

BAB III

KEBERHASILAN “*WITHDRAWAL AGREEMENT*” UK - EU MELALUI MODEL ANALISIS KEBIJAKAN LUAR NEGERI *TWO LEVEL GAMES*

Pada bab ini penulis menjelaskan faktor dibalik keberhasilan *Withdrawal Agreement* antara UK dengan EU pasca dilakukannya referendum brexit tahun 2016, menggunakan teori *Two Level Games* yang dipaparkan oleh Robert D. Putnam. Keberhasilan *Withdrawal Agreement* terjadi karena tumpang tindih atau *overlapping* antara *winset* (kepentingan) dalam dua level negosiasi yaitu pada Level I antara Boris Jhonson sebagai negositor UK dengan EU dan negosiasi Level II oleh Boris Jhonson dengan Parlemen UK di ranah domestik. Dalam keberhasilan kesepakatan di Level I berhubungan dengan negosiasi yang dilakukan Perdana Menteri UK dengan Dewan Komisi EU sehingga tolak ukur yang digunakan pada Level I adalah indikator *win-set* yaitu Strategi Negosiator. Keberhasilan pada Level I dapat diartikan bahwa kedua pihak telah mencapai kesepakatan yang bersifat sementara.

Setelah tahapan Level I berhasil tercapai, negosiasi terpisah akan dilanjutkan UK dengan pihak domestik. Maka, penulis akan melakukan analisis keputusan UK meratifikasi *Withdrawal Agreement* dengan Uni Eropa pada Level II yaitu ranah domestik. Keberhasilan kesepakatan di Level II akan penulis analisis menggunakan dua indikator *win-set* lainnya yaitu Distribusi Kekuasaan, Preferensi, Koalisi dan Institusi Politik domestik UK. Keberhasilan pada Level ini dapat dilihat ketika pihak domestik UK cenderung mendukung isu persetujuan atas

perjanjian *Withdrawal* yang disertai aksi *United Kingdom Parliament* meratifikasi perjanjian pada Level I dan menerapkan *European Union (Withdrawal) Act 2020* dalam kebijakan nasional UK.

3.1 Negosiasi Internasional *United Kingdom* dan *European Union*

Withdrawal Agreement merupakan Perjanjian yang mengatur ketentuan brexit serta bagaimana hubungan UK dan EU hingga masa transisi brexit berakhir pada tahun 2021. Perjanjian tersebut sangat penting sebab keluarnya UK dari komunitas EU membuat perubahan signifikan seperti *citizen's rights*, *separation issue* terkait pergerakan barang, masa transisi yang dapat diperpanjang untuk negosiasi perjanjian dagang, penyelesaian masalah keuangan, serta protokol perbatasan wilayah seperti Cyprus, Gibraltar dan Irlandia. Melalui brexit, tercipta masalah baru salah satunya wilayah perbatasan Irlandia Utara dengan Republik Irlandia. Akar permasalahan *Withdrawal Agreement* bermula dari perbatasan Irlandia ini yang mengancam kepentingan EU dan UK.

Sebelum terjadinya brexit wilayah Irlandia telah menerapkan keterbukaan mengenai arus barang, jasa yang keluar masuk dari kedua wilayah. Pada awalnya, kepulauan Irlandia menjadi negara bagian UK. Namun pada tahun 1920-an terjadi konflik domestik di Irlandia sehingga terbagi menjadi bagian Utara (Irlandia Utara sebagai negara bagian UK) dan bagian selatan (Republik Irlandia sebagai negara anggota EU) sehingga tercipta perbatasan keras (Maharani et al., 2020). Kemudian muncul konflik berdarah antara penganut agama Katolik dan Protestan atau disebut "*The Troubles*" (Lowirani et al., 2022). Selama keanggotaan UK dan Republik

Irlandia di EU akhirnya muncul kesepakatan untuk mengakhiri konflik dengan Perjanjian Belfast tahun 1998 yang menyatakan seluruh wilayah Irlandia tidak memiliki perbatasan (Lowirani et al., 2022). Tentunya dengan brexit wilayah Irlandia kembali bermasalah karena perbatasan keras yang telah berakhir kini terbuka kembali akibat (Irlandia Utara) tidak berada dalam satu kewenangan dengan Republik Irlandia.

Sejak terbaginya Republik Irlandia dan Irlandia Utara, konflik wilayah diselesaikan dengan Perjanjian Belfast membuat pemeriksaan fisik bagi barang maupun orang ditiadakan sejak 10 April 1998 (Claire & Charles, 2020). Namun, perubahan geopolitik akibat brexit antara Republik Irlandia dengan Irlandia Utara yang berbagi wilayah daratan yang sama akan menghambat kepentingan pergerakan arus barang. Perbatasan Irlandia menjadi isu utama negosiasi yang dilakukan Pemerintah UK dengan komisi Eropa yang meminta perbatasan Irlandia tetap terbuka meskipun terlaksananya brexit (Claire & Charles, 2020). Untuk menghadapi situasi ini, peran negosiator diperlukan untuk menjembatani keinginan EU dan UK agar kesepakatan dapat terlaksana.

Strategi Perdana Menteri UK sebagai negosiator dapat menentukan terlaksana atau tidaknya *Withdrawal Agreement* dengan EU. Hal ini dapat diaplikasikan pada konsep strategi negosiator yang diungkapkan Putnam. Konsep tersebut menyatakan bahwa bagaimana strategi untuk mendapatkan hasil yang maksimal dari perjanjian, tetapi tidak merugikan *win-set*-nya sendiri, kepentingan negaranya tetap terakomodasi dalam perjanjian internasional (Putnam, 1988:450).

Teori Putnam terkait diplomasi dan negosiasi internasional, menjelaskan salah satu strategi negosiasi yaitu "*side payment*". Strategi tersebut berkaitan dengan proses yang melibatkan pihak-pihak yang melakukan negosiasi dengan menambahkan "*side payments*" atau penawaran meningkatkan kemungkinan kesepakatan yang berhasil (Putnam, 1988). Strategi Theresa May dan Boris Johnson memiliki dampak yang berbeda terhadap hasil ratifikasi *Withdrawal Agreement*. Meskipun keduanya menggunakan strategi yang serupa yaitu *side payment* namun hasilnya berbeda karena penawaran yang diberikan berbeda. Theresa May menyetujui *backstop* dalam ketentuan brexit terkait perbatasan Irlandia namun penawaran ini memperkecil *win-set* domestik UK. Sedangkan penawaran Boris Johnson adalah menghapus *backstop* dan meningkatkan Majelis Stormont di Irlandia Utara sehingga memperbesar *win-set* domestik.

3.1.1 *Backstop sebagai Penyebab Kegagalan Win-set Theresa May*

Setelah Theresa May memberlakukan Pasal 50 sebagai syarat brexit kemudian negosiasi dilaksanakan pihak EU dan UK. Komisi EU memberikan penawaran untuk mempertahankan perbatasan Irlandia yang tetap terbuka dalam *Withdrawal Agreement*. Pihak EU dan Pemerintah Irlandia menginginkan komitmen yang mengikat secara hukum untuk dimasukkan dalam Perjanjian Penarikan, memastikan bahwa tidak akan ada kembalinya perbatasan yang keras (Claire & Charles, 2020). Dengan kata lain meskipun brexit terlaksana, perbatasan Republik Irlandia dan Irlandia Utara diharapkan tetap seperti keadaan sebelumnya. Untuk mencapai posisi *winset* yang besar agar kesepakatan dalam Level I dan Level II *overlap* maka Theresa May sebagai negosiator melakukan strategi *Side Payment*

agar mencapai kesepakatan. *Side payments* yang diberikan yaitu Theresa May sebagai negosiator memberikan persetujuan terkait klausul “*Backstop*” dalam *Withdrawal Agreement*. May menyebutkan bahwa

“*why the backstop is a necessary guarantee to the people of Northern Ireland, because there is no deal available that does not include the backstop. The fact that Northern Ireland shares a land border with another sovereign state, and Brexit will create a wholly new situation*” (Parliament UK 3,2018).

Pernyataan May mengindikasikan bahwa UK dihadapkan pada kenyataan bahwa Irlandia Utara sebagai bagian wilayahnya yang berbatasan langsung dengan wilayah negara lain yang berdaulat sehingga *backstop* memang diperlukan dalam hubungan masa depan dengan UE.

Melalui penelitian Maharani tahun 2022 dengan judul Resolusi Konflik Batas Wilayah (BACKSTOP) Irlandia Utara dengan Republik Irlandia dalam BRITISH EXIT yang menjelaskan secara mendalam mengenai *backstop* membantu penulis memahami kegagalan *backstop* May. Berdasarkan Chamber, 2019 *backstop* disebut *sebagai soft border* yang diajukan EU pada perbatasan Irlandia guna mempermudah arus perdagangan baik jasa, barang yang akhirnya tidak memerlukan pengawasan dan pemeriksaan di perbatasan tersebut (Maharani et al., 2020). *Backstop* hadir untuk mencegah kembali terciptanya perbatasan keras di Pulau Irlandia. Hal ini terjadi karena nantinya dengan *backstop*, Irlandia Utara akan tetap mengikuti peraturan *European Union Single Market* ketika tidak ada solusi lain hingga periode transisi berakhir pada Desember tahun 2020 (Maharani et al., 2020). Apabila nantinya brexit resmi dilakukan, masa transisi telah berakhir dan

belum ditemukan solusi terkait perdagangan di masa depan yang mengatur hubungan UK dan EU maka wilayah perbatasan tetap terbuka.

