

BAB I

PENDAHULUAN

Konflik sudah terjadi sejak awal sejarah umat manusia dan tidak akan mungkin berhenti. Hal ini berkaitan dengan naluri manusia untuk bertahan hidup. Sehingga manusia sering berhadapan dengan bagaimana cara mengatur berbagai macam bentuk konflik yang terjadi akibat perbedaan kepentingan dan kebutuhan. Setiap tahun 20-40 konflik bersenjata terjadi di seluruh dunia (Jeong, 2009). Beberapa diantaranya masih berjalan dan beberapa lainnya sudah berakhir dengan konsensus damai meskipun membutuhkan proses perdamaian yang cukup lama. Salah satu konflik yang cukup lama terjadi setelah berpuluh-puluh tahun terjadi kekerasan antar etnis adalah konflik Irlandia Utara. Dalam proses menuju perdamaian, konflik kepentingan tetap terjadi antara pihak-pihak yang berkonflik hingga menghasilkan kesepakatan damai.

A. Latar Belakang Masalah

Irlandia Utara, adalah salah satu negara konstituen atau bagian dari *The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* atau nama resmi dari negara Inggris. Irlandia Utara terletak di timur-laut Pulau Irlandia dan berbatasan dengan *Republic of Ireland* di selatan dan barat. Irlandia Utara terbagi menjadi 26 distrik dan enam *county* atau wilayah (World Atlas, 2016). Lembaga sensus Irlandia Utara atau *Northern Ireland Statistic And Research Agency* (NISRA) yang melakukan sensus setiap 10 tahun sekali, menerbitkan statistik peta religi di Irlandia Utara pada Maret tahun 2011. Dari data tersebut, sebanyak 42% warga Irlandia Utara adalah penganut Kristen Protestan dan pemeluk agama kristen lain. Agama terbesar kedua yang dipeluk sebanyak 41% adalah Katolik Roma. Tren yang terjadi pada tahun 2011 menunjukkan bahwa sebesar 17%

penduduk Irlandia Utara memilih untuk tidak menganut agama manapun, dan sisanya yakni sebanyak 0,8% memilih memeluk agama dan kepercayaan lain. (Census , 2011)

Dominasi protestan di Irlandia Utara mempengaruhi peta politik di Irlandia Utara bahkan di awal berdirinya kedaulatan negara ini. Kelompok protestan mendesak membagi dua wilayah Irlandia yakni Irlandia bagian Utara dan Irlandia bagian selatan dan barat. Desakan tersebut menghasilkan sebuah undang-undang yang menandai legalitas kedaulatan Irlandia yang bergabung dengan perserikatan Britania Raya dan Irlandia Utara (*The United Kingdom Of Great Britain And Northern Ireland*) yakni *Government Of Ireland Act* yang di sepakati tanggal 23 Desember 1920 (*The Constitution of Northern Ireland being the Government of Ireland Act 1920*, 1956).

Dalam perjanjian ini, diputuskan juga bahwa Irlandia bagian selatan dan barat resmi berdiri sendiri dan menjadi Republik Irlandia. Namun, tidak seluruhnya penduduk Irlandia Utara bersedia bergabung dengan Kerajaan Britania Raya. Sebagian dari mereka menginginkan bergabung dengan Republik Irlandia karena merasa memiliki identitas yang sama. Komunitas yang menuntut untuk bergabung dengan Republik Irlandia adalah Katolik Roma yang merupakan komunitas agama terbesar kedua di Irlandia Utara. Kelompok Katolik Roma ini kemudian dijuluki sebagai Republikan, sebab kelompok yang sebagian besar merupakan etnis *Irish-Scotland* ini menginginkan Irlandia Utara bergabung dengan Republik Irlandia karena mereka memandang diri mereka sebagai *Irish* (orang Irlandia), bukan *Anglo* (orang Inggris) (David McKittrick, 2002). Katolik Roma juga menunjuk pemerintah Irlandia Utara hanya didominasi oleh para pemeluk Kristen Protestan atau yang disebut dengan Unionis. Para Unionis yang merupakan turunan etnis *Anglo-Ireland*, menginginkan Irlandia Utara tetap bergabung dengan kerajaan Britania Raya

Cara Republikan untuk memenuhi kebutuhannya dilakukan dengan cara membentuk organisasi militer bernama *Ireland Republican Army* yang lebih dikenal dengan sebutan IRA. Cara koersif yang digunakan IRA membuat mereka dituding sebagai teroris oleh para Unionis dan Inggris. Dari sinilah konflik *The Troubles* dimulai. Istilah *The Troubles* diucapkan pada IRA karena mereka merusak keamanan dan kestabilan politik Irlandia Utara saat itu.

