa yang berkarakter sekuler. Agama dan negara dipisahkan, meski hubungan antara keduanya tidak benar-benar dihilangkan. Hal ini berlaku di Belanda, seperti juga sebagian besar negara-negara Barat lainnya. Thijl Sunier dan Mira van Muijeren (2002: 145-147) menyebut tiga faktor yang mempengaruhi keberadaan Islam dalam masyarakat Belanda. Faktor pertama adalah prinsip konstitusional tentang kesederajatan keagamaan. Hal ini tertuang jelas dalam Konstitusi Belanda 1983 yang merujuk pada sumber konstitusional sebelumnya,

yaitu Konstitusi 1848. Konsekuensi dari prinsip konstitusional tersebut adalah negara tidak diperlukan sebagai otoritas dalam mengakui denominasi keagamaan. Masing-masing agama, termasuk Islam, dibiarkan secara bebas berkembang tanpa harus mendapatkan jaminan negara. Meski demikian, denominasi keagamaan lama seperti gereja Katolik dan Protestan tentu saja memainkan peran penting dalam kontestasi wacana keagamaan dalam ruang publik, meskipun secara formal mereka tidak mempunyai hak istimewa di depan hukum kenegaraan.

Faktor kedua, menurut Thijl Sunier dan Mira van Muijeren, adalah sejarah pilarisasi dalam kehidupan sosial politik Belanda. "Pilarisasi" atau "*verzuiling*" adalah wacana khas yang sangat mempengaruhi lanskap politik Belanda terutama sejak tahun 1920-an sampai 1960-an. Pilarisasi mengandung pengertian yang rumit, tetapi yang pasti hal itu berkaitan dengan afiliasi keagamaan masyarakat Belanda yang majemuk. Hampir tidak ada agama mayoritas di negara ini, meskipun gereja Katolik dan Protestan menunjukkan pengaruh yang kuat. Dua denominasi keagamaan inilah yang menjadi awal pilarisasi dalam masyarakat Belanda, kemudian dalam perkembangan selanjutnya muncul pilar baru yang lebih menunjukkan

afiliasi ideologi politik, yaitu sosialis dan liberalis. Masing-masing pilar tersebut membangun jaringan luas lewat berbagai institusi seperti partai politik, serikat dagang, sekolah, universitas, media, dan sebagainya untuk menyebarkan pengaruhnya kepada publik.

Ide mengenai pilarisasi merupakan cerminan dari masyarakat sipil Belanda yang multikultural. Meskipun pada awalnya dihasilkan dari kompartementalisasi keagamaan, pilarisasi dalam perkembangannya menjadi sumberdaya penting bagi tumbuhnya struktur yang mendukung pandangan multikulturalis dalam politik kewarganegaraan. Hal ini sampai tingkat tertentu menghasilkan sebuah pandangan yang membedakan Belanda dengan negara-negara Eropa lainnya alam hal sikap politik dan jaminan hukum terhadap kaum minoritas. Di Belanda, berbagai representasi kultural diakui keberadaannya dan dibolehkan untuk tampil di ruang publik. Wilayah cakupan dari representasi tersebut tidak hanya menyangkut hak pribadi, tetapi juga hak kolektif sebuah komunitas. Pada titik ini, ide pilarisasi merupakan bagian, bahkan penopang utama, masyarakat multikultural. Bagi kaum minoritas, baik etnik maupun agama, penerimaan tersebut berimplikasi terhadap persamaan

peluang dan kesempatan bagi mereka dalam mobilitas sosial vertikal dan pemeliharaan identitas kebudayaan sebagaimana dimiliki oleh kelompok asli (*indigeneous*).

Perkembangan pasca dekade 1960-an menunjukkan gejala "depilarisasi" dalam kehidupan sosial politik Belanda (Bryant, 1981), tetapi Islam telah berkembang sedemikian rupa dan telah menjadi bagian dari kemajemukan masyarakat Belanda. Secara historis, seperti telah disebut di atas, kontak antara Islam dan Belanda sesungguhnya mempunyai akar panjang sejak Perang Salib, kemudian hubungan diplomatik dan perdagangan dengan Turki dan Maroko pada abad ke-16. Setelah itu datanglah masa kolonial di Indonesia dan Suriname. Kelompok Muslim pertama datang dari Indonesia pada 1950 dan sebuah mesjid pertama yang didanai negara didirikan untuk mereka pada 1956. Setelah itu, pada 1960-an dan 1970-an, datang para "pekerja tamu" dari Turki dan Suriname.

