

Justifikasi Dukungan *European Court of Human Rights* terhadap Pelarangan *Burqa* di Belgia Tahun 2017

Despasya Yonada¹

Elistania²

Abstract

This study aims to analyze the factors behind European Court of Human Right's justification on their support of the Belgian burqa ban policy. In analyzing the case, the authors used the rational choice concept. This research is a qualitative research. The results of this study indicate that the Belgian burqa ban policy is a form of restriction to human rights which is protected by the European Convention of Human Rights. The reasoning behind the justification of the European Court of Human Rights for this policy is that this policy is considered to be proportionate to the legitimate aim pursued. Furthermore, since there is no consensus among the state members in regard to the judgments, the Belgian government thus granted a 'wide' margin of appreciation which led to the enactment of burqa ban policy in Belgium.

Keywords: *burqa, human rights, ECtHR, Belgium, Europe*

Pendahuluan

Belgia dikenal sebagai negara yang multikultural karena keberagaman etnis dan latar belakang penduduknya. Diestimasikan ada sekitar 6% penduduk muslim dari keseluruhan populasi yang tinggal di Belgia. Namun, beberapa tahun terakhir terjadi peningkatan sentimen terhadap masyarakat muslim di wilayah Eropa, tidak terkecuali Belgia. Pada tahun 2011, Pemerintah Belgia seakan turut serta dalam mengekalkan diskriminasi yang dihadapi oleh masyarakat muslim dengan menetapkan kebijakan pelarangan penggunaan *burqa* secara nasional (*Burqa ban*). Hal ini menjadikan Belgia sebagai negara kedua di Eropa yang menerapkan kebijakan pelarangan *burqa* setelah Prancis yang telah lebih dulu menerapkan kebijakan serupa pada tahun 2010. Sebelumnya, Belgia juga memiliki kebijakan serupa mengenai pelarangan penggunaan penutup wajah yang diterapkan pada tahap lokal (*local police law*) di beberapa kota administratif. Namun kebijakan itu dulunya hanya terbatas untuk tujuan pengendalian identitas. Sedangkan, kebijakan skala nasional

¹ Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Budi Luhur. Email: dyonada@gmail.com

² Program Studi Ilmu Hubungan Internasional, FISIP, Universitas Budi Luhur.

yang dikeluarkan pada tahun 2011 memasukan unsur penutup wajah yang digunakan untuk alasan keagamaan, seperti *burqa* dan *niqab*.

Terdapat beberapa hal yang memotivasi Pemerintah Belgia dalam membuat kebijakan tersebut, yaitu untuk memberikan kepastian hukum karena kebijakan skala lokal dianggap kurang memberi kepastian hukum, dugaan afiliasi dengan Islam fundamentalis, alasan keamanan publik, menjaga konsep "*living together*", dan pembelaan hak-hak perempuan. Meskipun di dalam kebijakan tidak disebutkan secara spesifik mengenai pelarangan penggunaan *burqa*, namun pemberitaan media dan diskusi politik terkait kebijakan ini sangat jelas menunjukkan bahwa yang dimaksud adalah penutup wajah yang digunakan perempuan muslim (*burqa* dan *niqab*). Hal ini menjelaskan mengapa Pemerintah Belgia menjadikan alasan kaitan dengan Islam fundamentalis sebagai salah satu faktor yang memotivasi terciptanya kebijakan ini.

Tidak terdapat data yang pasti mengenai jumlah pengguna *burqa* di Belgia, namun pada 2010 *The Belgian Centre for Equal Opportunities* mengestimasi ada sekitar 200 perempuan muslim yang menggunakannya (Brems, 2014: 77-114). Laporan tahunan yang dibuat oleh CCIB (*Counter Islamophobia Collective in Belgium*) pada tahun 2016 menunjukkan 76% tindakan Islamofobia yang terjadi di Belgia ditargetkan terhadap perempuan muslim yang menggunakan atribut keagamaan seperti *hijab*, *burqa*, dan *niqab*.

Dalam penelitian ini, penulis akan membahas dua kasus pelaporan kebijakan pelarangan *burqa* di Belgia kepada *European Court of Human Rights (ECtHR)*. Pelapor pertama menuntut kebijakan pelarangan *burqa* skala nasional dan pelapor kedua menuntut kebijakan serupa di skala lokal yang diterapkan distrik polisi Vesdre. Kasus pertama diadukan oleh dua perempuan, Samia Belcacemi dan Yamina Oussar, yang sebelumnya telah mencoba untuk membawa tuntutannya kepada *Constitutional Court* di Brussels namun mendapat penolakan karena tidak ditemukan pelanggaran HAM. Belcacemi berargumen bahwa kebijakan pelarang *burqa* yang diterapkan oleh Pemerintah Belgia telah melanggar haknya dalam mempraktikkan perintah agama dimana hal ini dilindungi oleh *European Convention of Human Rights*. Belcacemi mengaku ia terpaksa harus membuka penutup wajahnya di tempat umum karena takut dengan ancaman denda atau penjara. Sedangkan Oussar mengatakan bahwa ia menjadi enggan untuk keluar rumah dan hal ini mencederai kehidupan sosialnya. Kasus kedua yang diadukan pada tahun 2008, pihak pelapor yang bernama Fouzia Dakir melaporkan tuduhan pelanggaran terhadap Hak Beragama karena kebijakan pelarangan penggunaan *burqa* tingkat kota Pepinster, Dison dan Verviers.

Dua kasus tersebut berakhir dengan dibantahnya tuntutan tersebut. *ECtHR* menyatakan bahwa tidak ditemukan pelanggaran atas pasal-pasal tersebut akibat diterapkannya kebijakan pelarangan penutup wajah oleh Pemerintah Belgia. Pengadilan memutuskan untuk menjustifikasi kebijakan tersebut dengan alasan demi menjaga konsep "*Living Together*" dan perlindungan hak dan kebebasan orang lain. Namun, *ECtHR* sebagai institusi yang berperan melindungi hak asasi manusia di wilayah Eropa mengakui bahwa kebijakan tersebut "membatasi" hak-hak yang diadukan tersebut. Kebijakan *assimilationist*³ Pemerintah Belgia yang didukung oleh *ECtHR* mencerminkan praktik imperialis yang digunakan pada era kolonialisme, dimana kultur atau kebiasaan yang dianggap tidak sejalan dengan standar ala Barat dipaksa untuk berubah dan mengikuti kebiasaan yang sesuai standar tersebut (Mitra, 2018: 3-4).