Situasi khusus dari perbatasan Irlandia inilah yang membuat May menerima pilihan *backstop* untuk mencegah “*hard brexit*”. Sebagai keseriusan kedua pihak pada 14 November 2018, Tim negosiasi *United Kingdom* dan *European Union* mencapai kesepakatan bahwa keberangkatan UK dari UE akan dilaksanakan pada 29 Maret 2019 dengan memaparkan isi *Withdrawal agreement* dan Politik deklarasi (Walker, 2021). Selain itu, pihak UK juga menyatakan persetujuannya dengan perjanjian tersebut dengan melakukan *press statement*. “

“The deal we have agreed today unlocks a bright future for the UK.” “So I will take this deal back to the House of Commons confident we have achieved the best deal available and full of optimism about the future of our country” (UK Government, 2018)

Pernyataan yang diberikan Theresa May sebagai perdana menteri UK merupakan persetujuan di EU Council atas “*Withdrawal Agreement*” yang nantinya akan dibawa ke parlemen untuk mendapatkan ratifikasi. Dengan adanya Politik deklarasi, hubungan masa depan UK dan EU dapat ditentukan terkait *economic partnership* yang berisi kemitraan komprehensif, mencakup kawasan perdagangan bebas, kerjasama sektoral (UK Government, 2018). Selain itu, salah satu isi dari *Withdrawal Agreement* adalah Irlandia Utara melalui “*backstop*” akan sepenuhnya mengikti aturan pasar tunggal dan Serikat Pabean EU baik sebelum dan sesudah brexit yang mendukung kerjasama utara dan selatan (Irlandia) termasuk perekonomian dan melindungi Perjanjian Belfast 1998 (keterbukaan pembatasan daerah Irlandia) (Claire & Charles, 2020). Melalui keputusan May

tersebut Irlandia Utara akan tetap menjadi bagian dari pasar tunggal UE dan serikat pabean dengan mengikuti aturan EU.

Namun *backstop* justru menciptakan kontroversi pada domestik UK. Argumentasi ini didasarkan pada penelitian Maharani yang menjelaskan bahwa dalam *backstop*, Irlandia Utara tetap menjadi bagian dari *European Union Custom Union* yang tentunya akan mengikuti *Single Market* dan PPn atau *Value Added Tax* (VAT) (Maharani et al., 2020). Permasalahannya dengan penerapan kebijakan tersebut nantinya *Custom* dan *Regulatory Border* akan berpindah di tengah laut Irlandia dan menyebabkan barang dari negara bagian UK lainnya memerlukan pemeriksaan untuk memastikan telah sesuai dengan standar EU (Maharani et al., 2020). Ketentuan ini menciptakan pembatas antara UK dan Irlandia Utara sehingga berdampak pada terhambatnya arus barang di UK secara keseluruhan.

Secara rinci *backstop* memiliki dua hal utama yang kontras sehingga kesulitan untuk mencapai kesepakatan bersama. Terdapat *Custom Union* UK dan EU yang memberikan aturan terkait pergerakan jasa dan barang, dalam hal ini tidak terdapat penerapan tarif dan batas kuantitatif antara UK dan EU (Maharani et al., 2020). Sedangkan *Northern Ireland onyl arrangements* Menurut Moris & Kibasi, 2018 akan memberlakukan VAT dan *Single Market* terkait arus barang dan jasa di Irlandia Utara (Maharani et al., 2020). Dengan aturan terbentuk pergerakan UK dalam perdagangan menjadi terbatas karena kewenangan EU mengatur negara anggotanya pada tarif impor dari negara ketiga (Maharani et al., 2020). Sehingga ketentuan tersebut akan memberikan dampak bagi Irlandia Utara dan negara Wales, Skotlandia, Inggris yang

memiliki posisi yang sama sebagai negara bagian UK, namun memiliki perbedaan aturan perpindahan jasa dan barang karena *backstop*. Berdasarkan penelitian Maharani dapat mendukung argumentasi penulis bahwa *backstop* merugikan UK sehingga menjadi batu sandungan Theresa May dalam mencapai kesepakatan *Withdrawal Agreement*.

Selain itu terdapat penelitian Stefania Lowirani tahun 2022 dengan judul Penolakan Parlemen Inggris Terhadap Kebijakan Backstop Irlandia yang dapat mendukung bahwa *winsset* domestik UK menjadi kecil karena tidak mendapat dukungan parlemen. Merrick, 2019 menyatakan bahwa Partai Unionis Demokratik atau DUP sejak 2018 mereka berusaha menghapus *backstop* dalam ketentuan *Withdrawal Agreement* brexit apabila May ingin mendapatkan dukungan di *House of Commons* (Lowirani et al., 2022). DUP memiliki 18 kursi di Parlemen UK (Lowirani et al., 2022). Tentunya dukungan atau penolakan akan memberikan pengaruh di Parlemen atas *Withdrawal Agreement* yang diajukan May. Hal ini berkaitan dengan Penelitian Benjamin Martin terhadap kegagalan ratifikasi May karena tidak mendapat dukungan oposisi. Sebenarnya jika May dapat memperoleh dukungan dari DUP dengan menghilangkan *backstop* dengan mencari alternatif lain, mungkin saja pada pemungutan suara Parlemen UK dapat berhasil. Namun faktanya dalam Merrick, 2019 DUP memutuskan untuk tidak mendukung *Withdrawal Agreement* May karena ketentuan *backstop* yang masih ada pada tiga *Meaningfull Vote* di Parlemen UK (Lowirani et al., 2022).Ketidakberpihakan DUP dan partai lainnya menurunkan *winsset* domestik karena setuju untuk tidak meratifikasi kesepakatan.

Penolakan partai DUP dan mayoritas anggota Parlemen UK dapat diperoleh dari penjelasan dalam penelitian Lowirani. DUP memiliki asumsi bahwa *backstop* menyebabkan ketergantungan UK pada aturan EU dan hal ini memberikan celah bagi kelompok persatuan Irlandia (Lowirani et al., 2022). Adapun anggota Parlemen UK yang berpihak pada brexit menilai dengan *backstop* UK akan menjadi bawahan karena Irlandia Utara tetap mematuhi aturan EU sehingga tidak dapat menciptakan kesepakatan dagang dengan negara lain dan tetap mendapat pengawasan dari hakim EU (Lowirani et al., 2022). Kritik terhadap *backstop* yang akan dilakukan tanpa dibatasi oleh jangka waktu diberikan didasari oleh anggapan Parlemen UK bahwa tanpa dilakukannya pembatasan waktu, ekonomi UK akan menjadi sulit dan tidak mampu bekerjasama dengan negara lainnya (Maharani et al., 2020). Melalui kedua penelitian tersebut penulis dapat simpulkan bahwa *backstop* pada Theresa may menurunkan winset domestik karena tidak ditanggapi dengan positif.

Side Payment yang diberikan Theresa May memang meningkatkan *win-set* EU karena tercapainya politik deklarasi dan perbatasan keras akan dihindari di kepulauan Irlandia meskipun brexit terjadi. Namun, besarnya *winset* EU justru memperkecil *winset* domestik UK karena kepentingan nasionalnya tidak tercapai. *Withdrawal Agreement* dengan ketentuan *Backstop* mendapat pertentangan dari anggota parlemen UK bahkan menjadi fokus penolakan terhadap kesepakatan brexit yang dibuat May. Penolakan diutarakan Partai Unionis Demokratik dengan menyatakan tidak akan menerima kesepakatan brexit yang memisahkan politik dan ekonomi negara bagian UK (Claire & Charles, 2020). Reaksi lain juga ditunjukkan anggota parlemen dari Partai Konservatif dimana sebagai protes banyak menteri

mengundurkan diri (Campbell, 2019). Selain itu, pendukung konservatif menyimpulkan bahwa terbukanya perbatasan menandakan bahwa UK tetap berada dalam keanggotaan serikat pabean tanpa waktu tertentu, sehingga mayoritas menentang *Withdrawal Agreement* dengan klausul *Backstop* kecuali ketentuan itu dihapuskan (Claire & Charles, 2020). Namun seiring perkembangan negosiasi yang dilakukan May, revisi rancangan *Withdrawal Agreement* Theresa May yang mempertahankan *backstop* ditolak Parlemen UK.

Pemungutan suara yang dilakukan Theresa May untuk memperoleh persetujuan Parlemen UK terkait *Withdrawal Agreement* selalu berakhir dengan kekalahan. Pemungutan suara yang dilakukan dengan The Commons pada 15 Januari kalah dengan 230 suara dan 12 Maret 2019 dengan 242 berbanding 391 suara (Claire & Charles, 2020). Namun May meminta pertimbangan pada komisi EU untuk memperpanjang tenggat waktu brexit untuk menghindarinya tanpa kesepakatan. Setelah diskusi panjang, pimpinan komisi EU membatalkan proposal Pasi 50 terkait penarikan dan memberikan jadwal brexit baru untuk memperpanjang waktu sebelumnya yaitu 29 Maret 2019 (Boffey et al., 2019). Berdasarkan kesepakatan sebelumnya, UK akan menjadi anggota EU hingga 12 April jika RUU *withdrawal Agreement* kembali ditolak untuk ketiga kalinya (Campbell, 2019). Namun, ketika Parlemen UK memberikan persetujuan maka UK dapat menjadi anggota EU hingga 22 Mei (Campbell, 2019). Melalui keputusan EU tersebut, UK diberikan waktu untuk menegosiasikan kembali terkait rincian kesepakatan dalam domestiknya.

Perpanjangan waktu yang diberikan EU memperjelas bahwa *Withdrawal Agreement* penting dan brexit tanpa kesepakatan bukanlah suatu keputusan yang akan dipilih EU melainkan UK. Hal ini dapat ditelaah melalui dampak brexit bagi Uni Eropa yang sangat besar dimana Darwis, 2021 menyebutkan bahwa negara anggota EU diharuskan mengisi kekosongan dana akibat kontribusi UK bagi ekonomi yang hilang, Stohkelr, 2020 melihat bahwa negara EU setidaknya harus mengisi setengah dana yang sebelumnya menjadi tanggung jawab UK (Widura, 2022). Selain itu, menurut *London School of Economics*, 2020 dengan adanya brexit investor EU berkurang karena UK yang menjadi negara tujuan utama investor asing (Widura, 2022). Berdasarkan data tersebut penulis berargumentasi bahawa dampak ekonomi yang ditanggung EU mengharuskannya membuat perjanjian dagang dengan UK. Perjanjian dagang baru tersebut dapat terjadi ketika brexit ditetapkan dengan kesepakatan dimana pada masa transisi dari resminya brexit hingga Januari 2021, EU dapat kembali bernegosiasi mengenai kesepakatan dagang secara spesifik dengan UK. Maka dapat disimpulkan *win-set* EU adalah mendapatkan potensi perjanjian dagang dengan UK.