Peningkatan jumlah kaum migran Muslim di Belanda mendorong sebuah usaha untuk mendirikan organisasi yang menghimpun mereka. Salah satu usaha itu berhasil ketika pada 1973 didirikan sebuah organisasi lokal di Utrecht yang bernama the *Werkgroep de Moskee* (kelompok

kerja mesjid). Organisasi ini menghimpun kaum migran Muslim dari latar belakang etnik berbeda. Aktivitas pertama yang mereka lakukan adalah mengadakan peringatan kelahiran Nabi Muhammad dengan mengundang wakil-wakil kelompok Islam lokal lainnya. Dari acara ini muncul sebuah organisasi baru bernama the *Nederlandse Islamitische Societeit* (masyarakat Islam Belanda).

Sementara itu, di tempat lain, berdiri juga the *Federation of Muslim Organizations in the Netherlands* (FOMON) pada 1974. Awal 1980 organisasi ini mengadakan konferensi nasional dan membentuk organisasi baru bernama the *Muslim Organizations in the Netherlands* (MON) yang mengajukan sebuah proposal bagi pembentukan the *Netherlands Islamic Parliament* (NIP). Akan tetapi proposal tersebut tidak pernah menjadi kenyataan seiring dengan redupnya peran yang dimainkan organisasi tersebut (Hussein, 2003: 236).

Perkembangan yang lebih konsisten justru terlihat pada organisasi-organisasi kaum Muslim berbasis latar belakang etnik. Orang Turki menjadi kelompok paling dominan dalam hal ini. Di Belanda, terdapat paling tidak tiga kelompok orang Turki: Mili Gurus, Dianet, dan

Sulaimangi (Cherribi, 2003: 194). Masing-masing ternyata memiliki organisasi keagamaan yang berbeda. Dianet mendirikan the Turkish Islamic Cultural Federation (TICF) pada 1979, Mili Gurus mendirikan the Netherlands Islamic Federation (NIF) pada 1981, dan Sulaimangi mendirikan the Islamic Center in the Netherlands (ICN) pada 1972. Selain orang Turki, orang Maroko dan Pakistan juga mendirikan organisasi-organisasi serupa. Masing-masing bergerak sendiri. Ikatan yang dibangun dalam organisasi-organisasi itu pada 1970-an sampai 1980-an lebih bersifat etnik daripada sebuah perasaan universal sebagai "ummat".

Oleh karena itu, pada awalnya, persoalan tentang kaum Muslim di Belanda lebih banyak ditentukan oleh batas-batas loyalitas berdasarkan latar belakang etnik dan nasional. Di sisi lain, hubungan pada tingkat negara antara Belanda dan daerah asal kaum migran Muslim amat menentukan dinamika dan karakter dari kaum Muslim itu sendiri. Hal ini jelas problematis karena sering melahirkan stereotip yang mengidentikan kaum Muslim di Belanda dengan kondisi negara asal mereka. Negara-negara Muslim yang menjadi asal kaum migran dipandang sebagian publik Belanda tidak demokratis, sehingga pengaruh yang dibawa oleh kaum

migrannya dipandang akan berdampak buruk bagi tradisi demokrasi masyarakat Belanda.

Namun, perkembangan mutakhir menunjukkan identitas keislaman semakin menguat pengaruhnya di kalangan kaum migran Muslim. Batas-batas loyalitas yang sebelumnya lebih ditentukan oleh latar belakang etnik dan kebangsaan, sekarang lebih ditentukan oleh perasaan universal sebagai bagian dari "ummat." Titik balik terpenting dari perubahan identitas ini adalah tragedi WTC 9 September 2001. Pasca tragedi tersebut, bahkan seorang Muslim yang tadinya tidak terlalu peduli dengan identitas agamanya pun dikondisikan oleh lingkungan untuk menjadi seorang "Muslim". Oussama Cherribi (2003: 193) mengutip wawancara yang dilakukannya dengan seorang anak muda Muslim di Belanda. Ketika diwawancara tentang identitasnya, anak muda itu menjawab: *"I've never before asked myself this kind of question, but now I realize that they want me to be a Muslim. I am a Muslim."*

Penguatan identitas ini berkorelasi dengan meningkatnya sentimen anti-asing dan juga anti-Islam di kalangan masyarakat Belanda. Sampai pada tingkat tertentu, dinamika penguatan identitas ini melahirkan pandangan dan gerakan radikal, baik di kalangan Muslim maupun di kalangan para

penentangannya.

