

BAB III

KEGAGALAN PERJANJIAN-PERJANJIAN

Kerusuhan yang terus terjadi akibat konflik etnis ini selama bertahun-tahun, membuat semua pihak mulai memikirkan proses perdamaian. Beberapa perundingan telah dilakukan dengan beberapa pihak sebagai upaya resolusi konflik ini. Namun, sebelum mencapai kesepakatan damai terakhir, beberapa perjanjian besar tersebut gagal untuk meredam konflik. Dalam bab ini akan dijelaskan faktor yang menyebabkan kegagalan perjanjian-perjanjian sebelum perjanjian damai terakhir, yakni perjanjian Belfast atau *Good Friday Agreement*.

A. Sunningdale Agreement

Pihak utama yang berkonflik yakni Unionis dan Republikan mulai melakukan rekonsiliasi untuk menghasilkan perjanjian yang mampu mengakhiri konflik etnis ini. Perjanjian pertama yang dibuat adalah *Sunningdale Agreement*. Perjanjian ini merupakan respon atas pengajuan Northern Ireland Constitutional Proposals yang mengajukan adanya *power-sharing* untuk menjalankan pemerintahan Irlandia Utara.

A.1. Konferensi Sunningdale dan Sunningdale Agreement

Pada tanggal 6-9 Desember 1973 diadakan Konferensi di *The Civil Service Staff College*, Sunningdale yang dihadiri oleh tiga pihak yakni Perdana Menteri Inggris Edward Heath, Perdana Menteri Republik Irlandia Liam Cosgrave, perwakilan dari Partai Ulster Unionis (UUP), perwakilan dari Social Democratic and Labour Party (SDLP), dan Aliansi Partai Irlandia Utara (NEWS BBC, n.d.).

Fokus dalam konferensi ini akan adalah membahas masalah *power-sharing* executive dalam pemerintahan Irlandia Utara untuk mengakomodasi semua pihak berkonflik. Sunningdale seolah mengulang pertemuan tiga pihak antara Perdana Menteri Inggris, Perdana Menteri Irlandia (dahulu perwakilan Irlandia atau Nasionalis), dan Pemerintah Irlandia Utara (dahulu perwakilan Unionis) untuk membahas masa depan Irlandia Utara pada tahun 1925 yang diakhiri dengan keputusan untuk memecah Irlandia menjadi dua. Pembicaraan yang awalnya diharapkan fokus pada pembahasan *power-sharing* justru fokus kepada masalah *Irish Dimension*. Para peserta fokus pada bagaimana *Irish Dimension* akan bekerja.

Irish dimension adalah pembahasan mengenai pembentukan Council of Ireland. Council of Ireland ditugaskan untuk membahas masalah-masalah yang relevan bagi kedua Irlandia. (BBC, n.d.). Dikutip dari *Website CAIN University of Ulster, Council of Ireland* terdiri dari *Council of Ministers* dan *Consultative Assembly*. Council of Ministers beranggotakan tujuh orang dari pemerintah Irlandia Utara dan tujuh orang dari Pemerintah Irlandia, dengan tugas utama sebagai eksekutif dengan wewenang sebagai pembuat kebijakan dan mengharmonisasi fungsi dan peran-peran konsultatif demi terjalannya *North-South co-operation*. *Consultative Assembly* terdiri dari 30 anggota dari Irlandia Utara dan jumlah yang sama dari Irlandia yang berperan sebagai pengawasan (CAIN, n.d.).

Akhirnya pada tanggal 9 Desember 1973, *Sunningdale Agreement* ditandatangani oleh tiga pihak yakni Inggris, Irlandia Utara dan Irlandia. Council of Ireland menguatkan posisi masing-masing pihak dalam perjanjian ini. *The Taoiseach* atau Perdana Menteri Irlandia mengatakan bahwa prinsip dasar dari konferensi ini adalah peserta konferensi ini telah mencoba untuk melihat sejauh mana manfaat perjanjian Sunningdale ini untuk menyelamatkan masyarakat. Maka dari itu, setiap pihak telah mengakomodasikan satu sama lain untuk mulai menyusun perjanjian ini, namun

belum satupun pihak untuk bersedia berjanji maupun meminta pihak lain untuk berjanji demi menjaga hubungan. Masyarakat Republik Irlandia bersama dengan minoritas di Irlandia Utara sebagai perwakilan dari SDLP meneruskan aspirasi demi terciptanya persatuan Irlandia sebagai satu-satunya persatuan untuk menciptakan kesepakatan. (1973: Sunningdale Agreement Signed, n.d.)

Perdana Menteri Irlandia Utara Brian Faulkner mengatakan bahwa Irlandia Utara memposisikan diri dalam konferensi ini untuk mewakili ketidakcocokan aturan aspirasi politik dimana terdapat sebagian orang melihat kemungkinan untuk menyepakati perjanjian bersama pemerintah karena masing-masing telah menyepakati untuk tidak mengorbankan prinsip dan aspirasinya. Keinginan sebagian besar rakyat Irlandia Utara adalah tetap dalam kesatuan Britania raya, sebagai perwakilan dari Unionis dan aliansi partai, Pemerintah Irlandia Utara akan tetap teguh untuk bersama Britania Raya.

