

BAB III

PERAN GOUGH WHITLAM DALAM DUNIA POLITIK BERSAMA PARTAI BURUH SEBELUM MENJADI PERDANA MENTERI AUSTRALIA

A. Latar Belakang Kehidupan Gough Whitlam

Gough Whitlam dilahirkan di Kew, sebuah suburbia Melbourne. Ayahnya, Fred Whitlam adalah seorang pegawai negeri federal yang berdinjas sebagai Pengacara Commonwealth Crown. Keterlibatan Whitlam senior dalam masalah-masalah hak-hak asasi manusia merupakan pengaruh yang kuat terhadap anaknya. Whitlam belajar di Knox Grammar School di Sydney dan di Canberra Grammar School, dan di sana ia bersahabat dengan Francis James. Whitlam kemudian belajar hukum di Universitas Sydney. Selama Perang Dunia II ia berdinjas sebagai penerbang di Skuadron No. 13 RAAF Angkatan Udara Australia, dan mencapai pangkat letnan penerbang. Ia menyelesaikan studinya setelah perang dan diterima di pengadilan New South Wales pada 1947.

Pada 1942 Whitlam menikah dengan Margaret Dovey, anak Hakim Bill Dovey, dan memperoleh tiga orang anak laki-laki dan seorang anak perempuan.¹ Margaret Whitlam dikenal karena cerdas dan pandai mengejek seperti suaminya. Ia juga seorang pengarang yang banyak menghasilkan terbitan, dan mantan juara renang. Salah seorang anak mereka, Nicholas Whitlam menjadi bankir yang terkemuka dan tokoh yang juga kontroversial. Anak mereka yang lainnya, Tony Whitlam pernah sebentar menjadi anggota parlemen federal dan diangkat sebagai

¹ Gough Whitlam, http://www.whitlam.org/gough_whitlam
Diakses tanggal 5 Februari 2011. Pukul 22.00 WIB

hakim pada 1993 di Pengadilan Federal Australia, dan belakangan pada 1994 hakim di Mahkamah Agung ACT. Anak mereka yang ketiga, Stephen Whitlam adalah seorang bekas diplomat. Anak perempuannya, Catherine Dovey pernah menjabat di Badan Pengurangan Hukuman New South Wales. Whitlam telah menjadi pendukung masa jabatan parlementer yang tetap sejak ia menjadi anggota komite peninjauan konstitusional pada 1950-an. Whitlam menuduh Partai Buruh telah gagal dalam menuntut perubahan ini.

Whitlam pernah diangkat menjadi Queen's Counsel pada 1962 dan Companion of the Order of Australia pada 1978. Pada 2005 ia diangkat sebagai *Grand Commander* kehormatan dari *the Order of the Star of Melanesia* oleh Gubernur Jenderal Papua New Guinea. Pada 2006 ia dianugerahi Grand Cordon of the Order of the Rising Sun dari Kaisar Jepang. Whitlam adalah Fellow kehormatan dari Akademi Humaniora Australia.²

B. Sejarah dan Latar Belakang Partai Buruh Australia

Partai Buruh Australia (ALP/Australian Labour Party) adalah salah satu partai politik besar di Australia yang istimewa. Ditinjau dari sejarah politik Australia, periode berkuasanya Partai Buruh lebih pendek daripada periode kekuasaan koalisi Partai Liberal-Nasional, namun partai ini berani mengambil inovasi-inovasi baru dalam sistem politik Australia. Partai buruh tidak pernah berkoalisi dengan partai-partai mana pun, baik ketika memerintah maupun ketika

² Gough Whitlam <http://whitlamdismissal.com/whitlam/biography.shtml>
Diakses tanggal 5 Februari 2011. Pukul 22.00 WIB

berperan sebagai oposisi. Sebaliknya, Partai Liberal secara konsisten berkoalisi dengan Partai Nasional.

Partai Buruh pernah mengalami masa-masa gawat. Partai ini mengalami tiga kali perpecahan besar, yaitu tahun 1916 sehubungan dengan masalah wajib militer dalam Perang Dunia I, pada tahun 1929 sehubungan dengan pebangkangan beberapa tokoh partainya terhadap kebijakan *Premiers Plan*, dan pada tahun 1955 berkenaan dengan masalah komunisme. Partai ini pernah menjadi oposisi dalam waktu yang relative lama, yaitu sekitar 23 tahun (1950-1972). Namun berkat ketahanan diri yang kuat, partai ini mampu bangkit kembali memimpin pemerintahan. Whitlam melihat bahwa masa depan partai buruh tidak dapat tercapai dengan baik bila hanya bergantung kepada kelas pekerja kasar, Whitlam berusaha menarik suara dari kelas menengah.³ Gough Whitlam berhasil mengangkat kepercayaan diri partainya dengan memenangkan pemilu 1972. Selanjutnya antara 1983-1996, partai ini secara terus menerus memimpin pemerintahan dalam periode kepemimpinan PM Bob Hawke, yang dilanjutkan Paul Keating.

Keistimewaan lainnya adalah bahwa dalam periode-periode kekuasaannya Partai Buruh selalu menghadapi keadaan-keadaan internasional yang sulit. Kebijakan-kebijakan Partai Buruh, yang banyak menyentuh masalah-masalah internasional yang sulit waktu itu, selalu ditentang oleh oposisi dan menjatuhkan pemerintahannya, namun citra Australia di dunia internasional semakin membaik. Ketika terjadi PD I pada 1916, Pemerintah Buruh yang berkuasa mengumumkan

³ Paul Kelly, *The End of Certainty : The Story of The 1980s*, Allen & Unwin Pty Ltd, Sidney, 1992, hlm. 21

"wajib militer" bagi rakyatnya, sebagai wujud keikutsertaan Negara ini dalam front kekuatan pasukan sekutu. Ketika partai ini berkuasa lagi pada 1929, dunia dilanda depresi besar, sehingga Pemerintah Buruh harus mengambil kebijakan *Premiers Plan*, sebuah kebijakan ekonomi yang tidak popular bahkan dikalangan Partai Buruh sendiri. Antara 1941-1949, ketika partai ini berkuasa lagi, terjadi PD II. Kali ini kebijakan Partai Buruh untuk ikut serta dalam peperangan memperoleh kebijakan penuh. Dalam tahun-tahun kekuasaan sesudahnya, Pemerintah Buruh masih menghadapi beberapa krisis internasional yang sulit. Krisis minyak tahun 1973 terjadi ketika PM Whitlam berkuasa, sementara ketika PM Hawke yang dilanjutkan dengan PM Keating, antara 1983-1996, terjadi perubahan-perubahan dalam dunia internasional, termasuk di dalamnya berakhirnya perang dingin, yang mengharuskan Australia mengambil kebijakan yang sesuai dengan perubahan-perubahan tersebut.

