

BAB II

KONTEKS HISTORIS DAN STRUKTURAL: DARI GOOD FRIDAY AGREEMENT HINGGA WINDSOR FRAMEWORK

Bab ini menyajikan fondasi kontekstual yang diperlukan untuk memahami persoalan kedaulatan yang menjadi fokus analisis penelitian ini. Berbeda dengan pendekatan yang langsung melompat ke dinamika Brexit, bab ini membangun narasi secara kronologis dan struktural yang dimulai dari akar konflik di Irlandia Utara yang melahirkan Good Friday Agreement sebagai fondasi konstitusional, kemudian menjelaskan bagaimana Brexit menciptakan kontradiksi struktural dengan komitmen tersebut, dan diakhiri dengan analisis mekanisme kebijakan yang lahir dari tegangan tersebut. Pemahaman terhadap konteks ini merupakan prasyarat untuk analisis teoritis pada Bab III.

2.1. Konsep Kedaulatan: Dari Pengertian Ideal hingga Realitas Operasional

Kedaulatan merupakan konsep fundamental dalam sistem internasional Westphalia yang lahir dari Perjanjian Westphalia 1648. Dalam pengertian klasiknya, kedaulatan didefinisikan sebagai kewenangan tertinggi dan eksklusif suatu negara atas wilayah dan penduduknya, tanpa campur tangan aktor eksternal (Bodin, 1576; Vattel, 1758). Dalam tradisi ini, kedaulatan bersifat monolitik, ia ada atau tidak ada, dan ditandai oleh tiga karakteristik

utama: eksklusivitas yurisdiksi dalam batas wilayah, kesetaraan formal antar negara dalam sistem internasional, dan prinsip non-intervensi.

Namun dalam perkembangan sistem internasional kontemporer, pemahaman monolitik ini menghadapi tantangan yang semakin substantif. Integrasi ekonomi regional, proliferasi rezim internasional, dan ketergantungan silang yang semakin dalam telah menciptakan kondisi di mana batas antara yurisdiksi domestik dan pengaruh eksternal menjadi semakin kabur (Keohane & Nye, 2012). Dalam kondisi ini, kedaulatan ideal sebagai kendali penuh dan eksklusif atas seluruh domain kebijakan dalam wilayah tertentu jarang terwujud secara sempurna dalam praktik.

Stephen D. Krasner (1999) merespons gap antara ideal dan realitas ini dengan mengajukan tipologi multidimensi yang membedakan empat wajah kedaulatan yang dapat beroperasi secara independen satu sama lain. Pertama, kedaulatan hukum internasional (*international legal sovereignty*) merujuk pada pengakuan formal suatu entitas sebagai negara oleh komunitas internasional, termasuk kapasitas untuk menjalin hubungan diplomatik dan menandatangani perjanjian. Kedua, kedaulatan Westphalia (*Westphalian sovereignty*) merujuk pada prinsip eksklusi otoritas eksternal dalam pengambilan keputusan domestik. Ketiga, kedaulatan domestik (*domestic sovereignty*) merujuk pada kapasitas efektif negara untuk mengorganisasi, mengimplementasikan, dan menegakkan kebijakan di dalam wilayahnya. Keempat, kedaulatan interdependensi (*interdependence sovereignty*) merujuk

pada kapasitas negara untuk mengontrol arus lintas batas barang, modal, manusia, dan informasi.

Yang paling penting dari kerangka Krasner untuk penelitian ini adalah argumennya bahwa keempat dimensi ini dapat mengalami decoupling, yakni kondisi di mana keutuhan pada satu dimensi tidak secara otomatis menjamin keutuhan pada dimensi yang lain. Sebuah negara dapat mempertahankan pengakuan hukum internasional yang utuh sambil secara bersamaan mengalami erosi pada dimensi Westphalia atau interdependensi akibat tekanan struktural tertentu (Krasner, 1999). Kondisi inilah yang menjadi titik masuk analitis utama penelitian ini.

Lebih jauh, Chayes dan Chayes (1995) memperluas pemahaman ini dengan berargumen bahwa dalam sistem internasional kontemporer, kedaulatan tidak lagi dapat dipahami sebagai otonomi absolut, melainkan sebagai partisipasi aktif dalam rezim internasional. Negara yang secara formal keluar dari suatu tatanan supranasional tetapi tetap terikat oleh yurisdiksi regulatifnya yang tanpa memiliki mekanisme partisipasi di dalamnya, berada dalam kondisi yang secara analitis distingtif. Kerangka normatif inilah yang menjadi pembanding untuk menilai kondisi Inggris pasca-Brexit, khususnya dalam pengelolaan Irlandia Utara melalui Windsor Framework.

Tabel 2.1. Empat Dimensi Kedaulatan Menurut Tipologi Krasner (1999)

Dimensi	Definisi	Indikator Utama	Kondisi Ideal
---------	----------	-----------------	---------------

International Legal Sovereignty	Pengakuan formal sebagai negara dalam sistem internasional	Pengakuan	Kapasitas diplomatik; partisipasi dalam perjanjian internasional
Westphalian Sovereignty	Eksklusi otoritas eksternal dari struktur otoritas domestik	Otoritas	Tidak ada otoritas eksternal yang berwenang menetapkan atau menafsirkan aturan atas wilayah domestik
Domestic Sovereignty	Organisasi otoritas publik di dalam negara beserta efektivitasnya	Otoritas dan efektivitas	Efektivitas institusi; kemampuan implementasi kebijakan secara seragam
Interdependence Sovereignty	Kapasitas faktual mengontrol arus lintas batas berupa barang, modal, manusia, dan informasi	Kontrol	Lokus penentuan standar; mekanisme verifikasi; kontrol perbatasan

Sumber: Krasner, S.D. Sovereignty: Organized Hypocrisy.