Pemerintah Irlandia Utara sepenuhnya menerima dan dengan sungguh-sungguh menyatakan bahwa tidak akan ada perubahan dalam status Irlandia Utara sampai sebagian besar masyarakat Irlandia Utara menginginkan adanya perubahan dalam status tersebut. Pemerintah Inggris telah bersungguh-sungguh menyatakan untuk tetap tinggal – bersatu dengan Britania Raya, kebijakan mereka akan mendukung harapan sebagian besar masyarakat Irlandia Utara. Status Irlandia Utara saat ini adalah bagian dari Britania Raya, jika di masa depan nanti mayoritas masyarakat Irlandia Utara menginginkan untuk bersatu untuk membentuk persatuan Irlandia, maka Pemerintahan Inggris akan sepenuhnya mendukung hal tersebut.

Tanggal 1 January 1974, Dewan Eksekutif Irlandia Utara yang baru dibentuk. Anggota dari dewan tersebut mengikut sertakan perwakilan dari SDLP. Dibawah sumpah dari Francis Pym, anggota dewan eksekutif tersebut adalah: Chief Executive, Brian Faulkner (Unionist); Deputy

Chief Executive, Gerry Fitt (SDLP); Legal Minister and Head of the Office of Law Reform, Oliver Napier (Alliance); Minister of Information, John Baxter (Unionist); Minister of the Environment, Roy Bradford (Unionist); Minister of Housing, Local Government and Planning, Austin Currie (SDLP); Minister of Health and Social Service, Paddy Devlin (SDLP); Minister of Commerce, John Hume (SDLP); Minister of Finance, Herbert Kirk (Unionist); Minister of Education, Basil McIvor (Unionist); Minister of Agriculture, Leslie Morrell (Unionist). Adapun empat menteri yang menjadi bagian dari administrasi namun bukan bagian dari eksekutif, yaitu: Community Relations, Ivan Cooper (SDLP); Planning and Co-ordination, Edward McGrady (SDLP); Manpower Services, Robert Cooper (Alliance); Chief Whip, Major Lloyd Hall-Thompson (Unionist) (The Sunningdale Agreement - Chronology of Main Events, n.d.) .

Sebulan kemudian, tepatnya tanggal 1 February Liam Cosgrave, Perdana Menteri Irlandia dan tujuh menterinya berkunjung ke Hillsborough, County Down, untuk melakukan pertemuan dengan anggota Dewan eksekutif Irlandia Utara. Dalam pertemuan tersebut disepakati pembentukan *workings-group* atau Kelompok Kerja yang terdiri dari pegawai negeri dari Irlandia Utara. Kelompok Kerja ini merekomendasikan beberapa aspek yang boleh dibawah control Council of Ireland. Aspek tersebut adalah: memaksimalkan *skill* khusus, ekspert, dan sumberdaya, menghindari kepentingan ekonomi dan efisiensi, pelipatgandaan usaha dalam hal-hal yang tidak diperlukan, memastikan untuk melengkapi dibanding berkompetisi dalam pertanian, perdagangan dan industri.

Adapun aspek khusus yang diamanahkan kepada *Council of Ireland*, yaitu: eksploitasi, konservasi dan pengembangan sumberdaya alam serta lingkungan, masalah agrikultur (termasuk penelitian agrikultur, kesehatan hewan dan aspek operasional kebijakan agrikultur), perhutanan dan perikanan, kerjasama dalam bidang perdagangan dan industri, pembangkitan tenaga listrik,

pariwisata, transportasi dan jalan, pelayanan publik di bidang kesehatan, olahraga, budaya dan seni (Sunningdale Agreement Signed, n.d.)

A.2. Berakhirnya Sunningdale Agreement

Meskipun *Council of Ireland* sudah dibentuk dan berjalan, namun penandatanganan *Sunningdale Agreement* ini belummemuaskan banyak pihak. Ancaman penolakan *Sunningdale Agreement* justru datang teat sehari setelah penandatanganan. Tanggal 10 Desember 1973, Loyalist – militer Ulster Protestan- membentuk Ulster Army Council (UAC) untuk menentang Council of Ireland. UAC sama halnya dengan Ulster Defence Association (UDA), dan Ulster Volunteer Force (UVF). Bahkan meskipun salah satu penandatngan merupakan petinggi dari partai Ulster, namun ternyata tidak semua partai ini setuju atas perjanjian ini. Melalui Ulster Unionist Council (UUP) yang merupakan badan pembuatan kebijakan UUP, melakukan voting pada tanggal 4 Januari 1974. Dari hasil voting tersebut 374 suara dari 427 suara menolak adanya Council of Ireland. Tidak hanya itu, mereka juga membentuk United Ulster Unionist Council (UUUC) untuk menolak rencana *power-sharing* (BBC, n.d.).

Penolakan tidak hanya datang dari Ulster Protestan. Meskipun dalam pidatonya di Universitas Trinity Collage of Dublin, Huge Logue menyampaikan bahwa *Sunningdale Agreement* dapat mendorong bersatunya Irlandia. Respon yang bertolak belakang justru dilakukan kelompok ekstrimis Republikan IRA. Empat anggota IRA bersenjata menyandera dua orang di London setelah baku tembak di London, enam hari kemudian sandera tersebut dilepas. Namun aksi IRA tak hanya disitu, serangan bom dilakukan di beberapa titik di London sepanjang Natal (BBC, n.d.).