Akumulasi dari dinamika pada tingkat masyarakat direspon otoritas negara di Belanda dengan menyusun kebijakan yang menempatkan kaum Muslim sebagai minoritas. Faktor terakhir inilah yang menurut Thijl Sunier dan Mira van Muijeren (2002) ikut mempengaruhi keberadaan Islam dalam masyarakat Belanda. Kenyataan bahwa sebagian besar kaum Muslim di Belanda adalah kaum migran telah cukup menjadi alasan kenapa mereka ditempatkan dalam kategori minoritas. Istilah ini tentu saja merupakan bagian dari pembicaraan besar mengenai relasi mayoritas-minoritas dalam sebuah komposisi masyarakat Belanda yang beragam. Relasi mayoritas-minoritas disebabkan oleh faktor-faktor yang tidak hanya bersifat numerikal, tetapi juga perbedaan akses terhadap sumberdaya kekuasaan.

Secara politik, meskipun kaum migran Muslim dipandang memiliki partisipasi yang rendah (Rath, 1983), setidaknya secara nominal, mereka sesungguhnya memiliki keterwakilan di dunia politik. Dalam pemilihan anggota parlemen 2001, beberapa orang legislator adalah Muslim. Mereka berasal dari beberapa partai berbeda: Parta Liberal (VVD) 2 orang, Partai Demokrat Sosial (PvdA) 3 orang, dan Partai Hijau 1 orang

(Cherribi, 2003: 197). Representasi politik dalam badan legislatif memang tidak menunjukkan wajah Islam di Belanda secara umum, tetapi hak itu jelas menunjukkan bahwa Belanda, secara politik, pada dasarnya bersifat multikultural.

Secara kultural, identitas kaum Muslim di Belanda memang sering mendapat sorotan dalam ruang publik. Kaum Muslim disorot karena identitas mereka sering dipandang "asing". Representasi identitas paling bagus untuk menunjukkan soal ini adalah mesjid, jilbab, dan makanan halal. Namun demikian, sorotan tersebut untuk banyak kasus berhasil direspon secara baik melalui proses negosiasi yang terus menerus. Contohnya kasus pembangunan mesjid yang dilakukan oleh komunitas Turki Mili Gurus di Amsterdam. Komunitas Turki Mili Gurus dikenal cukup konservatif dan memiliki hubungan dengan Partai Refah di Turki. Pihak otoritas kotapraja pada awalnya menolak proposal pembangunan mesjid tersebut, tetapi setelah melalui proses lobi yang panjang akhirnya mesjid tersebut berdiri (Cherribi, 2003: 200). Konsekuensi dari pembangunan mesjid yang kemudian dinamai Aya Sofia itu bagi pembentukan wacana ruang publik Belanda cukup penting, sebab dengan demikian sebuah versi Islam yang

dianggap konservatif telah diakui keberadaannya. Ini artinya, apa yang disebut "ruang publik" sesungguhnya selalu bersifat dinamis.

Hal yang sama terlihat dalam hal makanan halal dan pemakaian jilbab. Supermarket-supermarket utama telah menyediakan bagian makanan halal. Mengenai jilbab, sebagian besar publik Belanda telah menganggapnya sebagai ekspresi identitas yang perlu diakui. Supermarket Albert Heijn yang terkenal telah membolehkan pegawai perempuannya yang Muslim untuk memakai jilbab dengan dipadankan dengan seragam korporasi yang telah ada. Contoh lain bisa dilihat dalam kasus fasilitas kolam renang umum yang menyediakan waktu khusus bagi perempuan Muslim untuk menggunakannya, seperti terlihat di Rotterdam sejak akhir 1990-an (Cherribi, 2003: 196). Akan tetapi harus diakui jilbab telah menjadi wacana politik identitas Muslim yang krusial. Bagi perempuan Muslim, mengenakan jilbab adalah bagian dari identitasnya sebagai Muslim. Di Belanda, sebagian besar perempuan Muslim memakainya, tetapi dengan jenis jilbab yang hanya menutup rambut dan telinga, tidak sampai menutup wajah secara keseluruhan. Beberapa kasus pemakaian jilbab memang sempat muncul ke publik Belanda, seperti kasus yang