2.2. Good Friday Agreement: Fondasi Konstitusional dan Komitmen Internasional Inggris

Untuk memahami mengapa Brexit menciptakan persoalan kedaulatan yang unik, kita harus terlebih dahulu memahami konteks historis yang melahirkan Good Friday Agreement (GFA), yakni perjanjian yang telah

mengubah secara fundamental relasi konstitusional antara Inggris Raya, Republik Irlandia, dan Irlandia Utara.

Irlandia Utara menyimpan salah satu warisan konflik paling panjang dalam sejarah Eropa kontemporer. Selama hampir tiga dekade antara akhir 1960-an hingga 1990-an, wilayah ini menjadi arena konflik bersenjata yang dikenal sebagai The Troubles, yakni pertarungan antara komunitas Unionist yang menginginkan Irlandia Utara tetap menjadi bagian dari Inggris Raya dengan komunitas Nationalist yang menghendaki reunifikasi dengan Republik Irlandia. Konflik ini merenggut lebih dari 3.500 jiwa, melukai lebih dari 47.500 orang, dan meninggalkan luka sosial yang mendalam pada kedua komunitas (McKittrick et al., 2004). Kekerasan yang dilakukan oleh berbagai kelompok paramiliter seperti IRA, UVF, UDA, dan lain-lain, menciptakan kondisi yang mendekati konflik internal berskala rendah selama puluhan tahun.

Upaya perdamaian yang panjang akhirnya menghasilkan Good Friday Agreement (GFA), yang ditandatangani pada 10 April 1998 di Belfast. Perjanjian ini merupakan kesepakatan multilateral yang melibatkan pemerintah Inggris, pemerintah Irlandia, dan delapan partai politik di Irlandia Utara, difasilitasi oleh negosiator internasional termasuk Senator George Mitchell dari Amerika Serikat. GFA kemudian dikonfirmasi melalui referendum simultan di Irlandia Utara (71,12% mendukung) dan di Republik Irlandia (94,4% mendukung) pada Mei 1998, memberikannya legitimasi demokratis yang kuat dari kedua sisi perbatasan.

Secara struktural, GFA membangun tiga untaian kelembagaan yang saling mengunci. Untaian pertama adalah pemerintahan berbagi kekuasaan (power-sharing) di dalam Irlandia Utara melalui Majelis Stormont, di mana partai-partai dari kedua komunitas harus berpartisipasi bersama dalam pemerintahan. Untaian kedua adalah mekanisme kerja sama lintas batas antara Irlandia Utara dan Republik Irlandia melalui Dewan Menteri Utara-Selatan (North-South Ministerial Council), yang mencakup bidang-bidang seperti pertanian, pendidikan, transportasi, dan lingkungan hidup. Untaian ketiga adalah mekanisme koordinasi antara Inggris dan Irlandia melalui Dewan Kepulauan Inggris-Irlandia (British-Irish Council dan British-Irish Intergovernmental Conference), yang mengakui dimensi lintas-pulau dari identitas dan kehidupan warga Irlandia Utara (Agreement, 1998).

Yang paling krusial untuk konteks penelitian ini adalah bahwa GFA secara eksplisit mensyaratkan tidak adanya perbatasan fisik di Pulau Irlandia sebagai prasyarat bagi keberlanjutan perdamaian. Keterbukaan perbatasan ini bukan sekadar pengaturan teknis administratif, ia adalah simbol rekonsiliasi antara dua komunitas yang selama puluhan tahun mempersoalkan garis demarkasi tersebut sebagai representasi pemisahan paksa. Integrasi ekonomi dan sosial lintas batas yang berkembang dalam kondisi tanpa perbatasan fisik, yang difasilitasi oleh keanggotaan bersama Inggris dan Irlandia dalam pasar tunggal Uni Eropa, menjadi salah satu

fondasi material yang menopang stabilitas pasca-konflik (Phinnemore et al., 2023) .

GFA juga memiliki dimensi hukum internasional yang penting. Perjanjian ini tidak hanya merupakan kesepakatan domestik antara partai-partai politik Irlandia Utara, tetapi merupakan perjanjian internasional antara dua negara berdaulat yakni Inggris Raya dan Republik Irlandia, yang didaftarkan di Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai perjanjian internasional. Ini berarti komitmen-komitmen yang terkandung di dalamnya, termasuk jaminan terhadap keterbukaan perbatasan, memiliki status hukum internasional dan tidak dapat diabaikan secara sepihak tanpa konsekuensi diplomatik yang signifikan.

Dalam dua dekade setelah GFA, Irlandia Utara mengalami transformasi yang dramatis. Investasi asing meningkat signifikan, sektor pariwisata berkembang pesat, dan Belfast bertransisi dari kota yang dipenuhi tembok perdamaian dan pos pemeriksaan militer menjadi kota yang relatif normal. Perdagangan lintas batas antara Irlandia Utara dan Republik Irlandia tumbuh menjadi sekitar £6 miliar per tahun (InterTradeIreland, 2019), mencerminkan tingkat integrasi ekonomi yang mendalam yang mengandalkan keterbukaan perbatasan.

Tabel 2.2. Tiga Untaian Kelembagaan Good Friday Agreement 1998

Untaian	Mekanisme	Fungsi Utama	Signifikansi
---------	-----------	--------------	--------------

Untaian 1 (Internal NI)	Majelis Stormont & Eksekutif Power-Sharing	Pemerintahan bersama komunitas Unionist dan Nationalist	Representasi demokratis lintas komunal
Untaian 2 (Utara-Selatan)	North-South Ministerial Council	Kerja sama NI dan Republik Irlandia di bidang pertanian, transportasi, pendidikan	Integrasi fungsional lintas perbatasan
Untaian 3 (Timur-Barat)	British-Irish Council & Intergovernmental Conference	Koordinasi Inggris-Irlandia dan representasi seluruh kepulauan	Mengakui identitas lintas-pulau warga NI

Sumber: Agreement. The Belfast Agreement. Her Majesty's Stationery Office.