³ Kebijakan yang mendorong integrasi atau penyatuan antara kebudayaan yang berbeda.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis mengajukan pertanyaan penelitian "Mengapa *European Court of Human Rights* memberikan justifikasi terhadap kebijakan pelarang *burqa* di Belgia pada tahun 2017?"

Pembahasan

Dalam penelitian ini, penulis berusaha untuk menganalisis alasan di balik justifikasi yang dilakukan *European Court of Human Rights* terhadap kebijakan pelarangan *burqa* di Belgia. Dengan demikian, penulis menentukan unit analisis di dalam tulisan ini adalah "Mengapa *European Court of Human Rights* memberikan justifikasi terhadap kebijakan pelarangan *burqa* di Belgia pada tahun 2017?" dan unit eksplanasinya adalah "Kebijakan Pelarangan *Burqa* di Belgia". Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan *Rational Choice Theory* atau Teori Pilihan Rasional.

Teori Pilihan Rasional, atau yang sering juga disebut dengan pilihan publik atau pilihan kolektif, memiliki asumsi bahwa suatu tindakan dan perilaku seseorang dapat diprediksi dengan terlebih dahulu mengetahui motif dan kepentingan yang ia miliki. Terdapat lima elemen penting di dalam asumsi perspektif ini, yaitu: alternatif, hambatan, hasil, sumber daya, dan kepercayaan. Tujuan dari pendekatan pilihan rasional adalah untuk menjelaskan suatu fenomena dengan mengasumsikan pilihan rasional dari aktor yang melakukannya (Coleman, 1990; Hechter dan Kanazawa, 1997). Dalam konteks dukungan *ECtHR* terhadap kebijakan pelarangan *burqa* di Belgia, penulis mencoba untuk merasionalisasikan pilihan *ECtHR* untuk mendukung kebijakan tersebut dengan melihat pilihan-pilihan alternatif yang ada dan menganalisis keuntungan dari setiap pilihan tersebut.

Pendekatan ini dipilih karena penulis melihat adanya unsur pilihan rasional di balik justifikasi yang dilakukan *European Court of Human Rights* terhadap kebijakan pelarangan *burqa* di Belgia. *ECtHR* sebagai institusi yang mengawasi berjalannya hak asasi manusia di negara anggota, memiliki otoritas untuk meloloskan suatu kebijakan yang sebenarnya bertentangan dengan perlindungan hak asasi manusia. Hal ini dilakukan saat para negara anggota tidak mencapai konsensus di dalam suatu kasus. Tentunya hal itu dilakukan tidak terlepas dari adanya pertimbangan kepentingan para negara anggota. Peraturan mengenai sejauh mana perlindungan kebebasan dan hak asasi manusia masyarakat anggota disesuaikan dengan kepentingan para negara anggota itu sendiri. Perspektif ini memiliki asumsi standar bahwa dalam pilihan rasional, aktor berinteraksi dalam rangka mencapai kepentingannya dengan konsisten, memproses informasi baru dengan efektif dan menyadari preferensi dan rasionalitas dari aktor lain. Dalam konteks *ECtHR*, keputusan yang diadopsi merupakan konsekuensi dari pemikiran strategis dan rasional dari aktor yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi pilihan kolektif.

Sebelum kebijakan pelarangan penutup wajah skala nasional diberlakukan, terdapat beberapa referensi terhadap Surat Edaran pada tahun 1993 mengenai *the Law on the Police Post*. Surat ini berisi anjuran yang diinterpretasikan sebagai peraturan yang mengharuskan masyarakat untuk dapat diidentifikasi saat sedang berada di tempat umum. Namun, surat ini hanya mewajibkan seseorang untuk membawa kartu identitas dan membuka penutup wajah saat diperlukan agar dapat diidentifikasi. Dapat disimpulkan tujuan dari surat edaran ini adalah untuk sekadar "*identity control*" (Haaspeelagh, 2012:8). Selain itu, di beberapa kota administratif di Belgia juga telah terlebih dahulu diberlakukan kebijakan pelarangan penggunaan penutup wajah skala lokal yang hanya berlaku di beberapa kota administratif (*local police law*). Cakupan dan teknis kebijakan ini berbeda di setiap distriknya.

Terdapat dua model kebijakan pada *local police law*. Yang pertama fokus kepada pelarangan penutup wajah yang bertujuan untuk menyamar. Pengecualian diberikan untuk mereka yang telah mendapatkan izin dari pemerintah lokal atau yang menggunakannya untuk tujuan festival. Model kedua memiliki definisi yang lebih luas perihal pelarangan penutup wajah. Memiliki fokus terhadap '*recognizability*', model ini melarang seluruh penutup wajah yang membuat penggunanya tidak dapat dikenali secara fisik. Untuk itu, penggunaan *burqa* dan *niqab* termasuk ke dalam jenis pakaian yang dilarang. Bagi pelanggar kedua model kebijakan ini, pemerintah akan memberikan sanksi administratif dalam bentuk denda yang jumlahnya berbeda-beda di setiap wilayah. Jumlah maksimum denda ditetapkan sebesar 250 euro, sebagaimana diatur dalam Artikel 119bis UU Munisipal tahun 1999.

Niqab sendiri merupakan salah satu jenis pakaian yang digunakan perempuan muslim yang menutup seluruh bagian tubuh kecuali bagian mata. Sedangkan *burqa* atau bisa juga ditulis burka merupakan pakaian yang menutup seluruh bagian tubuh dan hanya menyisakan lubang-lubang kecil di bagian wajah yang berfungsi untuk bernafas dan melihat.