1. Sejarah

Partai Buruh dibentuk di akhir abad ke-19, setelah terjadi suatu pemogokan besar-besaran oleh massa buruh menentang para majikan.⁴ Pada tahun 1890, periode ekonomi yang menyedihkan, yang mana terjadi perubahan politik di Australia. jatuhnya harga wool menyebabkan peternak memilih untuk mengurangi memotong tarip yang betul-betul ditentang oleh para pekerja yang bergabung dalam Serikat Buruh, pemogokan yang dilakukan oleh pekerja kapal di bulan Agustus 1890 membawa seri pemogokan dalam industri yang lainnya, termasuk

⁴ Zulkifli Hamid, *Sistem Politik Australia*, Bandung: LIP-FISIP-UI/PT Remaja Rosdakarya, 1999, hlm. 188.

wool, dimana antara majikan dan buruh, semua khawatir dengan keruntuhan umum dari kemakmuran, akibatnya sungguh kuat terhadap keadaan.

Kegagalan dari pemogokan untuk mencapai tujuan pemogokan membuat Serikat Buruh untuk mencoba strategi yang lainnya, yaitu pemilihan umum untuk dewan perwakilan Serikat Buruh untuk duduk dalam parlemen dan, mereka, memformulasikan undang-undang untuk melindungi kepentingan para pekerja (buruh). Bagian pertama strategi ini mencapai kesuksesan yang spektakuler. Partai Buruh baru ini dalam liga pemilih menang lebih dari seperempat dari kursi di majelis legislatif pada pertengahan tahun 1891, dan selalu mencapai sukses di koloni-koloni yang lainnya dalam tahun-tahun berikutnya. Pemerintahan Buruh yang pertama dalam dunia terjadi dalam jabatan yang sangat singkat di Queensland pada tahun 1899.⁵

Partai Buruh adalah partai tertua di Australia. Tidak mampu mencapai tujuan mereka melalui aksi pemogokan, para pemimpin buruh, terutama buruh pelabuhan dan pabrik wool, memutuskan untuk mendirikan partai politik yang menempatkan wakil-wakilnya di parlemen. Sejak itu, serikat-serikat buruh yang belum berpengalaman di bidang politik mengusahakan perwakilan politik langsung untuk mencapai tujuan-tujuannya.

Ketika parlemen federal mulai berkembang, Partai Buruh adalah salah satu kekuatan kecil dari tiga partai yang ada. Dua partai lainnya adalah *Protectionist*, partainya kaum liberal, dan *Free Trade*, yang menyuarakan kaum konservatif. Sekalipun kecil, Partai Buruh mampu memberikan dukungan kepada

⁵ Aitkin, Don, *Australian Political Institutions (4th Edition)*, Melbourne: Pitman Publishing, 1989, hlm.71.

pemberlakuan UU yang menguntungkan gerakan buruh. Semakin lama anggotanya di parlemen semakin besar, di mana Partai Buruh dapat memegang kekuasaan mayoritas pada pemilu 1910. Karena kebijakan-kebijakan pemerintahannya, yang selalu memberikan manfaat bagi kaum buruh, maka saat itu Partai Buruh dikenal sebagai "macan sosialis".

Prospek dominasi Partai Buruh di dalam parlemen federal diguncang oleh dua perpecahan besar. Pertama kali terjadi pada tahun 1916 sehubungan dengan masalah "wajib militer". PM Buruh, William Morris Hughes mengambil kebijakan mengenai wajib militer, yang saat itu sangat diperlukan untuk memelihara kontribusi pasukan Australia dalam PD I. Tapi tindakan PM mendapat tantangan dari dalam partai, yang menganggap kebijakan tersebut bertentangan dengan kebijakan partai, dan terutama menyinggung unsur-unsur orang Irlandia di dalam partai. Anggota-anggota partai pecah, terdapat dalam kelompok pro dan kontra wajib militer. Kelompok pro-wajib militer, yang dipelopori oleh PM Hughes, akhirnya dipecat dari partai dan bergabung dengan kelompok oposisi.⁶ Hughes beserta pengikutnya dan kelompok oposisi, berhasil menjatuhkan Pemerintahan Buruh, untuk kemudian membentuk pemerintahan baru di bawah kepemimpinan Hughes, dengan bendera Partai Nasionalis pada 1917. PM Hughes, yang semula dikenal sebagai pekerja yang rajin dan gigih bagi gerakan buruh, dan dikenang sebagai orang yang menghancurkan efektivitas kekuatan Partai Buruh, terus

⁶ L. F. Fitzhardinge, <http://adb.anu.edu.au/biography/hughes-william-morris-billy-6761>. Diakses pada tanggal 15 Februari 2011. Pukul 23.00 WIB.

berkuasa sampai 1922. Perpecahan ini membawa Partai Buruh menjadi oposisi sampai 1929.

Perpecahan kedua terjadi pada 1929, setelah Partai Buruh di bawah kepemimpinan James H. Scullin memenangkan pemilu. Periode Pemerintahan Buruh pimpinan Scullin berlangsung singkat, karena terjadi perpecahan di kalangan partai. Perpecahan besar ini terjadi ketika PM Scullin, merancang kebijakan ekonomi dalam menghadapi masa depresi besar. Di bawah tekanan senat dan kepentingan para bankir konservatif, PM Scullin mengambil kebijakan yang dikenal *Premiers Plan*. Kebijakan ini dipandang sangat merugikan bagi kepentingan negara bagian, karena mengharuskan negara bagian mengurangi anggaran belanjanya, sebagai cara untuk menyeimbangkan anggaran.

