



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBIJAKAN LINGKUNGAN PARTAI BURUH PADA
MASA PEMERINTAHAN KEVIN RUDD DI AUSTRALIA
TAHUN 2007-2009: STUDI KASUS *WATER ACT (2007)***

SKRIPSI

YUSUF HAKIM GUMILANG

NPM: 0706165072

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

PROGRAM STUDI ILMU POLITIK

DEPOK

DESEMBER 2011



UNIVERSITAS INDONESIA

**KEBIJAKAN LINGKUNGAN PARTAI BURUH PADA MASA
PEMERINTAHAN KEVIN RUDD DI AUSTRALIA TAHUN
2007-2009: STUDI KASUS *WATER ACT* (2007)**

SKRIPSI

**Diajukan untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar Sarjana Ilmu
Politik**

YUSUF HAKIM GUMILANG

NPM: 0706165072

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

PROGRAM STUDI ILMU POLITIK

DEPOK

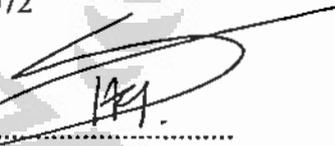
DESEMBER 2011

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Yusuf Hakim Gumilang

NPM : 0706165072

Tanda Tangan : 

Tanggal : 13 Desember 2011

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Yusuf Hakim Gumilang
NPM : 0706165072
Program Studi : Ilmu Politik
Judul Skripsi : Kebijakan Lingkungan Partai Buruh Pada Masa
Pemerintahan Kevin Rudd Di Australia (2007-2009):
Studi Kasus *Water Act* (2007)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Politik pada Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

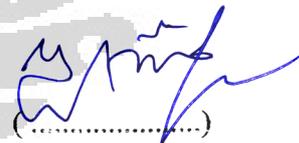
Pembimbing : Chusnul Mar'iyah Ph.D



Penguji ahli : Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti



Ketua sidang : Cecep Hidayat S.IP, IMRI



Sekretaris sidang : Hurriyah S.Sos, IMAS



Ditetapkan di : Depok , Jawa Barat

Tanggal : 13 Desember 2011

KATA PENGANTAR

Proses pembuatan karya ini merupakan bagian sangat penting dalam pengayaan, pemahaman dan pembelajaran bagi diri saya. Proses pembuatan karya ini saya tujukan tidak hanya untuk menggugurkan kewajiban, tetapi lebih pada tanggung jawab moral dan intelektual sebagai mahasiswa ilmu politik yang harus dapat melihat fenomena perbandingan politik yang dapat dijadikan referensi berharga bagi bangsa ini.

Karya ini membahas tentang penanganan krisis air di Australia dengan studi kasus kebijakan *Water Act* (2007) yang didukung penuh dan direncanakan secara matang oleh Partai Buruh era Pemerintahan Kevin Rudd. Hal yang dapat dijadikan referensi berharga bagi kehidupan politik bangsa ini adalah adanya proses pembuatan kebijakan publik yang mengedepankan pada kepentingan dan kebaikan bersama serta keberpihakan partai politik terhadap isu lingkungan.

Dalam proses penyusunan ini tentunya tidak dapat lepas dari andil berbagai macam pihak yang telah membimbing, mendukung, dan membantu sehingga menjadi pelecut semangat bagi saya. Rasa syukur saya tujukan pada Allah SWT dan Muhammad SAW yang telah memberikan tuntunan penerangan agar dapat berpikir jernih dan mengerjakan karya ini dengan rasa tanggung jawab baik secara akademis maupun secara moral.

Rasa syukur dan terimakasih juga saya tujukan pada Ibu Chusnul Mar'iyah Ph.D selaku pendidik, dan pembimbing. Keluasan pengetahuan, kejujuran dan nasionalisme yang berdaya juang, merupakan pelajaran berharga yang didapat selama melewati masa bimbingan. Semoga Allah SWT senantiasa memberikan kesehatan dan melimpahkan kebaikan pada Ibu, sehingga dapat memberi pencerahan pada masyarakat secara umum dan tauladan bagi mahasiswa ilmu politik secara khusus.amin.

Terimakasih juga saya tujukan pada Pembimbing Akademis Prof. Ahmad Suhelmi, Bapak Andrinof Chaniago, Bapak Cecep Hidayat, Bapak Irwansyah, Ibu

Hurriyah, Bapak Sri Yunanto serta dosen lain yang dengan bimbingan, kesabaran dan ilmunya mampu membuka pengetahuan saya. Terkhusus pada penguji ahli Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti yang telah bersedia meluangkan waktu diantara kesibukannya untuk membaca, memberi nasihat dan menguji skripsi saya, semoga Allah SWT melimpahkan segala rahmat dan lindunganNYA amin.

Karya ini dengan penuh rasa syukur juga saya tujukan pada Bapak Ir. Prabowo MM dan Ibu Endang Eko Kapti, orang tua yang dalam nafas pekerjaannya, tuntunan pengalaman hidupnya, dan tiap ibadah serta kalimat doanya tidak pernah sedetikpun melupakan anak-anaknya (Yusuf Hakim Gumilang, Shafa Atrining Probosari, Rizky Ibrahim Isra) agar kelak menjadi pemimpin yang menebar manfaat di kehidupan saat ini sebagai bekal di kehidupan yang akan datang.amin.

Terimakasih juga kepada seluruh rekan Ilmu Politik 2007, semoga kita selalu diberikan kesuksesan dunia akhirat dan dapat selalu menjaga silaturahmi dimanapun berada. Khususnya untuk “bro” William MP untuk perjuangan dan *share* ilmunya, Kartika Hastuti, Levana Kartika, Widha Karina dan Ajeng Annastasia untuk kenangan dan persahabatannya, tentunya tidak lupa untuk Nafi Rahmatami atas ketulusannya mendampingi selama ini. Tidak lupa untuk seluruh rekan di BEM FISIP UI 2008, 2009 dan terkhusus keluarga BEM FISIP UI 2010, Tri, Tphy, Daud, Bholo, Dhacil, Ndhoy, Siti, Puspa, Zaki, Ilfan atas kekeluargaan dan pendewasaannya. Untuk Aida, Kresna, Adhika, Tias, Natih, Febri, Rai, Asti dan seluruh staf atas kehebatan daya juangnya. Bagi saya kalian adalah anugerah bermakna dalam kehidupan yang tidak lama bertahan melawan waktu.

Penulis menyadari tentunya dalam karya ini masih terdapat berbagai kekurangan yang secara tidak sengaja maupun karena kealpaan penulis, sehingga penulis pun menerima kritik dan saran yang diberikan oleh siapapun yang membaca karya ini sehingga dapat lebih baik lagi kedepannya.

Hidup Mahasiswa, Hidup Rakyat Indonesia.

Yusuf Hakim Gumilang

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Yusuf Hakim Gumilang

NPM : 0706165072

Program Studi : Ilmu Politik

Departemen : Ilmu Politik

Fakultas : Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik

Jenis karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Kebijakan Lingkungan Partai Buruh Pada Masa Pemerintahan Kevin Rudd Di Australia (2007-2009): Studi Kasus *Water Act* (2007)

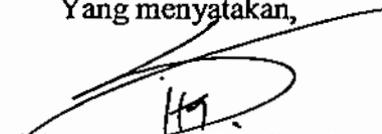
beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 13 Desember 2011

Yang menyatakan,


(Yusuf Hakim Gumilang)

ABSTRAK

Nama : Yusuf Hakim Gumilang
Program Studi : Ilmu Politik
Judul : Kebijakan Lingkungan Partai Buruh Pada Masa Pemerintahan Kevin Rudd Di Australia (2007-2009): Studi Kasus *Water Act* (2007)

Hal yang menjadi fokus utama dalam karya tulis ini adalah peran Partai Buruh dalam formulasi kebijakan *Water Act* (2007). Kelangkaan air merupakan isu yang menjadi agenda nasional dan sangat penting dalam kehidupan politik di Australia. Belum banyak karya sarjana ilmu politik yang mengangkat isu air ini menjadi sebuah pembahasan akademis. Teori yang digunakan dalam karya ini adalah teori demokrasi deliberatif dari Marion Young yang menjadi dasar berpijak dalam formulasi kebijakan publik yang mengedepankan pada kepentingan bersama (*general will*) dan bukan kepentingan golongan dalam pembuatannya. Penulis juga menggunakan teori kebijakan publik dari William Dunn yang mengatakan bahwa sebuah kebijakan publik dibuat berdasarkan hasil definisi permasalahan yang berada disekitar pembuat kebijakan dan secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi pembuat kebijakan. Temuan yang didapat dalam penelitian ini bahwa Partai Buruh memiliki keberpihakan dan peran penting dalam memperjuangkan isu air dalam formulasi kebijakan *Water Act* (2007) di Australia.

Kata Kunci: Kelangkaan Air, Partai Buruh Australia, Kebijakan *Water Act* (2007).

ABSTRACT

Name : Yusuf Hakim Gumilang
Study Program : Political Science
Title : *The Environmental Policy Of Australia Labor Party In Kevin Rudd Government (2007-2009): Case Study Water Act (2007)*

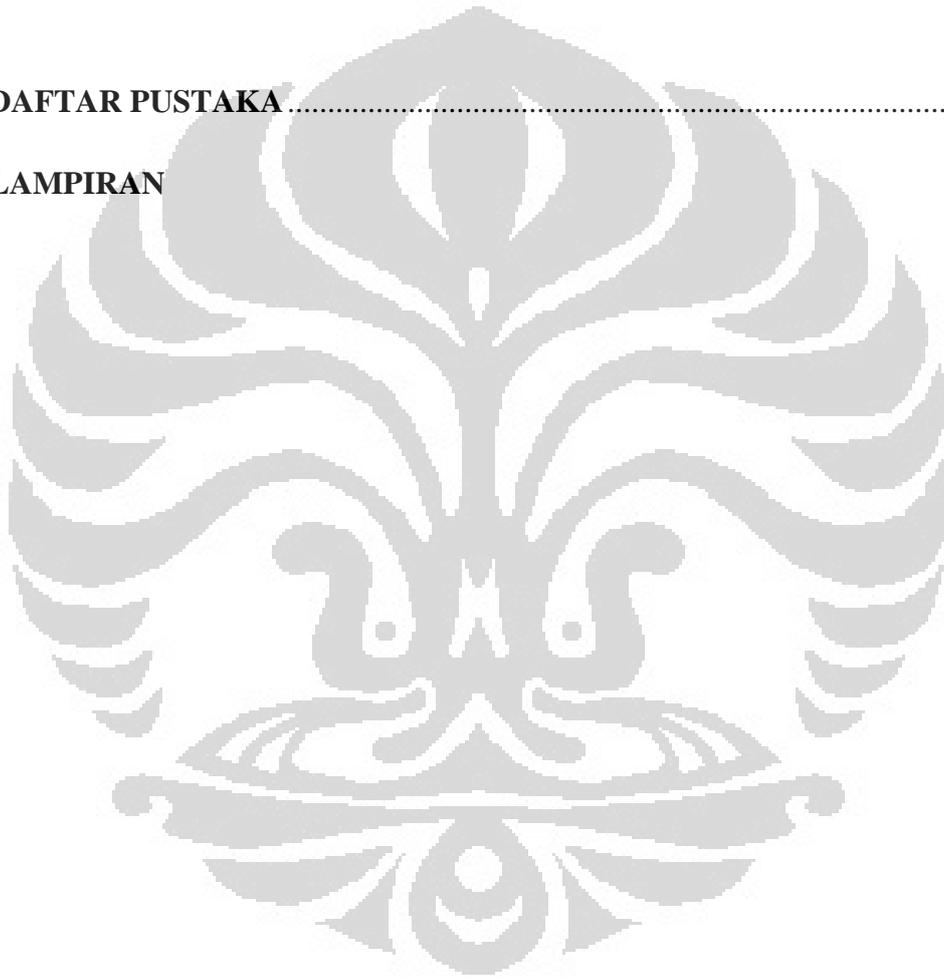
Focus of this thesis is the role and involvement of Australian Labor Party on formulating Water Act (2007). Scarcity of Water were became national agenda in Australia policy arena. Uniqueness of this thesis is It's focus on water issue which is not a common issue in political science studies. The deliberative democracy theory by Marion Young applied in this thesis to analyze the formulating process of water policy which based on general will of the people. Involvement and active participation by the citizen on the formulation process is the key of success to reach the goals of this policy. The theory of public policy by William N. Dunn applied in this thesis to analyze what consist beyond the definition of public policy formulation in Water Act (2007). The invention from this thesis are the ALP as a major party not only emphasized their program in water issue as an election program for the water act commencement in parliament but also affirm this issue to become national agenda in Australia.

Key Words: Scarcity of Water, Australian Labor Party (ALP), Water Act (2007).

DAFTAR ISI

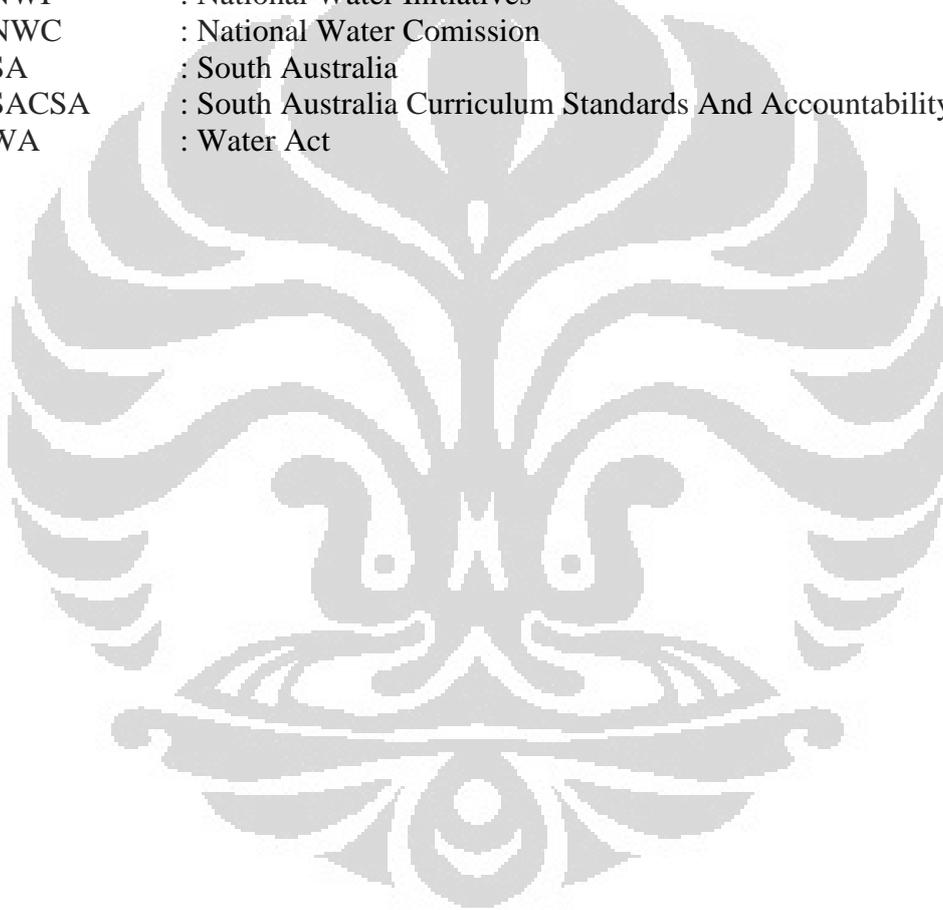
HALAMAN JUDUL	
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR SINGKATAN	x
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
1. PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Pertanyaan Penelitian	9
1.4 Signifikansi dan Tujuan Penelitian.....	9
1.5 Kerangka Teori.....	10
1.6 Skema Alur Pikir.....	16
1.7 Asumsi	17
1.8 Metode Penelitian.....	18
1.9 Sistematika Penulisan.....	19
2. PARTAI BURUH AUSTRALIA DAN KEBIJAKAN AIR DI AUSTRALIA	
2.1 Partai Buruh Australia	20
2.2 Permasalahan Air Di Australia	24
2.3 Keberpihakan Partai Buruh Pada Isu Air	31
2.4 Kebijakan Air Sebelum WA(2007) Lahirnya <i>National Water Initiative</i>).....	34
2.5 Kemenangan Kevin Rudd Di Pemilu Nasional 2007	38
3. FORMULASI KEBIJAKAN WATER ACT (2007) DI PARLEMEN	
3.1 Perdebatan Kebijakan <i>Water Act</i> (2007) Di Parlemen	50
3.2 Kebijakan <i>Water Act</i> (2007)	59

4. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN WATER ACT (2007) DI AUSTRALIA	
4.1 Program Partai Buruh Dalam Kebijakan Penyelamatan Sungai Murray Di Negara Bagian Australia Selatan	64
4.2 Implementasi Kebijakan <i>Water Act</i> (2007) Dan Kerjasama Antar Negara Bagian (South Australia, Queensland dan NSW) Dalam Penyelamatan Lembah Sungai Murray-Darling	69
4.3 Pemerintahan Lokal Di Negara Bagian <i>South Australia</i> (SA) Dan Partisipasi Warga Negara Dalam Perlindungan Air	73
5. KESIMPULAN	77
DAFTAR PUSTAKA	81
LAMPIRAN	



DAFTAR SINGKATAN

ALP	: Australian Labor Party
AWB	: Australian Wheat Board
COAG	: Council of Australian Government
CPRS	: Carbon Pollution Reduction Scheme
EWA	: Environmental Water Agreement
ETS	: Environmental Trading System
HoR	: House of Representative
MDB	: <i>Murray-Darling Basin</i>
NWI	: National Water Initiatives
NWC	: National Water Comission
SA	: South Australia
SACSA	: South Australia Curriculum Standards And Accountability
WA	: Water Act



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Hasil Pemilu Majelis Rendah (HoR) Australia Tahun 2007.....	6
Tabel 2.1 Hasil Pemilu Majelis Rendah (HoR) Australia Tahun 2007.....	48
Tabel 3.1 Tabel Informasi Penetapan <i>Water Act</i> (2007)	55
Tabel 4.1 Program Pembiayaan Komunitas Dan Pembangunan infrastruktur ...	66



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Data Tren Curah Hujan Australia Periode 1950-2006	27
Gambar 2.2 Diagram Konsumsi Air Australia Tahun 2005	28
Gambar 3.1 Struktur Kewenangan Pemerintah Sebelum WA(2007)	59
Gambar 3.2 Struktur Kewenangan Pemerintah Pasca WA (2007)	62
Gambar 4.1 Skema Kewenangan Pengelolaan Air Di Negara Bagian SA	68
Gambar 4.2 Peta Murray-Darling Basin	70



BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kelangkaan sumber daya merupakan isu yang kerap melatarbelakangi proses pembuatan kebijakan publik dalam perspektif ilmu politik. Kelangkaan dan pemenuhan kebutuhan sumber daya air merupakan salah satu masalah utama yang dihadapi oleh Australia sebagai sebuah negara demokrasi.

Ketersediaan cadangan air bersih di Australia merupakan isu yang dapat dilihat dari berbagai macam perspektif baik dari perspektif ekologi, ekonomi maupun politik. Dari perspektif ekologi, ketersediaan cadangan air bersih baik air tanah dalam (*groundwater*) maupun air permukaan (*run-off water*) seperti sungai adalah isu yang sangat penting. Hal ini dikarenakan Australia merupakan negara benua yang memiliki curah hujan, karakteristik sungai, serta cuaca yang bervariasi. Kondisi curah hujan rendah terdapat di daerah gurun (250mm/tahun) sedangkan daerah curah hujan tinggi berada di dataran tinggi timur (*eastern highland*) yang mencapai (2000mm/tahun).¹ Kondisi ini membuat sifat alamiah sungai di Australia sangat berpotensi untuk terjadinya bencana kekeringan dan banjir ekstrem.

Dari sudut pandang ekonomi, isu air memiliki daya dukung tinggi terhadap aktifitas perekonomian di Australia. Hal ini dikarenakan saluran irigasi pertanian di sebagian besar wilayah Australia yaitu sebanyak 75% disuplai oleh sistem irigasi Murray-Darling, selain itu air juga menjadi faktor penting dalam jasa pengelolaan air bersih oleh pihak swasta yang memiliki porsi 27% dari total manajemen air sungai di Australia, sektor pariwisata, serta pembangkit listrik tenaga air juga semakin menambah betapa pentingnya air bagi kehidupan ekonomi di Australia.²

¹D.I. Smith dan B. Finlayson, "Water in Australia: It's Role in Environmental Degradation" dalam R.L. Heathcote dan J.A. Mabutt (Eds.), *Land, Water and, People* (Sydney: Allen & Unwin, 1988), hlm. 10.

² *Ibid.*, hlm. 18.

Australia merupakan salah satu negara yang menggunakan sistem politik demokrasi. Kemampuan segenap institusi negara dan partai politik selaku instrumen penting demokrasi untuk menyerap dan mentransformasikan isu yang menjadi kepentingan masyarakat menjadi sebuah kebijakan publik merupakan suatu syarat yang diperlukan dalam mendukung berjalannya demokrasi secara substansial disana.

Struktur kekuasaan di Australia berjalan dalam kerangka sistem pemerintahan parlementer ala Westminster yang berjalan beriringan dengan bentuk pemerintahan federal. Sejak Tahun 1901, Australia terdiri dari enam negara bagian dan dua wilayah teritorial yaitu New South Wales, Australia Selatan, Northern Territory, Australia Barat, Victoria, Tasmania, Northern territory, dan Australian Capital Territory.³

Sebagai sebuah negara yang menggunakan bentuk pemerintahan federal, struktur pemerintahan di Australia terdiri dari tiga jenjang pemerintahan dalam negeri, yaitu Pemerintah Federal, negara bagian (*state*), dan juga pemerintah lokal (*local government*). Ketiga jenjang pemerintahan mempunyai jurisdiksi kewenangan yang berbeda. Pemerintah Federal adalah pemerintah pusat yang mempunyai kedaulatan dan kewenangan sebagai pengambil keputusan dan kebijakan di tingkat nasional serta hubungan luar negeri. Negara bagian adalah bagian dari struktur pemerintahan federal yang memiliki kedaulatan penuh dan kewenangan untuk mengatur pembangunan sosial dan ekonominya sendiri dalam kerangka federalisme.⁴ Sedangkan pemerintahan lokal adalah unsur dari negara bagian yang mempunyai kewenangan untuk menjalankan aparatur pemerintahan lokal serta peraturan perundangan yang diputuskan untuk menunjang kehidupan warganya sehari-hari yang terdiri dari daerah-daerah kecil yang disebut *council*.⁵

Berkaitan dengan kewenangan pemerintah untuk mengatur pemanfaatan sumber air untuk tujuan komersial, berdasarkan pada Konstitusi Federal Pasal

³ Chusnul Mar'iyah (Ed.), *Indonesia-Australia: Tantangan dan Kesempatan dalam Hubungan Politik Bilateral* (Jakarta: Program Pascasarjana Fisip UI, 2005), hlm. xv.

⁴ Moon dan Sharman, *Australian Politics and Government: The Commonwealth, The States and The Territory* (UK: Cambridge University Press, 2003), hlm. 18.

⁵ Rodney Smith dan Lex Watson (Eds.), *Politics in Australia* (Sydney: Allen & Unwin, 1989), hlm. 165.

100, bahwa kewenangan untuk mengatur hal tersebut berada pada level pemerintahan negara bagian tetapi jika terkait dengan konservasi dan irigasi maka pemerintahan federal dapat memiliki kewenangan atas sumber air tersebut.⁶

Pola struktur kuasa yang terjalin antar yurisdiksi pemerintahan Australia telah terbangun sejak masa Pemerintahan Kolonialisme Inggris. Dimana Pemerintah Federal merupakan representasi dari Pemerintah Inggris sedangkan negara bagian adalah representasi pemerintahan lokal yang memiliki kewenangan untuk mengatur pemerintahan dan kebijakan domestik. Australia juga memiliki Gubernur Jenderal, tetapi keberadaan Gubernur Jenderal saat ini lebih merupakan ciri historis Australia sebagai Negara Persemakmuran Inggris.⁷

Struktur kekuasaan seperti ini berkesinambungan sampai Australia berdiri sebagai sebuah negara federal yang memiliki kedaulatan penuh pasca lepas dari Pemerintahan Koloni Inggris. Dalam konstitusi federal, negara bagian memiliki pengaruh dan kekuatan yang besar dalam menentukan kebijakan politik yang diambil oleh pemerintahan di tingkat federal hal ini ditandai dengan diadakannya pertemuan tahunan antara seluruh elemen pemerintahan baik di tingkat federal maupun negara bagian dalam proses menentukan kebijakan yang diambil atau biasa disebut *Premiers Conferences*.⁸

Sistem Parlementer Australia mengadaptasi Sistem *Westminster Parliament* dimana parlemen terbagi menjadi dua kamar yaitu majelis tinggi (*senate*) yang pemilihannya menggunakan sistem distrik dan juga majelis rendah (*house of representative*) yang pemilihannya menggunakan sistem proporsional.⁹ Kedua kamar parlemen ini dalam konstitusi memiliki kewenangan yang berbeda dalam suatu struktur kekuasaan. Dalam konteks pembuatan kebijakan publik, majelis rendah memiliki semacam hak veto untuk dapat mempengaruhi tingkat kepercayaan parlemen pada pemerintah (*determining the government*) sedangkan

⁶Dokumen Konstitusi Persemakmuran Australia, *Commonwealth of Australia Constitution Act*, No. 84 Tahun 2007 1977, Pasal 100.

⁷Zulkifli Hamid, *Sistem Politik Australia* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1999), hlm. 87.

⁸Rodney Smith dan Lex Watson (Eds.), *Op. Cit.*, hlm. 18.