Pengajuan Theresa May pada 30 Maret 2019 untuk ketiga kalinya kepada Parlemen tetap ditolak dengan 286 berbanding 344 (Claire & Charles, 2020). Sebelum memutuskan mengundurkan diri, upaya terakhir May adalah kembali meminta perpanjangan waktu kepada EU untuk kembali mendiskusikan *Withdrawal agreement*. Pada 5 April 2019, Theresa may mengirim surat kepada Presiden Dewan Eropa yaitu Donal Tusk untuk memperpanjang periode Pasal 50 hingga 30 Juni 2019 serta menyatakan akan bersiap untuk mengadakan pemilihan

Parlemen Eropa jika UK masih menjadi anggota saat waktunya (European Commission, 2021). Setelah permintaan tersebut EU memberikan tanggapan yang sangat baik dengan memberikan perpanjangan waktu. Tentu saja perpanjangan waktu tersebut diberikan atas dasar keinginan EU memperoleh kesepakatan dengan UK. Pemimpin EU mengadakan pertemuan khusus pada 10 April dan menyetujui memperpanjang Pasal 50 hingga 31 Oktober 2019 dengan ketentuan *Withdrawal Agreement* akan diratifikasi kedua pihak, UK akan pergi pada hari pertama bulan selanjutnya atau nantinya sesuai kesepakatan dengan UK (European Commission, 2021). Dengan kegagalan RUU *Withdrawal agreement* yang diajukan kepada Parlemen UK, Theresa May memutuskan mengundurkan diri dari jabatannya.

Pengunduran diri ditawarkan May pada 7 Juni 2019, kemudian pada 24 Juli Boris Johnson mengambil alih tugas May dan dijadikan sebagai Perdana Menteri UK (Claire & Charles, 2020). Kesepakatan brexit atau *Withdrawal Agreement* dengan EU akan diteruskan oleh Boris Johnson. Kegagalan tersebut dapat dijelaskan dengan konsep strategi negosiator yang dikemukakan Putnam. Kesepakatan *Withdrawal Agreement* akan tercapai dengan memberikan penawaran untuk memperbesar *winset* EU tanpa memperkecil *winset* domestik UK. Namun, *side payments* yang diberikan Theresa May dengan klausul *backstop* yang menerapkan aturan bahwa Irlandia Utara akan mengikuti aturan Paeban UE apabila tidak tercapai kesepakatan dagang antara EU dan UK mengecilkan *win-set* domestik UK karena kepentingan UK tidak terakomodasi dalam *Withdrawal Agreement*.

Kepentingan tersebut dapat direpresentasikan dari hasil negosiasi di Level II atau domestik yang gagal gagal mendapatkan persetujuan ratifikasi. Mempertahankan *backstop* mendapatkan pertentangan dari parlemen UK karena merugikan Irlandia Utara dan seluruh negara bagian UK dengan perbedaan perlakuan sehingga *win-set* domestik di level II menjadi kecil. Ukuran *winset* yang kecil di Level II berarti kepentingan di level II tidak *overlap* atau tumpang tindih dengan kepentingan di Level I.. Tidak terwujudnya situasi *overlapping* dalam Level I (internasional) hasil negosiasi Komisi EU dan Perdana menteri UK dengan hasil negosiasi Level II (domestik) Parlemen UK dengan PM UK menyebabkan *Withdrawal Agreement* pada era Theresa May gagal dilakukan.

3.1.2 Keberhasilann Boris Johnson Melalui Stormont Veto

Setelah terpilih sebagai Perdana Menteri UK yang baru, Boris Johnson Melakukan perubahan besar dengan menyatakan akan melakukan brexit tanpa kesepakatan (*Withdrawal Agreement*). Hal ini ditunjukkan dengan pernyataan David Frost sebagai wakil Boris di Pertemuan Dewan Eropa yaitu apapun kondisinya UK akan meninggalkan EU pada 31 Oktober, upaya untuk mencapai kesepakatan akan tetap dilakukan namun hambatan (terkait *backstop*) harus dihapuskan, tanpanya UK akan tetap meninggalkan EU tanpa kesepakatan (Boffey, 2019). Namun pernyataan tersebut menimbulkan tanggapan negatif dari anggota Parlemen Eropa. Guy Verhofstadt sebagai koordinator brexit Parlemen Eropa menanggapi dan menegaskan *Withdrawal Agreement* tidak akan dibuka kembali, Guy juga menyebutkan bahwa meningkatnya negosiasi brexit tanpa kesepakatan membuat Parlemen Eropa hanya dapat bersiap menghadapinya sebagai

kemungkinan terburuk dan situasi ini jauh dari ekspektasi Komisi Eropa (Boffey, 2019). Sebagai kelompok brexiteer yang berkeinginan UK segera terlepas dari EU, keputusan untuk brexit sesuai dengan waktu yang ditentukan yaitu 31 Oktober merupakan pilihan terbaik bagi Boris Johnson.

Pilihan tersebut menandakan bahwa Perdana Menteri UK tidak akan menunda kepergian UK dari EU baik dengan atau tanpa kesepakatan. Sehingga untuk melancarkan strateginya, Boris memutuskan untuk melakukan tindakan prorogasi yaitu pembekuan Parlemen (Sebayang, 2019). Penulis mengartikan bahwa alasan Boris melakukan aksi tersebut karena kehadiran Parlemen UK yang menghambat brexit dengan voting yang dilakukan seperti yang terjadi pada kepemimpinan Theresa May. Keseriusan Boris tampak ketika meminta Ratu UK menyetujui prorogasi Parlemen yang akhirnya diberikan izin. Pembekuan Parlemen diizinkan pada 28 Agustus dimana periode pembekuan akan dilakukan sejak 2 hingga 14 Oktober, dua minggu sebelum keputusan resmi brexit (Sebayang, 2019). Menanggapi tindakan Boris Johnson yang ekstrem ini MA UK menyatakan ketidaksetujuannya. MA menyebut pembekuan ini bukanlah suatu pembekuan normal dan akan menghambat kinerja Parlemen untuk menyelesaikan tugas konstitusional hingga hari ditetapkannya brexit (BBC Indonesia, 2019). Dengan begitu, John Bercow sebagai ketua Majelis rendah memerintahkan pihak yang bersangkutan kembali mempersiapkan sidang dan Parlemen akan kembali berkerja pada 25 September (BBC Indonesia, 2019). Sehingga rencana yang telah dipersiapkan Boris Johnson untuk menyelesaikan brexit tanpa keterkaitan Parlemen gagal dilakukan.

Boris Jhonson perlu mengupayakan rencana lain agar brexit tercapai dengan rancangan yang kemungkinan besar tidak akan kembali ditolak Parlemen UK. Berdasarkan penelitian Claire dan Charles tahun 2020 dengan judul *Brexit and the Irish border issue : from May's deal to Johnson's deal*, penulis menemukan *side payments* yang diajukan Boris Jhonson sehingga berhasil memperbesar winset negosiasi di Level I dan Level II. Melalui pertemuan Jhonson dengan Leo Varadkar sebagai Perdana Menteri Irlandia pada 10 Oktober 2019 menjadi titik balik dalam negosiasi, keduanya melakukan diskusi dengan menemukan jalan menuju kesepakatan (Claire & Charles, 2020). Keberhasilan tersebut terlihat saat pertemuan Komisi Eropa di Brussel yang memberikan persetujuan dan ingin melanjutkan pada langkah brexit selanjutnya. Terdapat salah satu kesimpulan dari pertemuan tersebut yang menyebutkan bahwa

“The European Council endorses the Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. On this basis, the European Council invites the Commission, European Parliament and the Council to take the necessary steps to ensure that the agreement can enter into force on 1st November 2019, so as to provide for an orderly withdrawal” (European Council, 2019).

Hasil dari pertemuan tersebut menunjukkan dukungan EU atas revisi yang dilakukan Boris Jhonson dalam ketentuan yang tertera di *Withdrawal Agreement*.

Terdapat beberapa perubahan dalam *backstop* yang diubah menjadi Protokol Irlandia dan Irlandia Utara. Perubahan terbesar yang dilakukan Boris Jhonson adalah setelah berakhirnya masa transisi maka Irlandia Utara akan

mengikuti negara bagian UK lainnya untuk meninggalkan Serikat Pabeaun EU pada bulan awal di tahun 2021 (Claire & Charles, 2020). Setelah berakhirnya masa transisi, Irlandia Utara akan mendapatkan keuntungan yang sama dengan negara bagian lainnya ketika UK melakukan perdagangan independen dengan negara lain misalnya dengan AS (Claire & Charles, 2020). Berkaitan dengan pemeriksaan di perbatasan di Pulau Irlandia, Boris Jhonson telah menambahkan alternatif lain. Sebagai kepastian tidak dilakukannya pemeriksaan maka Irlandia Utara akan mematuhi peraturan pasar tunggal EU terkait prosedur dan tarif produksi pertanian, barang, lingkungan, bantuan, dan bidang lainnya apabila melibatkan kerjasama utara dan selanta Irlandia. Sehingga hanya terdapat perbatasan secara de facto di anantara perbatasan Irlandia (Claire & Charles, 2020).