Types of Islamic Veils



Gambar 1. Macam-Macam Jenis Pakaian Tertutup bagi Perempuan Muslim
Sumber: <http://istizada.com/muslim-veil-and-hijab-types-a-complete-guide/>
diakses pada 1 Juni 2020

Pada tahun 2006, sebuah laporan dikirimkan kepada *Police Court* Tongeren yang terletak di Kota Administratif Maaseik. Kota Administratif Maaseik merupakan salah satu kota di Belgia yang menerapkan pelarangan penggunaan penutup wajah model kedua. Pelapor yang merupakan perempuan muslim mendapatkan sanksi administratif berupa denda pada tahun 2005 karena menggunakan *niqab* di ruang publik. Perempuan tersebut lalu mempermasalahkan legitimasi dari kebijakan pelarangan penutup wajah di wilayah tersebut dengan mengirimkan laporan resmi ke pengadilan institusi Belgia. Pelapor mengatakan kebijakan tersebut telah melanggar haknya dalam beragama sebagaimana dilindungi oleh Artikel 19 Konstitusi Belgia dan Artikel 9 *European Convention of Human Rights*. Pengadilan memberikan respon dengan menyatakan jika hak menggunakan simbol keagamaan bertentangan dengan hukum atau regulasi lokal, maka hak tersebut dapat

dibatasi. Pernyataan ini bertentangan dengan yurisprudensi karena menyubordinasi hak asasi manusia dan hak beragama dengan regulasi lokal.

Argumen selanjutnya adalah pelapor merasakan diskriminasi dari adanya kebijakan ini. Perlindungan dari diskriminasi itu sendiri dilindungi oleh Artikel 10 dan 11 Konstitusi Belgia. Pengadilan memberikan argumen dengan mengatakan bahwa regulasi pelarangan penutup wajah mencakup seluruh masyarakat tidak terkecuali. Argumen ini mendapat kritikan karena pengadilan tidak mempertimbangkan *privilege* dan perbedaan latar belakang yang dimiliki beberapa orang. Kebijakan pelarangan penutup wajah walaupun diterapkan bagi seluruh masyarakat yang berada di wilayah Maaseik namun yang merasakan akibat dari kebijakan ini adalah perempuan muslim yang hak beragamanya terpengaruh oleh kebijakan ini. *Police Court* Tongeren pada akhirnya memberikan keputusan yang berpihak kepada Pemerintah Belgia dengan menjustifikasi kebijakan pelarangan penutup wajah di Kota Maaseik.

Kasus kedua bermula dari seorang perempuan muslim bernama Dakir yang menggunakan *niqab* dalam kesahariannya. Pada Juni 2008, Kota Administratif Pepinster, Dison dan Verviers mengadopsi kebijakan pelarangan penutup wajah. Dakir sebagai salah satu masyarakat yang tinggal di Kota Dison merasakan dampak langsung dari pemberlakuan kebijakan ini. Untuk itu pada Agustus 2008, Dakir melayangkan permintaan untuk pembatalan kebijakan ini kepada *Conseil d'État*.⁴ Ia mengatakan bahwa kebijakan tersebut telah melanggar beberapa haknya yang telah diatur dalam *European Convention of Human Rights*, yaitu:

1. Artikel 8 : Hak kehidupan pribadi
2. Artikel 9 : Kebebasan beragama
3. Artikel 10 : Kebebasan untuk berekspresi
4. Artikel 14 : Larangan diskriminasi

dan beberapa pasal tambahan seperti:

1. Artikel 3 : Pelarangan perlakuan yang merendahkan dan tidak manusiawi
2. Artikel 5 § 1 : Hak kebebasan dan keamanan
3. Artikel 11 : Kebebasan untuk berkumpul
4. Artikel 2, Protokol 4 : Kebebasan untuk bergerak

Selain itu, ia juga mengklaim bahwa kebijakan tersebut tidak memiliki tujuan yang logis karena sekularisme bukan merupakan prinsip konstitusi dan karenanya penggunaan *burqa* atau *niqab* tidak seharusnya menjadi subjek terhadap *blanket ban*. Pada Juni 2011, *Conseil d'État* menutup kasus ini dengan alasan laporan yang dibuat oleh pelapor tidak valid.

⁴ Pengadilan tinggi Belgia.

Pada tahun 2010, Belgia hampir menjadi negara pertama yang mengesahkan pelarangan penggunaan penutup wajah di ruang publik jika saja tidak terjadi krisis politik yang mengakibatkan dibubarkannya parlemen saat itu. Setelah krisis tersebut, pemerintahan Belgia dijalankan oleh Parlemen Sementara selama setahun. Pada periode inilah rancangan undang-undang tentang pelarangan penutup wajah kembali diajukan. Kebijakan ini kemudian dimasukkan ke dalam *Belgian Official Journal* pada 13 Juli 2011 dan baru resmi diberlakukan 10 hari kemudian. Kebijakan yang bernama resmi *Law of 1 June 2011 (Loi du 1er juin 2011)* ini turut memasukkan sebuah pasal baru bernama *Article 563bis* yang ditambahkan ke dalam hukum pidana. Hal ini berarti bagi pelanggar kebijakan tersebut, terdapat ancaman sanksi pidana. Kebijakan ini melarang penggunaan pakaian atau sejenisnya yang menutup wajah secara keseluruhan maupun sebagian, dan membuat penggunaannya tidak dapat dikenali di area publik. Bagi pelanggarnya akan dikenai denda sebesar 15 hingga 25 euro atau ancaman penjara selama satu hingga tujuh hari. Pengecualian diberlakukan jika digunakan untuk tujuan perayaan atau pekerja yang diwajibkan menggunakan pelindung wajah. Menurut hasil analisis *travaux préparatoires*⁵ dari Kebijakan 1 Juni 2011, Pemerintah Belgia memiliki tiga motivasi utama yang mendasari dibuatnya kebijakan ini, yaitu ketidakpastian hukum, kaitan dengan Islam fundamentalis, perlindungan hak perempuan, pemenuhan kosep "*Living Together*", dan keamanan publik.

Seperti halnya kebijakan pelarangan penutup wajah skala lokal yang mendapatkan banyak kritik, Kebijakan 1 Juni 2011 pun tak luput dari permasalahan. Kasus ini mendapatkan beberapa tuntutan dari perempuan muslim yang berakhir pada pengadilan konstitusi Belgia. Kasus ini dilaporkan pada 26 Juli 2011 oleh dua orang perempuan muslim pengguna *niqab* bernama Samia Belcacemi dan Yamina Oussar ke Pengadilan Konstitusi. Samia Belcacemi merupakan warga berkebangsaan Belgia yang tinggal di Schaerbeek dan Yamina Oussar merupakan warga berkebangsaan Moroko yang sedang menetap di Liege, Belgia (*ECTHR, 2017*).