Akar dari konflik *The Troubles* dimulai pada tahun 1966 ketika para Unionis merayakan 50 tahun Pertempuran Somme, kemenangan besar untuk Kerajaan Inggris di Perang Dunia Pertama. Sementara masyarakat Republikan merayakan Pemberontakan Paskah (*Easter Rising*), di mana sekelompok pejuang Irlandia bertempur dengan tentara Inggris di kota Dublin, yang juga terjadi pada tahun 1916. Para Unionis menganggap bahwa IRA mulai bangkit karena perayaan pemberontakan tersebut dan mendirikan *Ulster Volunteer Force* (UVF) yang merupakan suatu kelompok paramiliter. Pada tahun 1966, kekacauan terjadi ketika anggota UVF membunuh dua orang Katolik dan seorang Protestan. Tiga tahun kemudian, pada bulan Agustus 1969, masyarakat kota Derry (suatu kota Republikan) yang berada di dekat perbatasan dengan Republik Irlandia bertekuk dengan polisi dalam protes terhadap sekelompok Protestan yang ingin melakukan pawai. Huru-hara yang diikuti bentrokan antara warga Derry dan polisi selama dua hari merupakan awal dari periode yang disebut sebagai konflik *The Troubles* yang akan berlangsung hingga 1998.

Dalam konflik *The Troubles*, Inggris membantu pemerintah Irlandia Utara yang saat itu didominasi oleh Unionis. Inggris mengirimkan tentara ke Belfast di perbatasan Irlandia Utara dan Republik Irlandia. Sedangkan Republik Irlandia menentukan posisinya untuk mendukung IRA untuk lepas dari negara Britania Raya dan bergabung dengan Republik Irlandia.

Selama kurun waktu 30 tahun menghadapi konflik, para pihak yang berkonflik beberapa kali mengupayakan perjanjian damai yang sebagian besar tidak berhasil meredakan konflik. Bahkan

Perdana Menteri Inggris secara berturut-turut, yakni mulai dari Churchill, Wilson hingga Thetcher meyakini bahwa konflik Irlandia Utara ini tidak akan pernah redam. Terhitung sebanyak tiga perjanjian yakni *Sunningdale Agreement* 1973, *Anglo-Irish Agreement* 1985, dan *Downing Street Declaration* 1994. (Powell, 2011). Satu-satunya perjanjian yang berhasil meredam konflik adalah perjanjian *Belfast Agreement* atau yang juga dikenal dengan *Good Friday Agreement* pada tahun 1998.

Sunningdale Agreement dibentuk oleh pemerintah Inggris dan juga pemerintah Irlandia serta partai-partai Republikan dan Unionis yang moderat. Perjanjian ini bertujuan untuk membagi kekuasaan antara Unionis dan Republikan dengan mendirikan *Council Of Ireland* sebagai bentuk meningkatkan kerjasama lintas batas. Kegagalan perjanjian ini dikarenakan dua hal, pertama adalah kekukuhan Republikan yang tetap ingin meniadakan negara Irlandia Utara namun hanya satu Irlandia. Alasan kedua yang hampir serupa adalah persepsi Unionis yang menganggap pembagian kekuasaan ini hanya akan semakin menegaskan keberadaan kesatuan Irlandia dengan didirikannya *council of Ireland*. Faktor pendukung kegagalan perjanjian ini adalah perpecahan di kubu Unionis atas raksi dari *Sunningdale Agreement* 1973 (Sunningdale Agreement Signed, n.d.).