Kelompok anti-*power-sharing* dari Unionis dan paramiliternya memutuskan untuk membentuk Ulster Worker's Council (UWC). Pada tanggal 14 Mei 1974, UWC memulai

serangannya dan menuntut dibubarkannya pemerintahan *power-sharing*. Serangan pertama memang tak terlalu banyak mendapat dukungan, namun keadaan berubah ketika anggota UDA menghentikan orang-orang untuk pergi bekerja dengan menggunakan penghadang jalan dan ancaman. Tensi di Irlandia Utara semakin memburuk. Sementara itu bom yang diyakini ditanam oleh loyalis meledak di Dublin dan Monaghan pada tanggal 17 Mei 1974. Tercatat 27 orang meninggal yang disusul lima orang lainnya akibat luka parah (The Sunningdale Agreement - Chronology of Main Events, n.d.)

Pada pertengahan 1974, sebanyak 7,500 tentara berbasis di Irlandia Utara, namun mereka enggan untuk menggunakan kekerasan untuk menghentikan serangan dengan dalih bahwa mereka melakukan protes politik bukan aksi teroris. Harold Wilson, Perdana Menteri Inggris kehilangan kesabaran dengan serangan-serangan yang terjadi di Irlandia Utara, Irlandia bahkan Inggris. Harold kemudian menyampaikan pidato di televisi dan mengutuk aksi yang dilakukan UWC.

Unionis Irlandia Utara menganggap pidato Harold tersebut sebagai serangan untuk mereka semua dan bukan sekedar kecaman biasa. Alhasil, serangan meningkat dan membuat Pemerintah Inggris menurunkan tentaranya untuk mengontrol bahan bakar di Irlandia Utara. Sehingga suplay petrol dapat digunakan untuk kebutuhan yang semestinya. Akhirnya, UCW memerintahkan kepada seluruh suporter untuk menghentikan aksinya.

Kegagalan *Sunningdale Agreement* semakin jelas ketika Faulkner mengundurkan diri sebagai Ketua Dewan Eksekutif dan diikuti para Unionis di Eksekutif. Langkah Faulkner ini diambil setelah Ia menolak perintah dari Pemerintah Inggris dan SDLP untuk bernegosiasi dengan Ketua UWC. Sehingga *power-sharing* pun berakhir (BBC, n.d.).

A.3. Kegagalan Sunningdale Agreement

Dalam pendekatan integrative, konflik etnis dapat diakhiri jika perjanjian dapat mengakomodasi semua pihak dengan menggunakan consociationism, *power-sharing*, pembubaran kekuasaan, atau sistem *electoral* yang proporsional sebagai jalan keluar. Perjanjian juga harus fokus untuk memenuhi kebutuhan atau nilai dibanding mengedepankan posisi.

Jika dilihat kembali dari isi perjanjian Sunningdale Agreement, ketiga belah pihak yakni Inggris, Irlandia dan Irlandia Utara masih mengedepankan posisi dibanding masalah inti yang dituntut oleh para Katolik di Irlandia Utara. Baik Pemerintah Irlandia Utara, Irlandia, maupun Inggris masih memperdebatkan probabilitas Persatuan Irlandia ataukah Persatuan Irlandia Utara dan Inggris. Kebutuhan mendasar yang dibutuhkan minoritas Irlandai Utara sama sekali belum tersentuh dalam perjanjian ini.

Meskipun terdapat rencana *power-sharing* dan pembentukan *Council of Ireland* yang akhirnya gagal, namun ketentuannya belum sampai ke akar masalah. kapasitas politik minoritas Irlandia Utara sedikit banyak terpenuhi dengan komposisi *Council of Ireland* dengan perbandingan 50:50, namun aspek-aspek yang dapat ditangani *Council of Ireland* bukan aspek utama yang dituntut oleh minoritas yakni persamaan ekonomi dan persamaan politik.

Kegagalan perjanjian ini diperparah dengan rangkaian aksi kekerasan baik dari paramiliter Unionis, maupun paramiliter Republikan yaitu IRA. Unionis sama sekali tidak menginginkan pembagian kekuasaan dengan Irlandia karena hal tersebut akan memberikan akses untuk terciptanya persatuan Irlandia. Sebaliknya, Republikan menganggap perjanjian tersebut akan justru semakin memecah Irlandia dan semakin menjauhkan terwujudnya Persatuan Irlandia.

B. Anglo-Irish Agreement 1985

Setelah kegagalan *Sunningdale Agreement* 1973, kerusuhan dan pemberontakan di Irlandia Utara tidak menurun intensitasnya. Sebaliknya, republikan dengan paramiliternya IRA semakin meluaskan serangannya di Belfast, Dublin maupun London. Serangan tersebut adalah upaya IRA untuk menyuarakan tuntutanannya.