Pada kasus Belcacemi dan Oussar, mereka sebelumnya pernah dikenakan sanksi denda berdasarkan hukum pelarangan *burqa* tingkat lokal. Belcacemi terkena sanksi denda di Kota Etterbeek pada 2009 karena menggunakan *niqab* di ruang publik dan telah melaporkan kasus ini terlebih dahulu ke *Police Court* Brussels pada Januari 2011. Sedangkan Oussar juga merupakan perempuan yang pernah terkena sanksi denda di distrik Sint-Jans-Molenbeek. Setelah hukum pelarangan penggunaan *burqa* tingkat nasional diterapkan, mereka menyampaikan permohonan untuk penundaan dan pembatalan kebijakan ini kepada pengadilan konstitusi Belgia. Kedua penuntut meminta agar sanksi ditunda dan kebijakan pelarangan *burqa* dihapus dari konstitusi. Meskipun pernah memenangkan kasus tuntutan kebijakan serupa di *Police Court* Brussels, Belcacemi berargumen bahwa kebijakan pelarang *burqa* skala nasional yang kini diterapkan oleh Pemerintah Belgia telah melanggar haknya dalam mempraktikkan perintah agama dimana hal ini dilindungi oleh *European Convention of Human Rights*. Selain itu, Belcacemi mengaku ia terpaksa harus membuka penutup wajahnya di tempat umum karena takut mendapatkan ancaman denda atau penjara. Sedangkan Oussar mengatakan bahwa ia menjadi enggan untuk keluar rumah dan hal ini mencederai kehidupannya.

⁵ Dokumen resmi yang mencatat proses negosiasi, konsep ataupun diskusi selama proses pembuatan kebijakan.

Kedua penuntut menginginkan kebijakan ini dicabut dengan alasan kebijakan tersebut telah melanggar beberapa pasal di dalam *European Convention of Human Rights*, yaitu:

1. Artikel 8 : Hak menghargai kehidupan pribadi dan berkeluarga
2. Artikel 9 : Hak berpikir, kesadaran dan beragama
3. Artikel 10 : Hak berekspresi
4. Artikel 14 : Larangan diskriminasi

Pada 6 Desember 2012, Pengadilan Konstitusi Belgia secara resmi memutuskan bahwa kebijakan pelarangan *burqa* tidak melanggar konstitusi Belgia. Terhadap kasus Belcacemi dan Oussar, pengadilan Belgia memutuskan:

1. Kebijakan pelarangan penutup wajah tidak melanggar Artikel 8 *European Convention of Human Rights* tentang hak kehidupan pribadi.
2. Kebijakan pelarangan penutup wajah tidak melanggar Artikel 9 *European Convention of Human Rights* tentang kebebasan beragama

Menurut *travaux préparatoires* Kebijakan 1 Juni 2011, tujuan kebijakan ini adalah untuk memastikan keamanan publik, kesetaraan gender, dan memastikan konsep "*living together*" berjalan dengan baik di masyarakat. Pengadilan hanya menganalisis aspek konsep "*living together*" dan telah diputuskan bahwa kebijakan ini diperlukan untuk memastikan standar kondisi kehidupan bermasyarakat dan juga menjaga hak dan kebebasan orang lain. Pengadilan konstitusi memberikan *wide margin of appreciation* kepada Pemerintah Belgia dan menyatakan bahwa keputusan boleh atau tidaknya menggunakan penutup wajah di muka umum merupakan keputusan masyarakat. Kebijakan pelarangan *burqa* bertujuan untuk melindungi bentuk interaksi yang menurut Pemerintah Belgia penting untuk masyarakat demokrasi.

Kasus kedua yang dilaporkan kepada pengadilan konstitusi Belgia terjadi pada November 2011. Seorang perempuan non-religius yang berasal dari Brussels mengajukan permintaan pembatalan Kebijakan 1 Juni 2011 (Haaspeslagh, 2012: 25). Pelapor memiliki beberapa justifikasi atas tuntutananya tersebut, yaitu:

1. Pertama, pelapor merasa bahwa dengan adanya kebijakan ini, pemerintah dinilai terlalu ikut campur dalam hak warganya untuk berpakaian bebas, hak privasi, hak untuk mengakses ruang publik dan hak bersosialisasi.
2. Kedua, pelapor menilai kata "*recognizable*" yang berada dalam Artikel 563bis Hukum Pidana kurang jelas. Hal ini dinilai berpotensi memunculkan *blanket law* bagi situasi yang dinilai tidak ada hubungannya dengan tujuan kebijakan. Seperti memakai masker pelindung debu, kacamata dan penutup kepala. Ia meneruskan, jika Pemerintah Belgia hanya menargetkan pakaian tertutup muslim seperti *burqa* dan *niqab* dalam kebijakan ini maka ia akan melaporkan pemerintah atas tuduhan diskriminasi terhadap pemeluk agama minoritas.
3. Terakhir, pelapor mengatakan bahwa kebijakan pelarangan penutup wajah bertentangan dengan Artikel 9 *European Convention of Human Rights* yang mengatur mengenai kebebasan beragama. Ia menambahkan bahwa kebijakan ini dapat menyebabkan kerugian yang dapat berdampak bagi seluruh masyarakat Belgia.

Pengadilan memberikan respon dengan mengutip pasal 20, 1^o dari *Law of the 6th of January* Undang-Undang Konstitusi Belgia yang mengatakan pembatalan kebijakan hanya dapat dilakukan pada kasus di mana terdapat argumen serius dan kerugian yang besar (parah) dari korbannya. Pengadilan melanjutkan dengan mengutip Pasal 22 dari Undang-Undang Konstitusi Belgia dan menekankan bahwa pelapor harus menyajikan fakta yang konkret sebagai bukti. Ini artinya, pelapor diharuskan menyajikan fakta konkret yang menunjukkan bahwa ia mendapat kerugian atau ancaman yang besar akibat kebijakan ini. Dapat disimpulkan bahwa pengadilan konstitusi Belgia menolak seluruh tuntutan yang diajukan perempuan tersebut.