terjadi di Alphen aan den Rijn, sebuah propinsi di Belanda Selatan, pada Januari 1985. Ketika itu dewan kota melarang penggunaan jilbab bagi gadis Muslim di sekolah-sekolah dasar milik pemerintah dengan alasan akan merintang proses integrasi. Organisasi-organisasi Muslim jelas saja menolak kebijakan dewan kota tersebut dan mengajukan gugatan kepada otoritas pemerintah yang lebih tinggi untuk mencabut keputusan tersebut. Setelah melalui diskusi panjang, kebijakan dewan kota itu akhirnya dibatalkan. Kasus ini mengilustrasikan pemakaian jilbab atau sebaliknya sering dijadikan ukuran keberhasilan atau ketidakberhasilan proses integrasi kaum migran Muslim ke dalam masyarakat Belanda. Selain di Alphen aan den Rijn ini, masih banyak kasus pemakaian jilbab di kota-kota lain. Akan tetapi, menurut Thijl Sunier dan Mira van Kuijeren (2000: 154-155), sebagian besar persoalan yang menyangkut jilbab bisa diselesaikan dengan cara kompromi. Kendati demikian, bukan berarti perempuan Muslim yang berjilbab diterima secara penuh oleh publik Belanda, sebab banyak orang Belanda yang percaya bahwa jilbab adalah wujud dari penindasan dan patriarkhisme para suami.

Belakangan, paling tidak sejak akhir 1990-an, kaum perempuan

Muslim mulai aktif dalam diskusi publik dalam isu-isu yang menyangkut keberadaan mereka, seperti dalam soal jilbab. Mereka berargumentasi bahwa memakai jilbab adalah hak dalam sebuah negara demokrasi (Thijl Sunier dan Mira van Kuijeren, 2000: 155). Lebih lanjut mereka menunjukkan bahwa dengan memakai jilbab mereka bisa berpartisipasi dalam pekerjaan-pekerjaan publik. Hal ini tentu saja berkaitan dengan adanya mobilitas sosial di kalangan mereka. Kalau sebelumnya mereka hanya dipandang kaum migran Muslim yang miskin, sekarang mereka berhasil memasuki lapangan kerja profesional yang menjadi bagian dari kelas menengah Belanda. Jumlah perempuan Muslim seperti ini memang belum banyak, tetapi kondisi yang kondusif akan memberi impenetus kepada mereka untuk semakin berperan lebih besar dalam rangka menghilangkan citra buruk perempuan Muslim. Dalam konteks yang lebih luas, perkembangan seperti ini diharapkan akan memicu sikap saling memahami antar kelompok etnik dan agama dalam sebuah lingkungan yang bersifat multikultural.

Minoritas dan Kebijakan Negara

Dalam pengertian tertentu, kaum minoritas identik kaum migran. Pengertian seperti ini sesungguhnya

merupakan hal yang baru muncul pada akhir 1970-an, yaitu ketika jumlah kaum migran telah semakin besar pada dan munculnya respon negatif dari sebagian kalangan dalam masyarakat Belanda terhadap fenomena tersebut. Munculnya isu mengenai minoritas dalam persoalan migrasi direspon oleh pemerintah Belanda dengan membuat sebuah memorandum pada 1981 (Vermeulen dan Penninx, 2000). Isi memorandum tersebut secara umum meliputi dua hal, yaitu: pertama, pemerintah akan memberi izin kepada kaum migran untuk tinggal di Belanda dan mendorong integrasi mereka dengan masyarakat Belanda; dan, kedua, pemerintah juga akan membantu kaum migran jika mereka memilih untuk pulang ke negara asalnya.

Namun, dalam kenyataannya, jarang kaum migran yang memutuskan pulang kembali ke negara asalnya, kecuali sedikit kaum migran dari Eropa Selatan. Hal ini amat bergantung dengan kondisi perekonomian di negara asal. Kalau perekonomian di negara asal mengalami pertumbuhan, seperti di Italia, Spanyol, Portugal, dan Yunani, kemungkinan kaum migran dari negara-negara tersebut untuk pulang kembali akan besar. Hal ini kontras dengan kaum migran dari Turki dan Maroko yang justru mengajak sanak

saudaranya untuk datang dan tinggal di Belanda. Peranan dari reunifikasi keluarga ini menjadi krusial, apalagi terkait dengan politik dan hukum kewarganegaraan Belanda yang mengizinkan status kewarganegaraan ganda.

Tujuan dari adanya memorandum jelas sekali, yaitu untuk mengurangi jarak antara kaum minoritas dan kaum mayoritas. Akan tetapi, dalam kenyataannya, persoalan kaum minoritas bukan sekedar persoalan kebijakan legal formal, tetapi juga menyangkut relasi kekuasaan yang mendasari relasi mayoritas-minoritas dalam masyarakat Belanda. Siapa yang disebut penduduk asli (*indigenous*) mempunyai akses lebih kuat terhadap sumberdaya ekonomi politik Belanda dibanding kaum migran sebagai minoritas. Persoalan inferioritas ekonomi dan latar belakang budaya kaum migran tampaknya masih menjadi masalah dalam hal ini. Selain itu, sebagian kaum migran yang belum menjadi warga negara Belanda tentu tidak mempunyai hak politik dalam momen elektoral, meskipun pranata hukum dalam perkembangannya telah berusaha menyiasati persoalan ini, terutama bagi kaum migran yang berasal dari negara-negara Eropa sendiri.