2.3. Brexit sebagai Proyek Kedaulatan dan Kontradiksinya dengan Komitmen GFA

Referendum Brexit pada 23 Juni 2016 menghasilkan mayoritas 51,9 persen yang memilih Leave, yakni sebuah keputusan yang tidak terduga dan yang di tingkat narasi politik domestik dikonstruksi sebagai proyek pemulihan kedaulatan nasional melalui slogan Take Back Control. Namun penting dicatat bahwa distribusi suara tidak merata secara geografis:

sementara mayoritas pemilih di Inggris dan Wales memilih Leave, Scotland memilih Remain (62%), dan Irlandia Utara memilih Remain (55,8%), sebuah perbedaan yang akan menjadi sumber ketegangan konstitusional yang terus berlanjut (Electoral Commission, 2016).



Gambar 2.1. Hasil Referendum Brexit 2016 Berdasarkan Wilayah: Persentase Leave dan Remain.

Sumber: Electoral Commission. EU Referendum Results and Turnout.

Dalam kerangka narasi Brexit, keanggotaan EU selama empat dekade dipersepsikan sebagai sumber erosi kedaulatan, melalui supremasi hukum EU atas hukum domestik, kewenangan Mahkamah Eropa (ECJ) dalam

menafsirkan aturan yang berlaku di wilayah Inggris, dan kendali EU atas kebijakan perdagangan dan regulasi. Klaim ini berakar pada kritik terhadap karakter supranasional EU, khususnya prinsip supremasi hukum EU yang ditetapkan dalam kasus *Van Gend en Loos* (1963) dan *Costa v ENEL* (1964), di mana Mahkamah Eropa menetapkan bahwa hukum EU memiliki efek langsung dan supremasi atas hukum nasional anggota (Craig & de Búrca, 2015).

Isi doktrin tersebut perlu dibaca pada tingkat tuntutan operasionalnya, bukan pada tingkat rumusan visinya. *Integrated Review 2021* memproyeksikan Inggris Raya sebagai negara yang *sovereign and independent* dalam menentukan arah kebijakan eksternal maupun internalnya, dan memposisikan kebebasan regulatif sebagai instrumen utama untuk mencapainya melalui perjanjian dagang mandiri, penetapan standar sendiri, serta pengembangan sektor yang sebelumnya terkendala kerangka regulatif Uni Eropa. Konsekuensinya, otonomi regulatif dalam doktrin ini bukan atribut simbolik melainkan kondisi teknis. Pada bidang sanitasi dan fitosanitasi tuntutan ini paling langsung berbenturan dengan struktur yang berlaku di Irlandia Utara, karena penyimpangan standar sekecil apapun pada bidang tersebut memicu kebutuhan pemeriksaan pada titik masuk pasar tunggal. Dengan demikian doktrin ini tidak hanya bertegangan dengan komitmen Perjanjian Jumat Agung (1998) pada tataran nilai, tetapi berbenturan dengannya pada satu variabel teknis yang dapat diukur.

Namun disinilah kontradiksi struktural yang menjadi inti penelitian ini muncul dengan jelas. Brexit sebagai proyek kedaulatan penuh berhadapan langsung dengan realitas komitmen GFA yang telah tertanam selama hampir dua dekade. Kontradiksi ini beroperasi pada setidaknya dua level.

Pada level pertama, kontradiksi bersifat regulatif. Jika Inggris benar-benar memisahkan diri secara regulatif dari EU secara penuh dengan standar produk, regulasi sanitasi, dan kerangka kepabeanan yang berbeda, maka divergensi antara standar Inggris dan standar Republik Irlandia (yang tetap menjadi anggota EU) akan secara otomatis menciptakan kebutuhan akan pemeriksaan di perbatasan darat antara Irlandia Utara dan Republik Irlandia. Pemeriksaan perbatasan inilah yang secara eksplisit dilarang oleh GFA sebagai prasyarat perdamaian. Dengan demikian, memenuhi janji Brexit secara penuh berarti berpotensi melanggar GFA.

Pada level kedua, kontradiksi bersifat konstitusional. GFA memberikan hak kepada warga Irlandia Utara untuk memiliki identitas Irlandia, Inggris, atau keduanya, dan bagi mereka yang memilih identitas Irlandia, keanggotaan EU secara tidak langsung merupakan bagian dari kerangka hak yang dijamin GFA. Keluarnya Inggris dari EU mengubah status kewarganegaraan ini secara sepihak bagi komunitas yang tidak memilih Leave dalam referendum 2016. Ketegangan konstitusional ini menciptakan legitimasi bagi klaim bahwa Brexit dalam dimensi spesifiknya yang berkaitan dengan Irlandia Utara melanggar semangat, jika bukan huruf, dari GFA.

Tegangan ini telah diakui bahkan oleh para arsitek Brexit sendiri. Dalam debat-debat parlemen dan negosiasi EU-UK, pemerintah Inggris berulang kali menghadapi pertanyaan yang sama: bagaimana Anda bisa sepenuhnya keluar dari EU sambil menghormati komitmen GFA yang mensyaratkan perbatasan terbuka? Tidak ada jawaban yang memuaskan untuk dilema ini, yang ada hanyalah serangkaian kompromi yang masing-masing menanggung biaya tersendiri.