B.1. Hunger Strikes Sebagai Propaganda Republikan

Serangan bertubi-tubi yang dilakukan oleh IRA ini disebut dengan *hunger strikes*. Dalam aksinya, mereka menuntut untuk dapat bertemu dengan Perdana Menteri Inggris yang juga pemimpin Konservatif Margaret Thatcher. Merasa tuntutanannya tidak dipenuhi, IRA melakukan *hunger strikes* kedua yang dimulai pada tanggal 1 Maret 1981 yang dipimpin Bobby Sands yang merupakan pemimpin Provisional IRA. Strategi yang dibuat oleh Sands adalah mengajak tahanan Maze untuk menekan Pemerintah Inggris dengan melontarkan protes, sehingga mereka fokus pada *hunger strikes* kedua (BBC, n.d.)

Empat hari setelah *hunger strikes*, *Member of Parliament* (MP) Fermanagh-South Tyrone tewas. Sinn Fein yang merupakan gerakan politik Republikan berasosiasi dengan Provisional IRA menominasikan Sands untuk menggantikan anggota tersebut. Pada tanggal 9 April, Sand terpilih menjadi MP Fermanagh-South Tyrone, keterpilihannya ini membuat perhatian media. Pemerintah Inggris pun yang menerima pesan tersirat tersebut tidak memberikan kelonggaran sedikitpun untuk IRA. Pada tanggal 5 Mei 1981, Sands tewas setelah keracunan makanan.

Pada bulan Juni, negosiasi dengan petinggi IRA dimulai ketika Irish Commission for Justice and Peace membujuk Kantor Irlandia Utara Pemerintah Inggris (British government's Northern

Ireland Office) dengan proposal. Perundingan pun terlaksana antara Biro Luar Negeri Inggris dan pemimpin eksternal Provisional IRA. Pada bulan Juli akhir, Pemerintah Inggris mengeluarkan konsesi, namun tetap tidak ada kesepakatan. Meskipun tidak ada kesepakatan, pada tanggal 3 Oktober hunger strikes menghehtikan aksi protesnya karena kehilangan banyak anggota. Selama 217 hari hunger strikes, tujuh anggota Provisional IRA, tiga anggota Irish national Liberation Army (INLA) tewas dan 61 masyarakat sipil meninggal dunia.

Melalui hunger strikes, Sinn Fein seolah terlahir kembali dan menguatkan perannya sebagai gerakan politik di Irlandia Utara dan mewakili suara republikan. Setelah kematian Sands, Owe Carron menjadi kunci Republikan di Parliament dan mengusahakan tujuan utama mereka yaitu keadilan 'kotak suara'.

B.2. Isi Perjanjian Anglo-Irish *Agreement*

Hunger strikes menjadi sangat penting dengan konsekuensi yang cukup signifikan bagi Irlandia Utara dan menjadi titik balik bagi konflik The Troubles. Hunger strikes menjadi kemenangan propaganda bagi republikan atas pemerintah Inggris karena berhasil menarik banyak simpati. Disisi lain, dukungan IRA memperluas area nasionalis, dan Sinn Fein mampu memasuki area politik Irlandia Utara. Ketakutan Inggris jika Sinn Fein mengambil alih kursi SDLP di parliament sebagai perwakilan utama masyarakat Katolik Irlandia Utara menjadi alasan ditandatanganinya Anglo-Irish *Agreement*.

Pemerintah Inggris mengundang pemerintah Irlandia untuk membagi beban untuk administrasi masalah di Irlandia Utara. Undangan unik ini disebutkan pula dalam perjanjian Anglo-Irish *Agreement* yang ditandatangani tanggal 15 November 1985 oleh Perdana Menteri Inggris Margaret Thatcher dan Perdana Menteri Irlandia Garret Fitz Gerarld.

Dikutip dari BBC.UK, Margaret Thatcher mengakui bahwa alasannya menandatangani perjanjian ini adalah karena Ia tak mampu lagi menoleransi aksi kekerasan dan sebisa mungkin menghentikannya (BBC, n.d.). Sejak memegang jabatan sebagai Perdana Menteri Inggris pada tahun 1981, Margaret Thatcher langsung dihadapkan pada gejolak kekerasan yang dilakukan IRA dan menghadapi tantangan berat untuk menjaga keutuhan Britania Raya dengan konflik di Irlandia Utara yang tak kunjung usai. Perdana Menteri Irlandia Utara pun mengungkapkan alasannya dalam perjanjian ini bahwa Ia harus segera menghentikan IRA dan bernegosiasi dengan Unionis:

"I had come to the conclusion that I must now give priority to heading off the growth of support for the IRA in Northern Ireland by seeking a new understanding with the British Government, even at the expense of my cherished, but for the time being at least clearly unachievable, objective of seeking a solution through negotiations with the Unionists." (FitzGerald, 1991)

Berdasarkan laporan perjanjian *Anglo-Irish Agreement* 1985, perjanjian ini merupakan hasil dari Konferensi Inter-governmental conference antara Irlandia dan Inggris. Pertemuan bilateral ini merupakan yang pertama kali sejak Irlandia memisahkan diri dari Britania Raya. Secara garis besar perjanjian ini memuat empat hal utama yaitu: politik, keamanan, hukum, dan *promotion cross-border co-operation*, sesuai dengan bunyi poin (a) artikel 2 chapter B perjanjian *Anglo-Irish Agreement*:

a) *There is hereby established, within the framework of the Anglo-Irish Intergovernmental Council set up after the meeting between the two Heads of Governmental Conference (hereinafter referred to as "The Conference"), concerned with Northern Ireland and with relations between the two parts of the island of the Ireland, to deal, as set out in this Agreement, on a regular basis with political matters; security and related matters; legal matters, including the administration of justice; the promotion of cross-border co-operation*