Kelompok pembangkang dalam partai, yang berorientasi kiri, pimpinan J.A. Lyons memperoleh dukungan dari PM South Wales, Jack Lang. PM Jack Lang dengan sengaja tidak melaksanakan kebijakan tersebut, ia tidak mengurangi pembelanjaan negara bagian, dan malah menunda cicilan pembayaran kredit dan bunga dari Pemerintah Inggris. Akhirnya Lyons bergabung dengan oposisi non-buruh, untuk memimpin sebuah partai baru non-buruh, yang bernama *United Australia Party* (UAP). Perpecahan ini membuat Scullin jatuh dan gagal memenangkan pemilu 19 Desember 1931. Jack Lyons bersama UAP memimpin pemerintahan selama dua periode (1931-1934 dan 1934-1937).

Setelah lama berada dalam posisi oposisi, Partai Buruh yang dipimpin John Curtin sejak 1941, secara bertahap berhasil membangun kekuatannya, dan

kembali menjadi sebuah kekuatan politik yang solid.⁷ Kampanye Curtin yang memanfaatkan tuntutan rakyat yang menghendaki Australia ikut dalam peperangan, memperoleh dukungan rakyat, sehingga menghasilkan kemenangan pada pemilu 1943. Berdasarkan kekuasaan yang diperoleh dalam situasi perang, Pemerintahan Buruh berhasil memperluas kekuasaan federal dan melakukan sentralisasi kekuasaan. Selain itu, berdasarkan Rancangan Pemulihan Setelah Perang (*Plans for Post-War Reconstruction*), Partai Buruh memajukan beberapa kebijakan partai ke dalam pembangunan nasional. Pemerintah buruh, melaksanakan kebijakan-kebijakan nasional, seperti peningkatan kesejahteraan sosial, pembangunan industri sekunder, nasionalisasi perbankan, dan lain-lain.

Periode 1941-1949 dapat dikatakan sebagai masa "kejayaan" Partai Buruh, yang berada di bawah pimpinan Curtin dan dilanjutkan oleh Joseph Benedict Chifley sejak 1945. Sebagian besar kebijakan Partai Buruh mendapatkan dukungan yang luas di Australia. Namun, tidak berarti tidak ada tantangan dari pihak oposisi, dan bahkan dari dalam Partai Buruh sendiri. Secara umum, dapat dikatakan kebijakan upah dan program kesejahteraan sosial pemerintah buruh merupakan subordinasi dari tujuan-tujuan kebijakan ekonomi pemerintah yang lebih luas, memperbaiki standar hidup rakyat. Kebijakan tersebut memperoleh tantangan dari *Australian Conggres of Trade Union* (ACTU), dan membuka konfrontasi dengan elemen-elemen yang lebih militan dalam gerakan serikat buruh. Kebijakan nasionalisasi perbankan juga memperoleh kecaman dari kalangan bankir dan dunia usaha. Kebijakan Pemerintah buruh menghadapi

⁷ Dieny Dewiyanti, <http://www.scribd.com/doc/53352360/Sejarah-Australian-Labor-Party>. Diakses tanggal 23 Maret 2011. Pukul 19.00 WIB.

tantangan keras dari kalangan bisnis dan partai oposisi. Tekanan oposisi dari Partai Liberal sangat terasa menjelang kampanye pemilu tahun 1949, yang menyebabkan kekalahan Partai Buruh.

Ketika memasuki kampanye pemilu tahun 1949, citra Partai Buruh sebagai pembuat kebijakan yang bersifat nasional sedang melemah. Kebijakan upah kurang memperoleh dukungan dari dalam partai, sementara kebijakan nasionalisasi perbankan mendapat tantangan dari dunia usaha. Oposisi Partai Liberal dan Country, mempersoalkan berbagai kebijakan Partai Buruh, diantaranya program kesejahteraan sosial, dan perluasan distribusi pasukan Australia pada masa perang. Pihak oposisi juga mengangkat masalah keberadaan unsur-unsur komunis dalam Partai Buruh, yang akan berpengaruh dalam kebijakan Australia pada masa perang dingin. Bahkan mengorganisasikan pemogokan-pemogokan yang luas dan bersifat merusak. Keadaan ini menyebabkan kekalahan Partai Buruh dalam pemilu, dan membawa kepada posisi partai sebagai oposisi untuk jangka waktu yang panjang, yaitu selama 23 tahun (1949-1972).

Sebagai oposisi, Partai Buruh mengalami perpecahan yang besar pada 1955.⁸ Eksplorasi besar-besaran yang dilakukan koalisi Liberal-Country mengenai bahaya komunis, menyebabkan keluarnya elemen-elemen anti-komunis dari Partai Buruh. Elemen anti-komunis yang terdiri dari kelompok industrialis dan beragama Katholik dalam Partai Buruh kemudian membentuk *Democratic Labor Party* (DLP). Dr. H.V. Evvat, yang memimpin Partai Buruh sejak 1951,

⁸ Zulkifli Hamid, *op.cit.*, hlm. 187

belum mampu mengangkat citra partai sebagai kekuatan yang efektif. Demikian pula penggantinya, Arthur Calwell yang memimpin sejak 1960, belum mampu membawa Partai Buruh untuk memimpin kembali. Kekalahan demi kekalahan dalam pemilu diderita Partai Buruh, dan titik terendah dari kekalahannya adalah pada pemilu 1966.