⁹ Chusnul Mar'iyah, *Op. Cit.*, hlm. xiv.

senat memiliki kewenangan untuk menggunakan hak veto di bidang legislasi budgeter (*control of financial legislation*).¹⁰

Sistem federalisme dalam Pemerintahan Australia yang berjalan sinergis dengan sistem parlementer, membuat garis pertanggungjawaban dan legitimasi eksekutif berada sepenuhnya di legislatif. Eksekutif sebagai pelaksana kebijakan pada kenyataannya harus dapat mempertahankan kepercayaan yang diberikan oleh legislatif dalam mendukung berjalannya sistem pemerintahan di Australia. Dengan kewenangan yang dimiliki legislatif, Parlemen Australia menjadi representasi utama dari rakyat yang menjalankan peran sebagai inisiator, legislator, sekaligus pengawas utama dalam proses pembuatan kebijakan publik. Tanpa adanya dukungan dari mayoritas anggota parlemen maka proses perumusan maupun implementasi kebijakan publik dapat terhambat.

Sistem parlementarian yang berjalan di Australia, tentunya tidak dapat lepas dari peran partai politik yang sentral sebagai saluran aspirasi kepentingan dalam suatu tatanan sistem politik demokrasi. Partai politik memainkan peran yang signifikan dalam sistem demokrasi parlementer di Australia. Partai menjadi saluran aspirasi politik yang menghubungkan antara konstituen yang memiliki beragam kepentingan untuk diperjuangkan dalam arena formulasi kebijakan di parlemen untuk kemudian diimplementasikan oleh perdana menteri yang merupakan kader dari partai tersebut.¹¹

Australia menggunakan sistem kepartaian multipartai, tetapi dalam kenyataannya terdapat dua partai besar yang merepresentasikan dua kekuatan mayoritas preferensi politik di Australia yaitu Partai Liberal-Nasional (koalisi dua partai yaitu Partai Liberal dan Nasional) dan Partai Buruh Australia (ALP). Kedua partai ini silih berganti memenangi pemilu dan menempati posisi strategis sebagai Perdana Menteri Australia.

¹⁰ David Solomon, *Australia's Government and Parliament* (Melbourne: Thomas Nelson Pty, 1973), hlm. 37.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 65.

Partai Buruh Australia dan Koalisi Liberal-Nasional memiliki perbedaan ideologi yang jelas karena terbentuk dari sejarah sosial-politik Australia yang panjang. Partai Liberal-Nasional adalah partai koalisi yang merepresentasikan kepentingan pengusaha-pengusaha besar dan petani yang menekankan pada kebebasan dan mekanisme pasar dalam mengelola kebijakan publik dan industri di Australia.¹²

Partai Buruh Australia merupakan partai tertua di Australia yang telah berdiri sejak Tahun 1891 dan dibentuk oleh kaum serikat pekerja pelabuhan yang ingin mengartikulasi kepentingan mereka untuk diperjuangkan dalam proses politik.¹³ Dari sudut pandang sosio-historis, kalangan kelas pekerja pelabuhan dan wol saat itu tereksklusi dari kehidupan politik, hal inilah yang secara langsung maupun tidak langsung membuat bangkitnya rasa senasib-sepenanggungan dan kesadaran untuk bersatu. Mereka menghendaki adanya sebuah cara pandang yang egaliter dan kebebasan yang akhirnya dijadikan sebagai ideologi Partai Buruh Australia yaitu sosial-demokrasi. Tujuan dari sosial-demokrasi yang dimaksud oleh Partai Buruh Australia adalah untuk menciptakan kesejahteraan umum dalam bidang perindustrian, produksi, distribusi yang dilakukan untuk menghapuskan penindasan tetapi tetap dalam prinsip demokrasi parlementer.¹⁴ Partai Buruh Australia mewakili kepentingan sosial-demokrat yang menekankan pada perubahan cara pandang terhadap industrialisasi, dan lebih terbuka terhadap perkembangan isu seperti lingkungan dan HAM.

Persaingan antara kedua partai ini dapat dilihat pada Pemilu Tahun 2007 saat Australia masuk kedalam babak "baru" pemerintahan setelah Partai Buruh Australia (ALP) berhasil memenangkan pemilu secara meyakinkan dengan merebut 76 kursi parlemen.¹⁵ Kemenangan ini pun menempatkan pemimpin partainya yaitu Kevin Rudd sebagai Perdana Menteri Australia menggantikan John Howard.

¹² *Ibid.*, hlm. 70-71.

¹³ Moon dan Sharman, *Op. Cit.*, hlm. 25.

¹⁴ David Solomon, *Op. Cit.*, hlm. 66.

¹⁵ "Pemilu Australia: Kemenangan dari Partai Buruh Australia" diunduh dari <http://www.antara.co.id/> diakses pada 5 Oktober 2010.

Tabel 1.1 Hasil Pemilu Majelis Rendah (HoR) Australia Tahun 2007

Perolehan Suara Terpilih Partai Buruh dan Partai Koalisi Liberal-Nasional di Majelis Rendah (Nasional)			
Koalisi	Suara	Persentase %	Swing%
Koalisi Liberal/Nasional	4.727.888	46.37	-6.01
Partai Buruh Australia	5.389.246	53.27	+6.01

Tabel diolah dari sumber: data perolehan suara *house of representatives* pemilu Australia Tahun 2007, diakses dari <http://www.bbc.co.uk/>

Tabel preferensi pemilih dalam Pemilu Majelis Rendah (HoR) pada Tahun 2007 diatas menunjukkan bahwa Partai Buruh Australia mendapatkan suara mayoritas sehingga dapat menempatkan wakilnya Kevin Rudd sebagai Perdana Menteri Australia (syarat menjadi PM di Australia, partai politik harus mendapat suara mayoritas di Majelis Rendah). Hal ini merupakan sebuah momen yang cukup bersejarah karena kemenangan yang diraih ini merupakan perjuangan panjang Partai Buruh Australia selama 11 tahun pemerintahan yang sebelumnya dikuasai oleh Partai Liberal-Nasional dibawah pimpinan John Howard.

Partai Buruh Australia dalam kampanyenya berusaha menarik kepercayaan pemilih Australia dengan mengedepankan perubahan cara pandang dalam menyikapi berbagai isu kontemporer. Komitmen untuk penarikan Tentara Australia dari Irak, pengakuan persamaan hak dan permintaan maaf pada Suku Asli Aborigin (*National Sorry Day*). Partai ini juga fokus pada isu perlindungan ketersediaan cadangan air bersih serta keseriusan dalam menanggapi perubahan iklim dengan bersedia menandatangani Protokol Kyoto yang ditentang keras oleh Perdana Menteri Howard.¹⁶

Khusus untuk isu lingkungan, Australia sebagai negara industri yang memiliki cadangan bahan tambang yang berlimpah, dituntut oleh dunia

¹⁶ "Partai Buruh Australia Nyatakan Kemenangan Dalam Pemilu" diunduh dari <http://www.voanews.com/indonesian/news/a-32-2007-11-24-voa7-85273967.html> Artikel VOA news, 24 November 2007, diakses pada 5 Oktober 2010 pukul 10.13 WIB.

internasional untuk berpartisipasi aktif dalam rangka menekan emisi karbon dunia. Desakan internal yang datang dari kelompok penekan yang kebanyakan berasal dari kalangan akademisi untuk segera meratifikasi Protokol Kyoto semakin membuat isu lingkungan menjadi isu yang penting yang harus dilegal-formalkan dalam sebuah kebijakan publik oleh pemerintahan baik di tingkat lokal, Negara Bagian, dan Federal.¹⁷ Isu ketersediaan cadangan air bersih merupakan isu lingkungan yang terkait erat dengan kondisi perubahan iklim yang terjadi sehingga menjadi agenda penting dalam politik nasional di Australia. Sebagai salah satu negara benua dengan curah hujan paling rendah di dunia, isu ketersediaan dan manajemen air bersih pun merupakan salah satu isu strategis yang menjadi fokus utama yang dianggap sebagai kepentingan dan agenda nasional.¹⁸

Dalam perspektif politik, kemampuan Pemerintah Australia untuk dapat melakukan formulasi dan mengimplementasi kebijakan air yang tepat menjadi hal yang sangat penting. Dengan 60% kewenangan pengaturan sumber daya air berada di tingkat federal, pembangunan ratusan bendungan yang berfungsi untuk mengatur debit air dan perlindungan sumber air bersih dari polusi industri merupakan hal yang menjadi perhatian utama karena memiliki efek meluas dan fundamental dalam mendukung kebutuhan dasar warga negara.¹⁹ Sehingga isu ini dapat dipastikan memiliki efek politik (*political efficacy*) dalam mempengaruhi kebijakan Pemerintah Australia.

¹⁷ Paul Boreham dan Geoffrey Stokes (Eds.), *The Politics of Australian Society: Political Issues for The New Century* (NSW: Pearson Education, 2004), hlm. 357.

¹⁸ D.I. Smith dan B. Finlayson, *Op. Cit.*, hlm. 7.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 23.

1.2 Rumusan Masalah

Sesuai dengan janji kampanye pada Pemilu 2007 untuk meningkatkan jaminan ketersediaan cadangan air bersih, Pemerintahan Kevin Rudd pun memperjuangkan disahkannya kebijakan *Water Act* (2007). Kebijakan ini merupakan rangkaian dari solusi untuk melakukan persiapan terhadap bencana kekeringan dan kekurangan air yang kerap melanda Australia.²⁰

Kebijakan *Water Act* (2007) ini merupakan kebijakan di tingkat federal yang sejalan dengan perencanaan dan perjuangan Partai Buruh Australia. Ketersediaan air merupakan hal yang berkait erat dengan kepentingan bersama baik ditingkat nasional maupun negara bagian dalam kerangka sistem politik demokrasi di Australia. Isu air menjadi agenda politik nasional yang dalam proses formulasi implementasi kebijakan harus mengedepankan koordinasi program antar negara bagian serta menjadi pertarungan nama baik dan kemampuan dari partai yang menguasai Canberra.

Proses politik yang terjadi dalam artikulasi isu ketersediaan cadangan air dan formulasi kebijakan *Water Act* (2007) melibatkan berbagai macam pihak baik internal Partai Buruh Australia, Pemerintah Negara Bagian, serta masyarakat yang notabene menjadi sasaran kebijakan dari kebijakan politik tersebut. Fenomena ini menjadi menarik untuk diteliti terutama terkait peran Partai Buruh Australia dalam mengangkat isu ketersediaan cadangan air menjadi isu nasional dan formulasi kebijakan *Water Act* (2007). Atas dasar ketertarikan terhadap kebijakan publik dan politik lingkungan di Australia inilah penulis mencoba melakukan penelitian yang lebih dalam mengenai fenomena tersebut.

²⁰ "Australia Calls for Water-Saving Projects for Murray-Darling Basin Communities", artikel 3 September 2009 diunduh dari www.environment.gov.au/water/programs/index.html diakses pada tanggal 12 Februari 2011 pukul 13.00 WIB.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Dari rumusan masalah diatas, skripsi ini akan menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut yaitu *Bagaimana peran Partai Buruh Australia dalam formulasi dan implementasi kebijakan Water Act (2007) pada masa Pemerintahan Kevin Rudd di Australia (2007-2009)?*

1.4 Tujuan dan Signifikansi Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan penelitian mengenai peran Partai Buruh Australia dalam formulasi dan implementasi kebijakan *Water Act (2007)* pada masa Pemerintahan Kevin Rudd di Australia (2007-2010).

Penelitian ini menurut penulis memiliki signifikansi sebagai referensi yang dapat dijadikan pelajaran berharga bagi kehidupan politik di Indonesia. Penelitian mengenai politik lingkungan (khususnya isu air) dalam ilmu politik merupakan studi yang belum terlalu banyak dipilih oleh para calon sarjana ilmu politik. Penulis beranggapan bahwa kajian ilmu politik yang multidisiplin merupakan sebuah keunggulan yang dapat dimanfaatkan untuk memperkaya khasanah ilmu politik sebagai sebuah rumpun ilmu sosial yang terus berkembang.

Penelitian ini juga ditujukan untuk melihat praktik demokrasi yang secara substansial berjalan di Australia. Sebagai sebuah negara yang menggunakan sistem politik demokrasi, kinerja partai politik dan pemerintahan untuk merespon dan menyelesaikan suatu permasalahan dengan tepat merupakan hal yang esensial dalam menentukan berjalannya sistem pemerintahan yang demokratis. Contoh kasus di Australia ini merupakan sebuah referensi berharga bagi partai politik maupun para pengambil kebijakan di tingkat nasional maupun daerah di Indonesia yang seharusnya juga memiliki fokus untuk menyelesaikan permasalahan lingkungan khususnya ketersediaan cadangan air bersih untuk perlu segera diselesaikan secara tepat, guna mendukung kebutuhan dasar warga negaranya.

1.5 Kerangka Teori

Dalam konteks Australia sebagai negara yang menggunakan sistem politik demokrasi, proses perumusan kebijakan tentang air merupakan sebuah proses panjang yang penulis coba analisis dengan menggunakan Teori Demokrasi Deliberatif dari Irish Marion Young.

*According to the aggregative model of democracy citizens participate in the decision-making process by making their preferences known, primarily through voting, and thereby increasing the chances that such preferences will guide public policy. Voting is thus conceived of as the primary political act. But deliberative democrats reject this narrow conception of participation. To fully participate in the decisionmaking process one must participate in authentic deliberation, not simply express one's preferences. Such deliberation requires participants to seek to reach a consensus among free and equal participants. To participate in this discursive practice is quite different from participating in the decision-making process of the aggregative model of democracy. Deliberative democrats characterise participation in the democratic process as a transformative process. 'Through the process of public discussion with a plurality of differently opinioned and situated others, people often gain new information, learn of different experiences of their collective problems, or find that their own initial opinions are founded on prejudice or ignorance, or that they have misunderstood the relation of their own interests to others. four normative ideals which are logically related in the deliberative model. These are: inclusion, political equality, reasonableness, and publicity.'*²¹

[Berdasarkan pada model demokrasi agregatif, partisipasi warga negara untuk mengaspirasikan pendapatnya dalam proses pembuatan kebijakan adalah melalui cara *voting* yang dijadikan jalan utama mengaspirasikan tindakan politik, hal ini diharapkan dapat menuntun proses pembuatan kebijakan publik. Dalam pandangan ini cara *voting* pun cara utama bagi partisipasi politik dari warga negara. Tetapi konsep demokrasi deliberatif menolak konsep partisipasi yang sempit tersebut. Dalam pandangan deliberatif, tercapainya konsensus antar pihak yang berbeda dalam proses pembuatan kebijakan yang melibatkan warga negara merupakan karakteristik utama dari konsepsi partisipasi atau pelibatan aktif warga negara (proses transformatif). Terdapat empat pilar utama dalam model deliberatif yaitu inklusi, persamaan dalam hak politik, dapat dipertanggungjawabkan dan publisitas.]

²¹ Collin Farrelly, *Contemporary Political Theory* (London: Sage Publication, 2004), hlm. 224.

Dengan menggunakan teori ini penulis ingin menganalisis bagaimana pembuatan kebijakan publik dalam konteks demokrasi deliberatif di Australia merupakan suatu proses yang tidak semata melibatkan kepentingan-kepentingan golongan, tetapi secara sadar lebih mengedepankan pada kebaikan bersama dan menempatkan warga negara mempunyai tanggung jawab sebagai elemen penting dalam proses perumusan kebijakan tersebut.

Konteks perumusan kebijakan publik secara normatif seharusnya tidak hanya mengedepankan demokrasi yang cenderung bersifat prosedural tetapi menggunakan metode deliberatif yang mengedepankan pada tanggung jawab dan partisipasi aktif dari warga negara dalam merumuskan isu yang nantinya akan diperjuangkan wakil mereka di parlemen. Fenomena pembuatan kebijakan public dan pelibatan warga negara juga penulis coba jelaskan dengan menggunakan perspektif *Republican Deliberative Theory*:²²

Such a process considers not just private interests and their adjudication, but the common good, collective identities and intersubjective understandings, deliberation therefore, not only changes preferences but constitutes the only means by which people can learn to be responsible citizens.

[Sebuah proses yang mempertimbangkan tidak hanya kepentingan golongan dan keputusannya, tetapi kebaikan bersama, identitas kolektif, pemahaman antar warga negara, oleh karena itu deliberative tidak hanya mengubah pilihan tetapi menjadikan masyarakat belajar untuk menjadi warga negara yang bertanggung jawab.]

Untuk memperkuat penjelasan mengenai formulasi kebijakan, tentunya diperlukan pula konsep yang menggambarkan tentang struktur kekuasaan yang berada dalam sistem parlementarian yang menurut Miriam Budiardjo, adalah sebuah sistem dimana garis tanggung jawab eksekutif dan kabinetnya berada di legislatif, sehingga keberlangsungan suatu pemerintahan bergantung pada dukungan yang diberikan oleh badan legislatif (asas tanggung jawab menteri).²³

²² Ricardo Blaug, dan John Scwarzmantel (Eds.), *Democracy: A Reader* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1988), hlm. 495.

²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 2008), hlm. 297.

Konsep mengenai partai politik juga dipandang dapat membantu analisis penulis dalam tulisan ini. Partai politik menurut Miriam Budiardjo adalah suatu kelompok yang terorganisir, yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama yang bertujuan untuk memperoleh kekuasaan politik dan melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka tersebut.²⁴ Dalam sebuah negara yang demokratis, salah satu fungsi dari partai politik adalah sebagai sarana komunikasi politik yang harus dapat merumuskan tuntutan dan kepentingan anggota masyarakat, mengartikulasi, serta melakukan agregasi terhadap kepentingan tersebut.²⁵

Dalam sistem demokrasi, partai yang mengangkat isu yang spesifik, menyentuh permasalahan riil, serta memiliki solusi untuk menyelesaikannya akan berimplikasi pada dukungan basis massa yang kuat dalam masyarakat, sehingga dapat menghimpun dan merumuskan isu-isu yang menjadi kepentingan dan kebaikan bersama.²⁶ Konsep ini menurut penulis relevan dengan Partai Buruh Australia yang menjadi unit analisis, terkait keberpihakannya pada isu lingkungan, serta perjuangan dan dinamika internal Partai Buruh Australia dalam formulasi kebijakan, serta implementasi kebijakan *Water Act* (2007).

Penulis memiliki pandangan bahwa hubungan yang terjalin antara partai, anggota parlemen dan konstituen tentunya memiliki peran dalam konteks memperjuangkan aspirasi dan kepentingan di Australia.²⁷ :

Inter-relationships between constituent and those who are represent their interest in parliament(8), second level focus in the nature of representatives body, third how the representatives represent, how citizens ensure the representation,(9) responsible democracy involves the representatives in being responsive to what the people want. The concept of responsible government involves a different set of questions: are the representatives and the institutions, responsible for their decisions and actions; to whom are they responsible; and how is this responsibility enforced.

²⁴ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), hlm. 16.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 17.

²⁶ B. Manin, on Legitimacy and Political Deliberation, dalam Ricardo Blaug dan John Swarzmantel (Eds.), *Democracy: A Reader* (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1988), hlm. 506.

²⁷ Dean Jaensch, *The Politics of Australia* (Melbourne: Macmillan Education Australia, 1992), hlm. 9.

[Hubungan yang terjalin antara konstituen dan wakil yang memperjuangkan kepentingannya di parlemen, sifat alami dari parlemen yang menjadi badan perwakilan serta bagaimana memastikan wakil rakyat menerjemahkan dan mewakili kepentingan konstituennya adalah fokus dari parlemen di Australia. Adanya konsepsi demokrasi yang bertanggungjawab dalam sistem perwakilan di Australia mengharuskan wakil rakyat dan institusi parlemen dapat mempertanggungjawabkan segala keputusan yang dibuat, kepada siapa harus dipertanggungjawabkan dan bagaimana memastikan tanggung jawab tersebut dipenuhi.]

Hubungan yang terjalin antara partai politik, anggota parlemen dan konstituen di Australia merupakan hal yang menarik untuk dicermati. Usaha yang dilakukan oleh partai untuk melakukan institusionalisasi guna memperkuat dukungan dari konstituen yang notabene memiliki perspektif politik yang lebih terbuka adalah hal yang mutlak dilakukan. Hal ini juga dapat membantu menjelaskan Partai Buruh Australia yang notabene merupakan salah satu partai yang memiliki kader yang loyal di Australia sehingga memiliki kemampuan untuk mengangkat isu yang spesifik seperti isu ketersediaan cadangan air.

Untuk melakukan penelitian dalam perspektif ilmu politik tentunya membutuhkan konsep mengenai kekuasaan agar dapat menjelaskan relasi kuasa yang terjadi. Menurut Wrong yang dikutip oleh Rodney Smith, kekuasaan adalah intensi dan perbuatan efektif yang dilakukan seseorang atau pihak tertentu untuk mempengaruhi orang atau pihak lain.²⁸ Penulis juga menggunakan konsep *soft power* dari Joseph Nye untuk menjelaskan mengenai penggunaan kekuasaan di negara demokratis yang lebih mengedepankan cara pandang persuasive atau *soft power* dalam penggunaan kekuasaan baik di level perumusan maupun implementasi kebijakan publik.²⁹

This is soft power: getting the outcomes one wants by attracting others rather than manipulating their material incentives. It co-opts people rather than coerces them. Soft power rests on the ability to shape the preferences of others to want what you want. At the personal level, we all know the power of attraction and seduction.

[Hal yang mencirikan penggunaan *soft power* adalah adanya kekuatan mempengaruhi dengan cara yang persuasif dibanding dengan

²⁸ Rodney Smith, *Politics in Australia* (NSW: Allen & Unwin, 1993), hlm. 24.

²⁹ Joseph Nye, *The Powers to Lead* (New York: Oxford University Press, 2008), hlm. 29.

pemberian insentif materi dan penggunaan kekuatan koersif. *Soft Power* sangat bergantung pada kemampuan untuk membentuk preferensi orang lain untuk berpikir seperti apa yang kita inginkan.]

Secara umum konteks kekuasaan terbagi menjadi tiga level kekuasaan yaitu individual, institusional, dan kelompok. Merupakan hal yang penting untuk melihat bagaimana institusi negara bekerja berdasarkan tujuan dibentuknya institusi tersebut. Menurut Foucault yang dikutip oleh Rodney Smith kekuasaan institusional adalah.³⁰

“That Institutions themselves have intentions which can be discovered in their formal and informal rules, charters, aims, goals, and objectives.”

[Tiap institusi atau lembaga tentunya memiliki maksud tertentu yang dapat dilihat dari peraturan formal dan informal, kesepakatan, maksud, tujuan dan sasaran utama dari institusi tersebut]

Hal ini menurut penulis dapat membantu analisis mengenai lembaga pemerintahan yang dilibatkan dalam implementasi kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah. Pemerintah memiliki kepentingan untuk mendayagunakan kekuasaan pada lembaga yang dimiliki agar sesuai dengan tujuan dan basis ideologi yang sesuai dengan tujuan pemerintah melalui institusi yang berada dalam pemerintahan baik di tingkat federal maupun negara bagian. Selain itu konsep mengenai kekuasaan kelompok juga dapat digunakan untuk melihat relasi kuasa yang dimiliki oleh kelompok masyarakat sipil seperti aktifis lingkungan, pengusaha, dan media massa di luar pemerintahan yang memiliki kepentingan untuk mempengaruhi perumusan kebijakan.³¹

Untuk menjelaskan proses kebijakan publik, penulis menggunakan Teori Kebijakan Publik dari William Dunn yang menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh pelaku kebijakan berdasarkan isu kebijakan yang biasanya merupakan hasil konflik definisi dari suatu masalah yang berada dalam suatu kekhususan lingkungan yang

³⁰ Rodney Smith, *Op. Cit.*, hlm. 25.

³¹ *Ibid.*, hlm. 26-27.

mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri.³² Dalam konteks pendekatan kebijakan hal ini dapat dipahami sebagai proses kebijakan yang mengandung berbagai tahapan yang berfokus pada bagaimana sebuah masalah didefinisikan menjadi sebuah isu (agenda publik), proses pengambilan keputusan serta implementasi dari kebijakan publik tersebut.³³ Teori di atas menurut penulis relevan untuk membantu menjelaskan mengenai fenomena kebijakan politik lingkungan dari Partai Buruh Australia masa Pemerintahan Kevin Rudd. Partai Buruh Australia selaku aktor kebijakan memilih isu ketersediaan air untuk diperjuangkan saat melakukan kampanye pada Pemilu Tahun 2007 2007.

Formulasi kebijakan di parlemen merupakan sebuah proses penting yang terjadi dalam pembuatan kebijakan publik. Pada tingkatan ini tentunya terdapat beragam kepentingan yang berusaha untuk mempengaruhi kebijakan yang dibuat. Penulis juga akan membahas tentang aktor di internal Partai Buruh Australia dan penyikapan internal Partai Buruh Australia di tingkat federal untuk mendukung kebijakan *Water Act (2007)*. Hal lain yang akan dilihat bagaimana respon pemerintahan negara bagian dan juga pemerintahan lokal, terkait kebijakan *Water Act*. Faktor tersebut diatas akan penting untuk dapat melihat implementasi kebijakan *Water Act (2007)* di Australia.

Sedangkan untuk menjelaskan mengenai kebijakan *Water Act (2007)* sebagai kebijakan yang memiliki keberpihakan terhadap lingkungan penulis akan menggunakan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang menekankan pada metode pembangunan yang mengedepankan aspek-aspek pembangunan teknologi yang tetap memperhatikan keseimbangan ekologi dan tidak hanya berfikir pada pemenuhan kebutuhan generasi saat ini saja tetapi juga

³² William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998), hlm. 110-111.

