

BAB IV

KEBERHASILAN *GOOD FRIDAY AGREEMENT* ATAU *BELFAST AGREEMENT* 1998

Setelah tiga perjanjian besar yaitu *Sunningdale Agreement*, *Anglo-Irish Agreement*, dan *Downing Street Declaration* akhirnya perjanjian terakhir disepakati yakni *Good Friday Agreement* atau *Belfast Agreement*. Perjanjian *Good Friday Agreement* ditandatangani pada tanggal 10 April 1998. Perjanjian ini dihasilkan setelah semua pihak melakukan perundingan selama kurang lebih lima bulan. Dalam bab ini akan diulas faktor apa yang menjadi pembeda *Good Friday Agreement* dengan perjanjian lain sehingga mampu menjadi kesepakatan damai terakhir dalam konflik Irlandia Utara. Secara konteks isi perjanjian, *Good Friday Agreement* lebih komprehensif dibandingkan dengan ketiga perjanjian sebelumnya. Perjanjian ini dapat diterima oleh semua pihak karena mampu memenuhi kebutuhan dan kepentingan masing-masing pihak yakni *self-determination*, pengakuan identitas dan kerjasama antar pulau. (Wolff, Context and Content: *Sunningdale and Belfast Compared*)

A. Komprehensifitas Konten *Good Friday Agreement*

Syarat utama sebuah perjanjian yang komprehensif adalah adanya kesepakatan yang mampu mengakomodasi kepentingan semua pihak yakni dengan terlaksananya rekonsiliasi yang terdiri dari semua pihak yang terlibat. (Ramsbotham, 2005) Rekonsiliasi ini dimaksudkan untuk mendudukan semua pihak yang kemudian dapat memenuhi syarat kedua. Syarat kedua adalah mendapatkan apa yang sebenarnya kepentingan mendasar atau kebutuhan atau nilai yang diinginkan setiap pihak. Solusi yang ditawarkan biasanya berupa membagi kedaulatan atau memperluas isu yang mampu menyentuh setiap pihak (Ramsbotham, 2005) . Untuk menegaskan hasil, Floyer Acland mengatakan bahwa kesepakatan yang dihasilkan dari pendekatan integrative

mengutamakan pembagian kepentingan atau nilai dan kebutuhan dibandingkan megedepankan posisi (Acland, 2003).

Meskipun sempat sempat mengalami kendala di awal persiapan negosiasi namun akhirnya perundingan terakhir mampu mengajak semua pihak untuk duduk bersama untuk membuat kesepakatan damai. Hal ini berbeda dengan perjanjian-perjanjian sebelumnya yang hanya melibatkan beberapa pihak. George Mitchell sebagai negosiator menghadirkan perwakilan dari masing-masing pihak untuk melakukan diplomasi multi-track. Peserta perundingan adalah Bertie Ahern- Taoiseach (Perdana Menteri Irlandia), David Trimble- Pemimpin UUP, Gerry Adams- Presiden Sinn Féin, John Hume- Pemimpin of SDLP, John Taylor- UUP negosiator, Martin McGuinness- Ketua negosiator Sinn Féin, dan Tony Blair- Perdana Menteri Britania Raya dan Pemimpin Partai Buruh Inggris, dan perwakilan dari Ulster Democratic Party, Progressive Unionist Party, Northern Ireland Women's Coalition dan Alliance Party of Northern Ireland. (Larsson, 2012)

A.1. *Self-Determination* dan Pengakuan Identitas

Seperti perjanjian-perjanjian sebelumnya, pembahasan akan status Irlandia Utara di masa depan selalu kontroversial. Prinsip self-determination dalam perjanjian *Good Friday Agreement* memiliki kemiripan dengan isi perjanjian *Anglo-Irish Agreement* yang telah dibahas di bab sebelumnya. Namun, *Good Friday Agreement* menawarkan keseimbangan penyelesaian secara konstitusional berdasarkan prinsip self-determination (Ahern, 1998). Hal ini termaktub dalam poin (i) dan (ii) dalam perjanjian *Good Friday Agreement*:

(i) recognise the legitimacy of whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland with regard to its status, whether they prefer to continue to support the Union with Great Britain or a sovereign united Ireland;

(ii) recognise that it is for the people of the island of Ireland alone, by Agreement between the two parts respectively and without external impediment, to exercise their right of self-determination on the basis of consent, freely and concurrently given, North and South, to bring about a united Ireland, if that is their wish, accepting that this right must be achieved and exercised with and subject to the Agreement and consent of a majority of the people of Northern Ireland;