Kepemimpinan Gough Whitlam yang terpilih sejak 1967, mulai membangkitkan kepercayaan diri para anggota partai. Setelah gagal dalam memenangkan pemilu tahun 1966, Whitlam mengadakan restrukturisasi partai, struktur organisasi diperbaiki, dan partai memiliki karakter yang bersifat nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan-kebijakan baru yang bersifat nasional dirumuskan dan citra partai diperbaiki. Ini membawa hasil. Setelah berada dalam kedudukan oposisi selama 23 tahun, Partai Buruh memenangkan pemilu pada 1972.⁹

Selama memerintah, Whitlam melaksanakan berbagai reformasi. Kebijakan-kebijakannya mendapatkan tantangan keras dari pihak oposisi, yang akhirnya menuntut pembubaran parlemen dan senat. Keteguhannya dalam menghadapi tekanan oposisi, berakhir dengan dipecatnya Whitlam dari jabatan PM oleh Gubernur Jenderal Sir John Kerr pada 1975. Peristiwa ini menandai terjadinya peristiwa krisis konstitusional di Australia. Tahun 1975-1983, Partai Buruh kembali menduduki posisinya sebagai oposisi. Setelah kekalahan dalam pemilu 1977, Bill Hayden yang memimpin Partai Buruh berusaha untuk menggairahkan kebangkitan partai. Perubahan mulai diperoleh sejak kepemimpinan Partai Buruh

⁹ Ifa Nurkarimah, <http://www.scribd.com/doc/53352360/Sejarah-Australian-Labor-Party>. Diakses tanggal 23 Maret 2011. Pukul 19.00 WIB.

berada di bawah Bob Hawke. Setelah berhasil memaksa Hayden mundur dari kepemimpinan partai di parlemen pada 3 Februari 1983, Hawke membawa kemenangan besar bagi partainya dalam pemilu 1983. Kemenangan ini menandai masa berkuasa yang relatif panjang bagi Partai Buruh: 1983-1992 di bawah Hawke, dan 1992-1996 di bawah Paul Keating. Selama 13 tahun berkuasa secara terus menerus ini dipandang sebagai "zaman keemasan" Partai Buruh. Akibat dari eksploitasi besar-besaran yang dilakukan oposisi (Partai Liberal-Nasional) mengenai kemerosotan ekonomi dan meningkatnya pengangguran, Paul Keating mengalami kekalahan dalam pemilu 1996.¹⁰

2. Ideologi dan Kebijakan

Anggota Partai Buruh mencakup suatu pengelompokan pandangan, yang berkisar dari kelompok sosialis kiri yang keras sampai pada kelopok yang menghendaki perubahan-perubahan kecil dalam tatanan sosial ekonomi yang ada. Oleh sebab itu, ideologi Partai Buruh terkesan mengambang, karena harus mengakomodasi berbagai pandangan yang ada di dalamnya. Tidak ada ideologi yang dominan di dalam partai, dan penafsiran-penafsirannya bergantung kepada siapa yang memimpin partai.

Ideologi Partai Buruh terkandung dalam Mukadimah dari tujuan partai, yang dirumuskan dalam Konferensi Nasional 1981. Konferensi ini menetapkan bahwa Partai Buruh mengambil ideologi "Sosialisme Demokratis", dalam

¹⁰ *op.cit.*, hlm. 188-196.

pengertian beberapa prinsip sosialisme dikehendaki, dan hal itu hanya dapat dicapai dengan melaksanakan proses-proses parlementer yang demokratis.

Untuk selanjutnya terdapat 22 tujuan, termasuk di dalamnya adalah redistribusi kekuasaan politik dan ekonomi agar memenuhi persamaan kesempatan, pengembangan perusahaan-perusahaan publik, dukungan bagi sektor swasta yang tidak monopolistik dan kompetitif, pemulihan dan pemeliharaan tenaga kerja, memberantas kemiskinan, keadilan sosial, menghapus diskriminasi, dan melindungi hak-hak politik dan sipil yang mendasar.

Sosialisme demokratis bukanlah ideologi yang secara jelas mempedomani kebijakan - kebijakan partai. Sebelum konferensi 1981, ideologi sosialisme demokratis dilekatkan pada tujuan partai. Partai Buruh harus mengakomodasikan berbagai faksi yang ada di dalam Partai Buruh, mulai dari faksi kiri, faksi tengah, dan faksi kanan. Partai ini berusaha tidak mengadakan perubahan-perubahan sosial yang radikal (faksi kiri), dan juga berusaha tidak terlalu pragmatis yang sekadar membuat perubahan kecil (faksi kanan). Adapun tujuan ideologi sosialisme deokratis Partai Buruh dalam Konferensi Nasional tahun 1921 merangkum tiga keputusan penting. Pertama, sosialisasi bidang-bidang perindustrian, produksi, distribusi, dan pertukaran. Kedua, konferensi mengadopsi Deklarasi Blakcburn, sampai pada tingkat yang diperlukan, menghapus eksplorasi dan kekuatan-kekuatan anti-sosial lainnya dalam bidang-bidang tersebut. Ketiga, pemilu harus diperjuangkan, tidak ada dasar tujuan, melainkan melalui metode-metode yang dipakai untuk melaksanakannya berdasarkan kebijakan partai yang terperinci.

Kelompok sosialis kiri merasa tidak puas dengan tujuan yang tertuang dalam konferensi. Hal ini dipandang mengubah status partai dari seekor "macan sosialis" menjadi seekor "sapi suci". Alasannya bahwa tujuan tersebut memberi arti hanya industri-industri yang menindas buruh-buruh mereka saja yang menjadi target dari sosialisme demokratis. Sebaliknya, perusahaan-perusahaan yang menguntungkan tetapi tidak menindas buruh-buruh mereka, bukanlah sasaran dari upaya-upaya sosialisme demokratis, sehingga penindasan menjadi penyakit yang mudah disembuhkan hanya dengan memberi sedikit bonus bagi buruh.

Selama perjalanannya, ternyata kebijakan-kebijakan partai yang bersifat sosialis banyak merugikan partai. Selama 23 tahun, Partai Buruh hanya menjadi oposisi. Kebijakan-kebijakan partai yang bersifat sosialis sangat menghawatirkan pemilih. Eksplorasi sosialisme dan komunisme ini berakibat keluarnya sekelompok unsur anti-komunis dalam Partai Buruh pada tahun 1955, ketika partai ini dipimpin oleh Dr. H.V. Evvatt.¹¹

Pada tahun 1970-an terjadi perdebatan untuk mengganti tujuan partai. Kelompok tengah cenderung mengganti tujuan partai dengan sesuatu yang tidak menakutkan pemilih. Sedangkan kelompok kiri, berusaha untuk mengembalikan tujuan partai sebagaimana yang tercantum dalam "Deklarasi Blakburn". Pada tahun 1977, perdebatan semakin memuncak dan gagasan untuk "mengubah

¹¹ Dr. H.V. Evvatt. <http://adb.anu.edu.au/biography/evatt-herbert-vere-bert-10131> . Diakses tanggal 5 Februari 2011. Pukul 22.00 WIB

struktur partai" dan mengganti "tujuan partai" diajukan dikemukakan oleh Senator Gareth Evans. Evans mengusulkan agar "Tujuan Partai" harus digantikan dengan "Pernyataan mengenai Tujuan Partai" yang direkomendasikan oleh Konferensi Cabang Victoria 1978 kepada Konferensi Nasional.