Reaksi penolakan dari Unionis juga mengakibatkan perjanjian *Anglo-Irish Agreement* pada tahun 1985, berujung serangan militer dari kelompok-kelompok paramiliter loyalis seperti *Ulster Volunteer Force*, *Ulster Defense Association* dan *Ulster Resistance* yang menyebabkan jumlah korban katolik dan Republikan bertambah. Para Unionis ini masih menganggap bahwa hasil dari perjanjian ini memihak Republikan yakni dengan memaksa Unionis menyetujui pembagian kekuasaan, meskipun dalam perjanjian tersebut telah diterangkan bahwa nasib masyarakat Irlandia Utara dapat dilakukan melalui referendum (BBC, n.d.).

Harapan untuk menciptakan perdamaian di Irlandia Utara sedikit menemukan titik terang ketika perumusan *Downing Street Declaration* tahun 1994. Deklarasi ini dinilai memiliki akseptabilitas yang tinggi karena memasukan pemikiran ideologis dari partai-partai Unionis maupun Republikan, baik Inggris juga Republik Irlandia. Dalam deklarasi ini juga mulai dimunculkan upaya gencatan senjata bagi IRA. Namun, butuh waktu yang lama untuk meyakinkan IRA bahwa deklarasi ini adalah *win-win solution* antara Unionis dan Republikan. Sehingga pada tahun 1998, George Mitchell selaku ketua *International Body on Decommissioning* memberikan batasan waktu kepada semua pihak berkonflik untuk menuju kesepakatan bersama pada tanggal 9 April 1998 yang kemudian di akhiri dengan persetujuan *Belfast Agreement*, atau yang lebih dikenal dengan *Good Friday Agreement* (Downing St Declaration: Dinner that gave birth to NI peace process, n.d.)

Good Friday Agreement menjadi perjanjian damai terakhir yang masih berlaku hingga sekarang. Merujuk pada sensus penduduk di Irlandia Utara 2011, secara etnisitas mendapati bahwa 40% masyarakat Irlandia Utara memandang diri mereka sebagai orang Inggris, 25% memandang diri mereka sebagai *Irish*, 21% mengaku sebagai *Northern Irish*, dan 1 dari 10 diantara sisanya memilih lebih dari satu identitas etnis (15 Years After Good Friday Agreement and Still No Peace Dividend For Northern Ireland, 2013)

Terdapat implikasi dari perubahan sosial akibat dari *self-determination* yang termuat dari perjanjian ini yaitu tingkat sentiment agama, sectarian atau rasisme yang diikuti dengan kekerasan menurun. Hal itu dibuktikan dengan mudahnya masyarakat baik dari protestan maupun katolik bisa hidup bersama dalam satu hunian (Walsh, 2013).

Hidup yang berdampingan antara Kristen dan Katholik saat ini tidak hanya dilakukan oleh masyarakat sipil saja, namun juga terimplementasi dalam hubungan politik antara dua kelompok

besar yang berkonflik, yakni Unionis dan Republikan. Pada pemilihan umum tahun 2013, partai Unionis yakni Ulster Unionist Party berkoalisi dengan republikan. Hubungan politik ini adalah hubungan yang sangat sulit dibayangkan pada saat itu.

B. Rumusan Masalah

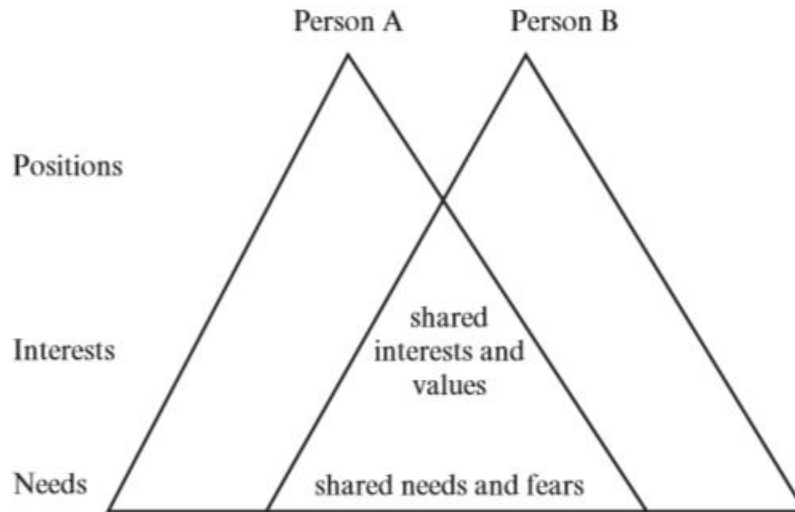
Dari rangkaian konflik yang berkepanjangan dan beberapa perjanjian yang gagal meskipun terdapat kerangka dasar yang serupa, menarik untuk dianalisis alasan yang mempengaruhi kestabilan perjanjian terakhir, yakni *Good Friday Agreement* tahun 1998 yang mampu bertahan hingga tahun 2016. Dari paparan latar belakang diatas, dapat ditarik rumusan masalah: “Mengapa perjanjian damai *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement* mampu bertahan lebih lama sebagai hasil akhir proses perdamaian konflik di Irlandia Utara sejak tahun 1998 hingga 2016?”