Keberadaan kaum migran Muslim

pada awalnya tidak pernah menjadi persoalan di Belanda. Bersama dengan kaum migran yang telah datang lebih awal, yaitu mereka yang berasal dari negeri-negeri bekas koloni Belanda, seperti Indonesia, Antilens, dan Suriname, kaum migran Muslim justru diundang sebagai "pekerja tamu" untuk mengisi lapangan pekerjaan di Belanda yang sedang menyaksikan pertumbuhan ekonomi pasca Perang Dunia II. Sebagian besar dari mereka berasal dari Turki dan Maroko. Pada 1960-an mereka datang hampir bersamaan dengan kedatangan kaum migran dari Eropa Selatan. Ketika itu isu mengenai kaum minoritas belum mendapat perhatian publik di Belanda. Pertumbuhan ekonomi pasca Perang membuat masyarakat Belanda untuk sementara waktu tidak terlalu berminat untuk membicarakan persoalan asal usul kaum migran. Pengertian kaum migran ketika itu adalah pekerja yang membuat negeri mereka kembali bangkit dari puing-puing akibat perang.

Namun, pertumbuhan ekonomi yang buruk pada pertengahan 1970-an akibat krisis minyak menyebabkan keadaan menjadi berubah. Lapangan kerja dan akses terhadap sumberdaya ekonomi lainnya menjadi terbatas. Di sisi lain, jumlah kaum migran semakin meningkat, terutama di kalangan

migran dari Turki dan Maroko yang melakukan reunifikasi keluarga. Sanak saudara mereka diajak untuk datang ke Belanda, padahal kondisi perekonomian Belanda sedang dalam kondisi buruk. Akan tetapi pada masa itu belum ada kebijakan migrasi yang memperketat kedatangan kaum migran, karena asumsinya keberadaan mereka bersifat temporer, sehingga suatu saat kelak akan pulang kembali ke negara asalnya. Asumsi tersebut di masa depan terbukti kurang tepat, karena kaum migran yang datang pada 1970-an tersebut justru mengokohkan kehadiran mereka di Belanda bersama rekan satu etnisnya.

Adanya bukti mengenai fenomena "pekerja tamu" dan kemudian "reunifikasi keluarga" membuat Belanda pada awalnya menjadi tempat tujuan yang penuh harapan bagi kaum migran, tak terkecuali kaum migran dari negara-negara Muslim. Memorandum minoritas tahun 1981 merepresentasikan jenis ideologi negara Belanda itu. Menanggapi keadaan yang masih penuh harapan tersebut, kaum migran membentuk organisasi-organisasi kewargaan yang sebagian besar berbasis etnis dan agama. Dalam perkembangannya, pemerintah pada tahun 1983 memperkenalkan kebijakan baru tentang kaum migran. Isi

dari kebijakan baru ini tak jauh berbeda dengan Memorandum Minoritas 1981, yaitu seperangkat panduan untuk mengintegrasikan kaum migran ke dalam masyarakat Belanda tanpa harus meninggalkan identitas kebudayaan asalnya masing-masing.

Perubahan yang dilatarbelakangi kondisi ekonomi memberi pengaruh tertentu terhadap pembentukan identitas kaum migran dalam wacana kebudayaan Belanda. Kalau pada awalnya mereka hanya dipandang sebagai makhluk ekonomi, perkembangan sejak era 1980-an memperlihatkan adanya pengakuan terhadap kaum migran sebagai makhluk sosial dengan habitus kebudayaan yang khas. Hal ini terlihat salah satunya dalam peristilahan yang mengacu pada kaum migran. Kalau pada awalnya mereka hanya dipandang sebagai "pekerja tamu" (*guest workers*), setelah era 1980-an mereka dipandang sebagai "minoritas etnik", "minoritas kebudayaan", "kelompok etnik", atau dalam istilah yang khas Belanda, "*allochtonous*" (Thijl Sunier dan Mira van Kuijeren, 2000: 148). Lebih jauh, perubahan istilah tersebut berimplikasi pada kategori dan pengertian tertentu yang digunakan dalam perumusan kebijakan. Kategori "minoritas etnik" yang dipakai pemerintah Belanda pada era 1979-

1983, misalnya, mengacu pada pengertian kelompok etnik yang secara sosial ekonomi menempati posisi rendah selama lebih dari satu generasi. Dari sisi pemerintah, keadaan tersebut cukup mengkhawatirkan, karena asumsinya telah terjadi proses formasi minoritas yang dipandang akan berdampak negatif terhadap proses pengintegrasian kaum migran ke dalam masyarakat Belanda.