Seperti halnya perjanjian Sunningdale, *Anglo-Irish Agreement* juga membahas status Irlandia Utara apakah tetap berada bergabung dengan Britania Raya atau memisahkan diri dan

bergabung dengan Republik Irlandia. Hasilnya pun masih sama, yakni dikembalikan lagi kepada mayoritas rakyat Irlandia Utara. Hal ini terdapat dalam poin (a), dan (b) artikel I chapter A pada *Anglo-Irish Agreement*:

(a) affirm that any change in status of Northern Ireland would only come about with consent of majority of the people of Northern Ireland;

(b) declare that, if in the future majority of the people of Northern Ireland clearly wish for and formally consent to establishment of a united Ireland, they will introduce and support in the respective Parliaments legislations to give effect to that wish.

Secara garis besar, masalah politi yang diangkat dalam *Anglo-Irish Agreement* adalah memastikan hak setiap warga Irlandia Utara terpenuhi dan menghapus diskriminasi. Aspek yang masuk dalam hal ini adalah perkembangan budaya dari kedua identitas, perubahan dalam sistem electoral, penggunaan bendera dan emblem, serta menghindari diskriminasi ekonomi dan sosial. Seperti tertuang dalam poin (a) artikel 5 chapter C:

(a) the conference shall concern itself with measure to recognize and accommodate the rights and identities of the two traditions in Northern Ireland, to protect human rights and to prevent discrimination. Matters to be considered in this area include measure to foster the cultural heritage of both traditions, changes in electoral arrangements, the use of flags and emblems, the avoidance of economic and social discrimination and the advantages and disadvantages of Bill of Rights in some form in Northern Ireland.

Dalam masalah keamanan, kedua belah pihak menyinggung tentang kerjasama untu saling menguatkan keamanan di Irlandia Utara dengan melibatkan RUC dan memeprempit gerak ekstrimis dengan prisons policy. Ketentuan ini terdapat dalam pon (a),(c), dan (d) Artikel 7 chapter D:

(a) the conference shall consider: security policy;relations between the security forces and the community;prisons policy

(c) the two government agree that there is a need for a programme of special measures in Northern Ireland to improve relations between the security forces and the community, with the object in particular of making the security forces more readily accepted by the nationalist community relations, crime prevention schemes involving the community, improvements in arrangements for handling complaints, and action to increase the proportion of members of the minority in the Royal Ulster Constabulary. Elements of the programme may be considered by Irish Government suitable for application within their jurisdictions.

(d) The Conference may consider policy issues relating to prisons individual cases may be raised as appropriate, so that information can be provided or inquiries instituted.”

Irlandia dan Inggris juga menyepakati bahwa keduanya harus bekerjasama dalam pelaksanaan hukum criminal dan juga aspek ekstradisi dan yuridiksi ekstrateritorial antara Irlandia Utara dan Irlandia (selengkapnya lihat engloairisy). Keduanya juga mempromosikan cross-border co-operation dalam bidang keamanan yang diamankan dalam kontrol Commisioner of the Garda Siochana – Kesatuan Polisi Irlandia dan Chief Constable Royal Ulster Constabulary. Pembangunan ekonomi dan sosial juga dilakukan secara co-operate dari Irlandia Utara maupun Irlandia (CAIN, n.d.)

B.3. Kegagalan *Anglo-Irish Agreement* dan Possibilitas Menuju Perdamaian

Respon dari Unionis atas perjanjian ini sangatlah tidak menyenangkan. Unionis merasa Thatcher sebagai penghianat. Sebaliknya SDLP merasa sangat senang dengan perjanjian ini dan melihat adanya perdamaian antara Unionis dan nasionalis di Irlandia Utara. Namun, republikan termasuk IRA dan Sinn Fein menolak perjanjian ini, mereka menganggap dengan mengakui status Irlandia Utara dalam perjanjian ini akan semakin mempermanen pemerintahan Dublin yang artinya pemisahan Irlandia akan abadi. Dua respon terjadi di Republik Irlandia, disaat partai *Republic's Fine Gael* menyambut perjanjian ini, oposisi utama partai tersebut Fianna Fail justru menolak perjanjian karena pemerintah Irlandia menerima Pemerintah Inggris untuk tetap mengintervensi

Irlandia Utara. Tidak semua orang yang berada di pemerintahan Thatcher merasa enang dengan perjanjian tersebut meskipun perjanjian tersebut diloloskan oleh Parliament. Salah satunya adalah *Minister in the Treasury Department*, Gow yang mengambil langkah untuk mengundurkan diri dari Pemerintah sebagai aksi protes terhadap perjanjian tersebut. Gow berpendapat bahwa penandatanganan perjanjian tersebut hanya karena tekanan dari aksi kekerasan oleh paramiliter yang sudah berlangsung selama bertahun-tahun (Anglo-Irish Agreement, 1985, n.d.)