Tabel 2.3. Kontradiksi Struktural antara Visi Brexit dan Komitmen GFA

Dimensi	Klaim Brexit (Global Britain)	Komitmen GFA	Sumber Kontradiksi
Regulatif	Divergensi penuh dari standar EU untuk otonomi regulatif	Tidak ada perbatasan keras yang mensyaratkan pemeriksaan regulatif di Pulau Irlandia	Divergensi regulatif membutuhkan pemeriksaan perbatasan yang dilarang GFA
Konstitusional	Kedaulatan legislatif penuh Parlemen Westminster	Representasi lintas komunal dan pengakuan	Brexit memutus akses kewarganegaraan EU bagi komunitas yang tidak memilih Leave

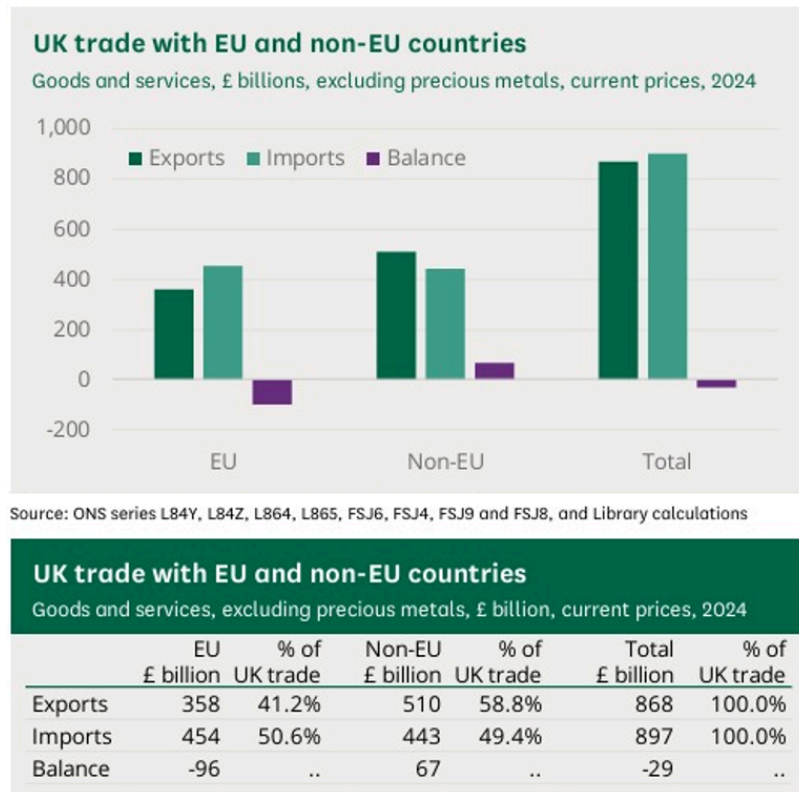
		identitas ganda (Inggris/Irlandia)	
Ekonomi	Kebebasan menegosiasikan perjanjian dagang bilateral global	Integrasi ekonomi lintas batas NI-Republik Irlandia yang mengandalkan keterbukaan perbatasan	Perjanjian dagang baru dapat mensyaratkan standar yang menciptakan hambatan perdagangan internal
Diplomatik	Pemulihan reputasi sebagai negara berdaulat penuh	Perjanjian internasional terdaftar di PBB yang mengikat Inggris	Revisi sepihak komitmen GFA merusak reputasi Inggris sebagai mitra internasional yang dapat dipercaya
Demokratik	Mandat mayoritas Inggris Raya sebagai dasar legitimasi	Logika konsensual dan persetujuan lintas komunitas di Irlandia Utara	Mayoritas tingkat Inggris Raya mengesampingkan mayoritas Irlandia Utara yang memilih Remain sebesar 55,8 persen
Keamanan	Kedaulatan sebagai kondisi yang dapat dipulihkan tanpa biaya keamanan	Perdamaian yang keberlanjutannya bergantung pada terpeliharanya kondisi material tertentu	Divergensi regulatif memicu risiko destabilisasi yang tidak dapat dimonetisasi maupun dikompensasi

Sumber: (Phinnemore et al., 2023); HM Government (2021); Agreement (1998).

2.4. Struktur Hubungan Inggris–Uni Eropa Pasca-Brexit dan Posisi Strategis Irlandia Utara

Keluarnya Inggris dari Uni Eropa melalui Brexit tidak mengakhiri keterkaitan struktural antara kedua entitas, melainkan merekonfigurasinya ke dalam kerangka baru yang tetap mencerminkan tingkat interdependensi yang tinggi namun dengan distribusi kekuasaan yang berubah secara signifikan. Hubungan pasca-Brexit secara formal diatur melalui Trade and Cooperation Agreement (TCA) yang mulai berlaku pada Januari 2021, menetapkan kerangka kerja sama dibidang perdagangan barang, jasa, keamanan, dan sektor-sektor strategis lainnya (European Commission, 2021).

Dalam kerangka ini, Inggris menempati posisi yang secara formal setara sebagai negara berdaulat non-anggota, tetapi secara substantif berada dalam relasi yang asimetris. EU tetap menjadi mitra dagang terbesar Inggris yang menyumbang sekitar 42% dari total ekspor Inggris dan 51% dari total impor Inggris pada tahun 2022 (Office for National Statistics, 2023). Asimetri kritis terletak pada fakta bahwa Inggris tidak lagi memiliki peran formal dalam proses pembentukan regulasi EU yang tetap berdampak langsung pada aktivitas ekonominya, khususnya melalui Brussels Effect, di mana standar EU secara de facto menjadi standar global yang tidak dapat diabaikan oleh eksportir Inggris yang ingin mempertahankan akses ke pasar tunggal terbesar di dunia.



Gambar 2.2. Perdagangan UK dengan Uni Eropa dan Non-EU
(Barang dan Jasa, £ miliar, 2024).

Sumber: House of Commons Library.

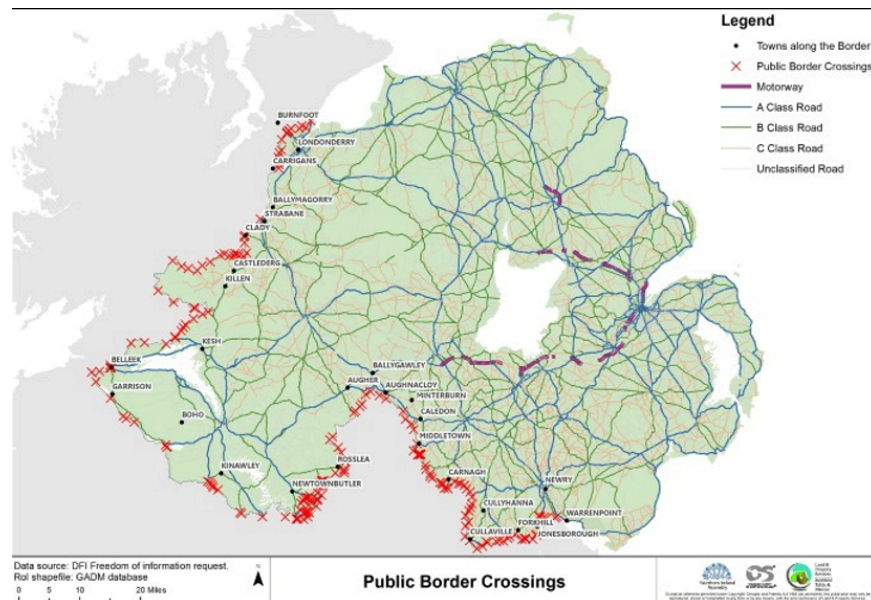
<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7851>