Seperti yang telah diuraikan di Bab II, konflik ini bukanlah sepenuhnya konflik agama, namun berakar dari konflik etnis. Sentimen terhadap etnis lain ini kemudian bergeser pada label agama yang menimbulkan diskriminasi bagi minoritas Katolik di Irlandia Utara. Diskriminasi yang dialami adalah diskriminasi dalam bidang politik dan sosial ekonomi. Sehingga, status akan hak identitas diangkat dalam perjanjian ini pada *Annex: Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland dalam klausul Constitutional Issues* poin (v) dan (vi):

“(v) affirm that whatever choice is freely exercised by a majority of the people of Northern Ireland, the power of the sovereign government with jurisdiction there shall be exercised with rigorous impartiality on behalf of all the people in the diversity of their identities and traditions and shall be founded on the principles of full respect for, and equality of, civil, political, social and cultural rights, of freedom from discrimination for all citizens, and of parity of esteem and of just and equal treatment for the identity, ethos, and aspirations of both communities;

(vi) recognise the birthright of all the people of Northern Ireland to identify themselves and be accepted as Irish or British, or both, as they may so choose, and accordingly confirm that their right to hold both British and Irish citizenship is accepted by both Governments and would not be affected by any future change in the status of Northern Ireland.”(Good Friday Agreement 1998)

Implementasi dari perjanjian ini adalah referendum yang diadakan tanggal 22 Mei 1998 untuk menentukan status Irlandia Utara dan pengakuan atas identitas. Referendum dilakukan di kedua tempat yakni Irlandia Utara dan Republik Irlandia. Untuk masyarakat di Irlandia Utara, akan diberikan pertanyaan berikut: *“Do you support the Agreement reached at the multi-party talks on Northern Ireland and set out in Command Paper 3883?”* Sebanyak 676,966 atau 71,1 %

menyatakan setuju terhadap isi perjanjian ini dan 274,879 atau 28,9 % menolak. Sedangkan di Republik Irlandia, masyarakat akan ditanyakan persetujuannya atas isi perjanjian *Good Friday Agreement* dengan mengajukan pertanyaan berikut: “*Do you approve of the proposal to amend the Constitution contained in the under mentioned Bill, Nineteenth Amendment of the Constitution Bill, 1998?*” Hasilnya, sebanyak 1,442,583 atau 94,4% menyatakan setuju atas perjanjian tersebut dan 85,748 atau 5,6% sisanya menolak. Maka berdasarkan hasil referendum ini, Irlandia Utara tetap bergabung dengan Britania Raya ((Peace Accords, n.d.).

A.2. Kerjasama Antar Pulau

Perjanjian kerjasama antar pulau memiliki kemiripan dengan perjanjian Sunningdale *Agreement*. Jika dalam perjanjian Sunningdale *Agreement* membahas tentang *power-sharing* dengan pembentukan Council of Ireland, maka berbeda dengan perjanjian *Good Friday Agreement* yang tidak hanya “membagi kue” namun memperbesar “ukuran kue”. Pembagian kekuasaan dalam konstitusi tidak hanya melibatkan Irlandia utara dan Republik Irlandia. Perjanjian *Good Friday Agreement* menguatkan hubungan utara-selatan, dan barat-timur, seperti yang dijelaskan Perdana Menteri Irlandia Utara Bertie Ahern dalam jurnalnya, *The Good Friday Agreement 1998: An Overview*: “*The Agreement provides for a new beginning-based on partnership and co-operation – in relationship within Northern Ireland, between North-South in Ireland and between Ireland and Britain*” (Ahern, 1998).

Kerjasama antar pulau terdapat pada *strand 2* dan *strand 3* perjanjian *Good Friday Agreement*. Pada *strand 2*, menjelaskan tentang pembentukan *North-South Ministerial Council (NSMC)*. Dewan kementerian ini akan memperkuat hubungan antara Inggris dan Irlandia:

“1. Under a new British/Irish Agreement dealing with the totality of relationships, and related legislation at Westminster and in the Oireachtas, a North/South Ministerial Council to be established to bring together

those with executive responsibilities in Northern Ireland and the Irish Government, to develop consultation, co-operation and action within the island of Ireland - including through implementation on an all-island and cross-border basis - on matters of mutual interest within the competence of the Administrations, North and South.