Secara umum, ada dua pandangan

mengenai bagaimana negara memposisikan kaum minoritas. Pertama, kalangan liberal berpendapat bahwa yang harus dilakukan negara adalah menjamin hak individual. Pandangan seperti ini mempunyai tendensi ke pendekatan asimilasionis ala Turki dan Jerman. Kedua, kalangan multi-kulturalis memberi penekanan pada hak komunitas masing-masing etnik yang berasal dari latar belakang kebudayaan berbeda tetapi berkembang dengan sebuah jaminan hukum

TABEL 1. ETNIK MINORITAS DI BELANDA, 1971-1997 (X 1000)

ETNIK	1971 ^a	1975	1980	1985	1990 ^b	1997
Turki	30	63	120	156	206	280
Maroko	22	33	72	111	168	233
Eropa Selatan ^c	62	76	72	65	105	143
Suriname	38	69	146	181	237	287
Antilen	18	19	36	47	81	95
Maluku ^d	26	29	35	35	35	(38)
Dunia Ketiga dan Eropa Timur ^e	10	18	33	53	64	435
Etnik Minoritas ^f	206	307	514	648	896	1,473
Persentase populasi	1.6	2.3	3.7	4.5	6.0	9.4
Non-Belanda ^g	252	316	473 ^h	559	642	680 ⁱ
PERSENTASE POPULASI	1.9	2.3	3.4	3.9	4.3	4.3 ^j

Sumber: SCP (1998) dalam Vermeulen dan Penninx, 2000

Keterangan:

- ^a berdasar kebangsaan, kecuali untuk Suriname dan Antilen (berdasar negara kelahiran) 1971, 1975, 1980
- ^b berdasar negara kelahiran atau paling tidak salah satu orangtunya
- ^c termasuk (bekas) Yugoslavia
- ^d estimasi

- ^e sejauh ini tidak termasuk dalam kategori di atas
- ^f jumlah kategori terdahulu
- ^g pada basis kebangsaan
- ^h berdasar statistik *Inarwerk* tentang orang asing, tetapi statistik *Zakboek* melaporkan 521 untuk tahun tersebut
- ⁱ data tersebut diambil dari Mus (1998: 67)

dan politik dari negara. Kebijakan terhadap kaum minoritas di Belanda cenderung untuk mengikuti pandangan kedua, meskipun belakangan kelompok ekstrim kanan mengkampanyekan ide agar negara lebih membatasi gerak kaum minoritas karena dianggap mengancam nilai-nilai masyarakat Belanda.

Politik Pencitraan: Dari Orientalisme ke Globalisasi

Kebijakan terhadap kaum migran Muslim di Belanda tidak bisa dilepaskan dari citra tentang Islam dan begitu juga sebaliknya. Citra ini pada awalnya dikonstruksikan oleh para sarjana Belanda yang ahli tentang Islam. Snouck Hurgronje adalah sarjana paling terkemuka dalam hal ini, terutama selama periode hubungan kolonial Belanda dan Indonesia. Salah satu idenya yang paling terkenal adalah "politik asosiasi", yaitu bagaimana mengintegrasikan kaum Muslim dengan kehidupan modern masyarakat Eropa. Apa yang dulu disebut "politik asosiasi" sampai tingkat tertentu sekarang berganti nama menjadi "politik integrasi." Menurut Shadid (1991), pemikiran Hurgronje sesungguhnya merefleksikan pandangan masyarakat Belanda terhadap Islam.

Memasuki periode pascakolonial, pandangan masyarakat Belanda

terhadap Islam tidak banyak berubah. Sikap curiga masih berkembang secara luas terhadap Islam. Hal ini berkaitan dengan kurangnya informasi yang utuh tentang apa sesungguhnya Islam dan kehidupan para penganutnya yang sangat majemuk. Pada saat yang sama, perubahan paradigma orientalisme pasca kolonial yang lebih menunjukkan sikap simpatik terhadap Islam masih belum berpengaruh luas dalam kehidupan publik. Di sisi lain, sebagian kaum politisi dari kelompok ekstrim kanan secara terus menerus menunjukkan intensi penolakan terhadap keberadaan Islam. Akan tetapi, kebencian tersebut ternyata berkaitan dengan sentimen anti-asing yang semakin menunjukkan tanda peningkatan sejak 1970-an ketika kaum migran di Belanda mengadakan apa yang sebut sebagai reunifikasi keluarga. Dalam jajak pendapat yang dikerjakan The Social and Cultural Planning Board (SCP) pada tahun 1981, sebanyak 55% penduduk di kota-kota besar Belanda menunjukkan tanda penentangan terhadap kehadiran orang asing dari ras berbeda di lingkungan tempat tinggal mereka. Pada tahun 1997 angka tersebut menurun menjadi 46% (Vermeulen dan Penninx, 18).