/

Posisi Irlandia Utara dalam konfigurasi ini bersifat sui generis, yaitu tidak tertandingi oleh wilayah manapun dalam sejarah integrasi Eropa. Secara konstitusional, Irlandia Utara merupakan bagian dari Inggris Raya di bawah Acts of Union 1800. Namun secara geografis, ia berbagi pulau dengan Republik Irlandia yang tetap menjadi anggota EU penuh, dengan perbatasan darat sepanjang 499 kilometer yang melintasi kota, desa, dan bahkan

bangunan individual. Integrasi ekonomi lintas batas yang telah berkembang sejak GFA termasuk rantai pasok di sektor pertanian, makanan, dan manufaktur yang sepenuhnya mengintegrasikan kedua sisi perbatasan tidak dapat diputus tanpa menimbulkan biaya ekonomi dan politik yang prohibitif.

Data perdagangan memperlihatkan besarnya skala integrasi ini. Pada tahun 2019, sebelum dampak Brexit sepenuhnya dirasakan, nilai perdagangan barang antara Inggris dan Irlandia mencapai £42 miliar per tahun, dengan Irlandia Utara memainkan peran sebagai jembatan fisik dan logistik yang krusial (HM Revenue & Customs, 2020). Lebih dari 30% pangan yang dikonsumsi di Irlandia Utara dipasok dari Britania Raya, terutama melalui jalur darat yang melewati perbatasan dengan Republik Irlandia (House of Lords, 2022). Rantai pasok ini tidak dapat dengan mudah dialihkan ke rute alternatif tanpa biaya logistik yang signifikan.



Gambar 2.3. Peta Titik-Titik Penyeberangan Perbatasan Darat antara Irlandia Utara dan Republik Irlandia.

Sumber: Northern Ireland Department for Infrastructure (DFI)

2.5. Northern Ireland Protocol: Desain Awal, Implementasi, dan Problematikanya

Northern Ireland Protocol merupakan mekanisme institusional yang dirancang sebagai solusi untuk dilema yang tampaknya tidak terpecahkan: bagaimana memastikan Inggris dapat keluar dari EU dan pasar tunggalnya sambil tetap memenuhi komitmen GFA tentang keterbukaan perbatasan di Pulau Irlandia. Protokol ini merupakan bagian integral dari Withdrawal Agreement antara Inggris dan EU, yang ditandatangani pada Oktober 2019 dan diratifikasi pada Januari 2020 (European Commission, 2020).

Solusi yang dirancang Protokol pada dasarnya adalah menempatkan Irlandia Utara dalam posisi regulatif yang unik: tetap menjadi bagian dari wilayah pabean Inggris secara nominal, namun secara substantif mengikuti aturan pasar tunggal EU untuk barang, termasuk standar sanitasi dan fitosanitasi (SPS), regulasi produk, dan prosedur kepabeanan untuk memastikan bahwa tidak ada pemeriksaan yang diperlukan di perbatasan darat antara Irlandia Utara dan Republik Irlandia. Konsekuensinya adalah pemeriksaan dialihkan ke Laut Irlandia: barang

yang bergerak dari Britania Raya ke Irlandia Utara harus melalui prosedur verifikasi untuk memastikan kepatuhan terhadap standar EU.

Dari perspektif desain kebijakan, Protokol menghasilkan konfigurasi yang secara konseptual novel namun secara praktis bermasalah. Inggris secara efektif memiliki perbatasan regulatif internal antara Britania Raya dan Irlandia Utara yang tidak pernah ada sebelumnya dalam sejarah perserikatannya. Pengusaha yang mengirimkan barang dari Manchester ke Belfast tiba-tiba menghadapi prosedur yang sebelumnya hanya berlaku untuk ekspor ke luar negeri: deklarasi kepabeanan, sertifikasi kesehatan hewan dan tumbuhan, dan verifikasi kesesuaian dengan standar EU.

Dampak ekonomi yang terukur signifikan. Laporan House of Lords European Affairs Committee pada tahun 2022 mendokumentasikan bahwa beberapa rantai ritel besar Inggris menghentikan atau mengurangi pengiriman ke Irlandia Utara akibat kompleksitas dan biaya prosedur baru ini. Beberapa produsen obat-obatan mempertimbangkan untuk menghentikan penjualan produk tertentu di Irlandia Utara karena persyaratan pelabelan dan sertifikasi ganda yang diperlukan. Pada satu titik, lebih dari 1.700 produk obat hewan berisiko tidak tersedia di Irlandia Utara karena produsen tidak memperoleh otorisasi EU yang diperlukan (House of Lords, 2022).

Dari sisi politik, Protokol memicu gelombang resistensi dari komunitas Unionist di Irlandia Utara yang memandang keberadaan

perbatasan di Laut Irlandia sebagai pengkhianatan terhadap integritas perserikatannya dengan Britania Raya. Democratic Unionist Party (DUP) adalah partai Unionist terbesar yang menarik diri dari pemerintahan power-sharing di Stormont sebagai protes, menyebabkan kelumpuhan institusional yang berlangsung selama hampir dua tahun. Lebih serius lagi, laporan dari Police Service of Northern Ireland (PSNI) mengkonfirmasi adanya ancaman kredibel dari kelompok paramiliter loyalis terhadap petugas yang bertugas di fasilitas pemeriksaan pelabuhan, yang memaksa penarikan sementara personel dari lokasi-lokasi tersebut (BBC News, 2021).