Melalui keputusan Boris Jhonson tersebut dapat dipastikan bahwa barang yang berasal dari UK ke Irlandia Utara akan memerlukan pemeriksaan. Pemeriksaan akan dilakukan di pelabuhan dan bandara sebagai konsekuensi mematuhi norma dan tarif EU (Claire & Charles, 2020). Selain itu barang yang berpindah ke Irlandia Utara akan dilakukan pemeriksaan tujuannya. Terdapat sebuah komite gabungan yang memiliki kewenangan mengidentifikasi dan menentukan apakah barang yang dikirim ke Irlandia utara berpotensi dikirim ke EU (Claire & Charles, 2020). Nantinya di Irlandia Utara akan diterapkan dua jenis tarif yaitu tarif UK dan tarif Eropa. Tarif UK diterapkan untuk produk yang masuk dari luar EU apabila tidak memasuki pasar tunggal sedangkan tarif Eropa untuk produk yang memiliki kemungkinan memasuki Republik Irlandia sesuai dengan aturan EU

sebagai cara menghindari produk berkualitas rendah yang berpotensi merusak integritas pasar tunggal (Claire & Charles, 2020)

Side payments yang dilakukan Boris Jhonson dapat penulis temukan dalam Protokol Irlandia yang dirilis oleh European Commission dalam *Article 18*. Pada *article* tersebut membahas mengenai *Democratic Consent* di Irlandia Utara;

1. *Backstop* sebagai hambatan digantikan oleh ketentuan dimana setelah berakhirnya masa transisi, keputusan Irlandia Utara tetap bergabung dengan UE atau tidak akan di alihkan pada *Members of the Legislative Assembly* dan perubahan akan terjadi apabila Majelis Stormont memahasnya.
2. Stormont mendapatkan peran penting dengan pemberian izin untuk memutuskan untuk tetap berada di pabean EU jika terjadi kegagalan negosiasi kesepakatan dagang selama masa transisi. Setelah periode empat tahun berakhir Stormont diminta melakukan pemungutan suara untuk tetap selaras dengan pabean EU sesuai kesepakatan atau tidak, dan anggota Majelis diberikan kesempatan membatalkan kesepakatan dalam waktu setiap empat atau delapan tahun.
3. Pemungutan suara Stormont dilakukan mayoritas *Members of the Legislative Assembly* termasuk dari mayoritas unionist maupun nasionalist, mayoritas tertimbang 60% dari MLA dan 40% dari masing-masing-masing serikat unionist dan nasionalist (European Commission, 2019).

Selain itu, terdapat ketentuan lain yang berubah pada revisi yang diajukan Boris Jhonson. Tidak adanya pemeriksaan atau kontrol bea cukai dan infrastruktur fisik di perbatasan Irlandia, sehingga seperti yang sebelumnya penulis sampaikan bahwa pemeriksaan tetap dilakukan untuk barang dari UK, tetapi di pelabuhan dan bandara sebagai titik masuknya dan tidak di seluruh pulau karena nantinya untuk jangka panjang seluruh prosedur masuk barang akan menggunakan sistem online sebagai deklarasi bea cukai (O'Carroll, 2019). Dalam kesepakatan perdagangan di masa depan, UK dan EU berupaya mencapai kesepakatan tarif dengan kuota tak terbatas, seluruh UK termasuk Irlandia Utara bebas menandatangani perjanjian perdagangan dimasa depan (O'Carroll, 2019).

Kemudian juga terdapat ketentuan mengenai hubungan timur dan barat yaitu tidak ada protokol yang menghalangi UK dan terdapat akses pasar yang tidak terbatas untuk barang dari Irlandia utara menuju pasar internal negara UK lainnya (O'Carroll, 2019). Kemudian pemberlakuan Undang-Undang EU terkait PPN di Irlandia Utara karena kekhawatiran perbedaan PPN nantinya merusak kredibilitas pasar internal dan menciptakan distorsi perdagangan, serta pasar tunggal listrik di Pulau Irlandia yang membuat Irlandia Utara maupun Republik Irlandia mendapatkan pasokan listrik EU (O'Carroll, 2019).

Persetujuan tersebut dikonfirmasi langsung oleh pihak-pihak yang memiliki kewenangan terhadap perjanjian *Withdrawal Agreement*. Dimana, Presiden Komisi Eropa Jean-Claude Juncker mengatakan bahwa UK dan EU telah menyetujui isi kesepakatan brexit terbaru. Juncer menyatakan bahwa

"Where there is a will, there is a deal - we have one! It's a fair and balanced agreement for the EU and the UK and it is testament to our commitment to find solutions. I recommend that (EU summit) endorses this deal" (Herman, 2019).

Begitu pula Boris Johnson yang mengonfirmasinya

"We have a great new deal that takes back control " (Herman, 2019).

Ketentuan yang tercantum dalam Protokol terkait Pulau Irlandia yang telah berubah tersebut disetujui UK dan EU pada 17 Oktober 2019 dalam *EU summit* (Ilahi, 2021). Penawaran kesepakatan baru yang diberikan Boris Johnson telah disetujui pihak EU sehingga *winset* EU menjadi besar. Sehingga persetujuan negosiator komisi Eropa dan UK terhadap ketentuan *Withdrawal Agreement* menunjukkan bahwa negosiasi dalam Level I telah tercapai.

Strategi *side payment* yang diberikan Boris Jhonson berhasil mampu mempertahankan *winset* EU tanpa memperkecil *winset* domestik UK. Hal ini terbukti dari rancangan *Withdrawal Agreement* yang telah di revisi sedemikian rupa oleh Boris Johnson kembali dinegosiasikan kepada Komisi EU. Persetujuan yang diberikan EU terkait kesepakatan tersebut akan dibawa dalam negosiasi domestik Parlemen UK untuk di ratifikasi sebagai syaratnya. *Win-set* domestik tidak berkurang sebab, setelah dilakukannya pemungutan suara di *House of Commons*, akhirnya RUU *Withdrawal Agreement* diterima positif. Pembacaan kedua pada Desember 2019 di *House of Commons* mendapat 358 suara yang menyetujui RUU Uni Eropa *Withdrawal Agreement* dari 234 yang menolak (Walker, 2021). Setelah mendapatkan *royal assent* dari ratu UK, *Withdrawal agreement* ditandatangani oleh negosiator kedua pihak yaitu Presiden Charles Michel, Ursula von der Leyen,

Perdana Menteri Boris Johnson mendatangi dokumen pada 24 Januari 2020 (European Commission, 2023). Ketika dokumen *Withdrawal Agreement* telah ditandatangani hasil akhir kesepakatan ini hanya menunggu persetujuan Parlemen EU. Keputusan itu didasari oleh perubahan isi dari *withdrawal agreement* yang lebih menguntungkan UK daripada sebelumnya.

Penantian panjang menuju keberhasilan *Withdrawal Agreement* telah mencapai titik akhir. Pada tanggal 29 Januari 2020 Parlemen Eropa yang melakukan pemungutan suara menyetujui *Withdrawal Agreement* melalui prosedur tertulis dan menyertakan kesimpulan perjanjian atas nama EU (European Commission, 2023). Keputusan Ratifikasi juga diberikan UK melalui pemberitahuan kepada Dewan Uni Eropa kemudian sehari setelahnya Komisi EU turut meratifikasi *Withdrawal Agreement* (European Council, 2023). Melalui *Press release Council of EU* pada 31 Januari 2020 brexit resmi dilakukan bersamaan dengan pemberlakuan *Withdrawal Agreement*, keanggotaan UK di EU juga telah berakhir dan dianggap sebagai negara ketiga (EU Press release, 2020). Keberhasilan *Withdrawal Agreement* tersebut akan memastikan brexit secara tertib dan akan melindungi hak-hak warga negara, penyelesaian keuangan, masa transisi, pemerintahan dan isu-isu pemisahan lainnya, serta protokol Siprus, Gibraltar, serta perbatasan Republik Irlandia dan Irlandia Utara yang menjadi penghambat.

Pemaparan sebelumnya relevan dengan poin dalam teori *Two Level Games* di ranah internasional atau Level I. Pada level ini perwakilan negara atau negosiator UK dan EU saling melakukan perundingan isi dari kesepakatan yang diajukan

sebagai kepentingan negara. Seperti yang disebutkan Putnam bahwa kedua negara membawa *win-set* mereka untuk dinegosiasikan dan dijadikan sebagai kepentingan bersama (Putnam, 1988). Dalam kasus *withdrawal Agreement*, pihak EU membawa *winset* yakni negosiasi kesepakatan dagang dan mencegah terjadinya perbatasan keras di Irlandia Pasca brexit sama halnya dengan UK. Pada perundingan awal di era kepemimpinan Theresa May pada Level I telah mencapai kesepakatan sementara dengan EU. Namun saat dilakukan negosiasi terpisah pada Level II yaitu ranah domestik, *win-set* UK menjadi kecil karena strategi negosiator “*side payment*” yang digunakan Theresa May berupa opsi *backstop* (UK tetap berada di pabean EU bahkan setelah masa transisi berakhir) tidak dapat memenuhi kepentingan nasional UK yang tidak ingin membedakan Irlandia Utara dari negara bagian UK lainnya.

Berbeda dengan “*side payment*” yang ditawarkan May, situasi yang mendesak dan waktu singkat membuat Boris Jhonson memikirkan penawaran serupa dengan sedikit perubahan. Perbedaan ini terletak pada pemberian peran Irlandia Utara yaitu Majelis Stormont untuk menentukan masa depannya setelah masa transisi brexit selesai. Protokol Irlandia yang sebelumnya mencantumkan *backstop* diganti dengan ketentuan bahwa Irlandia Utara akan tetap mengikuti Pabean EU dan beberapa ketentuan lainnya seperti negosiasi kesepakatan dagang selama mendapatkan konsensus majelais yang sebelumnya telah penulis jelaskan dalam kesepakatan baru yang ditawarkan Boris Johnson.