³³ Wayne Parsons, *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan* (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 87.

memikirkan apa yang bisa diberikan untuk generasi yang akan datang.³⁴ Inti pemikiran dari konsep pembangunan berkelanjutan yaitu:³⁵

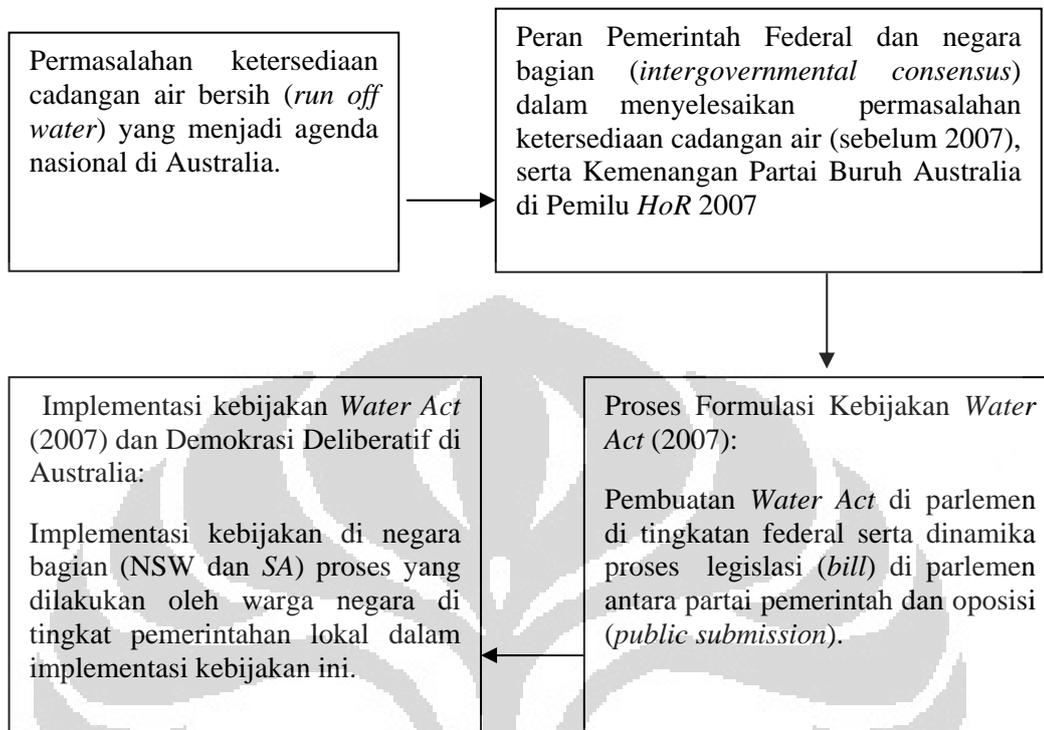
1. Integrasi antara kepentingan ekonomi dan lingkungan,
2. Adanya “pewarisan” SDA pada generasi mendatang,
3. Keadilan sosial bagi tiap warga negara,
4. Perlindungan terhadap lingkungan,
5. Meningkatnya kualitas hidup,
6. Partisipasi aktif dari seluruh pemangku kebijakan dalam pembuatan kebijakan.

Dari konsep pembangunan berkelanjutan ini, penulis ingin membuktikan bahwa kebijakan *Water Act* (2007) merupakan sebuah kebijakan multidisiplin yang didasarkan tidak hanya semata untuk membuat sesuatu yang bersifat perlindungan terhadap lingkungan tetapi juga tidak melupakan aspek pemenuhan kebutuhan hidup manusia yang tentunya tidak dapat dinafikan dalam suatu konteks pembuatan kebijakan. Hal ini sesuai dengan konsep pembangunan berkelanjutan yang dilihat sebagai sebuah usaha untuk membuat pembangunan yang bermanfaat tidak hanya untuk generasi saat ini tetapi juga untuk generasi yang akan datang.

³⁴ James Connoly dan Graham Smith, *Politics and The Environment: from Theory to Practice*, (London: Routledge, 1999), hlm. 3.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 3.

1.6. Skema alur berpikir



Proses kebijakan publik adalah sesuatu yang tidak selesai dalam satu rangkaian. Mulai dari bagaimana isu lingkungan dibawa dan diformulasikan oleh partai politik dan pemerintahan Rudd. Kebijakan publik perlu dilihat sebagai sebuah proses yang tidak terputus dan memiliki keterkaitan baik antar unsur yang berada di dalam maupun di luar lingkungan kebijakan. Ruang lingkup formulasi kebijakan air di Australia memiliki kewenangan yang lintas yurisdiksi, sehingga diperlukan peran aktif dari seluruh pemangku kebijakan di tingkat federal dan negara bagian dalam penyusunan kebijakan tersebut.

Kemenangan Kevin Rudd dalam Pemilu 2007 tentunya membawa dampak tersendiri bagi Partai Buruh Australia untuk menjadi pemimpin dalam menyelesaikan permasalahan air yang menyangkut hajat hidup orang banyak ini. Proses pembuatan kebijakan *Water Act* di Australia juga dapat dilihat sebagai suatu dinamika gagasan yang terjadi di tingkat negara bagian dan komunitas.

1.7 Asumsi

Asumsi yang diangkat oleh penulis dalam penelitian ini bahwa Partai Buruh Australia memiliki peran dalam menginisiasi, mendukung proses formulasi dan implementasi kebijakan *Water Act* (2007) di Australia.

1.8 Metode Penelitian

Dari rumusan masalah dan pertanyaan yang diangkat dalam penelitian ini, penulis membutuhkan data baik primer maupun sekunder untuk menganalisis studi kasus kebijakan *Water Act* (2007) di Australia. Metode atau pendekatan yang dipakai oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode ini memiliki tradisi sudut pandang deskriptif-eksploratif yang akan penulis gunakan untuk menguraikan rumusan masalah guna mencari jawaban dari pertanyaan penelitian yang diangkat sehingga dapat membentuk pemahaman yang mendalam terkait fenomena yang diangkat dalam penelitian ini.³⁶

Penelitian ini juga mengangkat studi kasus yang dibatasi oleh waktu dan kegiatan (baik dalam proses pembuatan kebijakan, institusi, dan aktor yang terkait) sehingga membutuhkan informasi dan data yang detil dalam suatu periode waktu.³⁷

Penelitian diolah dengan menggunakan data yang diperoleh lewat studi literatur (baik buku maupun internet) sebagai data sekunder maupun sumber primer yaitu wawancara dengan informan terkait pada dialog Indonesia Australia di Jakarta (anggota parlemen Australia dari West Australia dan Chifley). Penulis juga menggunakan data kuantitatif yang berupa angka, grafik maupun tabel yang berasal dari sumber internet yang dapat dipercaya.

³⁶ John W. Creswell, *Research Design: Qualitatives & Quantitatives Approaches* (USA: Sage Publications, 1994), hlm. 10-11.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 12.

1.9 Sistematika Penulisan

Bab 1 “Pendahuluan”, adalah bagian pendahuluan yang berisi latar belakang penelitian, pertanyaan penelitian, kerangka teori dan konsep, sistematika alur berpikir, dan juga asumsi dari penelitian ini.

Bab 2 “Partai Buruh Australia dan Kebijakan air di Australia”. Bab ini akan membahas tentang Partai Buruh Australia dan perangkat peraturan pemerintah sebelum dibuatnya *Water Act* (2007) di Australia, dan *Murray-Darling Basin* (MDB) Bab ini juga akan membahas tentang Partai Buruh Australia Australia khususnya sepak terjang partai ini dalam politik Australia dan keberpihakannya pada isu lingkungan khususnya air.

Bab 3, “Formulasi Kebijakan *Water Act* (2007) di Parlemen”. Bab ini akan membahas mengenai proses formulasi kebijakan *Water Act* di parlemen. Dinamika interaksi antara Partai Buruh Australia dan Koalisi Liberal-Nasional dalam merumuskan kebijakan *Water Act* ini merupakan unit pembahasan utama dalam bab ini.

Bab 4 “Implementasi kebijakan *Water Act* (2007) dalam kerangka demokrasi deliberatif di Australia”. Bab ini akan menganalisis implementasi kebijakan di negara bagian SA (*South Australia*) dalam konteks substansi program turunan kebijakan *Water Act* (2007). Bagian ini juga membahas tentang kerjasama antar negara bagian New South Wales dan SA dan berbagai kebijakan di tingkat lokal dalam usaha penyelamatan MDB.

Bab 5 adalah bagian kesimpulan dari penelitian ini. Bagian ini berisi kesimpulan yang didapat oleh penulis setelah melakukan eksplorasi mendalam terhadap studi kasus kebijakan *Water Act* (2007) di Australia.

BAB 2

PARTAI BURUH AUSTRALIA DAN KEBIJAKAN AIR DI AUSTRALIA

Bab ini akan membahas tentang Partai Buruh Australia khususnya sepaik terjang partai ini dalam politik Australia serta keberpihakannya pada isu lingkungan khususnya air. Bab ini juga akan membahas tentang permasalahan ketersediaan cadangan air bersih di Australia, perangkat peraturan pemerintah sebelum dibuatnya *Water Act* (2007) di Australia, serta kemenangan Kevin Rudd di Pemilu Federal Tahun 2007.

2.1 Partai Buruh Australia

Partai politik memiliki peran yang penting dalam kehidupan demokrasi di Australia. Sebagai instrumen penyalur kepentingan dan perjuangan politik, partai menjadi ujung tombak untuk menghimpun berbagai permasalahan yang menyangkut kepentingan konstituen agar dapat diperjuangkan dalam parlemen untuk selanjutnya mewujudkan berbagai program dalam bentuk kebijakan. Dalam sebuah negara yang demokratis, salah satu fungsi dari partai politik adalah sebagai sarana komunikasi politik yang harus dapat merumuskan tuntutan dan kepentingan anggota masyarakat, mengartikulasi, serta melakukan agregasi terhadap kepentingan tersebut.¹

Sistem politik parlementer di Australia ditunjang dengan sikap partai politik yang memiliki kejelasan posisi baik di legislatif maupun di eksekutif. Hal ini membuat mekanisme kontrol parlemen pada pemerintah berjalan dengan jelas. Kedua partai (Partai Buruh dan Koalisi Liberal-Nasioanal) mengambil posisi yaitu sebagai partai pemerintah dan partai oposisi yang hampir selalu memiliki perpektif yang berbeda dalam menyikapi isu-isu baik ekonomi, politik, dan lingkungan dalam proses pembuatan kebijakan yang akan semakin jelas terlihat menjelang pemilu (*non fixed term*) yang terjadi disana.

Partai Buruh Australia merupakan partai yang berdiri sejak tahun 1891. Bermula dari inisiasi kaum pekerja yang ingin memperjuangkan hak-hak politiknya, Partai Buruh dalam kenyataannya telah berhasil berkembang menjadi

¹ Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998), hlm. 17.

partai yang diperhitungkan dan menjadi pesaing utama Koalisi Partai Liberal Nasional dalam tiap pemilihan umum di Australia. Partai Buruh memilih basis ideologi sosial-demokrasi sebagai dasar perjuangan yang mempengaruhi cara pandang mereka terhadap isu dan permasalahan serta solusi penyelesaian masalah dalam bentuk kebijakan publik. Tujuan dari sosial-demokrasi yang dimaksud oleh Partai Buruh adalah untuk menciptakan kesejahteraan umum dalam bidang perindustrian, produksi, distribusi yang dilakukan untuk menghapuskan penindasan tetapi tetap dalam prinsip demokrasi parlementer.²

Tujuan Partai Buruh sejalan dengan nilai-nilai basis ideologi sosial-demokrasi yang mengedepankan pada prinsip persamaan kesempatan bagi tiap individu untuk berusaha dalam mencukupi kebutuhan dalam hidup. Hal ini merupakan salah satu kekuatan Partai Buruh sehingga dapat mengakar di tataran akar rumput. Seperti pendapat dari Kay Lawson seorang ilmuan politik yang dikutip oleh Andrea Rommele tentang klasifikasi keterhubungan antara partai dan kader menempatkan Partai Buruh Australia sebagai salah satu partai kader yang masuk kategori *participatory linkage* dimana partai tersebut telah menjalin keterhubungan yang aktif antara warga negara, kader partai, dan pemerintah (yang berasal dari Partai Buruh) sebagai satu kesatuan dalam sebuah sistem demokrasi deliberatif.³ Sistem demokrasi deliberatif membuka peluang bagi partai politik di Australia untuk dapat membuka ruang seluas-luasnya terhadap pelibatan warga negara untuk secara aktif terlibat dalam proses memperjuangkan kepentingan politiknya.

Sebagai partai kader, perjuangan politik Partai Buruh selalu diawali oleh artikulasi yang berangkat dari masalah riil yang berada di tataran akar rumput, diintegrasikan dalam kaukus Partai Buruh (*Federal Parliamentary Labor Party*).⁴ Hal ini kemudian diputuskan untuk menjadi isu yang diperjuangkan oleh Partai Buruh

² David Solomon, *Australia's Government and Parliament* (Melbourne: Thomas Nelson Pty, 1973), hlm. 66.

³ Andrea Rommele dan David M. Farrel (Eds.), *Political Parties and Political Systems : The Concept of Linkage Revisited* (USA: Praeger Publishers, 2005), hlm. 7.

⁴ Kaukus adalah pertemuan antar anggota parlemen untuk merumuskan dan menyepakati agenda aksi bersama yang ingin diperjuangkan dalam parlemen. Mekanisme internal Partai Buruh ini mempertemukan seluruh perwakilan anggota parlemen dan menjadi sarana pengambilan keputusan kolektif di internal Partai Buruh.

dalam mekanisme pengambilan keputusan tertinggi yang diselenggarakan tiap tiga tahun sekali yaitu konferensi nasional Partai Buruh (*national conference*).⁵

Arena kepemimpinan di tingkat federal untuk memperebutkan jabatan sebagai Perdana Menteri menjadi kontestasi dan ajang pembuktian kualitas dari partai politik di Australia. Partai Buruh selaku partai yang memiliki sejarah historis yang panjang dalam kancah politik di Australia kerap melahirkan kader yang dipercaya publik, hal ini dapat dilihat dari periode 1983-1996.

Bob Hawke (1983-1991) naik sebagai perdana menteri yang dinilai sebagai periode kebangkitan Partai Buruh karena berhasil mendapatkan kepercayaan publik dan memenangkan pemilu nasional sebanyak 4 kali berturut-turut untuk kemudian dilanjutkan oleh Paul Keating (1991-1996) yang juga berasal dari Partai Buruh.⁶

Pada saat kampanye Tahun 1987 Senator Bob Hawke yang berasal dari Partai Buruh menyerang keras kebijakan pemerintahan Fraser (Partai Liberal) yang dinilai telah ingkar janji terkait pertumbuhan dan ekspansi potensi ekonomi Australia, kabinet pemerintahan Fraser juga dinilai penuh dengan skandal, dan ia juga dianggap gagal untuk dapat menekan angka pengangguran yang saat itu tinggi.⁷

Kritik keras dari Hawke selaku pimpinan Partai Buruh tersebut didasarkan pada kebijakan Fraser yang dianggap bertentangan dengan kepentingan nasional. Partai Buruh yang dalam garis kebijakannya secara tegas mengacu pada optimalisasi potensi ekonomi dalam negeri serta maksimalisasi peran negara untuk menciptakan pengentasan kemiskinan. Kebijakan subsidi kesehatan, subsidi untuk meningkatkan kesejahteraan warga yang kurang mampu, dan hubungan industri yang berjalan seimbang dinilai perlu agar dapat menciptakan pembangunan masyarakat Australia yang lebih sejahtera dan egaliter⁸

⁵ John Faulkner dan Stuart Macintyre (Eds.), *True Believers* (NSW: Allen & Unwin, 2001), hlm. x.

⁶ Rosa Mule, *Political Parties Games and Redistribution* (UK: Cambridge University Press, 2004), hlm. 116.

⁷ Ian Macallister dan John Warshurst, *Australia Votes* (Sydney: Longman Cheshire, 1988), hlm. 12.

⁸ *Ibid.*, hlm. 67.

Periode keemasan Partai Buruh terjadi ketika adanya pergeseran “kedekatan” ideologis Partai Buruh dengan kelompok sayap kanan yang dimotori oleh Paul Keating. Kelompok sayap kanan dinilai oleh sayap kiri cenderung permisif terhadap kebijakan ekonomi liberal yang dianggap pro-amerika. hal inilah yang menyebabkan dicabutnya dukungan kalangan *hard-left* yang tergabung dalam federasi buruh terhadap Partai Buruh.⁹

Walaupun terlihat solid di eksternal, adanya faksi-faksi di internal partai merupakan dinamika yang tidak dapat terelakkan terlebih dalam konteks dukungan terhadap calon Perdana Menteri dari Partai Buruh. Contohnya adalah ketika Perdana Menteri Whitlam yang berasal dari kelompok sosialis sayap kiri (yang kebanyakan berasal dari negara bagian Victoria) pada era 70-an dianggap gagal oleh kader Partai Buruh dari sayap kanan yang dimotori oleh Paul Keating. Ia dinilai kurang berhasil membawa kemajuan dalam bidang ekonomi sehingga menyebabkan suara Partai Buruh turun dalam pemilu.

Perbedaan faksi yang terjadi dalam internal Partai Buruh ini memunculkan golongan kiri-tengah (*center left*) yang berisikan kader-kader moderat seperti Bill Hayden, Dawkins, Blewett dan Senator Chris Schacht (SA) yang berasal dari faksi-faksi yang notabene memiliki kekuatan baru yang mendapat dukungan menjanjikan dalam kaukus Partai Buruh periode 80-an.¹⁰

Lahirnya faksi kiri-tengah di internal Partai Buruh menyerupai kelompok yang dikategorikan Giddens yang dikutip oleh Phillip Mendes sebagai “*the third way*” di Inggris. Faksi ini memberikan diferensiasi cara pandang terhadap kebijakan yang mengedepankan nilai persamaan (*equality*), perlindungan terhadap kondisi kerentanan (*protection of vulnerable*), kebebasan untuk otonomi (*freedom of autonomy*) kerjasama antara komunitas lokal dan pemerintah serta keseimbangan hak dan kewajiban.¹¹ Golongan ini memiliki perspektif yang lebih akomodatif terhadap kedua faksi lain, sehingga berperan untuk mempertemukan perspektif fraksi kiri dan kanan dengan tetap memberikan dukungannya pada pemerintahan Partai Buruh pimpinan Hawke.

⁹ Faulkner, *Op. Cit.*, hlm. 146.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 146.

¹¹ Philip Mendes, *Australia Welfare Wars* (NSW: UNSW Press, 2003), hlm. 121.

Pada satu sisi, beragam faksi di internal partai membawa dampak negatif yaitu memicu konflik internal antar faksi baik di kabinet maupun di parlemen, tetapi di sisi lain hal ini membawa perubahan terhadap penyikapannya Partai Buruh dalam hal kebijakan publik. Contohnya saja pada masa Pemerintahan Hawke berani mengambil resiko untuk keluar dari batas tradisional Partai Buruh dengan melakukan merger dan privatisasi terhadap beberapa BUMN seperti *Qantas* dan *Commowalth Bank* sehingga menimbulkan reaksi keras dari kalangan kiri yang lebih tradisional.

Hal yang dianggap “Penentangan tradisi” ini dijawab oleh Hawke dengan kebijakan-kebijakan yang berhasil mengambil hati rakyat dengan menciptakan satu juta lapangan kerja dalam lima tahun, kenaikan kualitas dan angka partisipasi pendidikan tingkat menengah dari 33% menjadi 53%, dan perubahan cara pandang terhadap isu lingkungan termasuk air yang mulai menjadi fokus dari permasalahan yang dihadapi oleh Australia.¹²

2.2 Permasalahan Air di Australia

Dalam konteks kehidupan bernegara, jaminan ketersediaan air bersih merupakan suatu kebutuhan primer yang mutlak diperlukan oleh warga negara, sehingga diperlukan adanya suatu kebijakan pengelolaan sistem sumber air bersih yang menjamin pasokan air bersih tersebut. Tanpa adanya suatu sistem tata kelola air bersih yang baik, maka besar kemungkinan kelangkaan air bersih yang terjadi dapat menjadi suatu pemicu konflik yang terjadi di dalam masyarakat.¹³

Sebagai salah satu sumber kehidupan yang paling utama, air merupakan kebutuhan mutlak guna mendukung kelangsungan hidup ekosistem makhluk hidup. Kebijakan *Water Act* (2007) dapat dilihat sebagai kebijakan yang menggunakan konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang menekankan pada metode pembangunan yang mengedepankan aspek-aspek pembangunan teknologi yang tetap memperhatikan keseimbangan ekologi dan

¹² Faulkner, *Op. Cit.*, hlm. 153.

¹³ Ramaswamy R. Iyer, *Toward Water Wisdom: Limits Justice Harmony* (New Delhi: Sage Publisher, 2007), hlm. 144.

tidak hanya berfikir pada pemenuhan kebutuhan generasi saat ini saja tetapi juga memikirkan apa yang bisa diberikan untuk generasi yang akan datang.¹⁴

Seperti yang telah diuraikan oleh penulis di bab sebelumnya, bahwa permasalahan air merupakan kepentingan publik yang sangat mendesak di Australia. Sebuah isu yang telah menjadi kepentingan publik berarti melingkupi kepentingan seluruh masyarakat tanpa tersegregasi oleh kepentingan individu atau kelompok demi tercapainya keinginan atau tujuan bersama (*general will*).¹⁵

Dalam kasus ini, isu yang menjadi kepentingan publik adalah ketersediaan dan kualitas sumber air utama (MDB) yang terus menurun membuat ancaman kekeringan ekstrem (*drought*) menjadi suatu keniscayaan yang sangat mengancam seluruh sendi kehidupan di Australia. Hal ini kemudian menjadi sebuah isu nasional yang harus segera diselesaikan dan dicari penyelesaiannya oleh pemerintah dalam hal ini pemerintah federal yang notabene menjadi ujung tombak untuk menghasilkan sebuah keputusan yang mengikat seluruh level pemerintahan.

Semakin tingginya kebutuhan akibat bertambahnya populasi dan semakin langkanya sumber daya air (*high demand scarce*) membuat isu air di Australia menjadi sesuatu yang disebut William Dunn sebagai hasil konflik definisi dari suatu masalah yang berada dalam suatu kekhususan lingkungan. Sehingga secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi pembuat kebijakan untuk membuat sebuah langkah konkret untuk menyelesaikannya. Teori Kebijakan Publik dari William Dunn menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah rangkaian pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh pelaku kebijakan berdasarkan isu kebijakan yang biasanya merupakan hasil konflik definisi dari suatu masalah yang berada dalam suatu kekhususan lingkungan yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik itu sendiri.¹⁶

Dalam konteks pendekatan kebijakan hal ini dapat dipahami sebagai proses kebijakan yang mengandung berbagai tahapan yang berfokus pada bagaimana sebuah masalah didefinisikan menjadi sebuah isu (agenda publik),

¹⁴ James Connolly dan Graham Smith, *Politics and The Environment: from Theory to Practice* (London: Routledge, 1999), hlm. 3.

¹⁵ Andrew Heywood, *Political Theory: an Introduction* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), hlm. 242.

¹⁶ William N. Dunn, *Op. Cit.*, hlm. 110-111.

proses pengambilan keputusan serta implementasi dari kebijakan publik tersebut.¹⁷

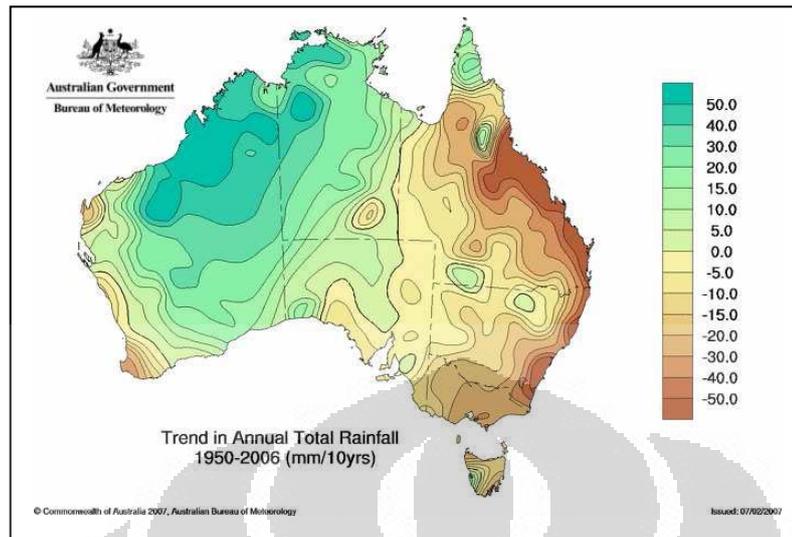
Proses pembuatan kebijakan WA (2007) secara formal diparlemen ditunjang dengan substansial proses deliberatif membuat kebijakan ini dapat diimplementasikan dengan cukup baik di Australia. Pembuatan kebijakan publik dalam sistem demokrasi ini menekankan pada partisipasi dari seluruh elemen pembuat kebijakan dan masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan kolektif.¹⁸ Partai Buruh Australia yang notabene merupakan salah satu partai yang memiliki kader dan pendukung yang memiliki kedekatan dan keterkaitan secara kepentingan sehingga dapat membawa isu air ini menjadi isu yang penting di arena kebijakan publik Australia.

Australia sebagai sebuah negara yang memiliki kondisi geografis subtropis, memiliki masalah krusial terkait ketersediaan cadangan air bersih yang notabene menjadi hal yang sangat berharga dan “mahal”. Australia merupakan negara yang memiliki curah hujan, dan karakteristik sungai yang bervariasi mulai dari kondisi curah hujan di daerah gurun (250mm/tahun) sampai daerah dataran tinggi timur (*eastern highland*) yang mencapai (2000mm/tahun), hal ini membuat sifat alamiah sungai di Australia sangat berpotensi untuk terjadinya bencana kekeringan dan banjir ekstrem.¹⁹

¹⁷ Wayne Parsons, *Op. Cit.*, hlm. 87.

¹⁸ Collin Farrelly, *Op. Cit.*, hlm. 224.

¹⁹ R.L. Heathcote dan J.A. Mabutt (Eds.), *Op. Cit.*, hlm. 10.



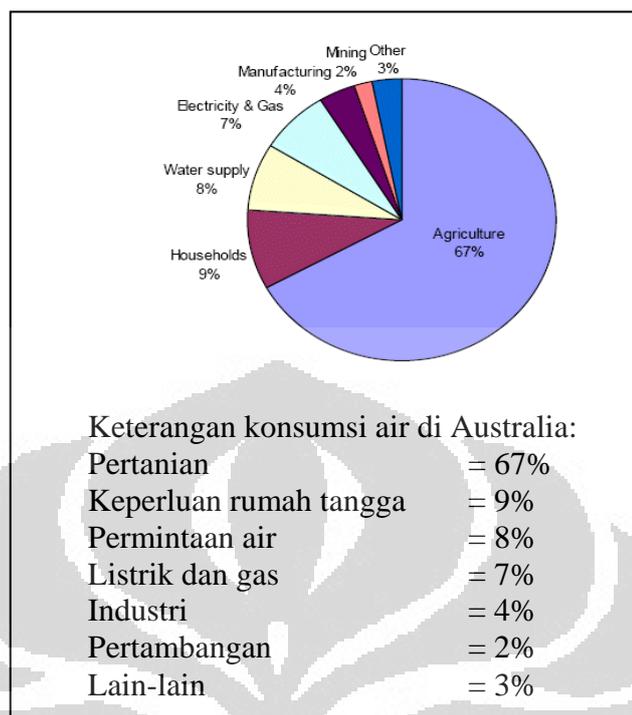
Gambar 2.1 Data tren curah hujan Australia periode 1950-2006.