2. All Council decisions to be by Agreement between the two sides. Northern Ireland to be represented by the First Minister, Deputy First Minister and any relevant Ministers, the Irish Government by the Taoiseach and relevant Ministers, all operating in accordance with the rules for democratic authority and accountability in force in the Northern Ireland Assembly and the Oireachtas respectively. Participation in the Council to be one of the essential responsibilities attaching to relevant posts in the two Administrations. If a holder of a relevant post

will not participate normally in the Council, the Taoiseach in the case of the Irish Government and the First and Deputy First Minister in the case of the Northern Ireland Administration to be able to make alternative arrangements.” (Good Friday Agreement 1998)

Poin nomor dua pada *strand* dua menjelaskan bahwa semua keputusan dewan merupakan kesepakatan antara Irlandia Utara yang diwakili oleh Menteri Pertama Irlandia Utara. Implementasi dari poin ini kemudian memilih David Trimble sebagai Menteri Pertama Irlandia Utara.

Strand tiga mengatur tentang Dewan Inggris-Irlandia (*British-Irish Council (BIC)*) dan Konferensi Intergovernmental Inggris-Irlandia yang membahas tentang pembentukan Dewan Inggris-Irlandia dibawah *British-Irish Agreement* untuk menjaga keharmonisan dan pembangunan yang saling menguntungkan bagi hubungan masyarakat kedua negara. Anggota BIC terdiri dari perwakilan Pemerintah Inggris dan Irlandia:

“1. A British-Irish Council (BIC) will be established under a new British- Irish Agreement to promote the harmonious and mutually beneficial development of the totality of relationships among the peoples of these islands.

2. Membership of the BIC will comprise representatives of the British and Irish Governments, devolved institutions in Northern Ireland, Scotland and Wales, when established, and, if appropriate, elsewhere in the United Kingdom, together with representatives of the Isle of Man and the Channel Islands”

Pada *strand* ini juga menjelaskan mengenai Konferensi Intergovernmental Inggris-Irlandia yang memperbaharui hubungan antara kedua negara tersebut konferensi ini akan mempromosikan hubungan bilateral kedua negara dalam segala kepentingan yang saling menguntungkan termasuk mengenai hak asasi, perlingungan, dan kesamaan dalam memperoleh kesempatan, keamanan,, menjaga ketertiban dan keadilan, tahanan perang, validasi, implementasi dan peninjauan:

“1. There will be a new British-Irish Agreement dealing with the totality of relationships. It will establish a standing British-Irish Intergovernmental

Conference, which will subsume both the Anglo-Irish Intergovernmental Council and the Intergovernmental Conference established under the 1985 Agreement.

2. The Conference will bring together the British and Irish Governments to promote bilateral co-operation at all levels on all matters of mutual interest within the competence of both Governments.

It also contained sections on rights, safeguards, and equality of opportunity; decommissioning; security; policing and justice; prisoners; and validation, implementation and review". (Good Friday Agreement 1998)

Setelah menjelaskan alasan kegagalan perjanjian *Sunningdale Agreement*, Anglo-Irish *Agreement*, *Downing Street Declaration* pada bab sebelumnya dan faktor keberhasilan perjanjian *Good Friday Agreement*, maka akan disajikan ulasan singkat perbandingan keempat perjanjian tersebut dalam table sebagai berikut:

A.3. Stabilitas Perjanjian *Good Friday Agreement*

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)

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.

Stabilitas consociational bergantung pada hubungan *host-state*, *kin-state*, *dispute territory*, dan *International Context*.

Konflik etnis Irlandia Utara ini berbeda dengan konflik lainnya, tidak hanya kelompok etnis dan institusi di *host-state* atau dalam hal ini adalah Irlandia Utara saja, namun juga melibatkan *Kin-State* atau negara famili. Irlandia Utara tidak hanya menjadi *dispute territory* antara dua komunitas yang berada di Irlandia Utara saja namun juga Inggris dan Republik Irlandia. Dimensi antar negara ini terhubung atas fakta bahwa diaspora *Irish* menyebar di Inggris dan kedua Irlandia. Intervensi Amerika Serikat dengan mengutus Special Envoy, George Mitchell merupakan peran internasional untuk disepakatinya *Good Friday Agreement*.

A.4. Hubungan Host-State, Kinstate, dan Dispute Territory dalam Stabilitas *Good Friday Agreement*

Setelah gencatan senjata pada tahun 1997, iklim yang kondusif di Irlandia Utara menunjang terciptanya sebuah perdamaian karena sebagian besar komunitas yang berkonflik bersedia menandatangani perjanjian. Ketulusan untuk melakukan akomodasi telah dicapai dan ditunjukkan dalam partisipasi kelompok politik yang membangun. Paramiliter yang turut mewakili masing-masing sectarian menunjukkan bahwa mereka telah setuju dan tunduk dalam Mitchell Principle yang mengutamakan demokrasi dan anti-kekerasan.