Usulan tersebut ditegaskan kembali oleh Evans satu bulan sebelum berlangsungnya Konferensi Nasional, Juli 1981. Evans banyak mendapat dukungan dari wakil-wakil cabang Victoria, serta banyak anggota dari negara-negara lain. Di lain pihak, kelompok sosialis kiri juga mendapat dukungan yang kuat, termasuk di dalamnya Badan Eksekutif partai. Dengan kejeliannya, Badan Eksekutif berhasil menyatukan kedua usulan. Oleh karena itu, konferensi hanya merumuskan kembali kalimat-kalimat yang ada dalam "Tujuan Partai" yang lama, dan tetap berada dalam judul "Tujuan".

Pada masa-masa awal perkembangannya, kebijakan yang bersifat sosialis mewarnai kebijakan partai, baik ketika berkuasa maupun ketika berada dalam oposisi. Namun dalam masa-masa berikutnya tradisi kapitalis yang umumnya ditetapkan oleh kaum liberal mulai menonjol dibanding dengan kaum sosialis. Dari berbagai kebijakan yang dilakukan, dapat diringkas sebagai berikut:

- a. Sekalipun Partai Buruh menerima perekonomian kapitalis campuran (*mixed-capitalist*), tetapi tradisi sosialis tidak ditinggalkan.
- b. Partai Buruh lebih vokal dalam mendukung reformasi sosial, memberikan pelayanan sosial bagi yang kurang beruntung, dan segala bentuk redistribusi pendapatan.

- c. Partai Buruh melihat dirinya lebih nasionalistik dalam menganjurkan kebebasan yang lebih luas dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan pemerintahan.

Ciri-ciri demokratis Partai Buruh yang tidak tergoyahkan, membuat partai ini dipandang sebagai partai pembaharu (*reform*). Para pemimpin Partai Buruh, yang memandang partainya sebagai partai sosialise demokratis, selalu berusaha mengadakan perubahan-perubahan sosial secara bertahap melalui proses parlementer. Sebaliknya, Partai Buruh mendukung kuat bagi pemeliharaan dan penambahan perbaikan dari tatanan sosial yang ada. Hal ini dilakukan melalui reformasi perundang-undangan atau kebijakan-kebijakan partai. Sebagai pembaharu, partai buruh secara konsisten menganjurkan sentralisasi kekauasaan pemerintah secara lebih besar dalam masalah-masalah negara bagian.¹²

3. Struktur Organisasi

Struktur Partai Buruh terdiri atas dua tingkatan, yaitu tingkat nasional dan negara bagian. Struktur nasionalnya memperlihatkan karakteristik partai yang bersifat sentralistik, atau lebih besar karakter nasionalnya. Otonomi yang memiliki cabang partai di negara bagian yang berbeda satu sama lain. Sekalipun ada cabang partai yang mempunyai otonomi kuat, ataupun relatif mempunyai otonomi, sebagai perwujudan dari struktur federalis Australia, namun umumnya cabang partai di negara-negara bagian hampir-hampir tidak mempunyai otonomi.

¹² *Ibid.*, hlm. 197-205.

Badan pembuat keputusan tertinggi dalam Partai Buruh adalah Konferensi Nasional (*National Conference*). Badan ini bersidang dua tahun sekali untuk membuat kebijakan-kebijakan partai. Sampai tahun 1967 anggotanya berjumlah 36 orang, yang masing-masing terdiri atas 6 wakil dari setiap cabang partai di negara bagian. Pada umumnya ke-6 perwakilan, yang diseleksi melalui Konferensi Negara Bagian masing-masing, merupakan badan eksekutif partai di negara bagian. Sekalipun tidak dipilih oleh rakyat, ke-36 anggota Konferensi Nasional tersebut mempunyai kekuasaan yang dominan. Namun pada masa akhir pemerintahan Whitlam, anggota Konferensi Nasional menjadi 50 orang. Pada tahun 1981, ketika Hayden berkuasa, jumlah anggota Konferensi Nasional diperluas lagi menjadi 99 orang.

Untuk melaksanakan tugas-tugasnya, Konferensi Nasional memilih anggota-anggota Badan Eksekutif Nasional. Beberapa dekade sebelum tahun 1967, seluruh anggota Badan ini berjumlah 12 orang, yang masing-masing 2 delegasi dari cabang negara bagian. Sejak Whitlam berkuasa, anggota Badan ini berjumlah 19 orang.

Sekalipun berada di bawah Konferensi Nasional, Badan Eksekutif Nasional memainkan peranan besar, karena badan inilah yang menafsirkan dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dibuat Konferensi Nasional, serta mempunyai kewenangan tertinggi di dalam partai di antara dua konferensi nasional. Dalam kaitan ini, anggota parlemen Partai Buruh harus patuh pada keputusan yang digariskan badan ini. Secara formal, tugas Badan Eksekutif Nasional adalah sebagai berikut:

- a. Membuat agenda untuk penyelenggaraan Konferensi Nasional.
- b. Membentuk komite-komite tetap mengenai kebijakan partai, yang akan direkomendasikan sebagai platform partai.
- c. Dalam hal tertentu, dapat mencampuri urusan cabang-cabang partai negara bagian.

Pada tingkat negara bagian, struktur partai pada dasarnya sama. Pada tingkat ini terdapat Konferensi Negara Bagian dan Badan Eksekutif Negara Bagian, dan pada tingkat terbawah, terdapat serikat-serikat buruh yang berafiliasi, dan seluruh ranting-ranting lokalnya. Sekurang-kurangnya, ada dua tugas utama cabang-cabang partai negara bagian. Pertama, melakukan praseleksi calon-calon anggota parlemen, dan kedua, memilih wakil-wakil yang diajukan ke dalam organiasasi federal, seperti ke dalam Konferensi Nasional misalnya.¹³

4. Disiplin Organisasi

Anggota Partai Buruh merupakan anak-anak muda sekitar 15 tahunan, dan diharapkan untuk menjadi langganan dalam Serikat Buruh dalam pekerjaan mereka, tanda keanggotaan adalah janji mereka untuk menjalankan prinsip dan program dari partai dan menghindari diri mereka untuk berdiri dalam pemilihan dan berkampanye melawan calon yang ditetapkan oleh partai. Cabang dapat mengirim kebijakan resolusi yang diteruskan dalam Konferensi Nasional dan memerintahkan kepada delegasi mereka bagaimana untuk memilih beberapa atau semuanya dalam berbagai hal.¹⁴

¹³ *Ibid.*, hlm. 206-210.