Citra Islam yang melekat pada kaum migran merupakan sasaran dari kampanye anti orang asing di Belanda.

Kampanye yang dimobilisasi oleh kelompok-kelompok ekstrim kanan tersebut bertolak dari anggapan ketidakcocokan nilai-nilai Islam dengan nilai-nilai masyarakat Belanda. Isu rasisme mewarnai kampanye tersebut, selain tentu saja kekawatiran terhadap pengaruh buruk dari keberadaan kaum migran dalam kompetisi dunia kerja dan akses terhadap perumahan. Artinya, kampanye anti-orang asing yang mengambil obyek kaum migran Muslim sesungguhnya merupakan konflik perebutan akses terhadap sumberdaya yang terbatas. Oleh karena itu, pengaruh terkuat kelompok ekstrim kanan dapat dilihat di kota-kota besar. Di tempat-tempat itu, isu mengenai kaum migran menjadi komoditas politik yang selalu berhasil menjadi isu penting dalam debat publik.

Memasuki 1990-an, Islam telah menjadi komoditas penting dalam politik hubungan internasional. Apa yang disebut oleh Samuel Huntington sebagai "*clash of civilizations*" tampaknya memperoleh tempat di mata publik Barat setelah jatuhnya kekuatan komunis di Soviet dan negara-negara Eropa Timur. Sementara itu, di bagian dunia lain, kekuatan Islam dalam politik sedang tumbuh menggeliat. Contoh paling dramatis adalah Revolusi Islam di Iran

pada tahun 1989 yang berhasil menjatuhkan rezim sekuler dan menggantinya dengan sebuah rezim syari'ah. Bagi sebagian publik di Barat, fenomena ini cukup menggelisahkan, bahkan dianggap sebagai sebuah ancaman. Islam dipandang tidak cocok dengan demokrasi yang telah menjadi nilai dasar dalam sistem politik di negara-negara Barat. Citra mengenai Islam dikuatkan oleh kenyataan dari sebagian negara-negara Muslim, terutama di Timur Tengah, yang memang memiliki sistem politik tidak demokratis berdasar ukuran-ukuran Barat. Dalam konteks domestik, pembunuhan atas Pim Fortuyn pada 6 Mei 2002 dan Theo van Gogh pada 2 November 2004 semakin menguatkan Islamophobia dalam masyarakat Belanda (van Bruinessen, 2006). Sebagaimana dikenal publik, Fortuyn dan van Gogh adalah pengkritik Islam dan pendukung kampanye sentimentil terhadap keberadaan kaum migran Muslim di Belanda.

Melihat hal itu, sebagian publik Barat semakin gelisah dalam memandang Islam, apalagi jika dikaitkan dengan rendahnya jaminan hukum dan politik terhadap hak asasi manusia dan hak-hak kaum perempuan.

Kebangkitan Islam di bidang politik di penghujung abad ke-20 sesungguhnya merupakan respon terhadap proses globalisasi. Oleh

karena itu, menurut Roy (1994), makna kebangkitan Islam politik hanyalah fenomena sosial, bukan faktor geostrategis yang sifatnya politis. Dalam sebuah dunia yang sedang berubah, keresahan terhadap kemana arah perubahan tersebut telah menjadi wacana publik di sebagian kaum Muslim. Mereka merasa hanya menjadi obyek dari sebuah perubahan yang tidak mereka mengerti. Untuk menghilangkan keresahan itu, kaum Muslim mempunyai imajinasi politik tertentu sebagai solusi. Hanya saja, bagi sebagian publik Barat, imajinasi politik kaum Muslim tersebut telah ketinggalan zaman dan tidak sesuai dengan kondisi masa kini. Oleh kalangan ekstrim kanan di Barat — seperti sering dikatakan Ayaan Hirsi Ali di Belanda — Islam merupakan sumber dari “keterbelakangan” (“*backwardness*”) sehingga akan gagal berintegrasi dengan peradaban masa kini. Dengan lain perkataan, Barat tidak akan pernah menerima Islam dan kaum Muslim sebagai bagian dari masyarakatnya.