C. Landasan Pemikiran

Untuk menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi disepakatinya perjanjian damai *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement*, penulis akan menggunakan pendekatan integrative (*positive-sum*) untuk menelaah konten perjanjian tersebut, khususnya yang menjadi pembeda dengan perjanjian-perjanjian sebelumnya. Kemudian, untuk memahami alasan mengapa perjanjian tersebut mampu bertahan dan stabil untuk diaplikasikan sebagai perjanjian damai konflik Irlandia Utara, penulis akan menjelaskannya dengan sistem *stability of consociational settlement*.

1. Pendekatan Integrative (*Positive-Sum*)

Untuk menegaskan hasil proses negosiasi, penyelesaian yang baik tidak hanya mampu menjembatani kepentingan yang berseberangan, namun juga merepresentasikan norma dan nilai yang telah menjadi konstruksi sosial. (Ramsbotham, 2005)



Gambar 1. Illustration Position, Interest, Needs by Andrew Floyer Acland

Source: (Ramsbotham, 2005)

Proses negosiasi memang proses yang lamban dan memakan waktu lama. Hasil akhir sebuah negosiasi akan berbeda, tergantung konflik yang ingin diakhiri. Hasil dari sebuah negosiasi dapat dicapai melalui pendekatan integrative (*positive-sum*) atau *bargaining (zero-sum)*.

Pendekatan integrative adalah upaya untuk menemukan cara rekonsiliasi, kemudian menemukan kepentingan yang mendasar, nilai, atau kebutuhan. Misalnya, pendekatan integrative diupayakan dengan mengatur isu untuk didefinisikan lebih luas lagi oleh masing-masing pihak yang berkepentingan agar mendapatkan isi yang sesuai, membagi kedaulatan atau akses untuk mendapatkan sumber daya, meningkatkan ukuran 'kue'. (Ramsbotham, 2005)

Dalam ilustrasi diatas, Floyer Acland ingin menggambarkan bahwa kesepakatan yang dihasilkan dari pendekatan integrative mengutamakan pembagian kepentingan atau nilai dan kebutuhan dibandingkan dengan posisi, membagi kebutuhan dan kekhawatiran atau keraguan.

“Interest tend to be things which people move towards because they give them pleasure. Needs, on the other hand, tend to be things, the absence of which people try to avoid because it causes pain, on the whole, interest lead while need drive.”
(Acland, 2003)

Pendekatan integrative dilakukan dengan strategi akomodasi. Menurut Floyer Acland, akomodasi merupakan kebalikan dari kompetisi, yaitu suatu bentuk kerjasama namun dengan tidak terlalu percaya diri atau masih terdapat kekhawatiran atau keraguan. Itu artinya mengabaikan kepentingan sendiri dalam usaha untuk memuaskan pihak lain.

Dalam konflik etnik, pendekatan *integrative (positive-sum)* akan tercapai jika *consociationalism, atau federalism, atau autonomy, atau power-sharing*, atau pembubaran kekuasaan dan sistem electoral yang memberikan insentif untuk koalisi inter-etnik digunakan sebagai jalan keluar dalam situasi konflik etnik. (Ramsbotham, 2005)

2. Stability of Consociational Settlement

Dibeberapa konflik di negara Eropa yang berlatar belakang konflik etnik, *consociational* menjadi solusi sebagai penyelesaian konflik, seperti konflik di negara Skandinavia, Belanda, Italia, atau Belgia. Termasuk konflik di Irlandia Utara antara Unionis dan Republikan.