Sumber: Biro Meteorologi Australia, Peta Tren Curah Hujan (1950-2006) diunduh dari http://www.bom.gov.au/cgi-bin/silo/reg/cli_chg/trendmaps.cgi diakses pada 20 Maret 2011 pukul 9.40

Dengan kondisi persebaran curah hujan ekstrem yang tidak merata dalam kurun waktu 50 tahun seperti peta diatas, Australia khususnya di wilayah *sun belt* kerap mengalami kekeringan dan banjir ekstrem seperti yang terjadi pada tahun 2008. Kondisi ini dibarengi dengan tingkat kebutuhan akan air semakin lama pun semakin meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan aktifitas perekonomian khususnya irigasi pertanian yang sampai dengan awal tahun 2000 tingkat konsumsinya telah mencapai 75% dari total konsumsi air bersih di Australia.²⁰

Tingginya angka konsumsi air yang diperuntukkan bagi sektor irigasi pertanian tentunya tidak dapat dilepaskan dari pertumbuhan penduduk di Australia yang meningkat tiap dekadenya. Faktor-faktor seperti tingginya permintaan kebutuhan untuk mencukupi kebutuhan air bersih, terjadinya kekeringan ekstrem (*drought*) yang kerap melanda seluruh negara bagian, serta peran Australia yang menjelma sebagai negara penghasil gandum terbesar di dunia pun turut membuat isu air bersih menjadi perhatian dari seluruh negara bagian.

²⁰ Karen Hussey dan Stephen Dovers (Eds.), *Managing Water For Australia : Social And Institutional Challenge* (Australia: CSIRO Publishing, 2007), hlm. 1.



Gambar 2.2 Diagram konsumsi air Australia tahun 2005.

Sumber: Data Konsumsi Air Australia tahun 2005,
Australian Beaurau Statistic (ABS)

Dari data konsumsi air diatas dapat terlihat terjadinya ketidaksesuaian (*missmatch*) antara tingkat permintaan akan air dan sumber daya pemenuhan air yang layak untuk dikonsumsi di Australia semakin memperparah kondisi ketidakpastian (*uncertainty*) yang terjadi.

Berdasarkan data Biro Statistik Australia (ABS) pada tahun 2005, kebutuhan konsumsi air domestik baik oleh rumah tangga maupun bisnis mencapai 24.909 Giga liter (Gl) dengan pertumbuhan konsumsi sekitar 65% per tahun apabila dibandingkan dengan periode sebelumnya pada dekade 90-an.²¹ apabila tren pertumbuhan konsumsi air ini terus berlangsung tentu saja akan akan berdampak buruk terhadap keseluruhan dimensi kehidupan di Australia.

Dengan kondisi lingkungan dan ketersediaan air yang sangat mendesak di Australia, masyarakat pada umumnya menyadari bahwa air merupakan elemen penting yang sangat vital dalam mendukung aktifitas dan kehidupan mereka.

²¹“Water Scarcity and Demand” artikel dipublikasikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Air Australia diunduh dari http://www.connectedwater.gov.au/water_policy/nat_perspective.html diakses pada tanggal 14 April 2011 pada pukul 9.00 WIB.

Tingkat kesadaran masyarakat terhadap pentingnya air merupakan salah satu elemen yang sangat penting dalam melakukan suatu tindakan kolektif untuk menentukan bagaimana seharusnya memperlakukan air sebagai salah satu pendukung vital kehidupan. Berdasarkan penelitian yang dilakukan pada tahun 1999-2000 di tiga kota besar Australia, kesadaran masyarakat dalam memandang dan memperlakukan air diklasifikasikan menjadi empat bagian yaitu:²²

1. *Self-interested* yaitu masyarakat yang memandang dan memperlakukan air semata hanya sebagai hak yang harus mereka terima “*taken for granted*” dan memiliki tingkat kesadaran yang rendah dalam melakukan efisiensi terhadap air.
2. *Earthy* adalah masyarakat yang telah memikirkan dan menyadari bahwa air adalah sesuatu yang bukan semata hak yang harus mereka terima, sehingga mulai melakukan hal-hal yang dapat membantu penghematan air walaupun tidak terlalu mengindahkan perundangan yang berlaku terkait perlindungan air ini.
3. *Environmentalists* adalah masyarakat yang telah memiliki kesadaran penuh dari diri sendiri tentang bagaimana memperlakukan air dan sadar akan hak kewajiban yang dimiliki berdasarkan pada perundangan yang berlaku tentang air
4. *Service-oriented* adalah masyarakat yang menyadari tentang semata hak dan kewajibannya dalam memperlakukan air berdasarkan perundangan yang berlaku.

Sebagian kecil masyarakat Australia berpandangan air merupakan suatu hak yang semata harus mereka terima, tetapi sebagian besar masyarakat di tiga kota besar Australia telah memiliki kesadaran minimal dalam gaya dan nilai hidup yang mereka pegang dalam memperlakukan air untuk menunjang aktifitas sehari-hari. Ada banyak faktor yang melatarbelakangi cara dan nilai hidup dalam memandang air ini, tetapi hal penting yang dapat diambil dari hasil penelitian ini bahwa walaupun kesadaran yang tinggi dalam masyarakat tentang pentingnya air belum memberikan efek langsung pada tingkat konsumsi air yang masih sangat

²² Geoffrey J. Symme dan Steve H. Dodds, “The Role Of Communication And Attitude Research In The evolution Of Effective Resource Management Arrangements” dalam *Managing Water For Australia : Social And Institutional Challenge* (Australia: *CSIRO Publishing*, 2007), hlm. 15.

tinggi, tetapi kesadaran ini akan memberi efek langsung maupun tidak langsung terhadap posisi strategis isu air di Australia.

Dari data penelitian mengenai cara pandang masyarakat terhadap air di atas, penulis dapat melihat terjadinya paradoks konsumsi mengenai air di Australia. Dimana tingkat kesadaran masyarakat yang cukup tinggi tidak serta merta mempengaruhi tingkat konsumsi dan inefisiensi air di Australia yang juga sangat tinggi. Dari perspektif sosio-historis, perilaku dan kesadaran masyarakat Australia terkait air dipengaruhi oleh budaya dan kebiasaan Bangsa Eropa khususnya Inggris sehingga cenderung boros dalam melakukan aktifitas kesehariannya seperti berkebun, dan keperluan domestik lain yang rata-rata rumah tangga Australia menggunakan 750 liter air per hari/tahun.²³ Kesadaran akan pentingnya menjaga kelestarian air juga menjadi salah satu faktor dalam menentukan bagaimana pola perilaku konsumsi terhadap air itu sendiri sehingga pola pendidikan publik (*civic education*) menjadi salah satu hal yang penting dalam mendukung berjalannya suatu kebijakan di Australia.

Dalam perspektif kebijakan publik, air menjadi sesuatu yang sangat dibutuhkan dan langka, tetapi instrumen kebijakan yang mengaturnya belum menempatkan air sebagai sesuatu yang harus diperlakukan dengan bijak sehingga berakibat pada tingkat inefisiensi air yang tinggi di Australia. Besarnya kebutuhan untuk terus meningkatkan pertumbuhan ekonomi, baik dari sektor pertanian (yang sebagian besar ditopang oleh saluran irigasi Murray-Darling) dan industri serta konsumsi domestik rumah tangga merupakan sebuah kebutuhan mutlak yang harus dijamin oleh negara sebagai pengelola sumber daya air.

Kondisi ini tentunya harus berusaha diminimalisasi dampaknya oleh pemerintah baik federal maupun negara bagian karena isu ini mendapatkan perhatian publik yang besar dan terkait langsung dengan hajat hidup warga negara. Hal inilah yang membuat isu air menjadi suatu agenda yang sangat penting sehingga dapat diangkat menjadi sebuah agenda nasional dalam proses perumusan kebijakan publik dalam kerangka demokrasi deliberatif di Australia.

²³Lindsay Tanner, *Open Australia* (NSW: Pluto Press Australia, 1999), hlm. 189.

Dari pembahasan diatas, kita dapat mendapatkan gambaran bahwa isu ketersediaan air di Australia merupakan isu yang sangat penting di tingkatan akar rumput sehingga menjadi esensial untuk diangkat dalam proses pembuatan kebijakan baik di tingkat negara bagian maupun federal.

2.3 Keberpihakan Partai Buruh Pada Isu Air

Keberpihakan Partai Buruh terhadap isu lingkungan dapat dilihat sebagai sesuatu yang bersifat *mandatory* yang tercantum sebagai salah satu tujuan dalam konstitusi Partai Buruh. Tujuannya adalah yaitu untuk melakukan pemanfaatan dan peningkatan konservasi lingkungan dan sumber daya alam agar dapat dimanfaatkan sepenuhnya untuk memelihara dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat Australia baik pada masa sekarang maupun di masa yang akan datang.²⁴

Keberpihakan Partai Buruh terhadap isu lingkungan dalam arena politik tidak dapat lepas dari gagasan kadernya. Semenjak periode keemasan pada masa Hawke sampai Keating, telah terjadi faksionalisasi dalam internal partai yang juga menyebabkan munculnya kader-kader yang memiliki perkembangan ide dan gagasan terkait isu-isu kontemporer seperti lingkungan. Keberpihakan Partai Buruh terhadap isu lingkungan merupakan sebuah rencana strategis yang dipersiapkan secara matang dalam bentuk kebijakan, yang dimaksudkan untuk merespon penurunan kualitas lingkungan hidup (*ecosystem deterioration*) yang menyebabkan terjadinya kondisi ketidakpastian (*uncertainty*) yang mengancam keberlangsungan lingkungan hidup dan ketersediaan cadangan air bersih yang dampaknya dirasakan oleh seluruh masyarakat Australia.

Permasalahan lingkungan khususnya ketersediaan air menjadi sebuah agenda yang penting dan mulai diangkat oleh Partai Buruh sejak pemilihan umum periode tahun 1983-1990, saat Partai Buruh berhasil mendapatkan kepercayaan publik dan menempatkan Bob Hawke sebagai Perdana Menteri Australia. Sejak terpilih, sikap Pemerintahan Partai Buruh pimpinan Hawke yang menentang pembangunan PLTA di kawasan konservasi Hutan di Tasmania Selatan dan perluasan area konservasi lingkungan hidup sebagai tempat tangkapan air seperti

²⁴ Konstitusi Nasional Partai Buruh Australia, hlm. 4.

di taman nasional Daintree Forest di Queensland dan *Kakadu National Park Conservation Zone* di northern territory dianggap sebagai bentuk keberpihakan pada keseimbangan lingkungan. Selain itu kementerian industri dan energi era Hawke juga mulai menerapkan peraturan yang memperketat alih-fungsi lahan dan eksploitasi sumber daya alam untuk kepentingan industri, hal ini merupakan contoh keberpihakan Partai Buruh terhadap isu lingkungan di Australia.²⁵

Keberpihakan terhadap isu air ini tetap dilanjutkan pasca Hawke digantikan oleh Keating pada Tahun 1991. Partai Buruh era Keating memelopori berbagai pertemuan bersifat *intergovernment* yang membahas tentang reformasi air. Pertemuan antara pemerintah federal dan negara bagian pada tahun 1994 menghasilkan indikator-indikator kerangka berpikir dalam melakukan reformasi air yang disepakati oleh seluruh negara bagian (*Water Reform Framework*). Kerangka berpikir inilah yang kemudian menghasilkan indikator reformasi pengelolaan air yang disepakati dan wajib dilakukan di seluruh level pemerintahan.

Namun tidak seperti Hawke yang dianggap berani mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang cenderung progresif dan menyentuh aspek permasalahan, kebijakan era Keating dinilai hanya melanjutkan kebijakan Hawke dan miskin inovasi. Walaupun relatif tidak bertentangan dengan tradisi kebijakan Partai Buruh, popularitas Keating pun menurun dan menyebabkan Partai Buruh kalah dalam Pemilu 1996 dan digantikan oleh John Howard.²⁶

Pasca kekalahan oleh John Howard inilah dinamika internal Partai Buruh semakin meruncing khususnya dalam kaukus Partai Buruh. Kekalahan Partai Buruh setelah 13 tahun berkuasa dalam pucuk pimpinan eksekutif membuat tuntutan untuk melakukan perubahan struktural menguat. Kepemimpinan Partai Buruh yang pada periode 1996 dipegang oleh John Faulkner (senator dari negara bagian NSW) mengalami penurunan kursi di majelis rendah (*HoR*). Dari 148 kursi yang ada di majelis rendah, Partai Buruh hanya mendapat 49 kursi, hal ini jauh

²⁵ Nick Economou, "Back on the Issue Attention Cycle: Labor and Environment Policy from Hawk to Rudd", dipublikasi oleh *School of Political And Social Inquiry Monash University*, hlm. 3-4, diakses pada 20 Maret 2011 pukul 9.36 WIB.

²⁶ John Faulkner dan Stuart Macintyre (Eds.), *True Believers* (NSW: Allen & Unwin, 2001), hlm. 156.

menurun apabila dibandingkan pemilu sebelumnya dimana Partai Buruh berhasil mendapatkan 79 kursi di majelis rendah.²⁷

Pencapaian ini merupakan salah satu pencapaian terburuk dalam sejarah Partai Buruh di arena pemilu nasional di Australia yang berlangsung tiap 3 tahun sekali. Kepemimpinan Partai Buruh pun silih berganti setelah Faulkener dianggap gagal, maka 1996 naiknya Kim Beazley yang berhasil membawa Partai Buruh perlahan bangkit dari keterpurukan walaupun belum berhasil memenangkan pemilu 1998 dan menjadi perdana menteri.

Pada masa pemerintahan Partai Buruh era Paul Keating (1991-1996), gagasan untuk melakukan kerjasama dan sinergisasi kebijakan untuk menangani masalah air sebenarnya telah tercetus pada pertemuan antar pemerintah (*Council of Australian Government*).²⁸ Pertemuan ini menghasilkan indikator-indikator kerangka berpikir dalam melakukan reformasi air yang disepakati oleh seluruh negara bagian (*Water Reform Framework*) dengan kunci implementasi kebijakan meliputi:²⁹

1. Harga konsumsi air di Australia secara intinsik harus memperhitungkan biaya pemulihan sumber air (*full cost recovery*) dan jumlah konsumsi air (*amount of water consumption*)
2. Dibentuknya instansi dan peraturan yang mempunyai peran dan tanggung jawab untuk mengatur penggunaan air oleh masing-masing tingkat pemerintahan
3. Alokasi keseimbangan lingkungan merupakan indikator yang mutlak dipenuhi dalam peraturan mengenai air

²⁷ *Ibid.*, hlm. 157.

²⁸ COAG (*Council Of Australian Government*) adalah pertemuan deliberatif yang digagas sejak tahun 1992 oleh pemerintahan Partai Buruh era Paul Keating yang bertujuan untuk menginisiasi, membahas dan mengimplementasikan isu-isu strategis yang menyangkut kepentingan dan agenda nasional sehingga membutuhkan kerjasama dari seluruh yurisdiksi pemerintahan. Forum ini dihadiri oleh Perdana Menteri, State Premiers, Territory Chief Ministers dan the President of the Australian Local Government Association (ALGA), ketika pertemuan ini menghasilkan keputusan, maka akan menjadi keputusan antar pemerintah (*intergovernment agreements*) yang akan mengikat pihak yang terlibat di dalamnya lihat website http://www.coag.gov.au/about_coag/index.cfm.

²⁹ COAG Water Reforms, Kementerian Lingkungan Hidup dan Air Australia, diunduh dari http://www.connectedwater.gov.au/water_policy/nat_perspective.html diakses pada 14 April 2011 pukul 9.00 WIB.

4. Penggunaan sistem tangkapan air dan manajemen penggunaan air yang terintegrasi antar pemerintahan
5. Dibangunnya sistem pendidikan publik dan konsultasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat secara umum dalam melakukan interaksi terkait air dalam tiap aspek kehidupan masyarakat.

Komitmen dari seluruh level pemerintahan untuk menjalankan berbagai kesepakatan terutama terkait pembentukan instansi pengawas dan pengatur konsumsi air yang terintegrasi di Australia merupakan hal penting yang tercapai dalam COAG 1994. Sinergisasi kebijakan di tiap level pemerintahan terkait air pun tetap diusahakan oleh pemerintah dan parlemen walaupun era pemerintahan berganti. Seiring dengan komitmen yang telah disepakati dalam COAG 1994, isu air terus menjadi agenda nasional yang diangkat dalam pertemuan COAG selanjutnya. Kesenambungan kebijakan terkait air merupakan tetap terjadi walaupun pemerintah federal berganti setiap 3 tahun.

2.4 Kebijakan Air Sebelum *Water Act (2007)*: Lahirnya *National Water Initiative (NWI)*

Pasca berakhirnya masa pemerintahan Keating, John Howard yang diusung oleh Partai Liberal-Nasional pun naik sebagai perdana menteri Australia (1996-2006). Pada era John Howard COAG kembali diselenggarakan tahun 2003. Forum ini mencetuskan gagasan untuk melakukan konsolidasi dan penyegaran kesepakatan antar pemerintah terkait masalah air yang sudah dicetuskan sejak tahun 1994 tetapi belum bisa membawa perubahan signifikan terhadap berjalannya poin-poin kesepakatan tersebut.

Untuk mengeksekusi hasil COAG 2003 tersebut diadakanlah *National Workshop* pada bulan Mei 2004 yang dihadiri oleh akademis, peneliti ahli, unsur pemerintahan dan instansi terkait lainnya. Pertemuan ini menemukan fakta bahwa lambatnya perubahan untuk mengurangi laju inefisiensi air, semakin meluasnya kekeringan (*drought*) yang melanda hampir seluruh wilayah Australia ditengarai akibat belum maksimalnya sinergisasi kerjasama antar pemerintah negara bagian juga pemerintah federal.

Berdasarkan kesimpulan dari *national workshop* tersebut, tidak berjalannya kebijakan manajemen air dengan sinergisasi yang baik dari seluruh negara bagian ternyata berakibat fatal. Hal ini memperparah kondisi ketidakpastian (*uncertainty*) akan jaminan ketersediaan air dan apabila dibiarkan akan terus menjadi permasalahan yang tidak kunjung selesai di Australia. Pentingnya isu ketersediaan cadangan dan pengelolaan air khususnya air permukaan (*run-off water*) membuat agenda ini pada bulan Juni tahun 2004 dibuatkan cetak biru yang menjadi dasar komitmen pengelolaan air nasional (berdasarkan asas pembangunan berkelanjutan) yang digagas bersama oleh pemerintahan federal dan seluruh negara bagian yang disebut NWI (*Intergovernmental Agreement on a National Water Initiative*) dan berlaku secara nasional.³⁰

Tujuan dari digagasnya NWI ini adalah untuk meningkatkan produktifitas ekonomi dan efisiensi penggunaan air khususnya di wilayah perkotaan dan pedesaan guna menjamin ketersediaan cadangan air baik sungai maupun air tanah dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang ramah terhadap lingkungan. Sadar bahwa NWI sebagai sebuah konsensus harus didukung oleh sebuah komite pengawas yang bertugas untuk memantau perkembangan implementasi dari indikator yang disepakati, maka dibentuklah NWC (*National Water Committee*). NWC bertugas untuk melakukan pengawasan terkait prinsip-prinsip dasar NWI yaitu:

“One of the primary objectives is to recognise the connectivity between surface and groundwater resources and connected systems managed as a single resource (NWI 2004, clause 23x”.

[salah satu tujuan utama dari NWI adalah melakukan kesinambungan antara pengelolaan air permukaan dan air tanah sebagai suatu kesatuan sumber daya, klausul NWI nomor 23]

With reference to water resource accounting, the key outcome is to ensure that adequate measurement, monitoring and reporting systems are in place to support public and investor confidence in the amount of water being extracted for consumptive use (NWI 2004, clause 80). This outcome is to be achieved, in part, by consolidated water accounts, that can be

³⁰ COAG *Water Reform, Op. Cit.*, hlm. 2.

reconciled annually and aggregated to produce a national water balance (NWI 2004, clause 82 iii).

[Dengan berdasarkan pengukuran yang akuntabel, pengawasan dan pelaporan dan konsolidasi terkait ekstraksi konsumsi air harus dilakukan oleh pihak investor yang mengelola sumber daya air bersih]

*These accounts are to be inclusive of systems to integrate the accounting of groundwater and surface water use where close interaction between aquifers and streamflow exist (NWI 2004, clause 82 iiib). Also States and Territories to immediately establish common arrangements in the case of significantly inter-connected groundwater and surface water systems (NWI 2004 clause 79 i(c)).*³¹

[Pemerintah negara bagian dan teritori wajib mengeluarkan peraturan/ kesepakatan yang menimbang keterhubungan aspek pengelolaan air tanah dan air permukaan. Juga secepatnya harus ada peraturan yang diterbitkan oleh negara bagian dan teritori yang mengatur tentang keterhubungan dalam pengelolaan sistem air tanah dan air permukaan.]

Dari prinsip dasar diatas diharapkan NWC dapat membawa dampak positif terhadap arah reformasi kebijakan air di Australia yang disusun secara terencana dan terukur untuk periode masa waktu 10 tahun (2004-2014). Terbentuknya NWC dapat dilihat dari sudut pandang kekuasaan institusional dimana tiap institusi atau lembaga tentunya memiliki maksud tertentu yang dapat dilihat dari peraturan formal dan informal, kesepakatan, maksud, tujuan dan sasaran utama dari institusi tersebut. NWI merupakan konsensus yang melibatkan berbagai macam aktor kebijakan di tingkat federal dan negara bagian dalam implementasi kebijakan di berbagai jurisdiksi pemerintahan. NWI mengedepankan pada efisiensi penggunaan air bersih yang diaplikasikan dengan berbagai macam program-program di tingkat satuan pemerintahan lokal di tiap negara bagian.

Efisiensi ini juga dilakukan untuk mendukung produktifitas pertanian khususnya gandum yang merupakan pondasi ekonomi mikro dan makro Australia. Peran Australia sebagai negara penghasil gandum nomor satu di dunia menuntut

³¹ "National Water Initiative" Kementerian Lingkungan Hidup, dan Air Australia, diunduh dari http://www.connectedwater.gov.au/water_policy/nat_perspective.html diakses pada 14 April 2011 pada pukul 9.00 WIB.

adanya sistem irigasi pertanian dan distribusi air bersih yang mencukupi, sehingga adanya efisiensi penggunaan dan pengelolaan air yang baik diharapkan dapat membawa dampak positif bagi produktifitas pertanian di Australia.

Pasca lahirnya NWI sebagai komitmen bersama, kebijakan pengelolaan air di Australia merupakan suatu keniscayaan yang terjadi di seluruh negara bagian di Australia. Hal ini antara lain dapat dilihat pada sektor manajerial ketersediaan cadangan air bersih, komitmen melakukan pembangunan berkelanjutan, membuat perencanaan terkait distribusi air bersih, serta membuat perundangan tingkat nasional yang diimplementasikan dalam program dan peraturan di tingkat negara bagian yang membuat pengawasan terhadap penggunaan air menjadi sangat ketat dan terintegrasi secara nasional.

Selain itu, NWI juga membawa dampak positif terhadap perubahan cara pandang (*mind set*) dari para pembuat kebijakan yang secara kontinyu mulai memisahkan pengelolaan air dan darat dalam proses perumusan kebijakan. Dari perspektif politik, Implementasi NWI tidak hanya melibatkan pihak pemerintah, tetapi juga mengikutsertakan partai-partai untuk pula membuat komitmen untuk mendukung agenda nasional ini.³²

Seperti yang telah dijelaskan dalam bab pendahuluan, jenjang struktur kekuasaan di Australia secara garis besar terbagi menjadi tiga bagian yang notabene memiliki kewangan atas wilayahnya masing-masing. Tetapi dalam mengangkat isu air ini, terdapat suatu kesaamaan dalam penyikapan, kebijakan dan peraturan-peraturan turunannya yang disepakati bersama dalam konteks pembuatan peraturan antar pemerintah (*intergovernmental laws*). Kemauan untuk mengintegrasikan kebijakan terkait ketersediaan cadangan air ini tentunya tidak akan terlaksana tanpa adanya suatu komitmen yang dibangun pasca adanya NWI di Australia. NWI merupakan suatu bentuk kesepakatan bersama (*growing consensus*) yang sangat penting.

Untuk mendukung komitmen ini, maka dibuatlah suatu bentuk koridor peraturan alokasi air yang disebut EWA (*Environmental Water Allocation*) yang menjadi semacam haluan peraturan yang wajib ditaati bersama oleh seluruh

³² *Ibid.*, hlm. 3.

pemangku kebijakan baik di tingkat federal maupun negara bagian (*intergovernmental laws*).

EWA merupakan suatu peraturan yang mengikat, dan menjadi instrumen yang berisikan koridor/nilai yang menjadi pertimbangan dalam pembuatan peraturan terkait air di Australia. Koridor nilai yang terkandung dalam EWA meliputi peraturan tentang ketersediaan akses akan air, pengaturan konsumsi air yang sangat ketat, pemakaian system teknologi hijau dalam melakukan ekstraksi air, serta pembuatan institusi pengawasan di seluruh tingkatan yurisdiksi pemerintahan dengan kewenangan yang spesifik dan akuntabel dalam melakukan pengelolaan sumber daya air di Australia.³³

EWA dalam implementasinya tidak serta merta menyeragamkan peraturan yang dibuat oleh pemerintahan negara bagian tetapi justru menjadi indikator yang harus terkandung dalam pembuatan peraturan perundangan di setiap level pemerintahan. Negara bagian secara konstitusi memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan terhadap manajemen alokasi sumber daya air yang terkandung atau melewati daerah yurisdiksinya, sehingga dengan terpenuhinya indikator EWA diharapkan kebijakan pengelolaan air menjadi suatu yang terintegrasi dan dapat menjamin terpenuhinya ketersediaan air bersih.