Dengan kesepakatan baru tersebut, pihak EU telah menyatakan persetujuannya melalui Presiden Komisi Eropa Jean Juncker. Setelah negosiasi dengan Level I berhasil dilakukan kemudian negosiasi terpisah dilakukan dengan pihak domestik UK. Perubahan *side payment* yang diberikan Boris Johnson memperbesar *winset* domestik karena mendapatkan dukungan saat ratifikasi domestik yang menandakan telah tercapainya kepentingan UK. *Winset* dapat dikatakan sebagai kepentingan dua pihak yang bernegosiasi, sehingga ketika kepentingan EU dan UK sama besar disebut sebagai kepentingan bersama. Hal ini sesuai dengan Pendapat Putnam bahwa kedua negara membawa *Win-Set* masing-masing untuk dilakukan negosiasi agar dapat dijadikan kepentingan bersama (Putnam, 1988, p. 436) Kepentingan bersama tersebut penulis artikan sebagai *winset* yang saing tumpang tindih sehingga *Withdrawal agreement* antara EU dan UK dapat tercapai.

Tercapainya *Withdrawal agreement* di Level I tersebut tidak terlepas dari adanya peran pihak domestik UK. Beberapa indikator domestik dapat mempengaruhi kepentingan yang dibawa dalam ranah internasional. Maka keberhasilan kesepakatan internasional dapat dilihat dari faktor domestiknya pada pembahasan selanjutnya

3.2 Keberhasilan ratifikasi “*Withdrawal Agreement*” di domestik United

Kingdom

Setelah negosiasi internasional antara Perdana Menteri UK dengan Komisi EU mencapai kesepakatan sementara pada 17 Oktober 2019, maka akan dilakukan

proses negosiasi dengan domestik. Perdana Menteri sebagai negosiator selalu kesulitan mengalahkan mosi yang didukung mayoritas anggota parlemen dari partai. Kekhawatiran terjadinya brexit tanpa kesepakatan karena kalah saat dilakukannya *Meaningfull vote* untuk memproses ratifikasi membuat beberapa partai mengajukan mosi penundaan hingga Rancangan Undang-Undang untuk melaksanakannya disahkan. Keberhasilan Oliver Letwin mengamandemen dengan dukungan 322 suara membuat Boris Johnson harus meminta perpanjangan Periode Pasal 50 kepada EU menurut Undang-Undang Benn dan mengadakan pemilihan pada 12 Desember 2019 (Stewart & Proctor, 2019). Permintaan resmi yang tidak ditandatangani untuk menunda brexit hingga 31 Januari 2020 dikirim Johnson kepada Donald Tusk disertai dengan surat pribadi yang ditandatangani sebagai penjelasan atas permintaan tersebut (R. Mason, 2019). Dengan situasi ini, UK hanya dapat menunggu tibanya waktu pemilihan dan kepastian dari EU untuk menyetujui atau tidaknya penundaan tersebut.

Namun pihak EU menyebutkan bahwa tidak akan memberikan keputusan pada Parlemen EU sebelum UK mencapai kesepakatan. Hal ini dinyatakan oleh korespondensi EU yaitu Adam Fleming bahwa Parlemen Eropa akan memberikan suara terhadap *Withdrawal Agreement* ketika kesepakatan tersebut tidak dapat dimodifikasi di Westminster (C. Mason, 2019). Dapat disimpulkan dari pernyataan tersebut Paelemen EU tidak akan memutuskan meratifikasi sebelum Parlemen UK memberikan keputusannya. Selanjutnya menanggapi perpanjangan Pasal 50 yang diajukan oleh Boris Johnson, *European Council* menyatakan keputusannya mengenai sesuai dengan Pasal 50 (3) terkait niat UK menarik diri dari EU,

pepanjangan waktu akan dibeikan hingga 31 Januari 2020 untuk memberikan waktu agar *Withdrawal Agreement* diratifikasi di Parlemen UK (European Commission, 2023).

Keputusan yang diambil dengan suara bulat Dewan Eropa melalui prosedur tertulis dan persetujuan UK adalah keluar pada 1 Desember 2019 atau 1 Januari 2019 apabila perjanjian diratifikasi kedua pihak (European Commission, 2023). Setelah memberikan perpanjangan waktu Charles Michel sebagai Presiden EU menyatakan sangat jelas dan siap terkait brexit (CNN Indonesia, 2019)). Berdasarkan keputusan tersebut EU setelah mempersiapkan proses brexit dan menunggu keputusan pemungutan suara Parlemen UK. Dengan begitu pertemuan di Level I telah dilaksanakan EU dan UK dan diskusi akan dilanjutkan dalam ranah domestik negara pada Level II secara terpisah. Sesuai dengan pernyataan Putnam “*Separate discussions within each group of constituents about whether to the regulations; call that Level II*”.

Perjanjian internasional tentunya memerlukan ratifikasi negara terkait untuk berlaku secara hukum di negaranya. Maka diperlukan keterlibatan pihak domestik untuk melakukan ratifikasi atas perjanjian yang telah disepakati secara internasional. Hal ini relevan dengan teori yang dipaparkan Putnam bahwa dalam penjelasan *Two Level Game*, dimana ranah domestik atau Level 2 perihal ratifikasi dalam negeri dapat dicapai setelah tercapainya negosiasi Level 1 dalam ranah internasional (Putnam, 1988). Perkembangan negosiasi domestik UK terkait rancangan “*Withdrawal Agreement*” membutuhkan proses yang panjang serta banyak pihak yang terlibat. Pada Level 2 ini, keberhasilan UK dapat terjadi ketika

Parlemen UK memberikan persetujuan ratifikasi. Sebelum mencapai keberhasilan ratifikasi pada era Boris Johnson, Theresa May telah melakukan upaya negosiasi domestik. Namun gagal memperoleh *winset domestik* dari Parlemen maupun pihak domestik lainnya. Maka untuk menilik penyebab keberhasilan pada era Boris Johnson dapat menggunakan ukuran *win-set* dalam negeri seperti Distribusi Kekuasaan, Preferensi, Koalisi dan Institusi Politik.

3.2.1 *Distribusi Kekuasaan, Preferensi dan Koalisi Domestik UK*

Distribusi kekuasaan, Preferensi dan koalisi level II menjadi satu kelompok indikator yang memiliki peran penting dalam proses pengambilan keputusan aktor domestik UK untuk meratifikasi *Withdrawal Agreement*. Maka, distribusi kekuasaan, preferensi dan koalisi domestik dianalisis lebih akurat dan mendalam berdasarkan aktor yang mendominasi proses tercapainya *Withdrawal Agreement* sebagai kesepakatan yang mengatur hubungan UK dan EU setelah brexit diresmikan.

3.2.1.1 *Distribusi Kekuasaan*

Distribusi kekuasaan memberikan pengaruh yang besar dalam proses ratifikasi sebuah perjanjian internasional (Khoirina, 2021). Sesuai dengan pernyataan tersebut pihak legislatif memiliki kewenangan dalam hal ratifikasi, mengawasi serta melakukan kontrol terhadap kerja pihak eksekutif atau pemerintah, apabila eksekutif memiliki pengaruh yang besar pada legislatif tentunya ratifikasi perjanjian internasional akan mudah tercapai. Merujuk pada distribusi kekuasaan di UK, parlemen memiliki peran utama untuk menyetujui

ratifikasi perjanjian internasional. Parlemen memiliki peran besar yang dapat mempengaruhi setiap keputusan yang dikeluarkan Pemerintah (Perdana Menteri) untuk menyelesaikan *Withdrawal Agreement*. Hal ini disebabkan karena salah satu fungsi utama parlemen yaitu membuat serta mengubah Undang-Undang (UK Parliament, 2024). Merujuk pada fungsi tersebut ratifikasi perjanjian internasional sangat berkaitan dengan bagaimana Parlemen UK dalam melaksanakan mekanisme ratifikasi.

Sebenarnya Pemerintah juga memiliki andil dalam meratifikasi perjanjian internasional namun dalam *Withdrawal Agreement* tidak dapat diterapkan. Pemerintah UK memiliki tanggung jawab dalam melakukan perundingan, penandatanganan, dan meratifikasi perjanjian internasional yang melibatkan UK di dalamnya (Lang, 2017). Dalam pengaturan konstitusional UK secara umum Menteri dapat membuat dan mengakhiri perjanjian tanpa bantuan Parlemen, namun Menteri tidak memiliki hak menggunakan kekuasaan mereka jika berdampak pada perubahan Undang-Undang domestik di UK kecuali Parlemen memberikan persetujuannya (Lang, 2017). Pemberitahuan Penarikan diri dari perjanjian Uni Eropa (*Miller Case*) menjadi perhatian sebab Perjanjian Uni Eropa merupakan sumber hukum domestik dan berkaitan dengan hak-hak domestik yang tidak dapat diubah Menteri dengan hak prerogatifnya saja (Lang, 2017). Ketentuan tersebut didasarkan oleh keputusan Mahkamah Agung dalam *Miller Case* dimana Pemerintah tidak dapat membuat perubahan besar dalam aturan konstitusi negara tanpa kewenangan Parlemen (Lang, 2017). Berdasarkan prinsip tersebut *Withdrawal Agreement* akan menciptakan beberapa ketentuan yang menciptakan perubahan di

UK seperti adanya *Common Provisions, Financial Settlement, Transition*, dan beberapa protokol seperti Siprus, Gibraltar dan Irlandia dengan Irlandia Utara sehingga membutuhkan pertimbangan Parlemen UK dalam menyepakatinya.

Ratifikasi merupakan konfirmasi atas penandatanganan perjanjian internasional sebagai pernyataan resmi suatu negara untuk terikat dalam perjanjian internasional tersebut (Indrawati, 2020). Keterikatan negara dalam suatu perjanjian dapat diartikan dengan kewajiban negara untuk melaksanakan hal-hal yang tercantum di dalamnya. Kewajiban negara dalam pelaksanaan suatu tindakan sangat berkaitan dengan hukum atau Undang-Undang sebagai pedoman yang mengatur kehidupan bernegara. Parlemen UK memiliki otoritas hukum tertinggi yang dapat membuat atau mengakhiri suatu Undang-Undang karena adanya Kedaulatan Parlementer yang merupakan prinsip konsitusi UK (UK Parliament, 2024). Berkaitan distribusi kekuasaan dalam hal ratifikasi *Withdrawal Agreement*, tentunya Parlemen UK memiliki pengaruh besar untuk memberikan persetujuan atau tidak.