Istilah *consociational* dicetuskan pertama kali oleh Arend Lijphart yang kemudian dia uji kembali sebagai bagian dari sistem demokrasi pada tahun 1960-an. Lijphart menyimpulkan bahwa *consociational* memiliki kemungkinan paling adil atau seimbang sebagai penyelesaian untuk konflik etnik. *Consociational* akan disesuaikan dengan substansi yang lebih kompleks yang di

desain untuk mengakomodasi kepentingan semua pihak yang terlibat. (Wolff, *Disputed Territories: The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settlement*; First Edition, 2004)

Di negara-negara yang memiliki teritori yang tidak luas dimana *consociational* diaplikasikan, kemudian konsekuensi internal dan eksternal juga berpengaruh sebagaimana yang telah di kompromikan oleh elit politik, maka ditekankan oleh Lijphart bahwa kondisi tersebut akan meningkatkan stabilitas dari penyelesaian *consociational*, inilah yang dijelaskan lebih lanjut oleh Wolff sebagai sistem *stability of consociational settlement*.

Sistem *stability of consociational settlement* akan dipengaruhi oleh : *the dispute territory* (wilayah perselisihan), *the kin-state* (keadaan negara-famili) dalam hal ini adalah masalah identitas dari persepsi Republikan dan Unionis, *the host-state* (keadaan negara-tuan rumah), dan *international context* (konteks internasional). (Wolff, *Context and Content: Sunningdale and Belfast Compared*)

Dalam bukunya yang berjudul *Disputed Territories: The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settlement*, Stefan Wolff menjabarkan kriteria atau kondisi dari masing-masing level dari *Stability of Consociational Settlement*. Kondisi-kondisi akan berkorelasi, dan kemudian akan menguatkan stabilitas dari penyelesaian *consociational*.

Consociational secara ideal memiliki empat karakter yaitu: koalisi besar yang merepresentasikan kelompok etnis utama; hak veto minoritas, sektor pekerjaan publik dan pembagian anggaran yang proposional; dan otonomi yang terdiri atas beberapa bagian.

Agar tercapai *consociational* yang stabil, dalam level *host-state* terdapat dua kondisi yang harus ada. Pertama adalah persiapan *host-state* untuk mengakomodasi inti kepentingan dari minoritas eksternal. Kondisi tersebut harus diiringi dengan kondisi kedua, yakni keinginan

(*willingness*) untuk bekerjasama dengan *kin-state*. Dalam hal ini, minoritas eksternal berharap untuk terlibat dalam dua kondisi diatas agar dapat bernegosiasi mengenai teritori dan kedaulatan.

Kunci dari keberhasilan penyelesaian pada level *kin-state* adalah menyeimbangkan minoritas internal dan external pada *host-state* dalam pendekatan konflik. Untuk menyeimbangkannya terdapat dua cara yakni kemauan (*willingness*) dari *kin-state* untuk bekerjasama dan mencapai kompromi antara *host-state* dan minoritas eksternal dalam dua inti masalah di konflik etnik yakni hak minoritas dan teritori.

Serupa dengan kriteria kondisi dari *host-state* dan *kin-state*, pada level *dispute territory* juga harus ada persiapan untuk berkompromi sebagai bagian dari aktor politik dalam wilayah yang diperselisihkan. Pada level ini harus diperluas tingkat kepuasan yang mampu mencakup dua pihak yakni minoritas eksternal dan *host-state*.

Kondisi yang dibutuhkan pada level konteks internasional adalah situasi internasional. Sebab regional atau struktur kepentingan geopolitical dapat merangsang atau menekan pihak-pihak yang berkonflik untuk menyegerakan penyelesaian dan membahas perbedaan-perbedaan diantara mereka. Hal ini akan lebih efektif dibanding dengan hanya menganjurkan mereka untuk melanjutkan eskalasi konflik. Sebagai pertimbangan, reaksi yang optimal seringkali dihasilkan dengan melibatkan tokoh terkemuka atau yang memiliki pengaruh yang kuat dalam proses penyusunan kebijakan.