Unionis merencanakan aksi protes untuk mengagalkan perjanjian tersebut. Protes yang dilakukan oleh unionis adalah dengan mengadakan aksi *long-march* sepanjang Irlandia Utara dan seringkali disertai kekerasan. Tanggal 23 November 1985 di depan *City Hall of Belfast*, 100,000 orang berkumpul untuk melanjutkan aksi protes. Aksi protes tidak hanya dilakukan oleh warga sipil namun juga dalam pemerintahan. Sebanyak 15 anggota MP Unionis mundur dari parlemen. Disaat yang bersamaan, Republikan juga bereaksi untuk menolak *Anglo-Irish Agreement* dengan mengancam dan mengintimidasi RUC yang diyakini sebagai tokoh kunci untuk menyelesaikan *Anglo-Irish Agreement* (Anglo-Irish Agreement, 1985, n.d.).

Dengan serangkaian penolakan dan aksi protes disertai kekerasan yang terjadi di Irlandia Utara, menandakan perjanjian ini tidak mampu diterima semua pihak. Kegagalan *Anglo-Irish Agreement* ini karena tidak adanya rekonsiliasi yang mengakomodasi semua pihak seperti yang telah dilakukan pada *Sunningdale Agreement*. Meskipun secara konten, *Anglo-Irish Agreement* cukup mampu mengabdikan tuntutan dari minoritas Irlandia Utara dibanding dengan *Sunningdale Agreement*. Hal ini dapat dilihat dari reaksi SDLP sebagai perwakilan utama minoritas Irlandia Utara. Sementara itu, sama halnya dengan kegagalan *Sunningdale Agreement*, *Anglo-Irish Agreement* masih mengedepankan posisi masing-masing pihak.

C. Downing Street Declaration 1993

C.1. Isi Perjanjian Downing Street *Agreement*

The Taoiseach atau Perdana Menteri Irlandia, Albert Reynold, TD (Teachta Dála), Rt. Hon. John Major MP (The Right Honourable. John Major, Member of Parliament) menandatangani Downing Street Declaration pada tanggal 15 Desember 1993. Downing Street Declaration menjadi *trigger* dari *Good Friday Agreement* 1998 yang menjadi hasil akhir perjanjian yang mengakhiri konflik etnis yang berlangsung selama 30 tahun. (BBC, n.d.).

Berbeda dengan perjanjian sebelumnya, deklarasi ini lebih bertujuan untuk mendudukkan semua pihak bukan hanya eksekutif untuk bersama mendiskusikan penyelesaian konflik. John Major dan Reynold ingin mendengarkan setiap statement dari pihak pertama, agar dapat diketahui kebutuhan masing-masing pihak:

“(1). The Taoiseach, Mr. Albert Reynolds, TD and the Prime Minister, the Rt. Hon. John Major MP, acknowledge that the most urgent and important issue facing the people of Ireland, North and South, and the British and Irish Governments together, is to remove the conflict, to overcome the legacy of history and to heal the divisions which have resulted, recognising the absence of a lasting and satisfactory settlement of relationships between the peoples of both islands has contributed to continuing tragedy and suffering. They believe that the development of an agreed framework for peace, which has been discussed between them since early last year, and which is based on a number of key principles articulated by the two Governments over the past 20 years, together with adaptation of other widely accepted principles, provides the starting point of a peace process designed to culminate in a political settlement”

Deklarasi ini memuat penegasan Pemerintah Inggris untuk berkomitmen kepada Undang-Undang Konstitusional Irlandia Utara yang menjamin status Irlandia Utara. selama sebagian besar masyarakat Irlandia Utara menginginkan untuk tetap bergabung bersama Britania Raya, Pemerintah Inggris akan menjaga hak tersebut. Pemerintah Inggris juga akan berjanji untuk

menjaga demokrasi kepada seluruh masyarakat Irlandia Utara apapun pilihan mereka, baik untuk tetap bergabung dengan Britania Raya atau membentuk persatuan Irlandia yang berdaulat.

Deklarasi ini juga mengatakan bahwa Sinn Fein dapat bergabung dan duduk bersama untuk memicarakan masa depan Irlandia Utara. Sebelumnya dibawah Thatcher, Sinn Fein tidak mendapatkan tempat bahkan sekedar untuk bernegosiasi. Democratic Loyalist Party pun turut diundang untuk mengambil bagian dengan syarat paramiliter yang berada di bawah mereka melakukan gencatan senjata.

“(10). The British and Irish Governments reiterate that the achievement of peace must involve a permanent end to the use of, or support for, paramilitary violence. They confirm that, in these circumstances, democratically mandated parties which establish a commitment to exclusively peaceful methods and which have shown that they abide by the democratic process, are free to participate fully in democratic politics and to join in dialogue in due course between the Governments and the political parties on the way ahead.