2.5 Kemenangan Kevin Rudd Di Pemilu Nasional 2007

Sampai pada tahun 2005 Partai Buruh mulai memasuki tahap baru dalam sejarah pergantian kepemimpinan. Pasca kekalahan Partai Buruh pimpinan Mark Latham dalam pemilu 2005, angin segar perubahan berhembus di internal Partai Buruh. Faksi-faksi yang berada di internal partai pun mulai mengusung kandidat yang ingin dimajukan sebagai calon pemimpin Partai Buruh. Faksi sayap kanan tetap mengusung Kim Beazley untuk melawan senator Kevin Rudd dari Griffith, Queensland yang memiliki popularitas tinggi baik internal maupun eksternal Partai Buruh.

Sebenarnya, publik Australia lebih mengenal Kim Beazly sebagai salah satu tokoh Partai Buruh yang cukup sering tampil di publik untuk mengkritisi kebijakan Pemerintahan Howard . Tetapi secara perlahan, nama Kevin Rudd

³³ *Ibid.*, hlm. 43.

mulai mencuat dan dikenal oleh publik Australia setelah ia menduduki jabatan sebagai juru bicara Partai Buruh urusan luar negeri (*foreign affair spokesperson*). Selama menjabat sebagai juru bicara tersebut, Rudd mulai menunjukkan langkah politiknya dengan mengungkap kemungkinan terjadinya skandal korupsi yang melibatkan Pemerintahan koalisi Liberal-Nasional dalam tubuh *Australian Wheat Board* (adalah badan yang melakukan monopoli terhadap ekspor gandum Australia). Rudd juga dikenal publik dan media massa sebagai politisi yang memiliki daya kritis yang tinggi dan kredibel dalam menyikapi isu-isu kontemporer seperti keterlibatan Australia dalam perang Irak dan Afganistan serta masalah ketidakberpihakan pemerintahan koalisi terhadap isu perubahan iklim dan pengaruhnya terhadap air di Australia.³⁴

Kemampuan Kevin Rudd untuk melakukan pendekatan dan lobi politik dengan “pemimpin” faksi sayap kiri John Faulkner dan “pemimpin” faksi sayap kanan Robert Ray membuat Rudd dapat memenangkan persaingan dengan Beazley. Berbagai kesepakatan politik yang terjadi dengan faksi-faksi di internal Partai Buruh terkait pengisian posisi menteri dalam “kabinet bayangan” Rudd menguatkan posisinya dalam kaukus Partai Buruh. Kabinet bayangan yang disusun oleh Rudd ini akan diisi oleh empat belas posisi menteri yang diberikan pada faksi sayap kiri, satu posisi menteri yang diberikan pada faksi kiri tengah, satu posisi menteri pada non-faksi dan empat belas posisi menteri pada faksi sayap kanan.³⁵

Dinamika internal Partai Buruh tahun 2006 menguat setelah peta persaingan calon pemimpin baru dari Partai Buruh semakin ketat dengan masuknya Julia Gillard yang didukung oleh faksi *Victorian Socialist Left*. Majunya Gillard ini tentunya memecah dukungan sebagian faksi sayap kiri yang mendukung Kim Beazley. Kevin Rudd yang mayoritas didukung oleh faksi sayap kanan dan tengah membutuhkan dukungan dari sayap kiri untuk dapat mengalahkan dukungan dari Kim Beazley yang memiliki dukungan kuat dari faksi sayap kiri.

Hal inilah yang membuat menguatnya ide dari internal partai untuk memasang Rudd dan Gillard dalam satu pasangan perdana menteri dan deputy.

³⁴ Peter Hartcher, *To The Bitter End* (NSW: Allen & Unwin, 2009), hlm. 150-152.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 147.

Sosok Rudd yang populer di media massa dan masyarakat luas dianggap cocok oleh pendukung sayap kanan untuk berpasangan dengan perempuan cerdas dan memiliki karakter kuat seperti Gillard. Pada Desember 2006 keduanya sepakat untuk maju bersama dan berhasil memenangkan Kaukus Partai Buruh, untuk kemudian sepakat maju sebagai calon perdana menteri dari Partai Buruh dan menantang pasangan Howard yang berasal dari partai koalisi Liberal-Nasional dalam pemilu 2007.³⁶

Dibawah kepemimpinan Rudd dan Gillard, Partai Buruh mengalami perbaikan citra dimata internal partai dan publik Australia. Hal ini dikarenakan gaya kepemimpinan dan kapabilitas mereka dianggap menjanjikan untuk membuat sebuah perubahan dalam memandang isu seperti HAM, lingkungan serta politik luar negeri Australia. Keduanya juga dinilai memiliki pengalaman dan kemampuan mengorganisasi partai dengan baik sehingga dipercaya dapat membawa Partai Buruh memenangkan pemilu nasional tahun 2007.

Proses adaptasi diantara keduanya terus dilakukan, Rudd berasal dari faksi sayap kanan yang lebih pro pada pasar sedangkan Gillard berasal dari faksi sayap kiri yang cenderung mengutamakan aspek peningkatan kesetaraan dan kesejahteraan umum. Hal ini merupakan pekerjaan rumah yang harus dilakukan oleh pasangan ini untuk memperkuat soliditas pasangan calon ini pemimpin baru Australia.

Berdasarkan hasil *polling* yang dikeluarkan oleh Nielsen dan dilansir oleh Koran *The Sydney Morning Herald* dan *The Age* pada pertengahan tahun 2006, popularitas Kevin Rudd dan Partai Buruh pun terus meningkat sedangkan popularitas dari PM Howard pun mulai menurun. Salah satu penyebab turunnya kepercayaan Publik kepada Howard lantaran sikap pemerintahan koalisi Liberal-Nasional yang tidak responsif dan terkesan setengah hati menanggapi isu perubahan iklim, sehingga diragukan oleh publik dapat mengurangi dampak yang ditimbulkan terkait perubahan iklim dunia yang meningkatkan kemungkinan ketidakpastian masa kekeringan parah (*drought uncertainty*) yang terjadi di Australia.³⁷

³⁶ *Ibid.*, hlm. 160.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 148.

Isu ini pun dengan perencanaan serius diangkat oleh Partai Buruh dalam kampanye dengan keberpihakan penuh secara kebijakan dan program kerja, serta kemauan untuk berkoalisi dengan partai yang juga mengusung isu lingkungan yaitu partai hijau. Isu ketersediaan air bersih yang diangkat dalam kampanye Partai Buruh diantaranya adalah cara menciptakan pembangunan berkelanjutan sehingga tidak merusak ekosistem alamiah dan ketersediaan cadangan air bersih serta melakukan manajemen penggunaan air bersih agar tidak membahayakan ketersediaan cadangan air bersih yang menjadi isu sensitif mengingat curah hujan yang amat rendah dan terbatasnya sungai di negara benua ini.³⁸

Meningkatnya popularitas Kevin Rudd juga dikarenakan keberpihakan pada isu HAM yaitu pengakuan kesalahan dan permintaan maaf pemerintah Australia karena telah diskriminatif kepada Suku Aborigin (*National Sorry Day*) dan isu lingkungan yaitu ratifikasi Protokol Kyoto dan reformasi manajemen air khususnya *Murray-Darling Basin* (MDB) yang dinilai sudah sangat kritis.³⁹

Kevin Rudd pemimpin Partai Buruh yang juga seorang senator dari daerah Griffith, Queensland memandang air sebagai suatu isu strategis yang tidak dapat ditawar lagi eksistensinya dalam kancah pembuatan kebijakan di Australia. Isu perubahan iklim yang dampaknya dapat mengancam kepentingan nasional menambah kompleksitas permasalahan lingkungan khususnya ketersediaan cadangan air di Australia. Urgensitas untuk menuntaskan isu krisis air khususnya reformasi dan manajemen *Murray-Darling Basin* (MDB) dijadikan salah satu prioritas dalam program-program yang digagas dalam kampanye Partai Buruh Tahun 2007.

Solusi dari krisis air yang melanda Australia menjadi salah satu isu utama yang diangkat oleh Partai Buruh dalam kampanye. Berbagai strategi tentang air yang disusun dengan sistematis dalam dokumen kebijakan *Labor's National Plan To Tackle The Water Crisis* dirumuskan oleh Partai Buruh untuk memeberikan solusi mengenai krisis air sekaligus mematangkan langkah Kevin Rudd dan Gillard menuju Canberra. Menurut Rudd, perhatian utama dari strategi mengatasi krisis air ini adalah dengan melakukan revitalisasi dan reformasi MDB yang tercemar oleh limbah buangan industri dan polutan lain.

³⁸R. L. Heathcote dan J. A. Mabutt (Eds.), *Op. Cit.*, hlm. 21.

³⁹Peter Hartcher, *Op. Cit.*, hlm. 261.

Menurut Rudd, pada masa Pemerintahan Howard, MDB terkesan dijadikan sebagai alat politik menjelang pemilu, hal ini terbukti terkait tidak terpenuhinya janji untuk mengalokasikan 750 juta Dollar Australia dalam rangka melakukan revitalisasi MDB (*National Water Plan Security*) yang digagas oleh pemerintahan koalisi.⁴⁰ Seiring dengan rusaknya MDB kekhawatiran terkait ketersediaan cadangan air bersih pun semakin meningkat, hal ini diperkuat oleh laporan biro meteorologi Australia yang mengatakan bahwa pada tahun 2006 dan 2007 adalah masa kekeringan terparah yang diperkirakan akan dihadapi oleh masyarakat Australia. Ancaman kenaikan harga bahan makanan serta berbagai larangan yang berfungsi untuk membatasi penggunaan air apabila masalah ini dibiarkan tidak diselesaikan secara tepat dan serius.⁴¹

Isu kekeringan ini semakin bertambah strategis, terutama setelah memasuki masa pemilu. Menurut para akademisi dan pengamat politik di Australia, isu kekeringan dan ketersediaan air ini akan menjadi sangat “politik” apabila kondisi kekeringan semakin parah terjadi di Australia. hal ini disampaikan oleh Daniel Connel, seorang ahli kebijakan air dari *Australian National University*.⁴²

If the drought continues, water will dominate the elections," said Daniel Connell, a water policy specialist at the Australian National University. "Even if we have a reasonable winter, the water system is fundamentally not in good shape, and this will be a very big political issue for a number of years.

[Jika kekeringan terus berlanjut, isu air akan mendominasi pemilu tahun ini, walaupun jika kita memiliki musim dingin yang cukup, sistem pengairan kita tidak begitu baik untuk menampung airnya dan hal ini merupakan isu politik yang sangat besar beberapa tahun kedepan]

⁴⁰ Dokumen Kebijakan Kevin Rudd dan Anthony Albanese. *Labor's National Plan To Tackle The Water Crisis* (ACT: T Gartrell, 2007), hlm. 9.

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 6.

⁴² Raphael Minder, “Australian drought spurs Howard to A\$10bn water plan”, dalam *Financial Times* 26 Januari 2007, diunduh dari <http://www.ft.com/cms/s/0/1d991d4c-ace2-11db-9318-0000779e2340.html#axzz1H6a8fSD6> diakses pada 20 Maret 2011.

Langkah-langkah konkrit terkait perencanaan alokasi anggaran pun disiapkan oleh Partai Buruh dalam Pemilu 2007 khususnya terkait penyelamatan MDB yaitu:⁴³

Up to \$400 million to reduce evaporation and improve water efficiency at Menindee Lakes on the Darling River in Western New South Wales, secure Broken Hill's water supply, protect local environment and heritage and Return.

[menyiapkan sampai dengan 400 juta dollar untuk mengurangi penguapan dan meningkatkan efisiensi air di danau menindee di NSW untuk mengamankan suplai air dan melindungi lingkungan]

Up to 200 billion litres to the Murray Darling Basin. Labor will work with the New South Wales Government and the local community to fix the Menindee Lakes water storage system which loses 426 billion litres of water in an average year.

[Sampai dengan 200 juta liter untuk MDB, Pemerintahan Partai Buruh akan bekerjasama sama dengan Pemerintah NSW dan komunitas local untuk memperbaiki sistem penampungan air di Danau Menindee yang kehilangan 426 juta liter per tahun]

“Up to \$124 million further investment in the Wimmera Mallee pipeline project to ensure the project is completed and water savings delivered as soon as possible”

[menyiapkan sampai dengan 124 juta dollar investasi untuk memastikan selesainya jalur pipa air Wimmera Mallee secepatnya]

To assist Adelaide to diversify its water supply and reduce its reliance on the Murray. If South Australia proceeds with a desalination plant for Adelaide then, once a site is determined, a Rudd Labor Government will be a financial partner in a carbon neutral desalination plant for Adelaide.

[Untuk mendampingi Pemerintahan NSW, Pemerintahan Rudd akan menjadi penyokong finansial untuk program netralisasi karbon dan desalinasi air laut Di Adelaide]

Up to \$12 million to fund the missing link pipeline between Warren and Nyngan in Western NSW to provide greater water security for the communities of Cobar and Nyngan and return up to 2 billion litres per year to the Murray Darling Basin.

⁴³ Dokumen Kebijakan Kevin Rudd, *Op. Cit.*, hlm. 14.

[menyiapkan sampai dengan 12 juta dollar untuk membuat pipa air antara Daerah Cobar dan Nyngan dan mengembalikan 2 juta liter per tahun ke MDB]

“Up to \$160 million in a desalination plant in the Upper Spencer Gulf to reduce the demand on the Murray River by some 11 billion litres”

[menyiapkan dana sebesar 160 juta dollar untuk membuat program desalinasi di teluk Spencer untuk mengurangi ketergantungan pada sungai Murray sebanyak 11 juta liter]

“Up to \$4 million to ensure Delta Electricity in Lithgow NSW uses recycled water rather than water from the Fish River, returning 3.6 billion litres each year to the Fish River in the Murray Darling Basin.”

[menyiapkan dana sampai dengan 4 juta dollar untuk mengganti sumber pembangkit listrik Lithgow dengan menggunakan air daur ulang sehingga dapat mengembalikan 3,6 juta liter per tahun pada MDB]

Up to \$250,000 towards Oberon Council’s water reuse scheme to supply the timber mill with 360 million litres of recycled water per year from the town’s sewerage treatment plant, relieving pressure on the Fish River, which flows into the Macquarie River and the Murray Darling Basin.

[menyiapkan sampai dengan 250 ribu dollar untuk mendukung skema daur ulang air bagi industri kayu dengan 360 juta liter air daur ulang yang didapat dari saluran pembuangan air di Daerah Oberon yang mengalir ke Sungai Macquarie dan MDB]

Dari program diatas, berbagai hal yang direncanakan untuk melakukan penyelamatan MDB memerlukan dukungan anggaran yang tidak sedikit. Pembangunan infrastruktur yang diperlukan untuk menguatkan MDB membutuhkan dana sekitar 1 miliar Dollar Australia. Hal ini belum termasuk anggaran (minimum) 250 ribu Dollar Australia yang akan diberikan oleh pemerintah federal untuk membiayai program daur ulang air di pemukiman yang akan bekerjasama dengan pemerintahan lokal dan perusahaan penyedia layanan air bersih. Hal ini menandakan kemauan politik yang kuat dalam mendukung kebijakan penyelamatan air di Australia.

Pendekatan kebijakan pengelolaan air oleh Partai Buruh tidak hanya berhenti sampai dengan pembangunan infrastruktur. Peluang pelibatan seluruh elemen eksekutif mulai pemerintah negara bagian sampai pemerintahan lokal dan

kerjasama dengan pihak swasta untuk bersama mendukung program “penyelamatan air” ini dibuktikan dengan komitmen pemerintahan federal Partai Buruh yang akan menyediakan dana sebesar 1 miliar Dollar Australia untuk pembuatan berbagai macam program untuk menjamin ketersediaan air bersih di kota-kota yang notabene menjadi pusat pertumbuhan ekonomi Australia.⁴⁴ Pelibatan komunitas terkecil dalam negara yaitu di tingkat rumah tangga untuk menjadi garda terdepan dalam penyelamatan air terus dilakukan, insentif dan dukungan yang diberikan pemerintah federal Partai Buruh pun dibuktikan dengan komitmen untuk:⁴⁵

“Offer rebates of up to \$500 for 500,000 homes to help install new piping for grey water use or rainwater tanks under Labor’s National Rainwater/Grey Water Plan.”

[Penawaran penggantian dana pemasangan pipa penampungan tangki air hujan di tiap rumah sebesar 500 dollar bagi 500 ribu rumah tangga di Australia]

“Offer low-interest loans of up to \$10,000 to make at least 200,000 existing homes more energy and water efficient, with subsidised environmental audits and free Green Renovations packs.”

[penawaran pinjaman dengan bunga rendah sampai 10 ribu Dollar Australia bagi 200 ribu rumah tangga untuk melakukan penghematan air dan energi dengan subsidi dari pemerintah yang menyediakan paket renovasi hijau]

“Set an aspirational target that by 2020 all Australian homes, where suitable, will have appliances such as rainwater tanks and grey water reuse systems.”

[pencanangan target seluruh rumah tangga di Australia sudah terpasang instalasi tangki penampungan air pada tahun 2020]

“Invest up to \$3 million to provide up to \$10,000 to every surf life saving club to install a rainwater tank, or to contribute towards a larger water saving project”.

[investasi sampai dengan 3 juta Dollar Australia untuk penyediaan tangki penampungan air hujan dengan pembiayaan per kelompok mencapai 10 ribu dollar Australia]

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 19.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 24.

Pelibatan berbagai pihak untuk berpartisipasi dalam program penyelamatan air menjadi suatu hal yang menarik dalam konteks penerapan kebijakan yang sesuai pembangunan berkelanjutan yang mengedepankan pada partisipasi aktif dari berbagai warga negara di Australia. Dalam konteks ini, Partai Buruh memandang air merupakan aspek pendukung dari seluruh aktifitas kehidupan dan perekonomian di Australia sehingga program Partai Buruh mengedepankan pada pelibatan aktif dari seluruh warga negara merupakan sesuatu yang sangat penting dalam mendukung kebijakan nasional ini. Dengan kemauan politik, kebijakan yang solutif, kerjasama dengan seluruh level pemerintahan dan partisipasi aktif dari warga negara diharapkan membuat kepentingan nasional dapat terjaga dan terakomodasi untuk kepentingan bersama.

Penyusunan berbagai rencana aksi yang tidak hanya melibatkan kader tetapi juga akademisi terkait rencana penerapan skema pengurangan polusi karbon atau CPRS yang berpengaruh terhadap ketersediaan air semakin menunjukkan keberpihakan Partai Buruh pada pada isu lingkungan. Rencana ini dipersiapkan secara matang dengan berbagai macam kajian akademis multidisiplin baik ekonomi, politik, maupun lingkungan.

Pelibatan tim akademisi yang dipimpin Profesor Ross Garnaut seorang staf ahli ekonomi sejak masa Pemerintahan Hawke dalam menerapkan rancangan kebijakan ETS (*Emissions Trading System*) menunjukkan keseriusan Partai Buruh terkait komitmennya pada isu perubahan iklim yang berpengaruh terhadap krisis ketersediaan cadangan air yang mengahantui kehidupan masyarakat Australia.⁴⁶ Laporan kajian akademis yang disebut *Garnaut Report* nantinya akan menjadi salah satu landasan legislasi kebijakan yang mengedepankan asas pembangunan berkelanjutan yang pro terhadap pembangunan tetapi mengurangi efek negatif yang membahayakan lingkungan.

Dalam pernyataan politiknya di media, Rudd juga mencoba bersikap objektif dengan memandang bahwa isu ketersediaan air ini bukan merupakan sebuah isu yang layak untuk dikonfrontir antar partai, karena hal ini merupakan

⁴⁶ Faulkner, *Op. Cit.*, hlm. 6.

kepentingan nasional dan krisis bersama, seperti yang dia kemukakan di harian *The Age*.⁴⁷

"..This requires all Australians to pull together to deal with what is now a genuine national emergency," Mr Rudd said. "We should consider the whole range of policy options for dealing with the crisis, which now confronts us from one side of the continent to the other." Mr Rudd said "a spirit of genuine political goodwill" was also required. "The Australian people want politicians to stop taking pot shots at each other on water," he said"

[hal ini membutuhkan kerjasama dari seluruh warga Australia untuk bergabung dalam usaha menjaga kepentingan nasional ini, kita harus menyadari berbagai macam pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah saat ini semakin tidak menyelesaikan masalah, harus ada semangat untuk mengedepankan kemauan politik yang tulus untuk menyelesaikan permasalahan besar terkait air.]

Pernyataan politik ini menunjukkan kemauan politik Partai Buruh untuk mengikutsertakan seluruh pihak termasuk lawan politiknya untuk bersama-sama berkomitmen (*political goodwill*) untuk mengedepankan kepentingan nasional dibandingkan kepentingan politik dalam memandang isu air ini.

Kampanye yang dipersiapkan matang dengan didukung oleh komitmen nyata dalam program kerja, dipasangkannya Kevin Rudd dengan Gillard yang memiliki kesepadanan kualitas dan popularitas karena perubahan cara pandang terhadap beberapa kebijakan serta kemampuan meyakinkan publik dengan kemenangan agenda di media massa baik cetak maupun elektronik menjadi keunggulan yang dimiliki oleh Rudd dan Gillard. Pada November 2007 setelah melalui 6 minggu kampanye yang sangat berat, Partai Buruh berhasil memenangkan pemilu majelis rendah (*HoR*) dengan meraih 43,38% suara dan berhak mendapatkan 83 kursi (52,7% *two-party-prefferd vote*) dari 150 kursi di majelis rendah.⁴⁸ Kemenangan ini sekaligus menjadi titik balik Partai Buruh yang tidak pernah lagi “berkantor” di Canberra selama 11 tahun pasca kepemimpinan Paul Keating.

⁴⁷ Nasir Khadem, “Rudd Divines Need For Bipartisan Water Policy” dalam *The Age* 22 Januari diunduh dari <http://www.theage.com.au/news/national/rudd-divines-need-for-bipartisan-water-policy/2007/01/21/1169330766392.html>. diakses pada 20 Maret 2011

⁴⁸ Paul D. Williams, “The 2007 Australian Federal Election: The Story of Labor’s Return from the Electoral Wilderness”, sumber *Australian Journal of Politics and History*: Volume 54, Number 1, 2008, pp. 104-125 hlm. 1.

Tabel 2.1. Hasil Pemilu Majelis Rendah (HoR) Australia Tahun 2007

Perolehan Suara Terpilih Partai Buruh dan Partai Koalisi Liberal-Nasional di Majelis Rendah (Nasional)			
Koalisi	Suara	Persentase %	Swing %
Partai Koalisi Liberal/Nasional	4.727.888	46.37	-6.01
Partai Buruh Australia	5.389.246	53.27	+6.01

Sumber: data perolehan suara *house of representatives* pemilu Australia Tahun 2007, diakses dari <http://www.bbc.co.uk/>

Tabel diatas menunjukkan preferensi pemilih dalam Pemilu majelis rendah (HoR) pada tahun 2007 yang menunjukkan bahwa Partai Buruh mendapatkan suara mayoritas sehingga dapat menempatkan wakilnya Kevin Rudd sebagai perdana menteri Australia (syarat menjadi PM, partai harus mendapat suara mayoritas di majelis rendah). Tabel diatas juga menggambarkan terjadinya perpindahan suara (*swing*) dari pendukung partai koalisi ke Partai Buruh (plus minus 6%). Hal ini mengindikasikan, keberhasilan mesin politik Partai Buruh untuk melakukan kampanye baik secara langsung (*direct campaign*) maupun melalui media massa.

Selain karena kerja keras dari seluruh tim kampanye, kemenangan pasangan Kevin Rudd dan Julia Gillard di pemilu nasional tahun 2007 juga tidak dapat dilepaskan dari turunnya kepercayaan publik terhadap Pemerintahan Howard. Salah satu penyebab pemerintahan petahana Liberal-Nasional dibawah pimpinan John Howard kalah bersaing dalam pemilu 2007 karena pemerintahannya dinilai oleh publik cenderung tidak pro terhadap isu lingkungan yang berkembang pesat yaitu perubahan iklim.

Keengganan Howard untuk menandatangani dan meratifikasi Protokol Kyoto dilatarbelakangi oleh sikap skeptis terhadap penelitian mengenai perubahan iklim dan juga lobi yang dilakukan oleh konstituen utama mereka yaitu pelaku bisnis pertambangan yang notabene keberatan atas konsekuensi pajak yang harus ditanggung jika Protokol Kyoto diratifikasi oleh pemerintah Australia.⁴⁹ Hal ini merupakan preseden buruk bagi Pemerintahan Howard karena dinilai tidak sensitif terhadap isu perubahan iklim yang memiliki keterkaitan dengan jaminan ketersediaan cadangan air yang notabene menjadi masalah serius di Australia.

⁴⁹ Faulkner, *Op. Cit.*, hlm. 5.

Dari penggambaran diatas mengenai Partai Buruh dan berbagai dinamika dalam pemilu di Australia, dapat terlihat bahwa pemilu di Australia merupakan salah satu indikator berjalannya demokrasi tidak hanya dalam tataran formal tetapi juga substansial. Konsep dan sistem Pemilu merupakan pilihan politik yang tidak hanya mengindikasikan terjadinya sirkulasi kepemimpinan yang terjadi secara reguler dalam suatu struktur pemerintahan yang demokratis. Tetapi substansi persaingan gagasan program dan komitmen yang dipersiapkan secara matang untuk menyelesaikan masalah air oleh Rudd dan Partai Buruh yang mengindikasikan berjalannya demokrasi untuk memperjuangkan kepentingan nasional dalam suatu kerangka demokrasi deliberatif.