Di sisi lain, komunitas Nationalist dan banyak pelaku usaha melihat Protokol sebagai instrumen yang memberikan keuntungan unik bagi Irlandia Utara: akses ke pasar tunggal EU sekaligus akses ke pasar Inggris, sebuah posisi yang tidak dimiliki oleh wilayah manapun di dunia. Survei University of Sussex memperkirakan bahwa perekonomian Irlandia Utara akan 2,2% lebih besar dibandingkan jika Brexit tidak terjadi, justru karena posisi unik ini (UK in a Changing Europe, 2023). Ketegangan antara dua perspektif yang diametral berlawanan ini mencerminkan kedalaman perpecahan identitas yang masih hidup di Irlandia Utara pasca-GFA.



Gambar 2.4. Volume Perdagangan antara Irlandia Utara dan Britania Raya, 2011–2023 (£ miliar).

Sumber: Northern Ireland Statistics and Research Agency/NISRA (2025).

Dalam konteks diplomatik yang lebih luas, implementasi Protokol memicu krisis kepercayaan yang serius antara Inggris dan mitra internasionalnya. Pada September 2020, pemerintah Boris Johnson mengajukan United Kingdom Internal Market Bill yang secara eksplisit memberikan kewenangan kepada menteri untuk mengabaikan ketentuan Protokol secara sepihak. Brandon Lewis selaku Secretary of State for Northern Ireland secara terbuka mengakui di hadapan House of Commons bahwa RUU tersebut akan melanggar hukum internasional in a specific and limited way, sebuah pengakuan yang langka dan yang langsung memicu reaksi keras dari mitra internasional Inggris (European Parliament Research Service, 2020). Mantan PM John Major dan Tony Blair secara

bersama-sama mempertanyakan kredibilitas Inggris sebagai Global Britain apabila negara tersebut begitu terang-terangan mengingkari komitmen yang baru saja ditandatanganinya sendiri (EPRS, 2020).

2.6. Windsor Framework: Rekonfigurasi Kebijakan dan Implikasinya

Windsor Framework tidak lahir sebagai perbaikan teknis atas friksi administratif, melainkan sebagai titik henti dari empat tekanan yang bekerja secara simultan dan berasal dari arah yang berbeda. Tekanan pertama berasal dari komunitas Unionist, yang menolak pengaturan sebelumnya sebagai pemisahan *de facto* dan yang sejak Februari 2022 menerjemahkan penolakan itu menjadi penghentian operasi institusi devolusi. Tekanan kedua berasal dari pelaku ekonomi di Irlandia Utara, yang menanggung biaya kepatuhan dan gangguan distribusi secara langsung. Tekanan ketiga berasal dari Uni Eropa, yang mempertahankan integritas pasar tunggal sebagai batas yang tidak dinegosiasikan sekaligus menanggung kerugian kredibilitas akibat episode ancaman invokasi Pasal 16 pada Januari 2021. Tekanan keempat berasal dari Amerika Serikat beserta jaringan politik terkait Irlandia, yang mengaitkan prospek kerja sama ekonomi transatlantik dengan terpeliharanya Perjanjian Jumat Agung (1998), dan yang paling aktif justru pada periode pengajuan Northern Ireland Protocol Bill.

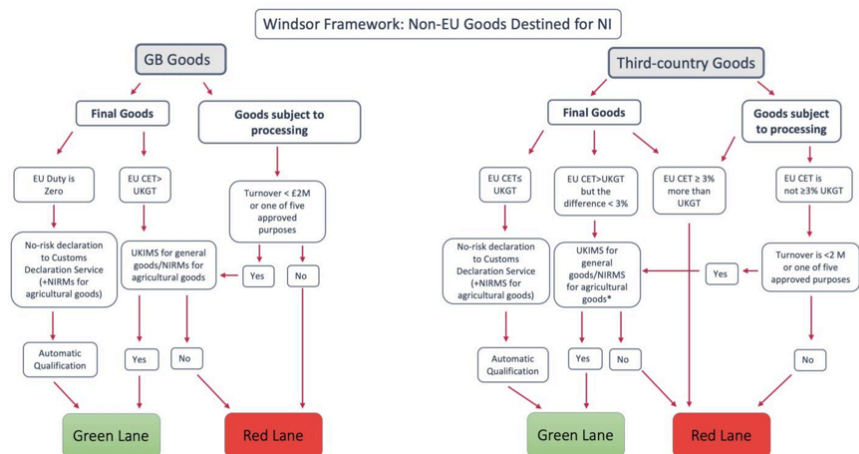
Membaca Windsor Framework sebagai titik henti dari keempat tekanan tersebut, dan bukan sebagai penyelesaian teknis, memiliki

konsekuensi analitis. Pengaturan yang dihasilkan tidak dapat dinilai berdasarkan apakah ia menyelesaikan persoalan yang dinyatakan hendak diselesaikan, melainkan berdasarkan distribusi biaya yang dihasilkannya di antara pihak-pihak yang menekan. Pembacaan inilah yang dikembangkan pada Bab III.

Windsor Framework merupakan penyesuaian kebijakan yang disepakati antara Inggris dan EU pada 27 Februari 2023, setelah negosiasi intensif antara Perdana Menteri Rishi Sunak dan Presiden Komisi Eropa Ursula von der Leyen. Framework ini tidak menggantikan Protokol secara keseluruhan, melainkan merekonfigurasi mekanisme operasionalnya guna mengurangi friksi perdagangan, meningkatkan fleksibilitas administratif, dan merespons kritik politik domestik dari komunitas Unionist di Irlandia Utara (HM Government, 2023).