Masalahnya, imajinasi politik kaum Muslim adalah fenomena transnasional. Oleh karena itu, peristiwa-peristiwa di sebuah ruang geografis tertentu akan berdampak luas melampaui batas-batas teritori tradisionalnya. Respon masyarakat Belanda terhadap kehadiran kaum

migran Muslim tidak semata berdasarkan pengalaman fisik yang berada di lingkungan mereka sehari-hari. Kalaupun terjadi kontak, hal itu berlangsung lewat citra yang dimuat di media, termasuk internet. Inilah era posmodernisme yang merangkum geografi ke dalam jaringan-jaringan satelit yang mengkoneksikan satu komputer dengan komputer lain.

Kesimpulan

Persoalan kaum Migran Muslim di Belanda selalu berada dalam dinamika yang terkait dengan lingkungan regional dan global. Pada tingkat masyarakat, Belanda sebenarnya mempunyai tradisi masyarakat sipil yang secara historis terbukti mampu menerima diversitas kebudayaan kaum migran yang datang ke sana. Begitu juga dengan negara, kebijakan terhadap kaum migran di Belanda secara umum cenderung bersifat multikulturalis.

Namun meningkatnya kampanye *xenophobia* yang dilakukan kaum ekstrim kanan membuat posisi kaum migran Muslim berada dalam posisi sulit. Dalam kondisi seperti ini, politik identitas menemukan salurannya untuk muncul dan mempengaruhi ruang publik. Seorang yang tadinya tidak begitu peduli dengan identitas etnik dan agamanya sekarang dihadapkan pada pilihan untuk

menjadi bagian dari sebuah komunitas dari mana ia berasal. Pada sisi lain, regionalisasi dan globalisasi telah membuat isu kaum minoritas migran Muslim menjadi bersifat transnasional. Ini artinya, cara untuk memahami dinamika persoalan tersebut harus dicari pada relasi-relasi yang melewati batas-batas teritori negara nasional.

Pandangan multikulturalisme memang bukan jawaban tunggal terhadap persoalan kaum migran. Akan tetapi, sampai tingkat tertentu, Belanda mempunyai pengalaman menarik yang menunjukkan bahwa multikulturalisme adalah pilihan kebijakan yang dianggap paling demokratis oleh para pendukungnya. Paling tidak, pandangan multikulturalis menolak keseragaman, sehingga diversitas kebudayaan justru merupakan sumberdaya yang harus diakui dan diberi tempat memadai di ruang publik. Dalam kaitan ini, kaum minoritas jelas lebih mempunyai napas panjang untuk tetap berinteraksi dengan masyarakat mayoritas tanpa harus meleburkan identitas asal usul mereka. □

REFERENSI

- Cesari, Jocelyne, "Muslim Minorities in Europe: The Silent Revolution" in John L. Esposito dan Francois Burgat (ed.), *Modernizing Islam: Religion in the Public Sphere in Europe and the Middle East*, London: Hurs & Company, 2003
- Cherribi, Oussama, "The Growing Islamization of Europe," in John L. Esposito dan Francois Burgat (ed.), *Modernizing Islam: Religion in the Public Sphere in Europe and the Middle East*, London: Hurs & Company, 2003
- De Master, Sara dan Michael K. Le Roy, "Xenophobia and the European Union," *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 4. (Jul., 2000)
- Hussain, Dilwar, "The Holy Grail of Muslim in Western Europe: Representation and their Relationship with the State" in John L. Esposito dan Francois Burgat (ed.), *Modernizing Islam: Religion in the Public Sphere in Europe and the Middle East*, London: Hurs & Company, 2003
- Rath, Jhon, "Political Participation of Ethnic Minorities in the Netherlands," *International Migration Review*, Vol. 17, No. 3. (Autumn, 1983)
- Roy, Olivier, *The Failure of Political Islam*, Cambridge: Harvard University Press, 1994
- Shadid, W.A., "The Integration of Muslim Minorities in the Netherlands," *International Migration Review*, Vol. 25, No. 2. (Summer, 1991).
- Sunier, Thijl dan Mira an Kuijeren, "Islam in the Netherlands," in Yvone Yazbeck Haddad (ed.), *Muslims in the West: From Sojourners to Citizens*, New York: Oxford University Press, 2002
- Van Bruinessn, Martin, "The Emergence of Islamophobia in the Netherlands," makalah untuk Seminar Internasional, ICIP dan Kedutaan Finlandia, Jakarta, 22-23 November 2006.
- Vermeulen, Hans, dan Rinus Penninx (ed.), *Immigrant Integration: The Dutch Case*, Amsterdam: Het Spinhuis, 2000