BAB 3

FORMULASI KEBIJAKAN *WATER ACT* (2007) DI PARLEMEN

Bab ini akan membahas mengenai dinamika interaksi di parlemen dalam formulasi kebijakan *Water Act* (WA 2007). Perdebatan yang terjadi antara Partai Buruh dengan Partai Koalisi Liberal-Nasional terkait klaim kegagalan dalam menanggulangi krisis air, dukungan Partai Buruh terhadap segera disahkannya kebijakan ini, jawaban dari Pemerintahan Koalisi Liberal-Nasional atas tuduhan kegagalan tersebut, serta tercapainya kesepakatan antara partai oposisi dan pemerintah untuk segera disahkannya Kebijakan WA (2007), merupakan unit pembahasan dalam bab ini.

3.1 Perdebatan Kebijakan *Water Act* (2007) di Parlemen

Rudd dan Partai Buruh berhasil membuat sebuah perencanaan isu pengelolaan air secara matang dengan melibatkan seluruh negara bagian dan warga negara untuk berpartisipasi dalam rencana aksi yang dilakukan. Perjuangan politik Partai Buruh untuk melegalkan WA (2007) sebagai undang-undang pengelolaan air telah dilakukan sejak pertengahan 2007 di Majelis Rendah. Hal ini dapat kita lihat dalam dokumen perdebatan parlemen (*HANSARD*) yang menjadi tradisi legislatif Australia dalam proses formulasi suatu undang-undang.

Perdebatan parlemen ini merupakan forum persaingan gagasan antara Pemerintahan Koalisi Liberal-Nasional dengan Kabinet Bayangan Partai Buruh (*Shadow Cabinet*). Perdebatan ini menjadi semakin sengit, karena Tahun 2007 adalah tahun pemilu yang notabene menjadi ajang unjuk kinerja dari Pemerintahan Howard agar tetap dipercaya memimpin oleh konstituen. Perdebatan antara partai pemerintah dan oposisi dalam formulasi Kebijakan WA (2007) di parlemen merupakan suatu proses politik yang dapat memperlihatkan posisi kedua belah pihak dalam memandang isu yang menyangkut hajat hidup orang banyak ini.

Sikap Partai Buruh yang mendukung untuk disahkannya water act ini ditunjukkan dengan pernyataan dari Anthony Norman Albanese seorang menteri Kabinet Bayangan Partai Buruh untuk masalah infrastruktur dan air.¹

We all know that the health of our rivers is deteriorating. We all accept that our rivers have been overallocated. Most of us accept that climate change is real and that we will need to get used to even less water in our rivers, and we all agree that something must be done. That is why federal Labor has consistently supported greater national leadership on water policy and water reform. Since the 1980s Labor has called for national leadership, and in government we legislated for a greater national role in water policy. It is for that reason that Labor supports the Water Bill 2007.

[Kita semua tahu kerusakan sungai kita bertambah parah karena penggunaannya secara berlebihan hal ini diperparah dengan adanya perubahan iklim global yang secara signifikan mengurangi debit air kita. Untuk itulah Partai Buruh telah menjadi yang terdepan sejak akhir 1980-an dalam usaha menginisiasi kebijakan yang mengedepankan kerjasama antar pemerintah untuk menangani masalah air ini. Dan oleh karena itu Partai Buruh mendukung sepenuhnya Water Bill 2007.]

Partai Buruh diwakili oleh seluruh anggota kabinet bayangan termasuk Rudd, Gillard, dan Anthony Albanese selaku menteri bayangan bidang infrastruktur air dan bisnis (*Shadow Minister for Infrastructure and Water and Manager of Opposition Business in the House*) mendukung disahkannya WA (2007) yang akan membuat pemerintah federal menjadi pemimpin dalam menangani masalah krisis air di Australia.²

The Water Bill is a step towards fixing some of the Murray-Darling Basin's long-term problems. It gives the Commonwealth greater control over water planning for the basin and should help deliver greater water security. The Water Bill provides the framework to enforce the sustainable cap on diversions from the basin and puts in place a planning process to manage the basin into the future so that we can restore the system to health and secure the ongoing prosperity of the communities that rely on the system. Labor supports the bill because it provides greater Commonwealth leadership on water policy

¹ Dokumen Hansard Majelis Rendah Australia No. 12. Tahun 2007, Perdebatan Tentang *Water Bill*, Selasa 14 Agustus 2007, hlm. 1, diperoleh dari <http://www.aph.gov.au/hansard> diakses pada 8 Mei 2011 pukul 12.00 WIB.

² *Ibid.*, hlm. 20.

[Undang-undang ini adalah sebuah langkah maju untuk memperbaiki MDB dalam jangka panjang. Partai Buruh mendukung penuh UU ini karena akan memberikan kewenangan yang lebih besar pada pemerintah federal untuk mengendalikan penggunaan air untuk menjaga keamanan suplai pasokan air untuk mencukupi kebutuhan nasional. UU ini pun memberikan kerangka berpikir yang berkelanjutan dalam perlindungan MDB di masa depan, sehingga dapat menjamin terjaganya kemakmuran bagi seluruh rakyat Australia.]

Faktor kegagalan dari pemerintahan Howard untuk menyelesaikan masalah dan tidak terealisasinya berbagai produk kebijakan tentang air masa Howard membuat isu ini menjadi kepentingan nasional sekaligus menjadi isu politik yang memiliki posisi tawar yang tinggi dalam Pemilu 2007. Partai Buruh menuding pada era Howard isu air hanya dijadikan sebagai komoditas politik untuk mengalihkan dari masalah ketidakberpihakan pemerintahan koalisi kepada isu perubahan iklim yang dianggap tidak memiliki dasar akademis kuat oleh pemerintahan koalisi.

Tidak hanya menunjukkan keberpihakan dan dukungan Partai Buruh terhadap kebijakan ini, Albanese juga menyerang secara langsung sikap dan kebijakan Pemerintahan Howard yang dinilai tidak serius menangani masalah krisis air ini.³

There were no funding details, no time lines and no governance arrangements. There was no consultation with the states, the national water commissioners, the Murray-Darling Basin Commission, the NFF, irrigators or environment groups. There was no proper scrutiny by the departments of Treasury or Finance. There was not even consideration by the cabinet.

[Kami menilai bahwa pemerintah tidak memiliki anggaran yang terperinci, tidak adanya rancangan waktu kerja dan kerjasama antar pemerintah negara bagian, pun tidak komite air nasional, komite MDB, NFF dan lsm lingkungan. Bahkan tidak ada penganggaran dan pertimbangan yang jelas dari kementerian keuangan dan kabinet terkait masalah ini]

³ *Ibid.*, hlm. 2.

Pemerintahan Howard pada Tahun 2006 pernah berencana untuk mengeluarkan 10 miliar Dollar Australia untuk usaha penyelamatan air dan MDB tetapi tidak pernah terealisasi sampai 2007. Hal ini dinilai oleh Partai Buruh hanya untuk pencitraan pemerintahan koalisi yang “pro” terhadap air, padahal ditataran implementasi tidak pernah ada detil anggaran kebijakan, detil program, peraturan pemerintah yang mengatur tentang hal tersebut, diskusi dengan pihak terkait seperti pemerintahan negara bagian, komisi MDB, dan pihak Departemen Keuangan Australia terkait janji politik Howard yang “gagal” karena adanya konflik dalam pemerintahan koalisi.⁴

There is a conflict between the national interest and the interests of the National Party. The coalition, by definition, has been incapable of resolving this conflict. Following the script written by narrow sectional interests, the blockers in the National Party have continually undermined the \$10 billion water plan. National Party members oppose the plan to address water overallocation and they are resolute that buying back water entitlements should only be done as a last resort.

[Partai Buruh melihat adanya konflik, antara kepentingan nasional dan kepentingan partai koalisi. Partai koalisi telah gagal menemukan jalan keluar dari konflik yang berasal dari internal partai. Kepentingan internal yang sangat besar dari “penghambat” yang berasal dari partai nasional adalah kepentingan untuk menunda program pemerintahan Howard untuk mengalokasikan anggaran sebesar 10 miliar dolar untuk program *water buy back* yang dianggap tidak tepat oleh partai nasional.]

Kebijakan efisiensi air Pemerintahan Howard dinilai sangat gagal oleh Partai Buruh, karena antara tahap implementasi terkesan setengah hati dan jauh dari indikator dan target yang ingin dicapai. Dari target penyerapan anggaran untuk efisiensi air sebesar 200 juta Dollar Australia, hanya 765 ribu Dollar Australia yang tersalurkan (kurang dari 1%) sedangkan untuk target penghematan air pun sangat jauh dari target yaitu hanya 454 mega liter dari target 200 gigaliter.⁵

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, hlm. 20.

Tudingan balik Pemerintahan Howard terhadap tidak berjalannya program mereka karena gagalnya kesepakatan IGA (*intergovernmental agreement*) khususnya antara Pemerintah Federal dan Pemerintah Negara Bagian Victoria (basis dukungan Partai Buruh) yang dianggap tidak kooperatif dengan pemerintahan Howard. Seperti telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, bahwa Negara Bagian Victoria adalah basis dari faksi kiri sosialis Partai Buruh yang notabene menjadi oposisi pemerintah koalisi di tingkat federal. Pemerintah negara bagian Victoria pun memandang tudingan tersebut hanya alasan politik atas gagalnya kebijakan perlindungan air dibawah kepemimpinan Howard.

Tidak dapat dinafikan bahwa tahun 2007 adalah “tahun politis” sehingga segala hal yang terkait dengan janji dan program yang dianggap tidak berjalan atau gagal terwujud dari pemerintah menjadi sorotan publik terutama Partai Buruh yang notabene menjadi partai oposisi. Setelah melalui perdebatan yang sangat panjang, kebijakan *Water Act* ini pun akhirnya disahkan pada medio awal tahun 2008 pasca terpilihnya Kevin Rudd sebagai perdana menteri menggantikan John Howard. Undang-undang ini disahkan oleh parlemen pada pertengahan tahun 2008. Dikeluarkannya undang-undang ini merupakan inisiatif dari Partai Buruh untuk merespon permasalahan nasional akan jaminan ketersediaan air, penyelamatan lingkungan dan peningkatan produktivitas ekonomi nasional. UU ini merupakan aturan di tingkatan federal yang mendorong pemerintah federal memiliki tanggung jawab terbesar dalam menyelesaikan krisis ketersediaan air di Australia.

Tabel. 3.1 Informasi Penetapan WA (2007)

Informasi Penetapan		
Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3
Ketetapan	Masa Penetapan	Detil Tanggal
1.	Hari dimana WA (2007) mendapatkan <i>Royal Assent</i>	3 September 2007
2.	Hari dimana Kebijakan WA (2007) mendapat pengesahan.	3 Maret 2008

Sumber : *Water Act* (2007), No. 137, Tahun 2007, bab pembukaan (*preliminary*), bagian umum (*division general*), hlm 2.

Selain karena kegagalan terlaksananya program dari partai koalisi, faktor peningkatan perolehan jumlah kursi yang dimiliki oleh Partai Buruh meningkat dari 76 menjadi 83 kursi di Majelis Rendah setelah mendapat tambahan suara dari Partai Hijau sehingga Partai Buruh dapat memenangkan proses pengambilan keputusan. Hal yang menarik dalam proses formulasi dan perdebatan di Majelis Rendah ini adalah walaupun terjadi silang pendapat dan persaingan pasca pemilu, Partai Buruh dan Partai Liberal akhirnya mempunyai kesamaan sikap untuk mengesahkan WA (2007) sebagai sebuah undang-undang perlindungan air.

Kesamaan sikap ini ditandai dengan adanya pernyataan politik dari salah satu anggota Majelis Rendah Hon, Sophie Mirabella yang berasal dari Partai Liberal dan akhirnya didukung oleh mayoritas anggota Majelis Rendah dari Partai Liberal dalam dokumen *Hansard* yang mengatakan bahwa :⁶

...this is a historic piece of legislation we are debating today. It is a pity that so much political pointscoring, particularly from Victoria, has gone on in the lead-up to today. But we have a duty to act in the national interest, and it is in the national interest that this bill is passed and its provisions start to be realised on the ground.

[Hari ini adalah hari bersejarah dalam perdebatan legislasi kebijakan. Adalah sangat disayangkan ketika terjadi terlalu banyak intrik politik seperti yang berasal dari negara bagian Victoria yang mengemuka dalam perdebatan akhir-akhir ini. Tetapi kita mempunyai tugas untuk bertindak dalam kerangka kepentingan nasional, dan hal terkait air ini adalah kepentingan nasional sehingga mari kita sahkan Undang-Undang ini dan mempersiapkannya untuk segera dapat terlaksana]

⁶ *Ibid.*, hlm. 83.

Pernyataan politik ini menggambarkan bertemunya berbagai macam kepentingan yang berada di masing-masing partai dan negara bagian. Walaupun pernyataan ini secara implisit juga menjadi semacam “pembelaan” bagi tidak berjalan kebijakan pemerintahan Howard secara optimal karena tidak sinergisnya negara bagian Victoria karena kepentingan politik yang berbeda. Tetapi kemauan dan kemampuan parlemen untuk meyakini bahwa isu air merupakan kepentingan nasional yang sangat mendesak untuk segera disahkan sebagai suatu undang-undang yang menjadi garda terdepan dalam usaha menyelamatkan masa depan Australia hal ini sejalan dengan konsep *soft power* dari Joseph Nye bahwa negara demokratis yang lebih mengedepankan cara pandang persuasif atau *soft power* dalam penggunaan kekuasaan di level perumusan dan implementasi kebijakan publik. Hal ini sekaligus mencerminkan kedewasaan elit politik di Australia dalam memandang isu air yang merupakan kepentingan bersama menjadi salah satu pelajaran penting bagi kehidupan politik di Indonesia.

Selain dari Dokumen HANSARD, juga terdapat pelibatan dari perwakilan masyarakat yang pernah mengikuti berbagai diskusi dengan parlemen dan menyampaikan masukannya dalam bentuk *submission to senate* seperti yang disampaikan oleh *The Australian Network of Environmental Defender's Offices* (ANEDO).⁷

The key purpose of the Water Act is to return extraction in the Basin to long term sustainable levels to support both the ecosystems that depend on the Basin and continued productive use of the Basin. The Act is based on a recognition that long term social and economic values depend on environmental health.

[Tujuan utama dari Water Act adalah untuk mengembalikan keadaan MDB pada level berkelanjutan untuk mendukung ekosistem dan segala bentuk kehidupan yang mendukung produktivitas sosial ekonomi jangka panjang dan keseimbangan lingkungan]

Adanya pelibatan lsm dalam formulasi kebijakan dan media massa dalam menyebarluaskan isu yang berisi dukungan dan tuntutan tentang kebijakan ini dapat dilihat sebagai kekuasaan kelompok yang menurut Roney Smith dapat

⁷ *Submission to Senate Into Provisions of Water Act* (2007), diunduh dari www.edo.org.au pada 8 Mei 2011 pada pukul 07.04 WIB.

digunakan untuk melihat relasi kuasa yang dimiliki oleh kelompok masyarakat sipil seperti aktifis lingkungan, pengusaha, dan media massa di luar pemerintahan yang memiliki kepentingan untuk mempengaruhi perumusan kebijakan di Australia.⁸

Kebijakan WA ini dapat dianalisis dengan menggunakan teori demokrasi deliberatif dari Irish Marion Young yang menyebutkan bahwa tercapainya konsensus antar pihak yang berbeda dalam proses pembuatan kebijakan yang melibatkan warga negara merupakan karakteristik utama dari konsepsi partisipasi atau pelibatan aktif warga negara (proses transformatif). Terdapat pilar utama dalam model demokrasi deliberatif yaitu inklusi, persamaan dalam hak politik, dapat dipertanggungjawabkan dan publisitas).

Inklusifitas dan persamaan hak politik dalam proses pembuatan kebijakan ini dapat dilihat dari dilibatkannya berbagai macam kalangan baik internal parlemen, pemerintah negara bagian, kalangan akademisi, dan elemen masyarakat sipil dalam pembuatan kebijakan ini. Tiap elemen memiliki hak untuk mengajukan gagasan terkait bagaimana kebijakan ini disusun dan diimplementasikan dalam kehidupan bermasyarakat.

Sedangkan aspek pertanggungjawaban dan publisitas merupakan hal yang dapat dilihat dari kontrol media massa pada kebijakan serta mudahnya akses untuk mendapatkan berbagai macam detil informasi baik dari anggota parlemen, situs partai dan parlemen, maupun berita dan dokumen kebijakan yang dibuka secara luas kepada masyarakat umum melalui media elektronik maupun media cetak.

Dalam konsep demokrasi deliberatif, adanya inklusifitas, pertanggungjawaban dan publisitas yang baik merupakan sesuatu yang mengindikasikan proses pembuatan kebijakan publik yang berdasarkan pada kepentingan bersama (*general will*) yang membuat suatu permasalahan bukan lagi menjadi masalah atau kepentingan perseorangan tetapi juga menjadi masalah dan kepentingan nasional. Hal ini sesuai dengan ciri proses demokrasi deliberatif yang mempertimbangkan tidak hanya kepentingan golongan dan keputusannya, tetapi kebaikan bersama, identitas kolektif, pemahaman antar warga negara.

⁸ Rodney Smith, *Politics in Australia* (NSW: Allen & Unwin, 1993), hlm. 26-27.

Oleh karena itu praktik deliberatif tidak hanya merubah pilihan tetapi menjadikan masyarakat belajar untuk menjadi warga negara yang bertanggung jawab. Sehingga walaupun terdapat berbagai macam kepentingan yang berada dalam parlemen, dapat tercapainya kesepakatan mencerminkan kedewasaan dari elit politik. Peran dari masyarakat sipil dalam hal ini akademisi dan lsm dalam rangka untuk melindungi kepentingan Australia yang notabene terancam krisis air bersih juga dapat dilihat sebagai sesuatu partisipasi warga negara dalam proses perumusan kebijakan ini.

Dalam hal ini Pemerintahan Kevin Rudd yang berasal dari Partai Buruh berhasil membuat sebuah perencanaan untuk mengangkat isu ketersediaan air bersih sebagai sebuah isu politik yang berhasil dikonversi dalam sebuah proses perumusan kebijakan. Isu ketersediaan cadangan air bersih dalam perspektif ilmu politik dapat dilihat dari keberpihakan dan keseriusan Partai Buruh untuk mengangkat isu air saat kampanye, perencanaan kebijakan terkait isu ini, program kerja turunan yang jelas, serta implementasi kebijakan yang solutif terkait isu ketersediaan air ini merupakan suatu bukti bahwa isu lingkungan merupakan sesuatu yang penting dalam kehidupan demokrasi di Australia.

Ketersediaan cadangan air bersih pun menjadi berbagai dasar pertimbangan kebijakan di tingkat Negara Bagian di Australia. Hal ini dapat terlihat antara lain pada peraturan perumahan yang menurut wawancara dengan Senator Ed Husky bahwa setiap rumah yang akan dibangun harus memiliki tangki penampungan air hujan dan sistem pengolahan air yang efisien dan *reuseable*. Bahkan kebijakan pemerintah Australia untuk menyetop kedatangan imigran asing pun dikabarkan dipengaruhi oleh isu air, hal ini terkait kemampuan Australia mencukupi kebutuhan air bersih dari warganya.⁹

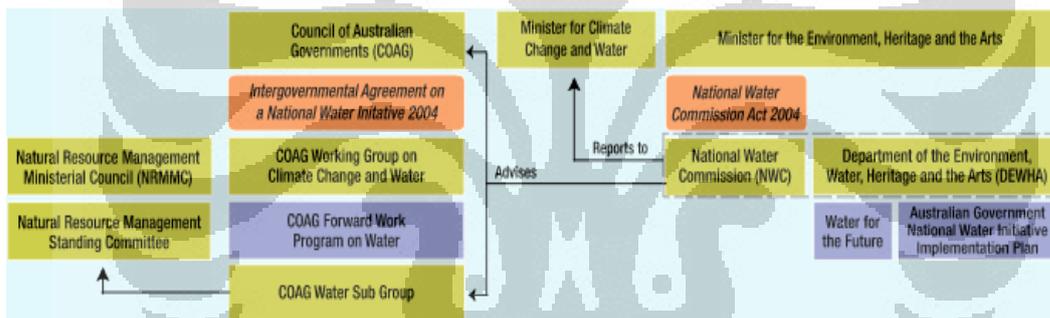
Penulis berpandangan bahwa apa yang terjadi di Australia ini merupakan contoh pembelajaran bahwa isu lingkungan dan keberpihakan terhadap keseimbangan lingkungan dan ekosistemnya bukanlah sesuatu yang dapat dipandang sebelah mata dalam sebuah proses perumusan kebijakan. Partai politik

⁹Wawancara dengan Senator Ed Husky dilakukan pada 6 Oktober 2011 pukul 15.45 WIB dalam Seminar Indonesia-Australia Di Hotel Four Season Jakarta.

sebagai salah satu instrumen demokrasi yang esensial pun sudah selayaknya memiliki keberpihakan dan keseriusan terkait penyelesaian masalah lingkungan yang notabene terkait erat dengan masa depan sebuah bangsa.

3.2 Kebijakan *Water Act* (2007)

Dengan disahkannya Kebijakan WA (2007) struktur kewenangan dalam pengelolaan air pun berubah dengan pemerintah federal sebagai garda terdepan dalam usaha pengelolaan dan jaminan ketersediaan air bersih. Tetapi, aspirasi dari negara bagian tetap menjadi unsur yang utama sehingga forum COAG pun didaulat sebagai forum tertinggi yang mempertemukan kepentingan seluruh negara bagian di khususnya dalam isu mengenai permasalahan ketersediaan cadangan air di Australia.¹⁰



Gambar. 3.1 Struktur kewenangan pemerintah mengenai air sebelum WA (2007)

Sumber: *National Arrangements on Water* diunduh dari

<http://www.nwc.gov.au/www/html/1549murray-darling-basin.asp?intLocationID=1549>

Dalam konstitusi federal Australia pemerintah negara bagian memiliki independensi untuk mengatur pemerintahan dan kebijakan sesuai dengan kewenangannya baik politik, ekonomi dan sosial. Tetapi konstitusi juga mengatur kewenangan pemerintahan federal terkait alokasi pendanaan kepada tiap negara bagian dengan prinsip perimbangan keuangan antara pemerintah federal dan negara bagian dalam bidang penyediaan fasilitas umum yang mendasar seperti air.¹¹

¹⁰ “National Arrangements on Water” diunduh dari <http://www.nwc.gov.au/www/html/1549-murray-darling-basin.asp?intLocationID=1549> diakses pada 20 Maret 2011 pukul 10.44 WIB.

¹¹ P.E. Joske, *Australian Federal Government* (Melbourne: Butterworth Pty Ltd, 1976), hlm. 108-109.

Prinsip ini digunakan oleh Australia sebagai sebuah negara federasi untuk menjaga keseimbangan keuangan antar negara bagian yang memiliki karakteristik kewilayahan dan potensi ekonomi yang berbeda-beda sehingga peran pemerintah federal untuk melakukan menjaga kesimbangan anggaran antar negara bagian merupakan hal yang mutlak diperlukan untuk menjaga keutuhan Australia sebagai negara federasi.¹²

WA (2007) disahkan untuk menggantikan *Murray-Darling Basin Act* (1993) yang digagas oleh pemerintahan Partai Buruh dibawah kepemimpinan Paul Keating yang dianggap harus direvisi seiring dengan semakin berubahnya kondisi ketersediaan air di Australia yang memburuk. Secara substansial WA (2007) ini mengatur tentang berbagai hal terkait manajemen air baik tanah maupun permukaan, khususnya regulasi yang mengatur tentang pengelolaan Murray-Darling Basin (MDB) sebagai sumber air utama yang mengalir (*run-off*) dengan tujuan:¹³

1. Meningkatkan jaminan ketersediaan air untuk semua kegunaan air
2. Menjamin normalisasi pengelolaan MDB sesuai dengan fungsinya
3. Menjamin keberlangsungan ekosistem alami yang mendukung kelestarian MDB
4. Meningkatkan kualitas air MDB agar dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk kepentingan masyarakat

Keempat poin diatas menunjukkan bahwa revitalisasi MDB merupakan salah satu tujuan utama dari diberlakukannya WA (2007). Kerjasama antara pemerintah federal, dan pemerintahan negara bagian *Victoria, Queensland, Australian Capital Territory* (ACT) dan Australia Selatan pun menjadi suatu syarat mutlak untuk berjalannya program revitalisasi sumber air terbesar dan terpenting di Australia tersebut.

Sedangkan untuk negara bagian lain program efisiensi dan penampungan air hujan yang melibatkan komunitas lokal sampai pada tingkatan rumah tangga

¹² *Ibid.*, hal 108.

¹³ John Wall, *Darling River Water Saving: Final Reports* (NSW: NSW Office of Water, 2010), hlm. 166.

merupakan sesuatu yang harus dilakukan untuk menjaga ketahanan Australia dari bencana kekeringan ekstrem (*drought*) yang menjadi masalah serius yang mengintai dengan perkiraan siklus kekeringan dan banjir ekstrem yang akan semakin sering terjadi karena pengaruh dari pemanasan global.