¹⁴ Atkin, Don, *op.cit.*, hlm. 197.

Disiplin bagi anggota-anggota Partai Buruh sangat kuat. Anggota-anggota Partai Buruh, terutama yang duduk dalam parlemen, hanya memiliki sedikit kebebasan dari organisasi partai. Hubungan antara anggota-anggota parlemen dengan organisasi partainya bagaikan hubungan antara "buruh" dengan "majikan". Anggota-anggota parlemen dari Partai Buruh harus mengikuti aturan-aturan dan kebijakan partai yang telah ditetapkan melalui Konferensi Nasional. Hal ini adalah salah satu yang membedakan Partai Buruh dengan Partai Liberal, kalau ada yang disebut "kebebasan", maka hal itu adalah kekebasan menentukan prioritas kebijakan yang telah ditetapkan Konferensi Nasional. Anggota parlemen dapat menentukan kebijakan partai yang akan diimplementasikan terlebih dahulu.

Kuatnya disiplin partai ini juga terlihat dalam hal ketentuan bahwa anggota parlemen tidak boleh menentang calon-calon anggota parlemen yang dinominasi oleh partai. Anggota parlemen, secara otomatis dapat dikeluarkan dari partai, bila dalam suatu pemilu menentang seorang calon yang diajukan oleh partai. Disiplin ini telah terbentuk semenjak pembentukan Partai Buruh. Para pendiri partai meletakkan dasar bahwa Partai Buruh adalah "sayap politik" dari gerakan buruh, sehingga anggota-anggota parlemennya merupakan "delegasi" yang pekerjaannya adalah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diputuskan oleh Konferensi Nasional. Keterkaitan ini diperlihatkan dalam hubungan antara organisasi dengan *Caucus*¹⁵ Partai Buruh. Seluruh anggota parlemen Partai Buruh, baik yang duduk

¹⁵ Para anggota bersumpah bahwa mereka akan mematuhi ketentuan dan rencana kerja partai dan bila terpilih untuk parlemen, mereka akan memberikan suara sesuai dengan keputusan mayoritas dari Caucus. Caucus terdiri dari semua anggota parlemen dari semua anggota parlemen dari sebuah partai politik yang mengadakan rapat untuk menentukan kebijaksanaan dalam parlemen. Lihat:

dalam Majelis rendah dan Senat, adalah anggota *Caucus*. Melalui lembaga inilah partai menyalurkan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dalam Konferensi Nasional. Lembaga ini juga berfungsi menegakkan disiplin bagi anggota-anggota parlemen dari Partai Buruh. Penentangan terhadap keputusan mayoritas yang dibuat *Caucus* akan menyebabkan dikeluarkannya anggota parlemen Partai Buruh, baik sebagai anggota parlemen maupun sebagai anggota partai.

Secara formal, Pemerintahan Partai Buruh adalah “pelayan” dari *Caucus*. Hal ini dilihat dari pusat kekuasaan *Caucus* dalam menentukan menteri-menteri kabinet. Hal ini pula yang membedakannya dengan Partai Liberal. Seorang PM dari Partai Liberal dapat memutuskan sendiri siapa-siapa saja yang akan duduk dalam kabinet dan tugas-tugas atau portofolio apa yang akan diembannya. Di dalam Partai Buruh, sebaliknya, *Caucus* yang memutuskan siapa-siapa saja yang akan duduk di kabinet, dan PM hanya tinggal mengalokasikan penempatannya.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa disiplin dalam Partai Buruh sangat kuat. Anggota-anggota parlemen harus setia untuk mengikuti aturan dan kebijakan partai yang ditetapkan Konferensi Nasional, tidak menentang calon-calon anggota yang diajukan partai, dan memberikan suara dalam parlemen sesuai instruksi *Caucus*.¹⁶

5. Sumber Dukungan

Richard Chaufel, *Lingkungan Strategis Australia: Masalah Papua, dalam Indonesia-Australia: Tantangan dan Kesempatan, dalam Hubungan Politik Bilateral Edisi 1, et all*, Jakarta: Granit, 2005, hlm. 71.

¹⁶ Zulkifli Hamid, *op.cit.*, hlm. 211-213.

Tidak dapat disangkal bahwa Partai Buruh adalah partai sektarian yang dibentuk untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan kaum buruh. Hal ini juga menandai dimulainya tradisi partai masa berdasarkan kelas dalam perpolitikan Australia, yaitu kelas buruh di satu pihak dengan kaum kapitalis, yang diwakili oleh Partai Protectionist dan Partai Free Trade. Oleh karena itu, dukungan terkuat bagi Partai Buruh dalam setiap pemilu tetap berasal dari kaum pekerja kasar (*blue collar workers*) dan keluarganya. Dukungan dari kalangan nonburuh dapat dipelihara melalui "jargon" politiknya bersifat nasional.

Sampai tahun 1960-an, Partai Buruh banyak bergantung pada kekuatan serikat buruh. Dukungan dari kalangan nonburuh lebih bersifat "*swingging voters*" (massa mengambang). Bukan hanya dukungan suara, partai ini juga bergantung pada dukungan keuangan dari serikat-serikat buruh yang berafiliasi. Walaupun ada sumbangan yang berasal dari iuran anggota di cabang-cabang partai, namun dukungan keuangan dalam bentuk dana afiliasi dari serikat-serikat buruh sangat bermanfaat untuk melaksanakan "mesin" partai.