Baik pengadilan konstitusi, *Police Court* hingga *Conseil d'etat* semua mengeluarkan keputusan yang serupa atas beberapa perempuan muslim di Belgia, yaitu tidak ditemukan pelanggaran terhadap *European Convention of Human Rights* atas penerapan kebijakan pelarangan *burqa*. Perkara kebijakan pelarangan *burqa* di Belgia pun akhirnya sampai pada pengadilan *European Court of Human Rights*. Dua kasus yang sebelumnya telah dilaporkan ke pengadilan nasional lalu dibawa ke pengadilan *European Court of Human Rights*. Dua kasus tersebut dilaporkan oleh Belcacemi dan Oussar, serta oleh Dakir.

European Court of Human Rights merupakan pengadilan berbadan hukum dari *Council of Europe*. Pengadilan ini didirikan pada 1959 dan memiliki markas di Strasbourg, Perancis. *European Courts of Human Rights* memiliki fungsi untuk memastikan negara-negara anggota *Council of Europe* mematuhi hak-hak yang telah terangkum dalam *European Convention on Human Rights*. Sedangkan *Council of Europe (CoE)* adalah organisasi yang memiliki prinsip utama hak asasi manusia. *Council of Europe* berisikan 47 negara dan 28 negara di antaranya adalah anggota *European Union*. Semua anggota *Council of Europe* telah menyetujui perjanjian bersama mengenai pemenuhan hak asasi manusia yang disebut *European Convention on Human Rights*. Perjanjian ini dibuat untuk melindungi hak asasi manusia, demokrasi, dan *rule of law*. Negara anggota yang dinilai melanggar salah satu pasal dari *European Convention on Human Rights* maka dapat dilaporkan ke *European Court of Human Rights*.

European Court of Human Rights terdiri dari 47 hakim yang dipilih melalui pemilihan suara dan mereka berasal dari masing-masing negara anggota. Tugasnya adalah untuk memeriksa aduan mengenai dugaan pelanggaran hak asasi manusia. Laporan ini dapat diajukan oleh individu ataupun negara anggota itu sendiri. Saat pengadilan memutuskan bahwa negara anggota telah melanggar hak asasi manusia yang dilindungi dalam *European Convention on Human Rights*, maka negara anggota wajib mematuhi putusan hukum tersebut karena bersifat *binding* atau mengikat.

Pada kasus Belcacemi & Oussar, beberapa pasal dalam *ECtHR* yang diklaim telah dilanggar adalah:

1. Artikel 8 : Hak kehidupan pribadi
2. Artikel 9 : Kebebasan beragama
3. Artikel 10 : Kebebasan untuk berekspresi
4. Artikel 14 : Larangan diskriminasi

dan beberapa pasal tambahan seperti:

1. Artikel 3 : Pelarangan perlakuan yang merendahkan dan tidak manusiawi
2. Artikel 5 § 1 : Hak kebebasan dan keamanan
3. Artikel 11 : Kebebasan untuk berkumpul
4. Artikel 2, Protokol 4 : Kebebasan untuk bergerak

Terkait dengan klaim pelanggaran Artikel 8 dan Artikel 9, pengadilan *ECtHR* menilai bahwa Kebijakan 1 Juni 2011 yang memiliki isi kebijakan yang hampir sama dengan kebijakan Perancis, *Law of 11 October 2010* dapat dipastikan memiliki presisi yang cukup untuk memenuhi syarat "*foreseeability*" yang dibutuhkan oleh Artikel 8 dan 9 *European Convention on Human Rights*.

Kedua, setelah memeriksa riwayat perumusan Kebijakan 1 Juni 2011, pengadilan menemukan tiga alasan yang dapat menjustifikasi kebijakan pelarangan *burqa* Belgia. Alasan memastikan penghormatan terhadap penjaminan minimum kehidupan bermasyarakat dapat diartikan sebagai "*protection of the rights and freedoms of others*". *European Court of Human Rights* juga menganggap kebijakan ini dapat dijustifikasi secara prinsip karena bertujuan untuk menjaga konsep bermasyarakat "*living together*". Pengadilan menambahkan bahwa tujuan-tujuan tersebut juga ditemukan pada kasus *S.A.S v. France*.

Ketiga, pengadilan menjelaskan bahwa otoritas negara dirasa lebih tepat dibandingkan dengan pengadilan internasional untuk memutuskan kebijakan yang berkaitan dengan kebutuhan lokal masyarakatnya. Pengadilan memandang bahwa, jika terdapat sebuah perbedaan pandangan pada masyarakat demokrasi terkait dengan sebuah kebijakan, maka keputusan haruslah ditentukan oleh pemerintah nasional. Selain itu, pengadilan mengatakan dalam Artikel 9 *European Convention of Human Rights*, negara memiliki *margin of appreciation* yang luas untuk memutuskan apakah membatasi hak seseorang dalam memmanifestasikan agamanya merupakan hal yang diperlukan.

European Court of Human Rights pada akhirnya membela Pemerintah Belgia dengan mengatakan bahwa Pemerintah Belgia telah melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk merespon praktik yang dianggap "tidak cocok" pada masyarakat Belgia. Pengadilan mengacu kepada komunikasi sosial dan membangun relasi manusia yang dianggap sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat.

Sebelumnya, *European Court of Human Rights* pernah menangani kasus serupa yang dikenal dengan nama *S.A.S v. France*. Pada kasus tersebut, seorang perempuan muslim pengguna *niqab* di Perancis membawa tuntutan ke *European Court of Human Rights* dan meminta Pemerintah Perancis untuk mencabut kebijakan pelarangan penutup wajah di negara tersebut. Kasus ini lalu dijadikan acuan oleh *European Court of Human Rights* dalam menangani kasus serupa setelahnya. Pengadilan berargumen, sebagaimana mereka menangani kasus *S.A.S v. France*, pada kasus ini mereka sangat berhati-hati dalam menilai keputusan yang diambil secara demokrasi oleh Pemerintah Belgia, terlebih lagi terkait dengan kepatuhan terhadap *European Convention of Human Rights*.

Keempat, terkait dengan proporsionalitas kebijakan, *European Court of Human Rights* memutuskan bahwa meskipun Kebijakan 1 Juni 2011 kontroversial dan memiliki resiko intoleransi pada masyarakat, kebijakan ini dinilai proporsional terhadap motivasi yang menjadi tujuannya. Proporsionalitas merupakan seperangkat peraturan yang menentukan kondisi saat ingin membatasi hak yang dilindungi secara konstitusi (Bendor & Sela, 2015).