Pada perjanjian *Withdrawal Agreement* tentunya membutuhkan perubahan Undang-Undang dalam negeri karena brexit membuat perubahan sehingga aturan dalam negeri juga otomatis akan berubah. Fakta tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan legislatif lebih besar daripada eksekutif dalam hal ratifikasi *Withdrawal Agreement*. Sehingga melihat dari faktor distribusi kekuasaan tersebut, indikator ini memperkecil *win-set* domestik. Namun pada kenyataannya, Boris Jhonson sebagai negosiator melakukan upaya untuk meyakinkan Parlemen terkait isi kesepakatan dengan menghapus ketentuan *backstop* dalam *Withdrawal Agreement* sehingga

mempengaruhi ukuran *win-set* menjadi lebih besar dengan persetujuan untuk ratifikasi yang diberikan Parlemen pada penjelasan keberhasilan Boris Jhonson yang telah penulis analisis sebelumnya.

3.2.1.2 Preferensi

Preferensi merupakan kecenderungan dimana isu-isu menjadi prioritas dalam proses pembentukan kesepakatan internasional sesuai dengan tuntutan yang ada dalam negeri (Khoirina, 2021). Sesuai dengan makna tersebut, apabila kesepakatan dihasilkan berdasarkan preferensi dalam negeri maka *win-set* akan lebih besar sehingga lebih mudah melakukan keputusan ratifikasi. Dalam pembentukan kesepakatan *Withdrawal Agreement* kondisinya telah sesuai dengan tuntutan atau preferensi yang ada di masyarakat UK khususnya pada negara bagian Irlandia Utara yang terdampak setelah referendum brexit. Hal ini bermula ketika referendum brexit terjadi dan berakhir pada keputusan keluarnya UK dari EU. Brexit tidak sekedar memisahkan UK dari EU tetapi juga mengakibatkan konflik perbatasan di Irlandia kembali diperbincangkan. Muncul kekhawatiran masyarakat Irlandia ketika brexit dilakukan dan berakhir tanpa kesepakatan akan memicu gejolak politik dan ekonomi.

Pada awalnya Irlandia terpecah menjadi dua bagian yaitu kelompok *unions* yang cenderung mendukung kerajaan Inggris dan kelompok republik yang menginginkan kemerdekaan (Ilahi, 2021). Hingga akhirnya perang berakhir terjadi pembagian wilayah Irlandia Utara (bagian UK) dan Republik Irlandia yang memisahkan diri (negara anggota EU) kemudian menciptakan perbatasan

sepanjang 310 mil dan memunculkan kesepakatan bilateral *Common Travel Area* (Ilahi, 2021). Dengan CAT memungkinkan kedua negara dapat melintas tanpa menggunakan paspor dan bebas menggunakan dua diwarganegaraan, namun kesepakatan mulai terganggu dengan adanya “*The Troubles*” (Ilahi, 2020). *The Troubles* muncul dari demonstrasi di Irlandia Utara dan meluas menjadi konflik golongan antara penganut Protestan yang pro UK dengan golongan Katolik yang pro Republik Irlandia sehingga Irlandia Utara meminta bantuan UK menempatkan tentaranya di perbatasan (Ilahi, 2021). Namun, keputusan tersebut memperparah keadaan karena konflik menimbulkan korban.

Setelah Inggris yang berperan di Irlandia utara memutuskan membentuk pos bea cukai dan rute pelintasan barang di perbatasan justru memicu konflik horizontal. Akhirnya konflik dapat diakhiri dengan adanya Perjanjian Belfast yang ditandatangani 10 April 1998 (Ilahi, 2021). Melalui regulasi tersebut pada perbatasan antara Republik Irlandia dan Irlandia Utara tidak diadakan pos pemeriksaan sesuai dengan kebijakan *Four Freedom Movement* yang diterapkan EU atau kebebasan keluar dan masuk pada dua sisi perbatasan (Ilahi, 2021). Namun, dengan adanya brexit ketentuan tersebut akan berubah dan mampu memicu konflik kembali. Ketika UK sudah tidak berada dalam regulasi EU yang menerapkan *Four Freedom Movement*, nasib Irlandia Utara sebagai bagian dari UK menjadi taruhannya. Sehingga isu ini menjadi tuntutan domestik untuk membentuk kesepakatan brexit (*Withdrawal Agreement*) sebagai upaya mempertahankan Perjanjian Belfast. Kegagalan *withdrawal agreement* pastinya akan membentuk perbatasan keras antara Irlandia Utara dan Republik Irlandia. Maka dengan

terciptanya kesepakatan yang mengatur brexit permasalahan ini dapat kembali dipertimbangkan dan dicarikan solusinya.

Adanya kerugian yang besar dari perbatasan keras di Irlandia membuat keputusan *Cost no Agreement* pada *Withdrawal Agreement* menjadi besar sehingga berakibat pada *Win-set* domestik yang besar pula guna mengurangi kerugian yang ditimbulkan karena tidak melakukan ratifikasi. Argumentasi tersebut sesuai dengan teori Putnam bahwa keuntungan dan kerugian dari sebuah kesepakatan internasional menjadi pertimbangan untuk melakukan ratifikasi (Putnam, 1988, pp.442-448). Hal ini akan berkaitan dengan pertimbangan untuk meratifikasi kebijakan. Karena tanpa ratifikasi *Withdrawal Agreement* kerugian yang didapat UK akan jauh lebih besar karena mempertaruhkan Irlandia Utara dan memperkecil kemungkinan adanya negosiasi terkait kesepakatan dagang baru selama masa transisi brexit.

3.2.1.3 Koalisi

Koalisi merupakan tindakan gabungan yang dilakukan politisi sebagai pihak penuntut guna memperoleh kekuatan untuk menekan serta mengontrol pemerintah (Khoirina, 2021). Maka koalisi dapat dikatakan sebagai golongan yang berperan memberikan kritik dan menekan setiap keputusan yang dilakukan pemerintah seperti halnya ratifikasi *Withdrawal Agreement*. Adanya peran partai politik dalam suatu negara sangat memberikan pengaruh terhadap kebijakan pemerintah. Seperti halnya pengaruh partai oposisi UK yaitu partai buruh dalam menekan kesepakatan brexit untuk mencegah brexit no-deal. Penekanan Partai Buruh diakibatkan oleh

keputusan Boris Jhonson untuk membekukan Parlemen UK dengan izin ratu . Dimana, pembekuan Parlemen diizinkan pada 28 Agustus dimana periode pembekuan akan dilakukan sejak 2 hingga 14 Oktober, dua minggu sebelum keputusan resmi brexit (CNBC,2019). Pembekuan yang dilakukan mendekati keputusan brexit tersebut memiliki arti bahwa Boris Jhonson secara nyata menjalankan rencana brexit *no-deal*. Namun tindakan tersebut dikecam oleh Mahkamah Agung UK karena akan mencederai konstitusi. Sehingga, John Bercow sebagai ketua Majelis rendah memerintahkan pihak yang bersangkutan kembali mempersiapkan sidang dan Parlemen akan kembali berkerja pada 25 September (BBC 2, 2019). Tindakan MA ini merupakan peluang bagi Partai Buruh untuk menggagalkan rencana brexit no-deal yang disuarakan Jhonson.

Jeremy Corbyn sebagai ketua partai buruh akan melakukan pencegahan melalui proses parlementer. Corbyn menyebutkan bahwa akan menghentikan Jhonson dengan proses parlementer untuk menghasilkan legislasi sebagai pencegahan brexit no-deal, selain itu Corbyn juga berpendapat bahwa no-deal akan menyebabkan kerusakan lapangan pekerjaan dan ekonomi UK (Dante, 2019). Sebagai kelanjutan aksi tersebut, Hilary Benn sebagai anggota partai buruh berdasarkan aspirasi oposisi dan anggota parlemen backbench menerbitkan RUU yang berisi apabila pada 19 Oktober withdrawal agreement tidak disepakati atau tidak mencapai deal dalam Parlemen maka, Perdana Menteri wajib meminta perpanjangan waktu hingga 31 Januari 2020 (Taylor, 2019). Tidak hanya dari partai oposisi yang menentang keputusan no-deal Boris Jhonson, bahkan dari partainya sendiri yaitu konservatif.

Beberapa anggota dari parlemen konservatif memberikan dukungannya terhadap RUU Benn. Salah satunya Oliver Letwin yang mendukung RUU Benn, bahkan memenangkan mosi dengan dukungan 21 anggota parlemen dari partai konservatif (Walker, 2019). Selain itu terdapat Phillip Lee yang beralih dari Partai Konservatif ke Demokrat Liberal sehingga mengurangi mayoritas pendukungnya. Lee menyatakan bahwa

“This Conservative government is aggressively pursuing a damaging Brexit in unprincipled ways. It is putting lives and livelihoods at risk unnecessarily and it is wantonly endangering the integrity of the United Kingdom (Merrick, 2019).

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa pemerintahan Boris Jhonson yang agresif (dengan brexit tanpa kesepakatan) dapat merugikan masyarakat dan pekerjaan serta integritas UK.