Keberhasilan Partai Buruh menarik dukungan juga disebabkan oleh adanya perubahan dalam dukungan pemilih. Sekalipun tetap memelihara dukungan dari kaum buruh, partai ini mampu meningkatkan dukungan dari kaum profesional dan pekerja kantoran, yang di masa lalu merupakan pendukung kuat Partai Liberal.¹⁷ Persentase dukungan dari kaum wanita juga meningkat, sementara dukungan dari kelompok muda juga semakin membaik. Sekalipun tetap kurang memperoleh

¹⁷ Paul Kelly, *The End of Certainty : The Story of The 1980s*, Allen & Unwin Pty Ltd, Sidney, 1992, hlm. 22

dukungan di daerah pedesaan, Partai Buruh telah memperlihatkan bahwa kunci keberhasilan dalam pemilu di Australia terletak pada kemenangan di kursi-kursi daerah pemilihan kota metropolitan-khususnya daerah lingkungan kota besar Sydney dan Melbourne.¹⁸

C. Peran Gough Whitlam dalam Dunia Politik Bersama Partai Buruh Australia

Pemilihan Gough Whitlam sebagai pemimpin Partai Buruh pada tahun 1967 menandai fase baru dalam politik Australia. Whitlam mencoba untuk membuat Partai Buruh sebagai pilihan pemerintahan alternatif yang dapat dipercaya dan sebagai sebuah organisasi politik yang dapat menarik anggota dari berbagai kelompok yang didukung secara kebiasaan oleh Partai Liberal, para pekerja kerah putih, para professional dan masyarakat bisnis lainnya.¹⁹ Whitlam membantu dengan menurunkan semangat Partai Liberal yang telah berpengalaman setelah pengunduran diri Menzies pada tahun 1966. Pengganti Menzies, Harold Holt, bagai tenggelam dalam ombak, ketika pengganti Holt, John Gorton, mempunyai kemampuan yang kurang untuk menangani sebuah kelompok secara bersama-sama dan mengusulkan pemungutan suara secepatnya untuk kepercayaan partainya dalam pemilu tahun 1971. Perdana Menteri Partai liberal terakhir adalah era Menzies, William McMahon, diajukan sebagai menteri yang mempunyai kemampuan dan berpengalaman yang melebihi kapasitasnya, dalam perbedaan,

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 214-216.

¹⁹ *Ibid*, hlm 21

Whitlam melihatnya sebagai perang seorang laki-laki yang lebih nyata untuk menjadi Perdana Menteri.²⁰

Ketika Whitlam menjadi Perdana Menteri pada 5 Desember 1972, Whitlam memimpin secara dramatis selama dua minggu dari dua departemen dan deputinya, L. H. Barnard, tadinya dengan 13 dan terakhir dengan 14 portofolionya yang membawa pada pemerintahan dengan enerjik sampai alokasi pilihan memilih dan mencapai hasil semua pemilih menyelesaikan pemilihan umum dan mengijinkan untuk mengupulkan di Caucus pada tanggal 18 Desember dan pemilihan oleh semua departemen.

Pada awal Caucus tahun 1972 telah membuat beberapa keputusan yang sekarang telah diatur pembuatan dan pengoperasian departemen Whitlam secara pernah pertama kalinya, termasuk ada 27 departemen (dibawah McMahon), semua menteri menjadi anggota kabinet (dengan menolak model Menzies pada tahun 1956), Caucus yang terpilih mengakui (non-kementerian) ketua dan bukan-ketua dari Perdana Menteri atau Deputinya memimpin Caucus sebagai yang terdahulu. Caucus memutuskan bahwa Perdana Menteri seharusnya mengoperasikan semua waktunya untuk 37 departemen, penangguhan untuk menggabungkan 3 departemen pelayanan dan persediaan ke dalam departemen pertahanan dan menggabungkan atau menghapuskan satu dari yang lainnya. Pada masa Pemerintahan Partai Buruh, semua uang kertas dan peraturan datangnya ke Caucus, dan juga semua komite, dan diakui sebelum ke parlemen. Komite tersebut

²⁰ Aitkin, Don, *op.cit.*, hlm. 175.

sebelumnya membahas tindakan atau langkah tidak dengan Perdana Menteri tetapi juga dengan pelayanan publik mereka.

Departemen baru tersebut memutuskan untuk program kerjanya selesai 5 komite kabinet yang paling utama (ekonomi, kesejahteraan, hubungan luar negeri dan pertahanan, perkembangan perkotaan dan daerah, dan perundang-undangan), menteri yang lebih dahulu dapat mengikuti 5 lagi jika persoalan yang dibahas menyangkut departemennya. Kabinet menetapkan daftar luas dari komisi, dan “tugas angkatan” untuk menginvestigasi dan melaporkan berbagai macam kebijakan wilayah dan proyek aktivitas wilayah yang mempunyai kekuatan kurang lebih terhadap perkembangan parlemen secara penuh. Kabinet memutuskan untuk melanjutkan kebiasaan pendahulunya dari mendengar kelompok pendahulunya yang paling menarik untuk sidang anggaran belanja dan memperluas akses untuk komite kabinet yang tepat melebihi RSL ke hal menarik lainnya.²¹

Pemerintahan Whitlam yang berkuasa sejak 1972 ini, berusaha untuk mengadaptasi politik luar negeri Australia dengan keadaan dunia internasional yang sedang berubah. Whitlam melihat apa yang dilakukan oleh Pemerintahan Liberal sebelumnya tidak lagi sesuai dengan realita dunia. Whitlam berusaha membawa Australia lebih mandiri dan memiliki citra internasional yang baik.²²

²¹ L.F.Crisp, *Australian National Government*, Victoria: Longman, 1973, hlm. 394-395.

²² Edib Muslim, *Politik Luar Negeri Australia terhadap Indonesia: Dari Whitlam Sampai Hawke, Dalam Jurnal Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1993, hlm. 80.