Terkait dengan klaim pelanggaran artikel 14, pengadilan *ECtHR* menegaskan bahwa kebijakan yang memiliki efek disproportional terhadap sekelompok golongan tertentu dapat dikatakan sebagai diskriminasi, bahkan jika kebijakan tersebut tidak secara spesifik menargetkan kelompok tersebut. Namun, pengadilan juga menambahkan bahwa kebijakan dapat dikatakan diskriminatif hanya jika kebijakan tersebut tidak memiliki justifikasi yang rasional dan objektif. Contohnya, jika kebijakan tersebut tidak memiliki motivasi yang jelas terhadap tujuan yang ingin dicapai atau jika tidak ada proporsionalitas rasional. Pada kasus *Belcacemi & Oussar v. Belgium*, Kebijakan 1 Juni 2011 yang diperkarakan dinilai memiliki justifikasi yang objektif dan rasional. Untuk itu, pengadilan

memutuskan bahwa tidak terdapat pelanggaran pada Artikel 14 *European Convention on Human Rights*.

Sedangkan untuk pasal lain, pengadilan tidak menemukan pelanggaran terhadap Artikel 10 dengan alasan yang sama terhadap justifikasi pembatasan Artikel 14. Pengadilan juga memutuskan untuk mengabaikan pasal lain yang dijadikan klaim oleh pelapor dikarenakan tidak memiliki cukup bukti.

Pada kasus ini, juri *Grand Chamber* tidak mencapai konsensus mengenai perlunya penerapan *blanket ban* terhadap penutup wajah dan karenanya, Belgia mendapatkan '*wide margin of appreciation*. *European Courts of Human Rights* menyimpulkan bahwa Kebijakan 1 Juni 2011 meskipun kontroversial dan memiliki resiko mempromosikan intoleransi pada masyarakat, kebijakan ini tetap dinilai proporsional terhadap tujuannya yaitu menjaga kondisi "*living together*" sebagai elemen dari perlindungan hak dan kebebasan orang lain.

Kasus selanjutnya yang dibawa ke *European Court of Human Rights* terkait dengan kebijakan pelarangan *burqa* di Belgia merupakan kasus yang sebelumnya juga pernah menempuh jalur pengadilan nasional. Pada Agustus 2008, Fouzia Dakir menuntut kebijakan pelarangan *burqa* berskala lokal yang diterapkan di Kota Dison, tempat dimana ia tinggal. Kasus ini dilaporkan kepada *Conseil d'État*.⁶ Pada Juni 2011, Pengadilan memutuskan untuk menolak semua klaim pelapor dan menutup kasus laporan tersebut atas alasan klaim tidak memiliki cukup bukti. Pada 22 Desember 2011, Dakir kembali mencoba untuk menuntut kebijakan pelarangan *burqa* skala lokal yang diterapkan oleh distrik polisi Vesdre dengan memperkarakannya ke *European Court of Human Rights*. Saat ditangani oleh *European Courts of Human Rights*, kasus ini lebih dikenal dengan nama *Dakir v. Belgium*.

Dakir mengklaim bahwa kebijakan pelarangan penutup wajah tingkat lokal yang diterapkan oleh distrik polisi Vesdre telah melanggar beberapa pasal dalam *European Convention on Human Rights* seperti:

1. Artikel 8 : Hak kehidupan pribadi
2. Artikel 9 : Kebebasan beragama
3. Artikel 10 : Kebebasan untuk berekspresi
4. Artikel 14 : Larangan diskriminasi

dan beberapa pasal tambahan seperti Artikel 6 § 1 tentang Hak untuk mendapatkan akses terhadap pengadilan.

Klaim terhadap Artikel 6 § 1 diberikan karena saat kasus ini ditangani oleh *Conseil d'État*, pihak pengadilan menganggap laporannya tidak valid dikarenakan pasal yang ia tuntut bukanlah Artikel 113, namun Artikel 113bis yang menurut *Conseil d'État* merupakan pasal duplikatnya. Kasus ini ditangani oleh *Grand Chamber* berisikan hakim yang sama dengan hakim yang menangani kasus *Belcacemi & Oussar v. Belgium (ECTHR, 2017)*.

Terhadap klaim pelanggaran artikel 8 dan 9, *ECTHR* menganggap bahwa kebijakan pelarangan penutup wajah skala lokal yang diberlakukan di Kota Dison, Verviers dan Pepinster memiliki basis legal, yaitu kebijakan gabungan munisipal yang dimasukkan ke dalam area polisi Vesdre. Untuk itu, kebijakan tersebut memenuhi kriteria yang diperlukan untuk membatasi Artikel 8 dan Artikel 9 *European Convention of Human Rights*.

⁶ Pengadilan tinggi Belgia.

Kedua, seperti halnya pada kasus *S.A.S v. France*, pengadilan menilai bahwa alasan pemerintah untuk menjaga kebutuhan minimum kehidupan bersosial dalam masyarakat merupakan salah satu upaya untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain. Untuk itu, kebijakan pelarangan penutup wajah dapat dijustifikasi secara prinsip karena bertujuan untuk memastikan konsep "*living together*" berjalan dengan baik.

Ketiga, *European Court of Human Rights* juga mengatakan bahwa kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Belgia merupakan respon terhadap praktik yang dinilai tidak cocok untuk berada di dalam kehidupan bermasyarakat Belgia dengan komunikasi sosial dan lebih umumnya lagi dalam membangun relasi antar manusia yang dinilai sangat penting untuk memastikan berfungsinya masyarakat yang demokratis.

Pengadilan juga menjelaskan bahwa otoritas negara dipandang lebih tepat dibandingkan dengan pengadilan internasional untuk memutuskan kebijakan yang berkaitan dengan kebutuhan lokal masyarakatnya. Keputusan serupa juga sebelumnya pernah diberikan kepada kasus *S.A.S v. France*, dimana *European Court of Human Rights* memberikan keputusan sepenuhnya kepada Pemerintah Perancis karena dipandang lebih memahami kebutuhan dan budaya masyarakatnya. Pengadilan memandang bahwa, jika terdapat sebuah perbedaan pandangan pada masyarakat demokrasi terkait dengan sebuah kebijakan, maka keputusan haruslah ditentukan oleh pemerintah nasional. Selain itu, karena tidak mencapai konsensus, pengadilan memeberikan *margin of appreciation* yang luas kepada Pemerintah Belgia untuk memutuskan apakah membatasi hak seseorang dalam memanifestasikan agamanya merupakan hal yang diperlukan.