Secara substantif, Windsor Framework memperkenalkan beberapa perubahan signifikan. Pertama, diferensiasi jalur distribusi barang melalui green lane dan red lane: barang yang ditujukan untuk konsumsi akhir di Irlandia Utara (tanpa resiko masuk ke pasar tunggal EU) dapat menggunakan green lane dengan prosedur yang drastis disederhanakan, sementara barang yang berpotensi masuk ke pasar EU tetap melalui red lane dengan pemeriksaan penuh. Kedua, Windsor Framework memperluas cakupan barang yang dapat diperdagangkan dari Britania Raya ke Irlandia Utara menggunakan standar Inggris (bukan EU), termasuk lebih dari 60 regulasi makanan dan minuman EU yang sebelumnya berlaku di Irlandia

Utara. Ketiga, pengaturan khusus untuk obat-obatan memungkinkan obat yang diotorisasi di Inggris untuk didistribusikan di Irlandia Utara tanpa otorisasi EU terpisah (HM Government, 2023).



Gambar 2.5. Mekanisme Penentuan Green Lane dan Red Lane untuk Barang GB dan Third-Country Goods Menuju Irlandia Utara dalam Windsor Framework.

Sumber: HM Government.

Inovasi politik terpenting dari Windsor Framework adalah pengenalan mekanisme Stormont Brake, instrumen yang memungkinkan 30 atau lebih anggota Majelis Stormont dari minimal dua partai untuk mengajukan keberatan terhadap penerapan regulasi EU yang diperbarui di Irlandia Utara, jika regulasi tersebut memiliki dampak signifikan spesifik terhadap kehidupan sehari-hari komunitas NI secara persisten. Mekanisme ini dirancang untuk merespons kritik tentang democratic deficit dalam

Protokol asli, dengan memberikan ruang partisipasi politik lokal dalam proses penerapan aturan EU (HM Government, 2023).

Namun evaluasi yang lebih kritis menunjukkan bahwa Windsor Framework, meski merupakan perbaikan substansial dari Protokol asli, tidak secara fundamental mengubah posisi konstitusional Irlandia Utara. Inggris tetap tidak memiliki suara dalam pembuatan regulasi EU yang berlaku di NI. Yurisdiksi ECJ dalam menafsirkan aturan EU yang berlaku di NI tetap dipertahankan. Dan setiap regulasi EU baru yang relevan masih harus diproses melalui mekanisme Windsor Framework, sebagaimana ditunjukkan oleh contoh konkret regulasi tentang kesejahteraan hewan peliharaan yang harus melalui Initial Assessment of Impact dan melibatkan Joint Committee EU-UK (HM Government, Annex C, 2023).

Penilaian independen yang paling otoritatif datang dari Independent Review of Windsor Framework yang dilakukan oleh Lord Murphy of Torfaen pada 2025. Review ini mengidentifikasi bahwa tantangan utama Windsor Framework yaitu democratic deficit dan dampak praktis terhadap bisnis, masih belum sepenuhnya terselesaikan. Pemungutan suara persetujuan demokratis pertama di Majelis Irlandia Utara pada 10 Desember 2024 memberikan gambaran yang jauh lebih rumit daripada sekadar keberhasilan atau kegagalan sebuah mekanisme. Mosi mengenai keberlanjutan penerapan Pasal 5 hingga 10 Windsor Framework disetujui oleh mayoritas anggota Majelis, dengan seluruh anggota berdesignasi Nationalist dan seluruh anggota yang tidak

berdesignasi memberikan suara mendukung. Namun seluruh anggota berdesignasi Unionist memilih menolak, sehingga mosi tersebut lolos tanpa cross-community support sebagaimana disyaratkan oleh arsitektur konsensual Perjanjian Jumat Agung 1998 (Murphy, 2025).

Konsekuensi hukum dari konfigurasi suara ini bersifat ganda. Pertama, persetujuan yang diberikan hanya berlaku untuk empat tahun hingga pemungutan suara berikutnya pada 2028, bukan delapan tahun sebagaimana berlaku apabila persetujuan lintas komunitas tercapai. Kedua, ketiadaan cross-community support memicu kewajiban statutori bagi Secretary of State for Northern Ireland untuk menugaskan sebuah tinjauan independen atas keberfungsian Windsor Framework, yang kemudian dipercayakan kepada Lord Murphy of Torfaen pada 9 Januari 2025 (Murphy, 2025).

Justru pada titik inilah letak persoalannya, dan bukan pada kegagalan prosedural. Mekanisme persetujuan bekerja persis sebagaimana dirancang: ia menghasilkan keputusan yang sah secara formal sekaligus mendokumentasikan secara resmi bahwa keputusan tersebut tidak memperoleh dukungan dari salah satu dari dua komunitas konstitutif yang diakui Perjanjian Jumat Agung (1998). Legitimasi formal dan legitimasi substantif terpisah, dan pemisahan itu terjadi bukan karena kecelakaan politik melainkan karena desain kelembagaan yang mempertemukan logika mayoritas dengan logika konsensual. Kondisi inilah yang menjadi

dasar bagi diagnosis pada Bab III mengenai keterbatasan dimensi kedaulatan domestik.

Dari perspektif hubungan internasional, penandatanganan Windsor Framework diikuti empat bulan kemudian oleh penandatanganan Atlantic Declaration (Juni 2023) antara PM Sunak dan Presiden Biden, sebuah kerangka kemitraan ekonomi bilateral yang mencakup kerjasama dalam teknologi kritis, kecerdasan buatan, dan keamanan. Sekuens temporal ini mencerminkan bagaimana kepatuhan terhadap komitmen internasional terkait Irlandia Utara membuka peluang kerjasama strategis yang lebih luas, sebuah dinamika yang akan dianalisis lebih lanjut melalui kerangka teoritis di Bab III (HM Government, 2023).