Let me make it plain (sederhana) on behalf of the British Government what that undertaking means. If there is a permanent end to violence, and if Sinn Fein commits itself to the democratic process, then we will be ready to enter into preliminary (persiapan) exploratory dialogue with it within three months. But, first, it must end violence for good. I understand the fears and concerns of Unionists about the prospects of the British Government's entering into talks with Sinn Fein. This period has been a worrying and uncertain time for them. Although they have the primary interest in seeing an end to violence, they are rightly concerned lest this be achieved by selling out the fundamental constitutional principles which the Government have always upheld. If they fear that, then they should be reassured by this declaration. It reaffirms the constitutional guarantee in the clearest possible terms. The Taoiseach fully accepts the principle that any constitutional change could come about only with the consent of a majority in Northern Ireland.”

Dalam poin nomor 10, John Major memberikan penjelasan sederhana mengenai kata “*undertaking*” dalam isi paragraph tersebut. Jika kekerasan yang terjadi berhenti secara permanen, dan Sinn Fein menghormati proses demokrasi, maka pembicaraan mengenai resolusi damai akan dimulai selama tiga bulan. Namun, pertama, semua kekerasan yang terjadi harus dihentikan demi kebaikan. Meskipun Unionis merasa khawatir akan pembicaraan yang terjadi antara Sinn Fein dan

Pemerintah Inggris. John mengatakan bahwa pembicaraan antara mereka akan menimbulkan spekulasi. Meskipun keduanya memiliki kepentingan yang sama dan mendasar, yakni untuk menghentikan kekerasan dan menciptakan perdamaian, keduanya akan mencermati jika kemungkinan terciptanya Persatuan Irlandia dengan mengganti dasar konstitusi yang selalu dijaga oleh Pemerintah Inggris. Jika kekhawatiran itu terjadi, maka kedua belah pihak harus yakin pada deklarasi ini. Karena deklarasi ini menegaskan penjaminan konstitusi. Perdana Menteri Irlandia pun sepenuhnya setuju untuk menerima jika terdapat perubahan dalam konstitusi hanya jika disepakati oleh mayoritas masyarakat Irlandia Utara.

Deklarasi ini mempertegas komitmen Inggris kepada konstitusi Irlandia Utara atas pengetahuan Perdana Menteri Irlandia bahwa Persatuan Irlandia hanya akan tercipta jika mendapat persetujuan dari mayoritas masyarakat Irlandia Utara. Perubahan konstitusi Irlandia hanya terjadi jika seluruh penyelesaian konflik dapat dicapai secara damai, Sinn Fein akan diperbolehkan untuk berpartisipasi dalam perundingan perdamaian hanya jika berkenan untuk menghentikan kekerasan yang telah dilakukan. Tanggungjawab saat ini berada di pihak Sinn Fein untuk mengambil kesempatan ini sebagai jalan keluar konflik.

Dikutip dari website resmi John Major, dalam pidatonya saat menyampaikan Deklarasi ini, Ia mengatakan bahwa deklarasi ini bukan dalam rangka membujuk Pemerintah Inggris untuk bergabung sebagai ‘pembujuk’ untuk mengubah “nilai” dan “legitimasi” konstitusi Persatuan Irlandia. Deklarasi ini juga bukan untuk menyarankan perubahan dalam self-determination untuk menentukan status Irlandia Utara, dengan meminta seluruh Irish – rakyat Irlandia baik di Irlandia Utara maupun Selatan- untuk menentukannya. Intinya, masa depan Irlandia Utara ditentukan oleh warganya sendiri.

C.2. Respon Terhadap Downing Street Declaration

Paska deklarasi, beberapa bulan di awal tahun 1994 dihabiskan dengan pertemuan antara Sinn Fein dan Loyalist untuk mengklarifikasi poin penting dari deklarasi tersebut. Permintaan agar IRA melakukan gencatan senjata bukan hanya datang dari London maupun Dublin, namun juga Amerika Serikat. Presiden Bill Clinton mengundang pemimpin Sinn Fein Garry Adams ke Amerika Serikat pada bulan February 1994. Pertemuan ini menarik perhatian publik. Clinton secara langsung meminta agar IRA menghentikan aksi kekerasannya di Irlandia Utara, Inggris maupun Irlandia, melalui Adams selaku petinggi Sinn Fein.

Pada tanggal 31 Agustus, IRA mengumumkan penghentian operasi militernya. Pernyataan ini disambut dengan baik oleh semua pihak. Meskipun Unionis mencermati bahwa IRA tidak menyebutkan apakah gencatan senjata ini akan berlangsung permanen atau tidak (CAIN, n.d.).

Perdana Menteri Inggris John Major dan Taoiseach Irlandia Albert Reynolds menandatangani *Downing Street Declaration* pada tanggal 15 Desember 1993. *Downing Street Declaration* menjadi *trigger* dari *Good Friday Agreement* 1998 yang menjadi hasil akhir perjanjian yang mengakhiri konflik etnis yang berlangsung selama 30 tahun. Berbeda dengan perjanjian sebelumnya, deklarasi ini lebih bertujuan untuk mendudukan semua pihak bukan hanya eksekutif, untuk bersama mendiskusikan penyelesaian konflik. Deklarasi ini menyatakan bahwa Sinn Fein dapat bergabung dan duduk bersama untuk membicarakan masa depan Irlandia Utara. Sebelumnya dibawah Thatcher, Sinn Fein tidak pernah mendapatkan tempat bahkan sekedar untuk bernegosiasi. *Democratic Loyalist Party* pun turut diundang untuk turut ambil bagian dengan syarat paramiliter yang berada di bawah mereka harus melakukan gencatan senjata.