Lalu terhadap klaim pelanggaran artikel 14 *ECTHR*, pengadilan memutuskan bahwa kebijakan pelarangan *burqa* memiliki motivasi yang dapat dijustifikasi sebagaimana telah dijelaskan di atas. Untuk itu diputuskan bahwa tidak terdapat pelanggaran terhadap Artikel 14 *European Convention of Human Rights*.

Terkait klaim pelanggaran artikel 6 § 1, *European Court of Human Rights* menilai bahwa Artikel 113 dapat dilihat sebagai *general provision* atau kebijakan umum dan Artikel 113bis mewakili sebagian penerapannya. Seperti diketahui, pengadilan *Conseil d'état* telah menolak tuntutan Dakir sebelumnya dikarenakan tuntutan tersebut didasari oleh Artikel 113bis, tanpa merujuk ke Artikel 113. Tiga kota yang menerapkan kebijakan ini telah menggunakan Artikel 113bis dalam regulasinya karena menganggap Artikel 113 kurang cukup untuk secara jelas melarang penggunaan *burqa*. *European Court of Human Rights* juga mengatakan bahwa laporan Fouzia Dakir yang diajukan kepada *Conseil d'état* dinilai cukup bagus dan terstruktur secara substansi. Untuk itu, *European Court of Human Rights* menilai keputusan yang dibuat oleh *Conseil d'état* dengan menyatakan laporan tersebut tidak valid adalah hal yang salah. Pengadilan juga mengatakan bahwa *Conseil d'état* telah membatasi akses Fouzia Dakir terhadap pengadilan meskipun pelapor telah memenuhi syarat. Menarik kesimpulan dari pernyataan tersebut, *European Courts of Human Rights* memutuskan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap Artikel 6 § 1 *European Convention on Human Rights*. Untuk itu, *European Court of Human Rights* memutuskan Pemerintah Belgia harus membayar Fouzia Dakir uang sebesar 800 euro untuk ganti rugi.

Pada kasus *Dakir v. Belgium*, juri *Grand Chamber* tidak mencapai konsensus mengenai perlunya penerapan *blanket ban* terhadap penutup wajah dan karenanya, Belgia mendapatkan *'wide margin of appreciation'*. Dapat disimpulkan, pengadilan merasa kebijakan gabungan tiga kota munisipal di distrik polisi Vesdre dapat dikatakan proporsional. Motivasi yang mendasari kebijakan ini seperti memastikan konsep *"living together"* sebagai salah satu upaya untuk melindungi hak dan kebebasan orang lain dinilai dapat dijustifikasi. Untuk itu, pengadilan mengatakan bahwa kebijakan ini merupakan hal yang perlu diterapkan pada masyarakat demokrasi. Dengan itu pengadilan memutuskan bahwa tidak terdapat pelanggaran terhadap Artikel 8 dan Artikel 9 *European Convention of Human Rights*. Pengadilan juga tidak menemukan adanya pelanggaran terhadap Artikel 10.

Kontras dengan dukungan yang diberikan *ECtHR*, namun terdapat pihak yang memiliki pendapat kontradiktif dengan keputusan *European Court of Human Rights* dalam mendukung kebijakan pelarangan *burqa*, yaitu *United Nations Human Rights Committee* (UN News, 23 Oktober 2018). Pada tahun 2018 lalu, komite yang ditugaskan untuk memonitor implementasi dari *the International Covenant on Civil and Political Rights* itu memutuskan bahwa kebijakan pelarangan *burqa* yang diterapkan di Prancis merupakan pelanggaran terhadap kebebasan beragama. Keputusan ini dikeluarkan setelah komite menerima dua laporan yang dilayangkan pada tahun 2016 oleh dua orang perempuan muslim Prancis yang telah terkena hukuman pada 2012 akibat menggunakan *niqab* di ruang publik. *The International Covenant on Civil and Political Rights* sendiri merupakan sebuah perjanjian multilateral yang diadopsi oleh *United Nations General Assembly* dan telah diikuti oleh sebagian besar negara-negara anggota dan non anggota Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB). Perjanjian ini diawasi oleh *United Nations Human Rights Committee*.

Komite yang terdiri dari ahli independen yang berasal dari berbagai dunia itu pun mengeluarkan dua keputusan atas laporan tersebut. Yang pertama, dikatakan bahwa negara yang menerapkan kebijakan pelarangan *burqa*, dalam kasus ini Prancis, belum bisa menjelaskan secara terperinci bagaimana korelasi antara penggunaan penutup wajah seperti *burqa* dan *niqab* dapat mengancam keamanan publik sebagaimana yang dijadikan motivasi oleh pemerintah. Komite juga menekan Pemerintah Prancis dengan mempertanyakan mengapa penggunaan penutup wajah untuk alasan keagamaan dilarang namun tidak dengan penutup wajah yang digunakan untuk alasan kesenian dan olahraga.

Komite tersebut menyebutkan dengan adanya kebijakan tersebut, pemerintah bukannya melindungi perempuan pengguna penutup wajah namun membatasi akses mereka terhadap ruang publik dan memarjinalkan mereka. Telah diputuskan bahwa kebijakan pelarangan penggunaan *burqa* di tempat umum telah melanggar hak seseorang dalam menjalankan kebebasannya dalam beragama, sebagaimana telah diatur dalam Artikel 18 *the International Covenant on Civil and Political Rights*. Menariknya, di dalam ayat 3 Artikel 18 *the International Covenant on Civil and Political Rights* mengenai kebebasan beragama, juga dikatakan bahwa kebebasan beragama dapat dibatasi jika diperlukan untuk melindungi keamanan umum atau hak dan kebebasan orang lain. Namun kendati memiliki aturan yang sama, *ECtHR* dan *UN Human Rights Committee* memiliki pandangan yang berbeda mengenai perlunya penerapan kebijakan pelarangan *burqa*.