Senator Penny Wong yang merupakan salah satu anggota Partai Buruh, berpendapat bahwa diberlakukannya WA (2007) di Australia merupakan sebuah langkah yang ingin melibatkan seluruh elemen baik pemerintah negara bagian, pemerintah lokal, masyarakat sipil, dan petani yang notabene sangat bergantung pada ketersediaan air. Sehingga kebijakan ini pun mengundang elemen tersebut untuk ikut merumuskan program-program yang mendukung pelaksanaan kebijakan tersebut seperti yang disampaikan di media massa.¹⁴

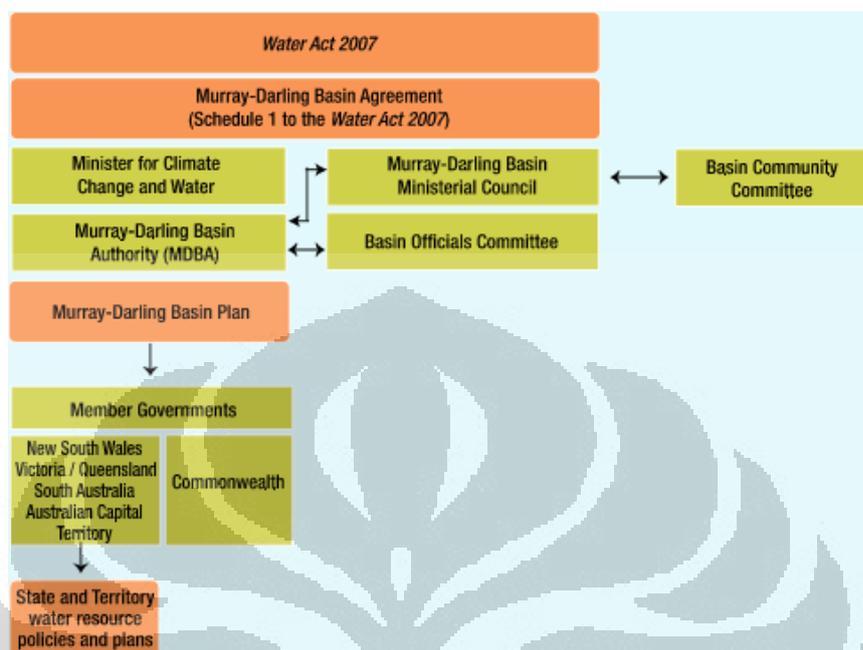
We're inviting proposals from Basin communities for water-saving initiatives as part of the Rudd Government's \$200 million Strengthening Basin Communities program" Senator Wong said, we are interested in joining with local government and urban water providers to invest in projects that could include elements such as water recycling and reuse, stormwater capture and reuse, desalination and water-sensitive urban design.

[Pemerintah mengundang seluruh komunitas yang berada di MDB untuk berinisiatif mengajukan program penyelamatan air dan yang akan didukung penuh oleh pemerintahan Rudd dengan alokasi dana sebesar 200 juta dolar Australia. Kami juga siap untuk bekerjasama dengan pemerintah lokal dan penyedia jasa air bersih untuk proyek yang mendukung kebijakan ini yaitu daur ulang dan pemanfaatan kembali air, proyek penampungan dan penggunaan kembali air hujan serta desalinasi dan desain tata kota yang "ramah" dengan air.]

Pasca diberlakukannya WA (2007), kewenangan tertinggi dalam agenda nasional terkait penyelamatan air berada di level pemerintahan federal dengan dukungan penuh dari pemerintah negara bagian. Khusus untuk pengelolaan MDB, integrasi kebijakan dan program turunan yang berada di empat negara bagian

¹⁴“Australia Calls for Water-Saving Projects for Murray-Darling Basin Communities”, tanggal 3 September 2009 diunduh dari www.environment.gov.au/water/programs/index.html diakses pada 12 Februari 2011 pukul 14.21 WIB.

harus mengacu pada peraturan perundangan *Water Act* dengan struktur perundangan sebagai berikut.¹⁵



Gambar 3.2 Skema Kewenangan Pengelolaan Air di Australia Pasca *Water Act* (2007)

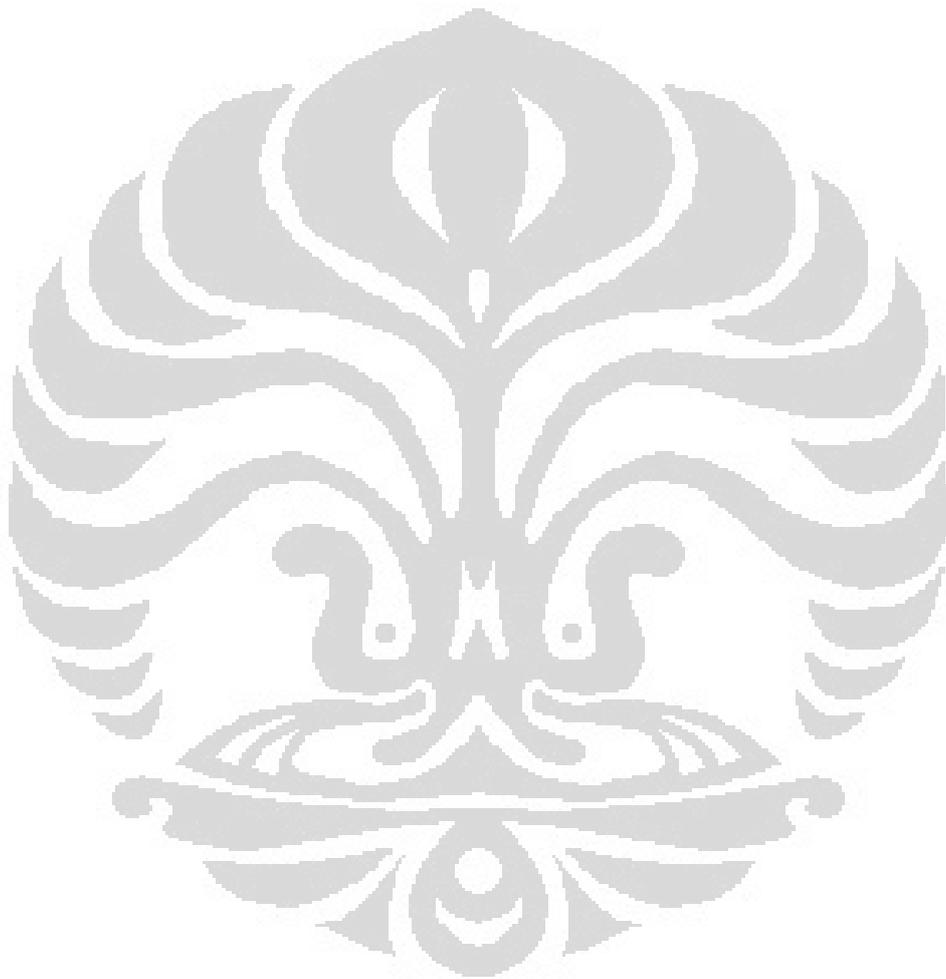
Sumber: Artikel Murray-Darling Basin diunduh dari <http://www.nwc.gov.au/www/html/1549-murray-darling-basin.asp?intLocationID=1549>

Disahkannya WA (2007) ini berimplikasi pada struktur kewenangan pemerintah federal yang memiliki tanggung jawab utama dengan dukungan penuh dari Otoritas Sungai Darling-Basin (MDBA), kementerian perubahan iklim dan air, pemerintah negara bagian, pemerintah lokal dan peran aktif masyarakat dalam menjamin ketersediaan cadangan air di Australia. Keberadaan dari MDBA di tingkat federal pasca disahkannya WA ini dalam konsep kekuasaan institusi menurut Foucoult merupakan hal yang penting untuk melihat bagaimana institusi negara bekerja berdasarkan tujuan dibentuknya institusi tersebut.

Dengan berhasil disahkannya WA (2007) berikut segala aturan yang mengatur dan mengikat seluruh negara bagian, dapat dilihat bahwa ini merupakan implementasi dari perencanaan dan perjuangan politik Partai Buruh dan penyerapan aspirasi dari tingkat akar rumput yang secara langsung akan berkaitan erat dengan berbagai kepentingan baik ditingkat nasional maupun negara bagian

¹⁵ “Murray-Darling Basin”, diunduh dari <http://www.nwc.gov.au/www/html/1549-murray-darling-basin.asp?intLocationID=1549> diakses pada 20 Maret 2011 pada pukul 10.44 WIB.

yang tidak hanya melibatkan berbagai instrumen instrumen politik formal seperti parlemen dan partai politik tapi juga masyarakat secara aktif di tingkat lokal dalam kerangka sistem politik demokrasi deliberatif yang terjadi di Australia.



BAB 4

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *WATER ACT* (2007) DI AUSTRALIA

Bab ini akan menjelaskan mengenai implementasi kebijakan WA (2007) di Negara Bagian Australia Selatan (SA) dalam konteks substansi program turunan kebijakan WA (2007). Bagian ini juga akan membahas tentang berbagai kebijakan di tingkat lokal dan kerjasama antar Pemerintah Negara Bagian (NSW dan SA) dalam usaha penyelamatan MDB.

4.1 Program Partai Buruh Dalam Kebijakan Penyelamatan Sungai Murray di Negara Bagian SA

Negara Bagian (*state*) adalah bagian dari struktur pemerintahan Australia yang memiliki kewenangan independen meliputi kewilayahan yang terdiri dari enam Negara Bagian dan memiliki tanggung jawab yang besar untuk mengatur pembangunan sosial dan ekonominya sendiri dalam kerangka federalisme.¹ Dengan struktur seperti ini, segala hal yang terkait dengan kebijakan negara bagian merupakan wewenang penuh dari Pemerintahan Negara Bagian. Isu air yang terkait dengan kepentingan nasional memiliki porsi kerjasama tersendiri antar pemerintah dan federal (*intergovernmental agreement*). Negara Bagian memiliki struktur kekuasaan seperti yang ada di tingkat federal. Negara Bagian memiliki pemerintah dan parlemen yang dipilih langsung dalam pemilu. Sistem kepartaian di Negara Bagian pun memiliki korelasi yang berada di tingkat federal dengan dua partai besar (Partai Buruh dan koalisi Liberal- Nasional) yang saling bersaing untuk menempatkan kadernya di pos pemerintahan dan legislatif.

Negara Bagian SA merupakan salah satu Negara Bagian yang memiliki sejarah demokrasi yang matang di Australia. Negara Bagian SA merupakan yang pertama kali memperkenalkan sistem pemilu rahasia (*secret ballot*) di Majelis

¹ Moon dan Sharman, *Op. Cit.*, hlm. 18.

Rendah dan untuk pertama kalinya memberikan hak bagi kaum perempuan untuk dapat memilih dan dipilih untuk menjadi anggota parlemen (*legislative council*).²

SA merupakan Negara Bagian yang sangat strategis dalam menunjang berjalannya kebijakan WA (2007). Hal ini dilandasi oleh beberapa alasan yang sangat terkait diantaranya adalah peran SA sebagai hulu dari Sungai Murray yang menjadi sumber air bersih utama dan pendukung berbagai aktifitas pertanian dan peternakan di Australia. Selain itu, fokus Partai Buruh untuk dapat mengambil porsi suara partai koalisi yang memiliki basis dukungan di SA guna memenangkan Pemilu 2007 membuat posisi SA menjadi semakin strategis.

SA dikenal sebagai basis dari golongan petani yang sebagian besar menjadi pendukung Partai Country. Partai Liberal berkoalisi dengan Partai Country yang membentuk organisasi bernama LCL (*Liberal and Country League*) yang terbentuk sejak tahun 1932 dan akhirnya membentuk konstitusi sendiri dan berganti nama menjadi *The Liberal Party (SA Branch)* pada tahun 1975.³ Partai ini memiliki masa kejayaan di SA sejak era *Premiere Playford* yang sukses membawa kemajuan dalam pembangunan ekonomi SA yang mulanya hanya bertumpu pada ekstraksi sumber daya alam seperti pertambangan menjadi Negara Bagian yang sangat maju dalam industry manufaktur dan industry pengolahan hasil pertanian.

Dengan posisi SA yang menjadi basis daerah penghasil produk hasil pertanian di Australia, tentunya posisi Sungai Murray pun menjadi semakin strategis tidak hanya untuk kepentingan Negara Bagian, tetapi kepentingan Australia secara keseluruhan. Partai Buruh pun memiliki komitmen untuk menggelontorkan pendanaan untuk membuat berbagai macam program yang bertujuan untuk membuat penyelamatan Sungai Murray dan seluruh daerah aliran sungai yang notabene sangat penting dalam mendukung ekosistem sungai tersebut. Pendanaan itu melingkupi seluruh pembiayaan komunitas dan

²Dean Jaensch, *Op. Cit.*, hlm. 2.

³*Ibid.*, hlm. 24.

pembangunan infrastruktur yang sangat diperlukan dalam usaha menyelamatkan Sungai Murray.⁴

Tabel 4.1. Pembiayaan Komunitas Dan Pembangunan Infrastruktur

Daerah	Proyek Pembangunan	Pendanaan (\$)
Port Pirie Regional Council	Program daur ulang air di Port Pirie	\$2,500,000
District Council of Ceduna	Program perlindungan air di Ceduna	\$740,000
Berri Barmera Council	Pembangunan irigasi di daerah Berri Barmera	\$1,084,526
Naracoorte Lucindale Council	Proyek daur ulang air di peternakan di Naracoorte	\$1,850,000
Local Government Association of South Australia	Program perbaikan sarana air di kota-kota kecil	\$7,169,150
Port Augusta City Council	Proyek Skema pemanfaatan kembali air hujan	\$2,128,100
City of Port Lincoln	Program perlindungan air di Port Lincoln	\$500,000
Light Regional Council	Proyek skema penambahan saluran air di Kota Freeling dan Kapunda	\$975,394
Corporation of the City of Whyalla	Program daur ulang air untuk pertanian dan perkebunan	\$2,271,340
TOTAL		\$19,218,510

Sumber: Telah diolah kembali dari Data Proyek Pendanaan Air Di Negara Bagian *South Australia* oleh pemerintahan Kevin Rudd, diunduh dari <http://www.climatechange.gov.au/minister/previous/wong/2010/media-releases/June/mr20100610.aspx>

Program yang disusun oleh Pemerintahan Rudd secara garis besar terbagi menjadi skema sosialisasi kebijakan oleh anggota parlemen dan media massa serta skema daur ulang air untuk keperluan domestik, antara lain di kawasan

⁴ Data Proyek Pendanaan Air di Negara Bagian *South Australia* oleh Pemerintahan Kevin Rudd, diunduh dari <http://www.climatechange.gov.au/minister/previous/wong/2010/media-releases/June/mr20100610.aspx> diakses pada tanggal 20 Maret 2011 pukul 9.00 WIB.

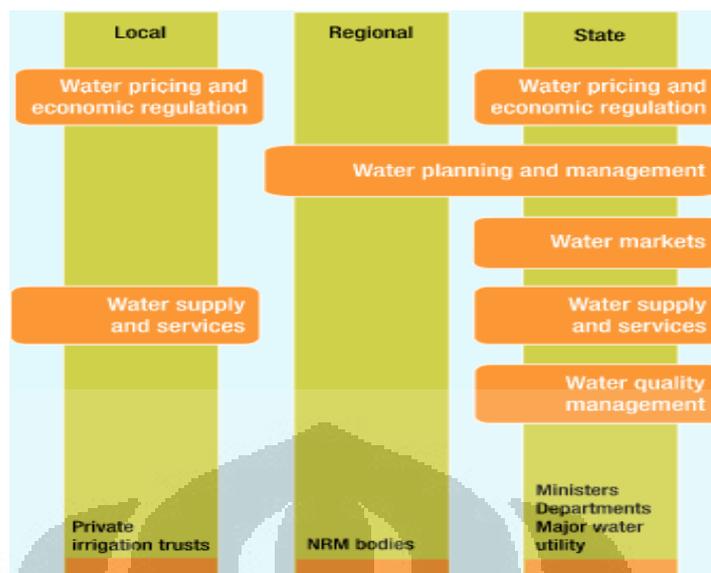
perumahan seperti yang diungkapkan dalam wawancara dengan Senator Ken Wyatt dari Hasluck (WA):⁵

“We make the article, member of parliament making the forums for it, television advert, and we keep the people idea to recycling water like make efficient flush in the toilet, when we wash the car we use the recycling water”.

[Anggota parlemen membuat artikel di surat kabar dan berbagai forum diskusi, adanya iklan-iklan di televisi, pemerintahan lokal pun menjaga dan mensosialisasikan pada warganya tentang berbagai macam seperti program daur ulang air untuk kepentingan domestik.]

Berbagai macam program yang dirancang dengan sangat terperinci oleh pemerintahan Kevin Rudd ini melibatkan pemerintahan lokal, komunitas, dan perusahaan penyedia air bersih di SA. Program yang disusun antara lain untuk melakukan berbagai macam kegiatan baik efisiensi dan daur ulang air di wilayah pemukiman penduduk dan pertanian, pembuatan tempat penampungan cadangan air hujan, perbaikan sistem drainase dan irigasi serta berbagai macam kegiatan lain untuk mendukung kebijakan WA (2007) yang berlaku secara nasional dengan melibatkan seluruh elemen pemerintahan dan masyarakat sipil di tingkatan komunitas.

⁵Wawancara dengan Senator Ken Wyatt dilakukan pada 6 Oktober 2011 pukul 15.32 WIB dalam Seminar Indonesia-Australia di Hotel Four Season Jakarta.



Gambar 4.1 Skema kewenangan mengenai pengelolaan air di Negara Bagian SA

Sumber: Artikel Murray-Darling Basin diunduh dari <http://www.nwc.gov.au/www/html/1549-murray-darling-basin.asp?intLocationID=1549>

Dimulai dari tata pemerintahan lokal yang mempunyai kewenangan sebagai penyedia pelayanan dan penarifan air yang dapat bekerjasama dengan sektor privat. Pemerintah SA memiliki kewenangan yang lebih strategis dengan meliputi aspek perencanaan dan manajemen kelola air, pembuatan peraturan dan penarifan, serta kewenangan untuk mengontrol kualitas air dan pengelolaan air yang didistribusikan pada masyarakat. Dengan tata pemerintahan yang melibatkan seluruh level pemerintahan di SA, maka negara bagian sebagai ujung tombak manajemen pengelolaan dan distribusi air sesuai WA (2007) dapat berlangsung secara terencana dan sinergis satu sama lain.⁶

⁶ "Murray-Darling Basin", diunduh dari <http://www.nwc.gov.au/www/html/1549-murray-darling-basin.asp?intLocationID=1549> diakses pada 20 Maret 2011 pukul 10.44 WIB.

4.2 Implementasi Kebijakan *Water Act* (2007) Dan Kerjasama Antar Negara Bagian (*South Australia*, *Queensland* dan *NSW*) Dalam Penyelamatan Sungai Murray-Darling (MDB)

Negara Bagian seperti *Queensland*, *New South Wales*, *Victoria* dan *South Australia* menjadi yang terdepan dalam diskursus mengenai air karena dilalui oleh sungai sekaligus sumber air bersih utama di Australia yaitu Sungai Murray dan Sungai Darling. Kedua sungai ini melintasi empat Negara Bagian dan bertemu di sebuah cekungan atau lembah (*basin*) di Negara Bagian *Queensland* dan disebut sebagai *Murray-Darling Basin (MDB)*. MDB tersebut memiliki peran yang krusial untuk mendukung perekonomian khususnya irigasi pertanian (75% disuplai dari sistem irigasi Murray-Darling), jasa pengelolaan air bersih oleh pihak swasta, pariwisata, serta pembangkit listrik tenaga air, yang notabene membuat lembah sungai ini memiliki arti yang sangat penting dalam mendukung aktifitas kehidupan dan perekonomian Australia.¹

Secara Geografis Sungai Murray (2756 km) dan Sungai Darling (2739 km) sendiri terbentang melalui empat yurisdiksi Negara Bagian di Australia yaitu *Victoria*, *New South Wales*, *Queensland*, dan *South Australia*. Posisi MDB yang sangat strategis dan krusial dalam memenuhi ketersediaan cadangan air, menjadi daya tarik tersendiri bagi para pembuat kebijakan untuk memasukannya dalam konteks perumusan kebijakan air di Australia.

¹ *Ibid.*, hlm. 18.



Gambar 4.2 Peta Murray-Darling Basin.

Sumber: Artikel berjudul “*A controversial plan to save Australia’s largest river system*” tanggal 23 Oktober 2008 diakses pada 14 April 2011 diunduh dari <http://www.economist.com/node/12480905>

MDB memiliki posisi sangat strategis dalam menopang kehidupan dan perekonomian Australia, tetapi kondisinya semakin kritis. Kesalahan alokasi (*misuse*), inefisiensi konsumsi air oleh industri pertanian (*overuse*), buruknya sistem drainase sungai, serta rusaknya ekosistem di sepanjang aliran kedua sungai menjadi penyebab kritisnya kondisi MDB.² Hal ini membuat usaha maksimal selalu dilakukan oleh Pemerintah Sejak masa Pemerintahan Howard melalui NWC untuk menjamin pasokan dan kualitas air MDB bekerjasama dengan pemerintahan Negara Bagian. Kebijakan khusus pun diterapkan dengan membentuk MDBC (*Murray-Darling Basin Commission*) yang berpusat di Negara Bagian New South Wales. Komisi ini dibentuk untuk melakukan pengawasan ketat terhadap alokasi dan konsumsi air khususnya untuk sistem irigasi industri pertanian yang sangat eksekif dalam memanfaatkan pasokan air dari MDB.³

² Lindsay Tanner, *Open Australia* (NSW: Pluto Press Australia, 1999), hlm. 187-188.

³*Ibid.*, hlm. 187.

Implementasi NWI dengan berbagai strategi pun dikeluarkan guna mencegah semakin parahnya kondisi MDB. Harus dikurangnya konsumsi dan inefisiensi sungai sebanyak 20%, membuat sistem drainase dan daerah tangkapan air hujan di sepanjang aliran MDB, pembuatan dam yang berfungsi sebagai pengatur volume air, perbaikan ekosistem hutan alami di sepanjang aliran sungai, sampai kepada pembatasan konsumsi air yang bersifat domestik di kawasan perkotaan.

Pasca diberlakukannya WA (2007) tidak serta merta menggugurkan adanya peraturan dan kebijakan sebelumnya. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Negara Bagian untuk mengurangi pemakaian air di level rumah tangga pun dilakukan antara lain dengan membuat peraturan terkait pembuatan tangki cadangan air hujan di atap dan dibawah tanah dalam konstruksi setiap rumah baru di Melbourne, larangan penggunaan alat-alat rumah tangga yang tidak hemat air (selang untuk berkebun, pancuran, *single-flush toilet*, serta membuat sistem pembuangan air yang dapat didaur ulang untuk kemudian layak digunakan kembali untuk mengairi pertanian dan perkebunan disekitar daerah Ballarat, Negara Bagian Victoria.⁴ Tidak hanya itu, berbagai macam peraturan NWI yang dilanjutkan dengan WA (2007) yang telah berjalan terkait pelibatan aktif dari perusahaan pengelola air seperti *Sydney Water Corporation* di Negara Bagian New South Wales untuk mengurangi konsumsi air sebesar 25% per tahun sejak 2001 sampai 2011 telah membuat penghematan pemakaian air di daerah tersebut sebesar 15% per tahun.⁵

Berdasarkan wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan dua orang anggota parlemen Ken Wyatt Ed Husky dan yang berasal dari wilayah Hasluck (WA) dan Chifley (NSW) bahwa pelibatan aktif dari warga negara dalam usaha untuk melakukan efisiensi penggunaan air bahkan dilakukan sampai pada ranah domestik seperti penyediaan sistem daur ulang untuk air limbah domestik, penggunaan toilet

⁴ *Ibid.*, hlm. 190.

⁵ *Ibid.*, hlm. 191.

hemat air, dan pembangunan tangki penyimpanan air hujan yang berada di hampir tiap rumah di distrik masing-masing.⁶

“I live in Sydney, we also have the policy to recycling water in the state. We build the environmental standard especially in water system. We also installed the rainwater tank in lot of home, and then we use the rainwater for domestic use like gardening, flush the toilet. Lot of work has been done, to solve the problem of the drought.”

[saya tinggal di Sydney, Kami memiliki berbagai macam perangkat kebijakan tentang daur ulang air dalam sistem penyediaan air yang berlaku di Negara Bagian. Beberapa program seperti pemasangan tangki penampungan air hujan dimanfaatkan untuk berbagai macam keperluan domestik. Banyak hal Kami lakukan untuk saling membantu dalam menyelesaikan masalah ini.]

Berbagai macam peraturan dan pengawasan ketat terkait penyelamatan MDB terus dilakukan oleh pemerintah dengan bantuan dan partisipasi aktif dari elemen masyarakat di empat Negara Bagian di Australia. Berbagai macam kebijakan baik pembangunan sarana, sosialisasi lewat media dan partisipasi masyarakat di komunitas tingkat lokal pun dilakukan untuk menyelamatkan MDB. Hal ini dilakukan untuk mengurangi kemungkinan bencana kekeringan dan menjamin ketersediaan cadangan air bersih bagi sumber kehidupan sebagian besar masyarakat Australia ini

⁶ Wawancara dengan Senator Ed Husky dilakukan pada 6 Oktober 2011 pukul 15.45 WIB dalam Seminar Indonesia-Australia Di Hotel Four Season Jakarta.

4.3 Pemerintahan Lokal Di Negara Bagian *South Australia* (SA) Dan Partisipasi Warga Negara Dalam Perlindungan Air

Secara administratif, kewenangan pemerintah lokal untuk mengatur penggunaan air didasarkan atas kepadatan populasi minimal 500 orang per mil² dan disesuaikan dengan luas wilayah yang menjadi kewenangannya.¹³ Kewilayahan pemerintahan lokal dibagi menjadi dua yaitu *district council* yang areanya terkonsentrasi pada kawasan pedesaan dan *municipalities* adalah *district council* yang telah berkembang menjadi dari kawasan pemukiman, pusat bisnis, industri dan manufaktur sehingga dapat lebih mandiri secara keuangan walaupun tetap mendapatkan alokasi anggaran dari level pemerintahan di atasnya sesuai dengan kebutuhan.¹⁴

Dalam struktur kekuasaan eksekutif di SA, pemerintahan lokal memiliki kewenangan yang melingkupi kepentingan domestik warga di daerah tersebut. Kepentingan tersebut antara lain meliputi pelayanan publik terkait kesehatan, transportasi umum, kesejahteraan sosial, serta jaminan ketersediaan dan distribusi air.¹⁵ Berbagai macam program yang ditujukan untuk melakukan manajemen penggunaan air pun dilakukan oleh berbagai level pemerintahan baik federal, Negara Bagian, pemerintahan lokal dan komunitas-komunitas masyarakat yang ada di dalamnya.

Pelibatan secara aktif masyarakat dalam formulasi dan implementasi kebijakan air ini menandakan bahwa, sebuah kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan harus melibatkan masyarakat secara aktif karena hal ini akan menimbulkan kesadaran.¹⁶ Ketika kesadaran masyarakat rendah justru akan memperburuk manajemen terhadap sumber daya air yang dilakukan oleh pemerintah.

¹³ Dean Jaensch, *The Government Of South Australia* (Queensland: University of Queensland Press, 1977), hlm. 147.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 149.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 146.