Sementara itu Taoiseach Albert Reynolds mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Perdana Menteri pada tanggal 17 November 1994 ketika partai buruh meninggalkan koalisinya. Posisinya kemudian digantikan oleh John Burton dari partai Fianna Fail. Pada tanggal 9 Desember Sinn Fein dan Inggris melakukan pertemuan pertama secara formal. Pertemuan ini sesuai dengan isi deklarasi bahwa setelah gencatan senjata dilakukan, Sinn Fein akan bergabung dalam dialog untuk menemukan jalan damai. (BBC, n.d.)

Isu penghentian paramiliter dan penarikan semua senjatanya ternyata mengganggu jalannya proses dialog dengan Unionis pada tahun 1995. Sinn Fein mengatakan bahwa poin ini tidak termasuk dalam *Downing Street Declaration* dan IRA menolak untuk menyerahkan satupun senjata. Unionis menyatakan bahwa tanpa adanya penonaktifan paramiliter, dialog perdamaian tidak akan banyak berarti.

C.3. Downing Street Declaration Menuju *Good Friday Agreement*

Pada bulan November 1995, Presiden Amerika Serikat Bill Clinton berkunjung ke Irlandia Utara untuk bertemu dengan para petinggi partai dan berjabat tangan seperti yang dia lakukan dengan Garry Adams. Dalam kunjungannya, Clinton berkomitmen untuk mendukung perdamaian di Irlandia Utara. Maka dari itu, Clinton mengutus Ketua Senator AS saat itu George Mitchell sebagai *United State Special Envoy for Northern Ireland* untuk membentuk komisi perdamaian. Pada 24 Januari 1996. Komisi Mitchell melaporkan bahwa paramiliter tidak akan melucuti senjata sebelum terjadi pembicaraan, sebaliknya Perdana Menteri Inggris John Major menginginkan pelucutan senjata diutamakan sebelum memulai pembicaraan.

Pada tanggal 9 February sebelum jam tujuh malam, IRA mengeluarkan pernyataan bahwa gencatan senjata telah berakhir ditandai dengan ledakan besar di Canary Wharf di London yang

membunuh dua orang dan kerusakan parah. Atas kejadian ini, Sinn Fein menolak mengetahui ledakan bom yang dilakukan IRA. Negosiasi tetap berlanjut. Dibawah Mitchell, Multy-Track diplomasi dilakukan mulai bulan Juni dan menghasilkan perjanjian mengenai prosedur dialog dan tidak ada progress untuk pelucutan senjata. Sementara itu, Tony Blair terpilih menjadi Perdana Menteri Inggris pada tahun 1997 dan Garry Adams kembali di Belfast Barat. Tidak lama setelah menerima jabatan sebagai Perdana Menteri, Blair menemui petinggi-petinggi partai di Belfast.

IRA kembali mengumumkan gencatan senjatanya secara menyeluruh dan permanen pada Juli 1997. Dua hari setelah pengumuman tersebut, Blair meminta agar pelucutan senjata harus dilakukan selama pembicaraan mulai September 1997 hingga Mei 1998. Unionis pun meminta agar senjata IRA diserahkan sebelum pembicaraan perdamaian dimulai. Hal ini sesuai dengan prosedur dialog yang terdapat dalam Mitchell Principle yakni dialog berjalan demokratis dan tanpa kekerasan. Sinn Fein masuk dalam meja perundingan tanggal 15 September 1997, enam hari setelah perundingan dimulai. Unionis yang awalnya membuat jarak dengan Sinn fein akhirnya kembali duduk bersama pada tanggal 7 Oktober, dan pertemuan ini merupakan pertemuan pertama setelah konflik yang terjadi hampir 30 tahun.

Mitchell memberikan batas waktu untuk para peserta perundingan agar mendapatkan hasil dari multi-track diplomasi ini pada tanggal 9 April dan berlanjut pada sesi berikutnya. Pada tanggal hari Jum'at 10, April 1998 bertepatan dengan Jum'at Agung, perundingan sukses dilakukan dan menghasilkan perjanjian damai terakhir yaitu *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement* (BBC, n.d.) .

Downing Street Declaration tahun 1993 tidak sepenuhnya gagal. Justru perjanjian ini menghantarkan konflik ini menuju resolusi dalam dengan hasil akhir perjanjian *Good Friday*

Agreement. Deklarasi ini hanya mengalami penundaan karena pihak Sinn Fein, John Major, dan IRA masih mengedepankan posisinya sebelum akhirnya mau untuk duduk bersama. Penundaan deklarasi ini ditandai dengan batalnya gencatan senjata yang dilakukan IRA, tindakan ini tidak sesuai dengan isi deklarasi yang mengedepankan asas demokrasi dan tanpa kekerasan sebelum memulai perundingan damai. Namun IRA melanggar isi tersebut.

Perundingan kembali dilakukan setelah Blair terpilih menjadi Perdana Menteri Inggris menggantikan John Major. Desakan dari Mitchell untuk segera menyelesaikan perundingan juga mempengaruhi kesuksesan rekonsiliasi ini sehingga semua pihak mau menyepakatinya.