Seperti yang telah disebut sebelumnya bahwa terdapat perbedaan konten pada perjanjian *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement*. Perbedaan konten tersebut adalah, adanya kebijakan yang dihasilkan oleh penentuan nasib sendiri berdasarkan persepsi masing-masing pihak

yang mengompromikan posisi, pengakuan akan masing-masing identitas, dan kerjasama antar pulau dimana dalam hal ini terjadi ketika pembentukan sistem institusional di Irlandia Utara.

Dalam *stability of consociational settlement* yang akan disinggung dalam pembahasan konflik di Irlandia Utara ini meliputi agenda kebijakan politik dan kebijakan yang dirumuskan berdasarkan persepsi masing-masing pihak berkonflik yang tertuang dalam konten perjanjian *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement*; hubungan antara dua kelompok yang dalam hal ini adalah Republikan (IRA) dan Unionis serta elit politik yang merepresentasikan mereka, pun antara Inggris dan Republik Irlandia; desakan atau paksaan baik dari internal dan eksternal terhadap tindakan semua pihak; dan juga mengatur sistem institusional dalam bidang sosial dan politik di Irlandia Utara.

Dalam proses penyusunan *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement*, peran Bill Clinton sebagai Presiden Amerika Serikat pada waktu itu juga tidak dapat diabaikan. Clinton mengutus George Mitchell sebagai *United States Special Envoy of Northern Ireland* yang memimpin jalannya negosiasi serta ketua *International Body on Decommissioning*. Mitchell berhasil menyusun *Mitchell Principles* yang kemudian menjadi pemantik *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement*.

D. Hipotesa

Dengan menggunakan pendekatan integrative (positive-sum) dan *stability of consociational settlement*, penulis menarik dugaan sementara bahwa perjanjian *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement* sebagai penyelesaian konflik di Irlandia Utara pada tahun 1998 mampu bertahan lebih lama dibanding perjanjian-perjanjian sebelumnya karena:

1. Adanya konten perjanjian *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement* yang mampu mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan semua pihak yakni *self-determination*, pengakuan identitas, dan kerjasama antar pulau.
2. Terdapat sistem *consociational* dalam konten perjanjian *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement* agar tercapai stabilitas dengan mensinergikan *host-state*, *kin-state*, *dispute territory*, dan *international-context*.

E. Jangkauan Penelitian

Jangkauan penelitian dalam karya tulis ini adalah tahun 1998 hingga tahun 2016. Tepatnya setelah *Good Friday Agreement* disepakati tanggal 10 April 1998 hingga masih bertahan sampai tahun 2016.

F. Tujuan

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan perjanjian damai *Good Friday Agreement* atau yang dikenal juga dengan *Belfast Agreement* dalam proses perdamaian konflik di Irlandia Utara.

G. Metode Penelitian

Dalam penelitian mengenai alasan tercapainya perjanjian damai *Good Friday Agreement* proses perdamaian di Irlandia Utara, penulis melakukan metode penelitian kualitatif dengan tahapan: Pengumpulan Data, Analisis Data, Penulisan Laporan. Dalam teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan (*Library Research*) dengan cara mengumpulkan data dan memilih sumber data sekunder dari buku-buku pustaka, jurnal dan laporan penelitian, *e-book*,

dan sumber elektronik internet yang menunjang dan memberikan informasi mengenai resolusi konflik di Irlandia Utara.

H. Sistematika Penulisan

- BAB I : Dalam BAB I akan menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, landasan pemikiran, hipotesis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB II : Dalam BAB ini akan membahas tentang kronologi munculnya konflik *The Troubles* di Irlandia Utara dan pihak mana saja yang terlibat.
- BAB III : Dalam BAB ini akan dibahas perjanjian-perjanjian yang telah dilakukan sebelum perjanjian *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement*, dan akan dijelaskan faktor apa saja yang menyebabkan perjanjian tersebut gagal.
- BAB IV : dalam BAB IV akan dijelaskan mengenai perjanjian *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement* dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan perjanjian tersebut.
- BAB V : Dalam BAB V akan disimpulkan mengenai poin-poin penting terkait dengan alasan kegagalan beberapa perjanjian sebelum *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement* dan faktor-faktor yang mendukung keberhasilan perjanjian *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement* menuju perdamaian abadi Irlandia Utara.