¹⁶ Patricia Fitzpatrick, "Environmental Impact Assessment Under the Mackenzie Valley Resource Management Act: Deliberative Democracy in Canada's North", (15 February 2008 / Published online: 27 March 2008_ Springer Science+Business Media, LLC 2008), diakses pada Rabu 8 Juni 2011 pukul 17.30 WIB.

Kesadaran masyarakat lokal untuk berpartisipasi aktif baik secara perorangan maupun komunitas tidak disia-siakan oleh pemerintah. Dalam merumuskan permasalahan maupun solusi teknis untuk mengatasinya, pemerintah lokal bekerjasama dengan komunitas *Waterwatch* untuk secara bersama melakukan gerakan konkret yang bermanfaat untuk menjamin kualitas ketersediaan air di lingkungan tempat tinggal mereka baik berupa lembah, bendungan, danau, sungai, persediaan air tanah, dan hutan bakau yang menjadi tempat tangkapan air.

Kerjasama yang terjalin ini antara lain meliputi berbagai macam pengenalan terhadap ekosistem air di lingkungan sekitar yang diadakan rutin tiap bulan dengan berbagai agenda seperti *water monitoring* (agenda untuk mengawasi kualitas air yang sesuai dengan standar kebersihan dan kelayakan), *saltwatch* (agenda untuk mengawasi tingkat salinitas dalam air bersih), *aquatic snapshot* (agenda tiap bulan September untuk melihat diversitas ekologi yang menjadi cerminan kualitas sumber air), *drain stenciling* (agenda berupa kampanye kesadaran terkait pentingnya menjaga kualitas dan kuantitas air) , dan gutter guardiance (diadakan tiap musim gugur untuk membersihkan sampah daun kering yang berpotensi merusak sumber air), dengan sasaran utama siswa-siswi sekolah dasar di seluruh Negara Bagian SA.¹⁷ Dalam tingkatan yang lebih intensif, pemerintah juga memasukkan pendidikan mengenai air ini kedalam kurikulum SACSA (*South Australian Curriculum Standards and Accountability*) di sekolah dasar baik tentang Sungai Murray.

Kurikulum sekolah dasar ini mendidik anak usia sekolah dasar di Australia untuk sedari kecil sadar bagaimana menjaga kelestariannya, dan juga ditanamkan bagaimana menggunakan air dengan efisien yang masuk kedalam kurikulum. Dibangunnya sistem edukasi publik dan konsultasi untuk meningkatkan kesadaran masyarakat secara umum melalui iklan media massa. Hal ini sesuai dengan konsep *Soft Power* yang sangat bergantung pada kemampuan untuk membentuk preferensi orang lain untuk berpikir seperti apa yang diinginkan oleh pemerintahan.

¹⁷ Program Waterwatch SA, diunduh dari www.sa.waterwatch.org.au/sessions.htm diakses pada Jumat 10 Juni 2011 pukul 14.00 WIB.

Konsep kekuasaan kelompok menurut Rodney Smith juga dapat digunakan untuk melihat relasi kuasa yang dimiliki oleh kelompok masyarakat sipil seperti aktifis lingkungan, pengusaha, dan media massa di luar pemerintahan yang memiliki kepentingan untuk mempengaruhi perumusan kebijakan di Australia. Hal ini juga menjadi sebuah contoh keseriusan pemerintah federal, Negara Bagian, pemerintah lokal, dan seluruh elemen masyarakat dan pemerintah Australia untuk terus menumbuhkan kesadaran tentang pentingnya kerjasama dari seluruh elemen terkait isu air yang menjadi kepentingan nasional ini.

Indonesia sebagai sebuah negara yang juga menggunakan sistem politik demokrasi seharusnya juga mengedepankan pelibatan seluruh pemangku kepentingan khususnya partai politik dalam artikulasi isu dan perumusan kebijakan air. Tetapi dalam kenyataannya partai-partai besar baik dalam ideologi, program partai, sampai pada iklan kampanyenya jarang sekali terlihat keberpihakan dan membawa isu-isu tentang lingkungan khususnya air. Padahal dalam Pasal 33 UUD 1945 telah diamanatkan bahwa air merupakan sumber daya yang dikuasai penuh oleh negara dan digunakan semaksimal mungkin untuk kepentingan rakyat.

Pada UU No. 7 Tahun 2004 Pasal 3 dan Pasal 5 juga telah mengatur tentang pengelolaan sumber daya air yang harus dikelola secara menyeluruh, terpadu, dan berwawasan lingkungan hidup dengan tujuan mewujudkan kemanfaatan sumber daya air yang berkelanjutan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat dan negara menjamin hak setiap orang untuk mendapatkan air bagi kebutuhan pokok minimal sehari-hari guna memenuhi kehidupannya yang sehat, bersih, dan produktif.¹⁸ Tetapi dalam kenyataannya, UU yang secara normatif sudah cukup baik seakan kehilangan daya ketika masuk kedalam tataran implementasi. Pengelolaan air di Indonesia sangat tidak berpihak pada pemenuhan kebutuhan dasar warga untuk mendapatkan air yang sehat dan bersih.

¹⁸ Undang Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air, diunduh dari www.jkpp.org diakses pada 3 Januari 2012 pukul 07.51 WIB.

Dapat kita ambil contoh misalnya Kota Jakarta yang dialiri oleh kurang lebih 13 aliran sungai, hampir semuanya telah tercemar polutan kategori sedang sampai dengan berat. Sungai Ciliwung sebagai pemasok sumber air utama bagi Warga Ibukota memiliki kandungan pencemaran dengan BOD (*biochemical oxygen demand*) rata-rata 8,97 miligram per liter (mg/liter) dan COD 35,22 mg/liter. Padahal batas baku mutu BOD adalah 10 mg/liter dan COD 20 mg/l. Tidak hanya itu, kadar Bakteri Ecoli pada sungai Ciliwung mencapai 1.600.000-3.000.000/100cc per individu yang berada jauh diatas batas aman yaitu 10.000/100cc per individu.¹⁹

Sumber air yang sangat tidak layak konsumsi tersebut “terpaksa” dikonsumsi dengan harga mahal oleh warga Jakarta sebagai alternatif pengganti air tanah yang semakin menipis ketersediannya. Penggunaan air tanah yang sangat berlebihan (*overuse*) juga telah menyebabkan sebagian wilayah di Jakarta Utara dan Pusat terintrusi oleh air laut sehingga airnya tidak layak lagi di konsumsi. Sedangkan untuk keperluan minum saat ini, warga kebanyakan membeli air kemasan pabrik yang berasal dari mata air pegunungan yang jauh lebih sehat dan berkualitas tetapi juga harus dibayar dengan cukup mahal sehingga tidak semua orang mampu mengakses kebutuhan air tersebut.

Fenomena yang menjadi ironi bangsa ini seakan mengafirmasi teori kutukan sumber daya alam oleh Andrew Rosser yang menggambarkan negeri yang telah dititipi berbagai kemudahan dan kekayaan alam oleh Tuhan YME tetapi manusia di dalamnya seakan tidak pernah menjaga dan hanya memanfaatkannya untuk kepentingan segelintir kelompok yang berpikir hanya untuk kepentingan saat ini dan untuk kemakmuran pribadi dan kelompoknya sendiri. Oleh karena itu harus timbul sebuah kemauan politik, keberpihakan dan kerja keras dari seluruh elit serta partai politik untuk segera merubah keadaan ini untuk menjaga keberlangsungan masa depan generasi penerus bangsa.

¹⁹ “13 Sungai di Jakarta Tercemar Ecoli Akut”, *Tempo* 27 Maret 2007, diunduh dari <http://www.tempointeraktif.com/hg/jakarta/2007/03/20/brk.20070320-95839.id.html> diakses pada 31 Mei 2010 pada pukul 08.15 WIB.

BAB 5 KESIMPULAN

Australia merupakan negara demokrasi yang telah mencapai kematangan baik dari segi institusi maupun substansi. Kematangan ini dapat dilihat dari kemampuan partai politik dan segenap institusi negara dalam menyerap, dan mengagregasi kepentingan nasional Australia yaitu ketersediaan cadangan air bersih yang dilegal-formalkan dalam Kebijakan *Water Act* (2007).

Penelitian ini dapat menjawab pertanyaan penelitian tentang adanya peran Partai Buruh dalam proses formulasi dan implemementasi kebijakan *Water Act* (2007) di Australia masa Pemerintah Kevin Rudd (2007-2009). Dengan kondisi krisis air yang sangat mendesak di Australia, pemerintah dan masyarakat pada umumnya menyadari bahwa air merupakan elemen penting yang sangat esensial dalam mendukung aktifitas dan kehidupan mereka. Semakin tingginya kebutuhan akibat bertambahnya populasi dan semakin langkanya sumber daya air (*high demand scarce*) inilah yang membuat isu air di Australia menjadi sesuatu yang disebut William N. Dunn sebagai hasil konflik definisi dari suatu masalah yang berada dalam suatu kekhususan lingkungan. Sehingga secara langsung maupun tidak langsung kondisi ini mempengaruhi para pembuat kebijakan agar segera membuat langkah nyata untuk menyelesaikannya.

Peran Partai Buruh dalam penyelesaian permasalahan tentang air bahkan telah dimulai sejak masa pemerintahan Keating di akhir tahun 1980-an disaat partai lain belum berpikir kearah sana. Keberpihakan ini sejalan dengan Konstitusi Partai Buruh yang salah satu tujuannya adalah untuk terus melindungi keseimbangan lingkungan untuk mendukung terciptanya produktivitas warga negara.

Partai Buruh memiliki basis ideologi dan tujuan yang memiliki keberpihakan terhadap isu air, hal ini antara lain dapat terlihat dari program yang diangkat dalam kampanye Kevin Rudd pada Tahun 2007. Dalam kampanye tersebut dapat dilihat bahwa Partai Buruh telah melakukan beragam cara persuasif baik lewat mekanisme perdebatan internal parlemen maupun eksternal dengan menggunakan iklan di media massa guna memperkuat dukungan dari konstituen.

Berbagai macam program terkait penanganan krisis air bersih dan penyelamatan MDB pun terencana dengan baik dalam program kampanye Rudd. di Pemilu Federal Tahun 2007. Kevin Rudd dan Partai Buruh berhasil membuat sebuah perencanaan isu pengelolaan air secara matang dengan melibatkan seluruh negara bagian dan warga negara untuk berpartisipasi dalam rencana aksi yang dilakukan. Keberpihakan dan perencanaan matang ini akhirnya membuahkan hasil ketika Kevin Rudd yang berhasil merebut kepercayaan pemilih Australia dengan mengedepankan perubahan cara pandang dalam menyikapi isu lingkungan seperti perlindungan ketersediaan cadangan air bersih serta keseriusan dalam menanggapi isu perubahan iklim dengan bersedia menandatangani protokol Kyoto.

Keberpihakan pada isu air pun dibuktikan setelah Rudd berhasil memenangkan Pemilu Federal Tahun 2007. Dukungan penuh Partai Buruh terhadap disahkannya WA (2007) di parlemen semakin gencar dilakukan. Dalam perdebatan di parlemen dapat dilihat kemauan dan kemampuan Partai Buruh untuk meyakinkan parlemen bahwa WA (2007) merupakan kepentingan nasional yang sangat mendesak untuk segera disahkan sebagai suatu undang-undang yang menjadi garda terdepan dalam usaha menyelamatkan masa depan Australia. Kedewasaan elit politik di Australia dalam memandang isu air menjadi salah satu pelajaran yang dapat diambil dalam formulasi kebijakan WA (2007) di Australia.

Dalam penelitian ini juga dapat dilihat bahwa Teori Demokrasi Deliberatif oleh Marion Young yang mengedepankan kepentingan bersama telah dipraktikkan dalam pembuatan kebijakan WA (2007). Pembuatan kebijakan *Water Act* dilihat dari kaca mata demokrasi deliberatif merupakan suatu proses pembuatan kebijakan yang tidak semata melibatkan kepentingan-kepentingan golongan, tetapi lebih mengedepankan pada aspek kebaikan bersama dan kepentingan nasional. Kepentingan ini pun diformulasi dan diimplementasikan dengan menempatkan warga negara sebagai pihak yang juga memiliki hak dan tanggung jawab dalam proses tersebut. Hal ini terlihat dari pelibatan aktif masyarakat untuk ikut serta memberikan masukan untuk suatu produk kebijakan yang notabene juga menjadikan mereka sebagai pelaksana aktif kebijakan tersebut.

Dari penelitian ini juga dapat dilihat adanya kesinambungan kebijakan antar era pemerintahan. Sejak era Paul Keating yang memasukkan isu air menjadi isu utama dalam forum COAG, Kebijakan John Howard untuk membuat NWI pada Tahun 2004, dan Kebijakan *Water Act* (2007) yang diperjuangkan oleh Pemerintahan Partai Buruh pimpinan Kevin Rudd dapat dikatakan tidak saling menegasikan dan mengedepankan pada penyelamatan dan manajemen sumber air utama yaitu MDB. Hal ini merupakan sebuah pelajaran berharga yang dapat diambil dari berjalannya demokrasi deliberatif yang mengedepankan kebaikan bersama sebagai tujuan utama dari sebuah kebijakan publik.

Dalam implemmentasi *Water Act* (2007), Pemerintahan Partai Buruh tidak hanya berhenti sampai tahap pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan dalam penyelamatan MDB. Tetapi juga membuka peluang keterlibatan seluruh elemen, baik pemerintah negara bagian, pemerintahan lokal serta pihak swasta untuk berkerjasama mendukung kebijakan ini. Hal ini dibuktikan dengan komitmen Pemerintahan Partai Buruh yang akan menyediakan dana sebesar 1 miliar Dolar Australia untuk pembuatan berbagai macam program untuk menjamin ketersediaan air bersih di kota-kota di daerah aliran Sungai Murray-Darling yang notabene menjadi pusat pertumbuhan ekonomi Australia.

Di tingkat negara bagian, pemerintahan lokal, dan komunitas, telah disusun berbagai macam peraturan untuk mendukung gaya hidup yang ramah air dan berbagai peraturan yang menyangkut efisiensi penggunaan air. Hal ini menjadi suatu hal yang penting yang dilakukan untuk mendukung implementasi kebijakan sampai di tataran akar rumput. Peraturan ini secara langsung maupun tidak langsung akan mendukung pola perilaku masyarakat yang sadar akan pentingnya air. Tanpa adanya partisipasi aktif dari warga negara untuk mendukung kebijakan WA, maka tidak akan tercipta sebuah langkah konkret yang bertujuan untuk melindungi Australia kondisi kekeringan yang mengancam seluruh sendi kehidupan di Australia.

Dari praktik demokrasi deliberatif di Australia, dapat dilihat bahwa Partai Buruh telah memiliki kejelasan ideologi dan keberpihakan terhadap isu lingkungan serta berhasil mengimplementasikannya dalam program kerja yang

dibawa oleh Pemerintahan Kevin Rudd. Partai ini juga telah terinstitusionalisasi sehingga dapat mengangkat isu spesifik seperti krisis air yang terkait dengan kepentingan banyak orang. Keberpihakan Partai Buruh pada isu lingkungan terbukti mendapat dukungan yang kuat dalam masyarakat. Dengan basis dukungan yang dimiliki tersebut maka partai dengan leluasa dapat menghimpun dan merumuskan isu-isu yang menjadi kepentingan dan kebaikan bersama dalam proses perumusan kebijakan.

Dari hasil penelitian ini, praktik demokrasi deliberatif yang didukung dengan partai politik yang telah terinstitusionalisasi dengan cukup baik di Australia dapat membantu Partai Buruh untuk menginisiasi, memperjuangkan dan mengimplementasikan Kebijakan WA (2007) yang menjadi kepentingan nasional Australia. Penulis juga dapat menyimpulkan bahwa apa yang terjadi di Australia merupakan contoh nyata bahwa isu lingkungan dan keberpihakan terhadap keseimbangan lingkungan bukanlah sesuatu yang dapat ditunda dalam sebuah proses perumusan kebijakan. Partai politik sebagai salah satu instrumen demokrasi yang esensial pun sudah selayaknya memiliki keberpihakan dan keseriusan terkait penyelesaian masalah lingkungan yang notabene terkait erat dengan masa depan sebuah bangsa.

Contoh kasus kebijakan *Water Act* (2007) di Australia ini merupakan sebuah referensi berharga bagi partai politik maupun para pengambil kebijakan di tingkat nasional maupun daerah di Indonesia, yang seharusnya juga memiliki fokus untuk menyelesaikan permasalahan lingkungan khususnya ketersediaan cadangan air bersih. Hal ini penting untuk perlu segera diselesaikan secara tepat, untuk mendukung pemenuhan dan perlindungan akses kebutuhan hidup dasar warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Bennet, Jeff (Ed.). *The Evolution of Markets for Water: Theory and Practice in Australia*. UK: Edward Elgar Publishing Ltd., 2005.
- Blaug, Ricardo and John Schwarzmantel (Eds.). *Democracy: A Reader*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1988.
- Boreham, Paul and Geoffrey Stokes (Eds.). *The Politics of Australian Society: Political Issues for The New Century*. NSW: Pearson Education, 2004.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2008.
- _____. *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- Connolly, James and Graham Smith. *Politics and The Environment: from Theory to Practice*. London: Routledge, 1999.
- Creswell, John W. *Research Design: Qualitatives & Quantitatives Approaches*. USA: Sage Publications, 1994.
- Dunn, William N. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1998.
- Faulkner, John and Stuart Macintyre (Eds.). *True Believers*. NSW: Allen & Unwin, 2001.
- Hartcher, Peter. *To The Bitter End*. NSW: Allen & Unwin, 2009.
- Heathcote, R.L. and J.A. Mabutt (Eds.). *Land, Water and, People: Geographical Essays in Australian Resource Management*. Sydney: Allen & Unwin, 1988.
- Heywood, Andrew. *Political Theory: an Introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Hussey, Karren dan Stephen Dovers (Eds.). *Managing Water For Australia : Social And Institutional Challenge*. Australia: CSIRO Publishing, 2007.
- Iyer, Ramaswamy R. *Toward Water Wisdom: Limits Justice Harmony*. New Delhi: Sage Publisher, 2007.
- Jaensch, Dean. *The Politics of Australia*. Melbourne: Macmillan Education Australia, 1992.

- Joske, P. E. *Australian Federal Government*. Melbourne: Butterworth Pty Ltd., 1976.
- Mar'iyah, Chusnul (Ed.). *Indonesia-Australia: Tantangan dan Kesempatan dalam Hubungan Politik Bilateral*. Jakarta: Program Pascasarjana Fisip UI, 2005.
- Mule, Rosa. *Political Parties, Games and Redistribution*. UK: Cambridge University Press, 2004.
- Nye, Joseph S. *The Powers to Lead*. New York: Oxford University Press, 2008.
- Parsons, Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Rommele, Andrea and David M. Farrel (Eds.). *Political Parties and Political Systems: The Concept of Linkage Revisited*. USA: Praeger Publishers, 2005.
- Sharman, and Moon. *Australian Politics and Government: The Commonwealth, The States and The Territory*. UK: Cambridge University Press, 2003.
- Smith, Rodney and Lex Watson (Eds.). *Politics in Australia*. Sydney: Allen & Unwin, 1989.
- Smith, Rodney. *Politics in Australia*. NSW: Allen & Unwin, 1993.
- Solomon, David. *Australia's Government and Parliament*. Melbourne: Thomas Nelson Pty, 1973.
- Suharto, Edi. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2005.
- Symme, Geoffrey J. and Steve H. Dodds. *Managing Water for Australia : Social and Institutional Challenge*. Australia: CSIRO Publishing, 2007.
- Tanner, Lindsay. *Open Australia*. NSW: Pluto Press Australia, 1999.
- Wall, John. *Darling River Water Saving: Final Reports*. New South Wales: NSW Office Of Water, 2010.

JURNAL

Patricia Fitzpatrick, et. al., “Environmental Impact Assessment under the Mackenzie Valley Resource Management Act: Deliberative Democracy in Canada’s North”, (*15 February 2008 / Published online: 27 March 2008_ Springer Science+Business Media, LLC 2008*), diakses pada Rabu 8 Juni 2011 pukul 17.30. WIB

Williams, Paul D. “The 2007 Australian Federal Election: The Story of Labor’s Return from the Electoral Wilderness”, sumber *Australian Journal of Politics and History*: Volume 54, Number 1, 2008, pp. 104-125.

DOKUMEN

Dokumen Kebijakan Kevin Rudd dan Anthony Albanese, “Labor’s National Plan To Tackle The Water Crisis” (ACT: T Gartrell, 2007).

Dokumen Konstitusi Persemakmuran Australia (*Commonwealth of Australia Constitution Act*) Pasal: 101, diunduh dari www.Austlii.edu.au diakses pada 14 April 2011 pada pukul 9.00 WIB.

Dokumen Hansard Majelis Rendah Australia, Perdebatan Tentang *Water Bill* Selasa 14 Agustus 2007 diunduh dari <http://www.aph.gov.au/hansard> diakses pada 8 Mei 2011 pukul 12.00 WIB.

Dokumen *National Arrangements on Water* diunduh dari <http://www.nwc.gov.au/www/html/1549-murray-darling-basin.asp?intLocationID=1549> diakses pada 20 Maret 2011 pukul 10.44. WIB.

Dokumen Kebijakan Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Air. diunduh dari www.jkpp.org diakses pada 3 Januari 2012 pukul 07.51 WIB.

Program Waterwatch SA, diunduh dari www.sa.waterwatch.org.au/sessions.htm diakses pada Jumat 10 Juni 2011 pukul 14.00 WIB.

ARTIKEL

- “Australia Calls for Water-Saving Projects for Murray-Darling Basin Communities”, artikel tanggal 3 September 2009 diunduh dari www.environment.gov.au/water/programs/index.html pada tanggal 12 Februari 2011 pukul 13.00 WIB
- “Murray-Darling Basin”, diunduh dari <http://www.nwc.gov.au/www/html/1549-murray-darling-basin.asp?intLocationID=1549> diakses pada 20 Maret 2011 pada pukul 10.44 WIB
- “National Water Initiative”, dipublikasikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup, dan Air Australia, diunduh dari http://www.connectedwater.gov.au/water_policy/nat_perspective.html diakses pada 14 April 2011 pada pukul 9.00 WIB.
- Nick Economou. “Back on the Issue Attention Cycle: Labor and Environment Policy from Hawk to Rudd”, dipublikasi oleh *School of Political And Social Inquiry Monash University*, diakses pada 20 Maret 2011 pukul 9.36.WIB
- “Pemilu Australia: kemenangan dari Partai Buruh”, <http://www.antara.co.id/> diakses pada tanggal 5 Oktober 2010 pukul 10.10 WIB.
- Partai Buruh Australia Nyatakan Kemenangan dalam Pemilu, *VOA news*, 24 November 2007 diunduh dari <http://www.voanews.com/indonesian/news/a-32-2007-11-24-voa7-85273967.html> diakses pada 5 Oktober 2010 pukul 10.13 WIB.
- Raphael Minder, “Australian Drought Spurs Howard to A\$10bn Water Plan”, dimuat di *Financial Times*, dipublikasi pada 26 Januari 2007, diunduh dari <http://www.ft.com/cms/s/0/1d991d4c-ace2-11db-9318-0000779e2340.html#axzz1H6a8fSD6> diakses pada 20 Maret 2011.
- “Water Scarcity and Demand”, Kementerian Lingkungan Hidup dan Air Australia, diunduh dari http://www.connectedwater.gov.au/water_policy/nat_perspective.html diakses pada tanggal 14 April 2011 pada pukul 9.00 WIB.
- “13 Sungai di Jakarta Tercemar Ecoli Akut”, *Tempo* 27 Maret 2007 <http://www.tempointeraktif.com/hg/jakarta/2007/03/20/brk.20070320-95839.id.html> diakses pada 31 Mei 2010 pada pukul 08.15 WIB.

LAMPIRAN

**Wawancara Dialog Indonesia-Australia, hotel Four Season Kuningan,
Jakarta 6 Oktober 2011**

Ken Wyatt (MP for hasluck, WA)

Me: What do you think about water issue in Australia public policy arena in recent years?

Ken Wyatt: Water is the responsible of individual and State Territory Government but we have the minister in federal government in water issue that encourage the system that can save water and to use it wisely, examples how we can gardening in the dry continent.

Me: Okay, we know about the water act (2007), what do you think about the implementation of this act?

Ken Wyatt: I will not go right there (he didn't want to explain it), the Australian have to realize that water is no longer fit, we already have advertorial in televisioan and the newspaper (he explained the advertorial with the detail).

Me: you are from west Australia aren't you, what the state government do to promote the water saving programme?

Ken Wyatt: We make the article, member of parliament making the forums for it, television advert, and we keep the people idea to recycling water that flush in the toilet, when we wash the car we use the recycling water,

Ed Husky from Australia Labor Party (MP for chifley, NSW)

Me: What do you think about water policy in Australia?

Ed Husky: I live in Sydney, we also have the policy to recycling water in the state. We build the environmental standard especially in water system. We also installed the rainwater tank in lot of home, and then we use the rainwater for domestic use

like gardening, flush the toilet. Lot of work has been done, to solve the problem of the drought.

Me : Where is the water programme coming, from the federal or state government?

Ed Husky: Both of government, The State usually start and The Federal make the national standard on energy efficiency and water use and implementing as the standard of new building, commercials, houses. The policy has already implemented, but not all the house is environmentally concerned.

Me: are the government involving the local community to support this policy?

Ed Husky: Yes they are, the examples is the local government with the community have the programme to watering the football ground with recycle water from the houses, in coordination with the local council to save the water, we are at the federal level support the activity on in charge to funding the huge solar panel for that council as the source of electricity energy.

Me: (Ed is from Australian Labor Party) do your party have concern to water and environmental issue? Are there any programme that your party make for those issue?

Ed Husky: Nnow we have the focus on how to reduce the pollution, tackling climate change, we also put the legislative document in the parliament and will be signed in next week, and we will charge the polluted and start to changing behavior of the people, and also the business to have environmental standard when they are operate. That's why we concerned to this issue, because we need the environmental reform because in 2020 will be 160 million tons CO² will be covering the atmosphere. It is threat for us, especially on water insufficiency as the impact of climate change.

Me: thank you very much.

Ed: You are welcome, and thank you for your hospitality.