Meskipun secara kontekstual isi *Belfast Agreement* memiliki kemiripan garis besar dengan *Sunningdale Agreement 1973*, namun pada *Sunningdale Agreement* Unionis berdiri

sebagai oposisi yang focal terhadap wacana Irish Dimension dan pembentukan Council of Ireland yang dinilai akan meneguhkan kedaulatan persatuan Irlandia. Sedangkan *Good Friday Agreement*, disahkan oleh *electoral* antara Republik Irlandia dan Irlandia Utara secara referendum sehingga memberikan kesan rasa memiliki terhadap perjanjian tersebut. Berbeda dengan *Sunningdale Agreement* yang disahkan langsung oleh *Council of Ireland*.

Perbedaan keadaan pada host-state yang jauh berbeda ketika perjanjian *Sunningdale*, *Anglo-Irish Agreement*, maupun *Downing Street Declaration* disepakati memberikan fakta bahwa Republikan mulai melihat realistic dan memandang bahwa *Good Friday Agreement* dibutuhkan sebagai prasyarat terciptanya persatuan Irlandia.

A.5. Konteks Internasional dalam Stabilitas *Good Friday Agreement*

Adanya *intergovernmental institution* untuk mengontrol dan menekan kelompok masing-masing baik bagi Inggris maupun Irlandia membuat Pemerintah Irlandia lebih fleksibel dan menggunakan pendekatan yang bersifat mendamaikan untuk mengakomodasi Kelompok Unionis dan memberikan kontribusi yang positif dan signifikan terhadap proses perdamaian.

Good Friday Agreement masih konsisten untuk menerjemaahkan status Irlandia Utara. Hal ini masih sama dengan tiga perjanjian sebelumnya, dimana status Irlandia Utara ditentukan oleh mayoritas masyarakat Irlandia Utara. Langkah yang signifikan adalah persiapan Pemerintah Irlandia untuk menarik klaim atas konstitusi Irlandia Utara dengan Taoiseach, Bertie Ahern yang menandatangani amandemen dengan mencabut artikel dua dan tiga Konstitusi Irlandia, yakni: “*Allowed the State to consent to be bound by the*

British- Irish Agreement done at Belfast on 10 April 1998 and provided that certain further amendments to the Constitution, notably to Articles 2 and 3, would come into effect when that Agreement entered into force.” (Nineteenth Amendment of the Constitution Act, 1998, 3 Juni 1998)

Adapun isi arikel 2 dan 3 Konstitusi Irlandia yang diamandemen adalah sebagai berikut:

“Article 2.

The national territory consists of the whole island of Ireland, its islands and the territorial seas.

Article 3.

Pending the re-integration of the national territory, and without prejudice to the right of the Parliament and Government established by this Constitution to exercise jurisdiction over the whole of that territory, the laws enacted by that Parliament shall have the like area and extent of application as the laws of Saorstát Éireann and the like extra-territorial effect.” (Bunreacht Na hÉireann - Constitution of Ireland, 1937)

Amandemen tersebut ditandatangani setelah Sekretaris Irlandia Utara, Peter Mandelson, dan Menteri Luar Negeri Irlandia David Andrews yang telah terlebih dahulu menandatangani *Anglo-Irish Treaty*. *Anglo-Irish Treaty* secara formal menempatkan North-South Ministerial Council, British-Irish Intergovernmental Conference, dan British-Irish Council sebagai implementasi *Good Friday Agreement* Strand dua dan tiga.

Hubungan antara Pemerintah Inggris dan Irlandia yang mereka demonstrasikan ketika deklarasi damai dalam konser group band U2 sangat vital untuk tujuan kebersamaan dan menunjukkan bahwa tidak ada jarak antara kelompok-kelompok etnis di Irlandia Utara. Kebersamaan yang ditunjukkan ini akan meluaskan kepercayaan mereka, tidak hanya di depan publik Irlandia Utara tapi juga hubungan politik dengan negara lain. Seperti

hubungan Inggris dan Republik Irlandia dengan negara-negara Eropa yang tergabung dalam integrasi Eropa. Namun, ‘pertunjukan’ ini dikhususkan untuk menghormati dan menjaga hubungan negara-negara tersebut dengan Amerika Serikat dimana Clinton turut ambil bagian penting dalam proses perdamaian konflik ini dengan mengutus George Mitchell sebagai Special Envoy for Northern Ireland dan menjadi ketua negosiasi dalam proses perdamaian.