Koalisi yang akhirnya terbentuk untuk menekan Boris Jhonson melakukan No.-deal brexit dapat dikatakan berhasil. Keberhasilan tekanan koalisi berasal dari amandemen dari Letwin yang mendapatkan suara 322 yang berarti Boris harus meminta perpanjangan waktu kepada EU sesuai dengan Undang-Undang Benn (Stewart & Proctor, 2019). Dengan Undang-Undang tersebut sebagai pencegahan brexit tanpa kesepakatan, Boris Jhonson mengirim surat kepada Donald Tusk untuk menunda brexit hingg 31 Januari 2020 untuk mencapai kesepakatan di Parlemen UK (R. Mason, 2019). Akhirnya dengan tekanan yang dilakukan koalisi *Meaningfull vote* dapat ditunda untuk membuat Boris Jhonson gagal melakukan brexit tanpa kesepakatan seperti yang diinisiasikan pada awal menjabat sebagai Perdana Menteri UK. Sesuai dengan pendapat Putnam bahwa ukuran *winset*

bersifat relatif berdasarkan kekuatan Isolasionist dan internasionalist terhadap kerjasama internasional (Putnam, 1988). Hal ini terjadi dalam Koalisi UK yang mana lebih memiliki kekuatan internasional yang besar atau cenderung mendukung kerjasama internasional. Dimana dengan kerjasama itu akan melindungi kepentingan nasional UK terkhusus dalam perekonomian.

3.2.2 *Institusi Politik Domestik UK*

Besar maupun kecilnya ukuran *win-set* UK dalam perjanjian *Withdrawal Agreement* dengan EU juga dapat dijelaskan dengan indikator institusi politik dalam negerinya. Hal ini sesuai dengan pernyataan Putnam bahwa segala bentuk praktek dan kebiasaan politik turut memberikan pengaruh ukuran keberhasilan *win-set* ((Putnam, 1988). Pada proses ratifikasi perjanjian internasional, mekanisme atau prosedur yang telah menjadi kesepakatan bersama dalam institusi politik yang berwenang dalam suatu negara akan memberikan pengaruh besar dalam pelaksanaannya (Khoirina, 2021). Dalam praktek politik di UK, Parlemen memiliki peran besar yang dapat mempengaruhi setiap keputusan yang dikeluarkan Pemerintah. Hal ini disebabkan karena salah satu fungsi utama parlemen yaitu membuat serta mengubah Undang-Undang (UK Parliament, 2024). Merujuk pada fungsi tersebut ratifikasi perjanjian internasional sangat berkaitan dengan bagaimana Parlemen UK dalam melaksanakan mekanisme ratifikasi.

Melalui alur ratifikasi di UK penulis dapat menjelaskan bagaimana keberhasilan ratifikasi *Withdrawal Agreement* UK dengan EU berdasarkan institusi politik UK. Konstitusi setiap keputusan yang memiliki dampak perubahan besar dan mengubahnya Undang-Undang nasional membutuhkan persetujuan Parlemen,

sehingga dalam kasus *Withdrawal Agreement* dengan keluarnya UK dari Perjanjian Uni Eropa maka akan mengubahnya bagaimana UK berhubungan dengan negara-negara anggota Uni Eropa terlebih Perjanjian tersebut telah menjadi hukum nasional UK. Maka sesuai dengan *Miller case* yang sebelumnya telah dijelaskan ratifikasi *withdrawal agreement* membutuhkan persetujuan Parlemen sebagai pengesahan terhadap Undang Undang baru.

Parlemen UK memiliki tiga elemen utama yaitu House of Commons, House of Lords dan The Monarchy (UK Parliament, 2024). Sesuai dengan “*European Union Withdrawal Act 2018*”, pada pasal 13 menyatakan bahwa ratifikasi tidak dapat dilakukan kecuali terpenuhinya empat syarat utama yaitu, salinan *Withdrawal Agreement* yang dinegosiasikan dan Kerangka Hubungan Masa Depan diberikan pada House of Commons dan House of Lords dengan pernyataan kesepakatan politik telah tercapai, Kemudian, *House of Commons* berdasarkan mosi Menteri telah memberikan persetujuan atas dokumen yang disampaikan (*Meaningful Vote*), *House of Lords* berkesempatan “mencatat” dokumen dan Undang-Undang Parlemen selanjutnya untuk melaksanakan Perjanjian Penarikan telah disahkan (EU Withdrawal Act,2018).

Perjalanan ratifikasi “*Withdrawal Agreement*” UK tersebut dimulai ketika 26 Juni 2018 RUU Penarikan Uni Eropa telah mendapatkan persetujuan Kerajaan atau “*Royal Assent*” dan menjadi Undang-Undang Parlemen “*European Union Withdrawal Act 2018*” (Walker, 2021). Maka proses perundingan akan kembali dilanjutkan dengan Uni Eropa untuk mencapai kesepakatan “*Withdrawal Agreement*”. Proses negosiasi pada Level Pertama telah dilaksanakan dengan

adanya kesepakatan sementara. Dimana 14 November 2018, Tim negosiasi *United Kingdom* dan *European Union* mencapai kesepakatan bahwa keberangkatan UK dari UE akan dilaksanakan pada 29 Maret 2019 dengan memaparkan isi *Withdrawal agreement* dan Politik deklarasi (Walker,2021). Sehingga Negosiasi akan dilanjutkan pada tahapan kedua yaitu negosiasi domestik dalam hal ini melibatkan Perdana Menteri dan Parlemen UK.

Parlemen UK mengadakan perdebatan lima hari untuk membahas *Withdrawal Agreement* dan hubungan UK-UE dimasa depan. Perdebatan tersebut justru mengakibatkan penundaan dalam “*Meaningfull vote*” oleh Perdana Menteri. Ketika mosi disahkan pada 5 Desember 2018 di *House of Commons*, Pemerintah menerbitkan nasihat hukum Jaksa Agung pada kabinet terkait Protokol Irlandia dan Irlandia Utara serta dampak hukum “*Withdrawal Agreement*” yang dinegosiasikan dengan Uni Eropa pada 14 November 2018 (Walker, 2021). Theresa May menyatakan bahwa perdebatan yang telah mereka lakukan terhambat oleh isu Irlandia Utara sehingga pemungutan suara akan diundur karena akan menghasilkan penolakan signifikan,

Setelah menyatakan jaminan terkait protokol Irlandia Utara dengan UE, Perdana Menteri melanjutkan “*Meaningfull vote*”. Debat yang dilaksanakan pada 15 Januari 2019 membuat Pemerintah mengalami kekalahan dengan 230 suara menolak dari 430 suara yang ada (Walker,2021). Penolakan tersebut ditentang May dengan mengaitkan referendum yang telah diputuskan masyarakat, dan keadaan ini ditanggapi pemimpin oposisi dengan mengajukan mosi tidak percaya. Voting pada mosi tidak percaya tersebut dimenangkan oleh Perdana Menteri dengan 325 suara

sehingga digunakan untuk membuat pemaparan “Plan B” kepada *House of Commons* untuk menyelesaikan isu pertentangan (Walker,2021). Setelah “*Meaningfull vote*” kedua dan ketiga kembali gagal dalam debat dengan Parlemen, Theresa May meminta perpanjangan waktu kepada Uni Eropa.

Berdasarkan alur tersebut, permasalahan kegagalan tersebut terletak pada beberapa poin draft perjanjian yang menimbulkan polemik dalam Parlemen Inggris dan Theresa May juga belum mampu mencari solusi alternatif yang mendorong anggota Parlemen menyetujui ratifikasi . Pada Penelitian As’ari terkait penundaan Brexit, Perjanjian Belfast atau *Good Friday Agreement* tahun 1998 antara Inggris Raya dan Republik Irlandia menjadi salah satu alasannya. Perjanjian tersebut melarang adanya segala bentuk pos pemeriksaan baik itu bea cukai sehingga dengan adanya brexit kontur keterbukaan politik di area tersebut akan terancam karena perbatasan wilayah negara anggota Uni Eropa dan non-anggota atau *hard border* (As’ari, 2022).

Kemudian Penolakan *backstop* yaitu Protokol Irlandia utara yang terkait jaminan hak individu, dan *Common Travel Area*. Connolly dan Doyle, 2019 menyatakan bahwa permasalahan tersebut dapat diselesaikan dengan solusi yaitu seluruh Inggris Raya (Wales, Inggris, Skotlandia dan Irlandia Utara) tetap berada dan mematuhi aturan Pasar Tunggal dan Serikat Pabean Eropa dalam periode tertentu meskipun telah keluar dari keanggotaan Uni Eropa atau merujuk pada *Irish Border Sea* yaitu hanya Irlandia Utara yang tetap dalam Pasar Tunggal dan Serikat Pabean Eropa meskipun tetap dalam wilayah teritori Inggris Raya (As’ari,2022). Sebagai perdana Menteri Inggris dan penanggulangan brexit Theresa May

memutuskan untuk memiliki opsi Backstop Irlandia Utara untuk menyelesaikan brexit dan *Withdrawal Agreement*.

Kesepakatan Internasional yang bersifat sementara telah dilakukan Theresa May dengan Uni Eropa namun, pada ratifikasinya Theresa May membutuhkan persetujuan dari Parlemen. Solusi Backstop dalam rancangan *Withdrawal Agreement* telah disetujui Uni Eropa dengan Theresa May melalui opsi Backstop Irlandia Utara. Namun, Keputusan Backstop dalam *withdrawal Agreement* akan diterapkan pada akhir masa transisi brexit yaitu akhir tahun 2020 tidak diterima oleh parlemen UK. Ketika dokumen kesepakatan politik tersebut diberikan pada Parlemen UK, mayoritas anggota Parlemen memberikan penolakan. Pada 15 Januari 2019 Partai Konservatif dan Partai DUP sebagai pendukung *Hard brexit* menolak dengan alasan akan mengganggu persatuan Inggris Raya serta kekhawatiran Inggris dalam membangun kesepakatan dagang dengan negara lain serta adanya perbedaan aturan yang akan terjadi antara Inggris Raya dengan Irlandia Utara (As'ari, 2022).