Kesimpulan

Pada tahun 2017, *European Court of Human Rights* memutuskan untuk mendukung kebijakan Pemerintah Belgia terhadap pelarangan penggunaan penutup wajah di ruang publik setelah sebelumnya mendapatkan dua laporan mengenai kebijakan tersebut. Pengadilan *European Court of Human Rights* telah menolak tuntutan dari dua kasus berbeda, yaitu *Belcacemi & Oussar v. Belgium* dan *Dakir v. Belgium*. Pada kasus Belcacemi & Oussar, tuntutan tersebut berisi permintaan untuk membatalkan Kebijakan 1 Juni 2011 yang diklaim melanggar Artikel 2 (Protokol 4), 3, 5 § 1, 8, 9, 10, 11, dan 14 dari *European Convention on Human Rights*. Sedangkan pada kasus Dakir, tuntutan berisi permintaan untuk membatalkan kebijakan polisi distrik Vesdre yang diklaim melanggar Artikel 8, 9, 10, 14 dan 6 § 1. Kedua kasus tersebut dilaporkan kepada *European Court of Human Rights* setelah sebelumnya sudah membawa kasus ini ke ranah hukum nasional namun pengadilan nasional menolak semua tuntutan tersebut.

Dalam penyelesaian konflik hak asasi manusia di wilayah Eropa, pengadilan *European Court of Human Rights* menilai dari sisi proporsionalitas kebijakan dan menilai bahwa kebijakan tersebut memang diperlukan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan Pemerintah Belgia. Selain itu, di dalam *Grand Chamber* penyelesaian dua kasus ini terdapat perbedaan pendapat sehingga keputusan tidak mencapai konsensus. Sesuai dengan prinsip *margin of appreciation* yang dikembangkan oleh pengadilan, *European Court of Human Rights* memberikan Pemerintah Belgia '*wide*' *margin of appreciation* yang secara tidak langsung memberikan izin kepada Pemerintah Belgia untuk menerapkan kebijakan yang membatasi beberapa hak warganya.

Karena dukungannya ini, *European Court of Human Rights*, sebagai lembaga yang berwenang dan memiliki tanggung jawab untuk memastikan perlindungan terhadap hak asasi manusia di wilayah Eropa, terkesan "pilih kasih" terhadap warga asli Eropa dan warga muslim imigran. Karena meskipun kebijakan ini menyasar seluruh masyarakat Belgia tanpa terkecuali, namun pada kenyataannya perempuan muslim lah yang paling banyak terkena dampak akibat adanya kebijakan ini.

Dari pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa alasan *ECtHR* memberikan justifikasi terhadap kebijakan pelarangan *burqa* di Belgia karena kebijakan tersebut dinilai proporsional dan memang diperlukan guna mencapai tujuannya, yaitu untuk menjaga konsep kehidupan "*living together*" di Belgia sebagai elemen dari perlindungan hak dan kebebasan orang lain. Dilihat dari perspektif pilihan rasional, keputusan yang diambil oleh *European Court of Human Rights* ini dinilai valid dan cukup rasional. Hal ini karena sebelumnya *European Court of Human Rights* juga pernah menangani kasus yang serupa, yaitu *S.A.S v. France*.

Referensi

- BBC News*, (2017, 11 Juli). "Belgian face veil ban backed in European court ruling". <https://www.bbc.com/news/world-europe-40567422> diakses pada 21 April 2020
- BBC News*, (2018, 7 Agustus). "What's the difference between a *hijab*, *niqab* and burka?". <https://www.bbc.co.uk/newsround/24118241> diakses pada 1 Juni 2020
- Bendor, L Ariel & Seka Tal. (2015), *How proportional is proportionality*, Oxford Academic: International Journal of Constitutional Law, <https://academic.oup.com/icon/article/13/2/530/735723> diakses pada 4 Juni 2020
- Brems, E., Janssens, Y., Lecoyer, K., Chaib, S., Vandersteen, V., & Vrielink, J. (2014). "The Belgian '*burqa* ban' confronted with insider realities". dlm Eva Brems (Ed.), *The Experiences of Face Veil Wearers in Europe and the Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

*Justifikasi Dukungan European Court of Human Rights
terhadap Pelarangan Burqa di Belgia Tahun 2017*

- Council of Europe Portal*, "About the Council of Europe", <https://www.coe.int/en/web/yerevan/the-coe/about-coe> diakses pada 2 Juni 2020
- ECTHR*. (1950). Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Nov. 4, 1950, pasal. 8-10, 14).
- ECTHR* (2017). Press Release Judgment of Belcacemi & Oussar v. Belgium: Ban on wearing face covering in public in Belgium did not violate Convention rights.
- ECTHR* (2017). Press Release Judgment of Dakir v. Belgium: Ban on wearing face covering in public in three Belgian municipalities was not in breach of the Convention.
- Equality and human rights commission*, (2016, 9 Agustus), "What is the *European Court of Human Rights*?" <https://www.equalityhumanrights.com/en/what-are-human-rights/how-are-your-rights-protected/what-european-court-human-rights> diakses pada 2 Juni 2020
- Harrison, Lisa. (2001), *Political Research: An Introduction*, London: Routledge
- Haspelslagh, Marie. (2012). *The Belgian Burqa-Ban: Unveiled from a human rights perspective*, Master Tesis, Belgia: University of Ghent. <https://lib.ugent.be/en/catalog/rug01:001892123> diunduh pada 2 Juni 2018
- Independent*. (2017, 11 Juli). "European Court of Human Rights upholds Belgium's ban on burqas and full-face Islamic veils". <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/belgium-burqa-ban-upheld-european-court-of-human-rights-dakir-v-full-face-islamic-veils-headscarf-a7835156.html> diakses pada 1 Juli 2018
- Mitra, Semia. (2018), *Europe and the Burqa: An Unhappy Union between Western Assimilation and Cultural Pluralism*. University of Birmingham, https://www.researchgate.net/publication/326017064_Europe_and_the_Burqa_-_An_Unhappy_Union_between_Western_Assimilation_and_Cultural_Pluralism diunduh pada 4 April 2020
- UN News. (23 October 2018). "French full-body veil ban, violated women's freedom of religion: UN Human Rights Committee". <https://news.un.org/en/story/2018/10/1023872> diakses pada 24 Juli 2020