Whitlam benar-benar mengetahui dengan baik dalam hal hubungan luar negeri dan menentukan peta rangkaian baru untuk hubungan internasional Australia. Tindakan Whitlam setelah menjadi Perdana Menteri, Whitlam menarik penasehat militer Australia yang terakhir dari Vietnam Selatan, menghentikan semua bantuan militer untuk negara dan menghapuskan wajib militer. Whitlam membangun penuh hubungan diplomatik dengan Jerman Timur dan Cina.²³

Strategi *containment* yang selama ini dianut Canberra dalam menahan rambahan komunis dari utara ditinggalkan. Demikian pula konsep *defense in depth*, juga dalam kerangka *containment policy*, ditinggalkan oleh Whitlam. Whitlam lebih mengacu pada konsep “perimbangan kekuatan” dan strategi curahan gandum. Whitlam lebih percaya bahwa perdamaian di kawasan sekeliling Australia (terutama Asia Tenggara) hanya dapat tercipta dengan kestabilan perimbangan kekuatan di antara negara-negara yang memiliki kepentingan di kawasan tersebut dan adanya kestabilan ekonomi yang baik.²⁴

Untuk merealisir cita-citanya bagi kawasan ini, Whitlam menjalin hubungan baik dengan Peking, suatu hal yang tidak pernah terbayangkan oleh Pemerintahan Liberal sebelumnya. Whitlam berusaha untuk meningkatkan peran Cina di Asia Tenggara. dalam benaknya, Australia tidak mungkin mengharapkan terciptanya perdamaian di kawasan ini tanpa mengikutsertakan Cina. Tampaknya Whitlam membawa Australia meninggalkan konsep *Hardes From Asia* dengan melibatkan

²³ Firth, Stewart, *Australia in International Politics: an Introduction to Australian Foreign Policy*, Sydney: Allen & Unwin, 1999, hlm. 17-18.

²⁴ Edib Muslim, op.cit., hlm. 81

Cina sebagai stabilisator di kawasan Asia Tenggara. Whitlam mencoba untuk menyembuhkan Australia dari penyakit alergi terhadap komunisme.

Percobaan yang dilakukan Whitlam ini memang mengundang kecurigaan dari berbagai pihak yang konservatif dalam menghadapi komunis. Hal ini tampak jelas dalam dokumen rahasia CIA, *Nasional Intelligence Daily*, yang mengungkapkan kecurigaan AS dan kalangan intelejen Australia terhadap sikap dan sepak terjang Pemerintahan Partai Buruh Whitlam.

Bagi Jakarta, kebijakan Whitlam yang membuka hubungan diplomatik dengan Cina juga mengundang kecurigaan. Indonesia memiliki pengalaman yang buruk dalam hubungannya dengan Peking, sehingga apa yang dilakukan Whitlam dipandang sebagai suatu tusukan dari belakang. Hal ini harus ditanggulangi oleh Whitlam, karena tidak mungkin ia menciptakan stabilitas regional kawasan ini tanpa melibatkan Indonesia. Whitlam berkunjung ke Indonesia (Jakarta) bulan Februari 1973, untuk meyakinkan Soeharto tentang hubungan Canberra dengan Peking. Kebijakan pemerintah Australia kepada Indonesia amat berubah-rubah sesuai dengan situasi politik dalam negerinya.²⁵

Berkaitan dengan masalah Cina, Whitlam juga berusaha menciptakan hubungan yang baik dengan Jakarta. Usaha ini dilakukan dalam rangka memperbaiki citra Australia di mata Dunia Ketiga. Hal ini harus dimulai dari wilayah terdekatnya Asia Tenggara, sebelum lebih jauh merasuk ke dalam lingkup gerakan Non Blok.

²⁵ Nur Azizah, *Kerjasama Ekonomi Indonesia–Australia*, dalam Prospektif 4, Jakarta: Prospektif, 1992, hlm. 364

Karena letak geografisnya, bagaimanapun Indonesia selalu masuk dalam perhitungan analis strategi pertahanan Australia. Berbeda dengan di masa Orde Lama, Indonesia di masa Orde Baru tidak dilihat sebagai ancaman bagi Australia. Pandangan Whitlam tidaklah jauh berbeda dengan apa yang diperhitungkan oleh analis pertahanan Australia lainnya. Hal ini diakibatkan oleh kekuatan militer Indonesia relative menurun tajam sejak hancurnya PKI. Selain itu, Indonesia di bawah Soeharto lebih memusatkan diri pada pembangunan ekonomi dari pada pembangunan kemampuan militernya.

Memang tidak semua pihak di Australia mempunyai jalan pikiran yang sama dengan Whitlam. Beberapa diantaranya, termasuk Stephen Fitzgerald (penasehat luar negeri Whitlam dan Dubes Australia pertama untuk Peking) menilai, tidak etis bagi Australia untuk menjalin hubungan yang terlalu akrab dengan rezim militer yang represif yang ada di Jakarta. Sementara Senator Don Chipp dari Partai Liberal berpendapat, Australia tidak pantas untuk memberikan bantuan ekonomi kepada rezim yang mengesampingkan hak asasi.

Namun Whitlam tidak bergeming dengan pikiran-pikiran tersebut. Ia berteguh pada kebijaksanaannya terhadap Indonesia yang didasarkan pada ralita kepentingan Australia yang lebih luas, baginya adalah terlalu mahal untuk mengorbankan kepentingan Australia yang luas ini demi seperangkat nilai ideal seperti hak asasi, demokrasi, dan lain-lain. Pada dasarnya Whitlam berdiri sendirian. Sebuah kelompok tanpa institusi yang disebut “The Indonesia Lobby”

membela argumentasi Whitlam. Kelompok ini terdiri dari para duta besar Australia untuk Indonesia, penulis dan pejabat-pejabat departemen luar negeri.²⁶

Dalam periode pemerintahan Partai Buruh yang pendek antara tahun 1972-1975, ditandai dengan adanya konfrontasi politik dan atmosfer “krisis” yang hampir berkelanjutan. Pembubaran dua kali pemilihan umum pada bulan Mei tahun 1974 menetapkan tidak hanya kontrol Partai Buruh dalam dewan tetapi juga posisi minoritas dalam Senat, kondisi ini secara prinsip dari pemerintahan Whitlam ini tidak mampu membuat perundang-undangan dan, oleh terjadi krisis. Kondisi ini memburuk pada tahun 1975, ketika kepercayaan dan kekuasaan pemerintah juga tampaknya semakin berkurang dengan adanya pengangguran dan inflasi yang meningkat tajam.²⁷

²⁶ Edib Muslim, *op.cit.*, hlm. 81-82.

²⁷ Aitkin, Don, *op.cit.*, hlm.175.