Penandatanganan *Anglo-Irish Treaty* 1999 sebagai perjanjian paska proses perdamaian yang menghantarkan John Hume dan David Trimble sebagai penerima Nobel Perdamaian pun penting untuk mendorong dan menjaga stabilitas *Good Friday Agreement* lebih lama.

Berikut adalah perbandingan perjanjian Sunningdale Agreement, Anglo-Irish Agreement, Downing Street Agreement dan Good Friday Agreement dalam table:

No	Perjanjian	Garis Besar Perjanjian	Komprehensifitas Konten Perjanjian	
			Rekonsiliasi melibatkan semua pihak berkonflik	Kebutuhan/kepentingan masing-masing pihak terakomodasi
1	SUNNINGDALE AGREEMENT 1973-1974	<i>Power-sharing</i> dengan pembentukan Council of Ireland dalam kerangka dimesi Irlandia.	Sudah cukup melibatkan beberapa pihak diawal konflik. (Irlandia Utara, Inggris, Irlandia, Unionis Party, SDLP, Alliance Party of Northern Ireland)	Belum mengakomodasi semua pihak. Isi perjanjian tidak mencakup kebutuhan utama minoritas Irlandia Utara, yakni pengakuan identitas dan kesamaan hak sebagai katholik.
2	ANGLO-IRISH AGREEMENT 1985-1986	Menjungjung tinggi hak asasi di Irlandia Utara berdasarkan Bill of Rights dengan komitmen mengahpus ketimpangan antara Protestan dan Katolik di Irlandia Utara.	Belum melibatkan semua pihak. Perjanjian ini hanya melibatkan dua pihak yakni Inggris dan Republik Irlandia, tanpa melibatkan pihak Protestan (Unionist) atau Katholik (SDLP). Inggris-Republik Irlandia	Belum mengakomodasi semua pihak. Perjanjian ini baru memenuhi kebutuhan minoritas Irlandia Utara untuk memperoleh persamaan hak sipil, namun belum terdapat penjaminan akan identitas.
3	DOWNING STREET DECLARATION 1993-1996	Menegaskan kepada Pemerintah Inggris untuk berkomitmen kepada Undang-Undang Konstitusional Irlandia Utara yang menjamin status Irlandia Utara secara demokratis dan mengultimatum Sinn Fein dan IRA untuk	Belum melibatkan semua pihak. Inggris dan Republik Irlandia	Tidak ada kebutuhan atau kepentingan yang terakomodasi. Antara John Major dan Sinn Fein masih saling mengedepankan posisinya. John major tegas untuk melakukan gencatan senjata dahulu baru memulai pembicaraan damai, sebaliknya Sinn Fein menolak menyerahkan senjata tanpa

		menghentikan kekerasan.		melakukan pembicaraan terlebih dahulu.
4.	Good Friday Agreement atau Belfast Agreement	Penentuan status Irlandia Utara dilakukan secara referendum di Irlandia Utara maupun Republik Irlandia, Pengakuan akan identitas baik sebagai Irish maupun British, kerjasama antara pulau.	Sudah melibatkan semua pihak baik yang berkonflik di awal maupun pihak-pihak baru yang berkonflik. Bertie Ahern-Perdana Menteri Irlandia, David Trimble-Pemimpin UUP, Gerry Adams-Presiden Sinn Féin, John Hume-Pemimpin of SDLP, John Taylor- UUP negosiator, Martin McGuinness- Ketua negosiator Sinn Féin, dan Tony Blair-Perdana Menteri Britania Raya dan Pemimpin Partai Buruh Inggris, dan perwakilan dari Ulster Democratic Party, Progressive Unionist Party, Northern Ireland Women's Coalition dan Alliance Party of Northern Ireland	Sudah mengakomodasi kebutuhan minoritas katolik Irlandia Utara yakni pengakuan akan identitas. Memenuhi kepentingan mayoritas Irlandia Utara yakni penentuan status Irlandia secara referendum. Mengakomodasi kepentingan Inggris dan Irlandia melalui kerjasama antar pulau melalui pembentukan NSMC dan BIC.

Tabel 1. Perbandingan Perjanjian Sunningdale Agreement, Anglo-Irish Agreement, Downing Street Declaration dan Good Friday Agreement