Dengan penolakan Parlemen Inggris tersebut Brexit yang gagal disetujui berakhir juga pada kegagalan ratifikasi *withdrawal agreement*. Kegagalan tersebut berdasarkan jumlah voting yaitu 432 suara memberikan penolakan dan 202 suara setuju menerima mosi yang diberikan Theresa May (Cllarke dan VOC, 2019). Kegagalan tersebut berakibat pada perpanjangan waktu negosiasi dengan Uni Eropa hingga 31 Oktober 2019. Dengan perpanjang waktu yang diberikan Uni Eropa negosiasi domestik yang dilakukan antara Parlemen Inggris dan Pemerintahan

Inggris (Perdana Menteri) tidak memberikan hasil yang positif hingga pergantian Perdana Menteri terjadi.

Kegagalan pada masa Theresa May dapat dikaitkan dengan kebiasaan atau praktik politik dalam institusi politik mereka. Parlemen memiliki kekuasaan untuk memutuskan ratifikasi dalam *Meaningfull Vote*. Ketika *vote* terhadap rancangan kesepakatan dilakukann dibutuhkan suara mayoritas anggota parlemen. Faktanya Theresa May tidak mampu memberikan kesepakatan yang sesuai dengan kehendak mayoritas sehingga berakhir dengan tidak mendapatkan dukungan, dari keadaan ini *win-setnya* menjadi kecil adan ratifikasi sulit diperoleh.

Setelah digantikan oleh Boris Johnson, proses ratifikasi dengan persetujuan Parlemen juga tidak mudah namun negosiasi domestik berakhir dengan hasil yang memuaskan. Awalnya kemungkinan Brexit dilakukan tanpa kesepakatan menandakan kegagalan ratifikasi *Withdrawal Agreement* oleh Parlemen. Meskipun dibebankan dengan kemungkinan tersebut Boris Johnson juga melakukan berbagai macam upaya untuk menyukseskan ratifikasi *Withdrawal Agreement*. Pada 17 Oktober 2019, negosiator dari Uni Eropa bersama dengan Pemerintahan Boris Johnson menyimpulkan *Withdrawal Agreement* baru, tetapi Boris Johnson menghadapi tantangan dalam mengamankan persetujuan Parlemen Inggris atas kesepakatan yang telah dibuat bersama dengan Uni Eropa tersebut (European Parliament Briefing, 2019). Pada 19 Oktober 2019 syarat yang terpenuhi hanya peletakan dokumen dan penyelenggaraan debat di *House of Lords* (UK Parliament, 2019). Anggota parlemen di *House of Commons* menahan untuk dilakukannya *Meaningfull Vote* sebagai upaya mencegah brexit tanpa kesepakatan dari Jhonson.

Perdana Menteri Boris Johnson kemudian mengirimkan surat kepada Uni Eropa untuk meminta perpanjangan periode waktu.

Penolakan terhadap *Meaningfull Vote* teerkait rancangan *withdrawal agreement* yang diajukan Boris Johnson menunjukkan bahwa “persetujuan” akan muncul ketika undang-undang pelaksanaannya telah disahkan. *Withdrawal agreement* sendiri tidak termasuk dalam bagian 2 CRAG sebagai perjanjian yang dapat dikecualikan dari peran Parlemen. Sehingga, Pemerintah perlu menggantikan ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang atau memenuhinya (UK Parliament, 2019).

Setelah revisi dilakukan Boris pada akhir Desember, Undang-Undang Uni Eropa (Perjanjian Penarikan) 2020 mendapatkan persetujuan dari kerajaan “*Royal Assent*” pada 23 Januari 2020 (UK Parliament (2), 2021). Sehingga pada 29 Januari 2020, Inggris memberi notifikasi atau pemberitahuan kepada Dewan Uni Eropa bahwa telah meratifikasi *withdrawal agreement* (European Council, 2023). Kemudian pada 30 Oktober 2019, Menteri menyetujui *European Union (Withdrawal) Act 2018 (Exit Day) (Amandement)(No.3) Regulations 2019* yang mana secara resmi mengubah “*exit day*” UK menjadi 31 Januari 2020 (Walker,2021).

Pembacaan kedua pada Desember 2019 di *House of Commons* memperoleh hasil yang positif yaitu 358 suara menyetujui RUU Uni Eropa *Withdrawal Agreement* dari 234 yang menolak. Pada bulan Januari tahun 2020, RUU Uni Eropa *Withdrawal Agreement* telah sampai dalam tahapan pemeriksaan komite dan pembacaan ketiga oleh *House of Commons* (Walker,2021). Meskipun dalam kajian

House of Lord mempermasalahkan amandemen dokumen fisik bagi negara anggota uni Eropa di UK, amandemen dihapuskan sesuai persetujuan anggotanya Parlemen. Ketika kajian telah dilakukan oleh *House of Commons* dan *House of lords, The Majesty* akan memerikan persetujuannya yang disebut “*Royal Assent*” (Parliament UK 4, 2024). Proses ratifikasi *Withdrawal Agreement* oleh UK telah diselesaikan ketika Ratu memberikan persetujuan kerajaan “*Royal Assent*” terkait Undang-Undang Uni Eropa (Perjanjian Penarikan) 2020 pada 23 Januari 2020 (UK Parliament (2), 2021). Sehingga pada 29 Januari 2020, Inggris memberikan notifikasi atau pemberitahuan kepada Dewan Uni Eropa bahwa telah meratifikasi *withdrawal agreement* (European Council, 2023). Melalui persetujuan Parlemen tersebut, pada 31 Januari 2020 UK secara resmi meninggalkan Uni Eropa dan memasuki masa transisi hingga akhir tahun 2020.

Menilik dari indikator proses ratifikasi *withdrawal agreement* dalam level II Inggris, pencapaian ukuran *win set* yang lebih besar dipengaruhi peran Parlemen UK sebagai institusi politik domestik. Mekanisme atau prosedur yang telah menjadi kesepakatan domestik suatu negara menjadi titik utama dalam kesepakatan yang akan dibawa keluar (Internasional). Melalui praktik atau kebiasaan politik Parlemen UK yaitu *House of Commons* yang dominan menyebabkan *win-set* menjadi lebih besar sebab Perdana Menteri sebagai negosiator hanya memperhitungkan tanggapan dari *Commons* sebagai fokus negosiasi domestik. Berdasarkan sistem ratifikasi yang dimiliki UK khususnya pada permasalahan *Withdrawal Agreement* sangat bergantung pada keputusan *Commons*. Parlemen UK sebenarnya tidak dapat mengubah perjanjian karena tidak ada persyaratan ataupun mekanisme umum

untuk mengawasi perjanjian ketika pemerintah sedang melakukan perundingan. Namun, kondisi tersebut hanya dilakukan ketika perjanjian yang dilakukan tidak berkaitan dengan perjanjian dengan Uni Eropa. Sedangkan dalam *Withdrawal Agreement* yang berkaitan dengan periode transisi dan hubungan masa depan UK dengan EU tentu saja akan melibatkan Parlemen. Hal ini dipastikan sebab, dengan keluarnya UK dari perjanjian EU Undang-Undang dalam negeri harus diubah dan disesuaikan. Parlemen terlibat dalam memberikan usulan dan amandemen terhadap RUU Uni Eropa terkait *Withdrawal agreement* baik selama proses negosiasi hingga pemberian persetujuan akhir.

Parlemen UK terkhusus *Commons* hanya menjadi satu-satunya pertimbangan Perdana Menteri sebagai negosiator dalam institusi politik domestik sehingga *win-set* menjadi lebih besar. Meskipun Parlemen UK didasarkan pada tiga elemen yaitu *House of Commons*, *House of Lords* dan *The Monarchy*, berdasarkan proses kebiasaan ratifikasi di UK keputusan utama ditentukan pada hasil *House of Commons*. Dalam proses ratifikasi *Withdrawal Agreement*, *House of Commons* sangat proaktif dalam setiap mosi yang diajukan Pemerintah, penolakan demi penolakan disampaikan terhadap rancangan *Withdrawal Agreement*. Meskipun kesepakatan tidak dicapai dengan mudah namun keinginan *House of Commons* dalam poin yang tercantum dalam *Withdrawal Agreement* menjadi pertimbangan utama. Pergantian negosiator dari Theresa May ke Boris Johnson hanya memperhitungkan isu utama penolakan yaitu Protokol Irlandia Utara, dari proses ratifikasi tersebut desakan hanya diberikan *House of Commons* ketika kepentingan tunggalnya tersebut tidak terpenuhi yaitu menghilangkan *backstop*. Alur ratifikasi

Parlemen dapat memberikan penolakan terhadap keputusan pemerintah yang mana disebut blok ratification. Dalam pelaksanaannya *House of Commons* memiliki kekuatan yang lebih besar daripada *House of Lords*, dimana disebutkan bahwa apabila terdapat penolakan ratifikasi dari *Lords* tetapi *Commons* menyetujuinya maka Pemerintah dapat melanjutkan ratifikasi.

The Majesty juga merupakan salah satu elemen utama Parlemen UK namun, pemberian “*Royal Assent*” dapat dikatakan sebagai keputusan simbolik. Hal ini penulis simpulkan dari proses ratifikasi *Withdrawal Agreement* dimana “*Royal Assent*” diberikan otomatis ketika rancangan *Withdrawal Agreement* telah selesai dalam kajian di dua *Houses* baik itu *House of Commons* dan *House of Lords*. Maka keputusan utama tetap menjadi ketentuan *House of Commons* untuk menyetujui ratifikasi *Withdrawal Agreement*. Merujuk alur ratifikasi *Withdrawal Agreement* di Parlemen UK, sesuai seperti pernyataan Putnam bahwa segala bentuk praktek dan kebiasaan politik negara berpengaruh pada ukuran keberhasilan *win-set*. Dominasi *House of Commons* tersebut justru memberikan *win-set* domestik yang tinggi sebab prioritas utama Boris Johnson hanya memenuhi kepentingan *House of Commons* diatas elemen Parlemen UK lainnya. Apabila institusi politik domestik UK yaitu Parlemen memiliki kekuatan yang sama besarnya akan lebih sulit untuk negosiator mencapai kesepakatan domestik karena memerlukan pertimbangan ketiga elemen.