Perkembangan sesudah terbitnya laporan Lord Murphy perlu dicatat untuk menjaga kemutakhiran gambaran. Pada 16 Desember 2025, pemerintah Inggris menerbitkan responsnya secara resmi dan menyatakan menerima seluruh rekomendasi yang diajukan tinjauan independen tersebut. Rekomendasi yang diterima mencakup penguatan kapasitas Democratic Scrutiny Committee di Majelis Irlandia Utara, perpanjangan tenggat penelaahan atas aturan Uni Eropa yang baru dari lima menjadi sepuluh hari kerja, peningkatan koordinasi antara Whitehall dan Belfast, serta jaminan atas ketersediaan obat manusia dan obat hewan di Irlandia Utara.

Penerimaan menyeluruh atas rekomendasi tersebut perlu dibaca secara berimbang. Di satu sisi, ia menunjukkan bahwa mekanisme tinjauan

yang dipicu oleh ketiadaan dukungan lintas komunitas berfungsi menghasilkan perbaikan kelembagaan yang konkret, sehingga penilaian bahwa Windsor Framework sepenuhnya buntu tidak dapat dipertahankan. Di sisi lain, seluruh rekomendasi tersebut bergerak pada tataran prosedur, kapasitas, dan kualitas penelaahan, bukan pada tataran sumber otoritas. Tidak satu pun di antaranya mengubah kedudukan Mahkamah Eropa sebagai penafsir akhir regulasi Uni Eropa yang berlaku di Irlandia Utara, dan tidak satu pun memberikan kepada Inggris kapasitas untuk turut membentuk regulasi tersebut. Perbaikan terjadi pada cara aturan ditelaah setelah aturan itu ada, bukan pada siapa yang berwenang membuatnya.

Perkembangan kedua datang dari arah yang berbeda. Kesepakatan politik antara Inggris dan Uni Eropa pada Mei 2025 membuka jalan bagi sebuah perjanjian sanitary and phytosanitary yang direncanakan mulai berlaku pada pertengahan 2027. Perjanjian ini diperkirakan akan mengurangi secara signifikan pemeriksaan atas barang agri-pangan yang bergerak dari Britania Raya ke Irlandia Utara, sehingga friksi yang selama ini menjadi sumber keberatan komunitas Unionist berpotensi berkurang. Sepintas, perkembangan tersebut tampak melemahkan argumen mengenai keterbatasan kapasitas kontrol Inggris atas arus barang di wilayahnya sendiri.

Pembacaan yang lebih cermat justru mengarah pada kesimpulan sebaliknya. Mekanisme yang memungkinkan berkurangnya friksi tersebut adalah *dynamic alignment*, yakni komitmen Britania Raya untuk

mengikuti perkembangan aturan veteriner dan agri-pangan Uni Eropa secara berkelanjutan. Friksi di Laut Irlandia berkurang bukan karena Inggris memperoleh kembali otonomi regulatifnya, melainkan karena Inggris memilih memperluas penyelarasan dengan standar Uni Eropa ke wilayah yang lebih luas. Pola pengambilan aturan tanpa partisipasi dalam pembentukannya, yang di bawah Windsor Framework hanya berlaku bagi Irlandia Utara, dengan demikian justru meluas cakupannya ke seluruh Britania Raya, dan kali ini melalui keputusan yang diambil secara sukarela demi menekan biaya friksi perdagangan. Bagi analisis pada Bab III, perkembangan ini bukan anomali yang membatalkan diagnosis, melainkan pengujian tambahan atas mekanisme yang menjadi inti argumen penelitian, yakni bahwa dalam kondisi interdependensi asimetris biaya divergensi secara konsisten dinilai lebih besar daripada nilai otonomi formal, sehingga penyelarasan menjadi pilihan rasional bahkan ketika tidak ada kewajiban hukum yang memaksakannya.

2.7. Sintesis: Dari Narasi Historis ke Persoalan Analitis

Narasi historis yang telah dibangun dalam bab ini mengungkapkan bahwa persoalan kedaulatan Inggris pasca-Brexit bukanlah pertanyaan yang dapat dijawab dengan ya atau tidak. GFA menciptakan arsitektur konstitusional dan internasional yang mengikat Inggris dalam cara yang melampaui kedaulatan formal, ia menanamkan komitmen yang tidak dapat dilepaskan tanpa biaya yang melampaui sekadar biaya hukum atau

diplomatik, melainkan menyentuh inti dari stabilitas perdamaian yang dibangun selama dua dekade.

Brexit, sebagai proyek pemulihan kedaulatan penuh, bertabrakan secara struktural dengan arsitektur ini, bukan karena ada niat jahat dari para aktornya, melainkan karena logika dari dua komitmen yang saling bertentangan secara inheren. Seluruh perjalanan dari Protokol Irlandia Utara hingga Windsor Framework adalah sejarah dari upaya menemukan kompromi yang dapat menampung kedua komitmen tersebut secara bersamaan, sebuah upaya yang sebagaimana akan ditunjukkan dalam analisis Bab III, berhasil dalam batas tertentu namun menghasilkan konfigurasi kedaulatan yang tidak seragam antar-dimensinya.

Pertanyaan yang tersisa untuk dijawab pada Bab III adalah: seberapa dalam dan seberapa sistematis kesenjangan tersebut? Apakah ia terbatas pada beberapa dimensi teknis kebijakan, atau ia mencerminkan kondisi yang lebih mendasar tentang batas-batas dari apa yang dapat dicapai oleh Brexit sebagai proyek kedaulatan? Untuk menjawab pertanyaan ini, analisis selanjutnya menggunakan tipologi kedaulatan multidimensi Krasner yang telah diperkenalkan di awal bab ini, didukung oleh kerangka complex interdependence Keohane dan Nye yang menjelaskan mekanisme struktural di balik kondisi tersebut.

Analisis ini secara khusus akan menempatkan klaim resmi pemerintah Inggris tentang pemulihan kedaulatan melalui Windsor Framework sebagai proposisi yang harus diuji melalui bukti, bukan premis

yang diterima begitu saja, mengingat klaim tersebut juga telah menuai pertanyaan kritis dari kalangan akademisi maupun dari pihak Uni Eropa sendiri.