

NEGARA KESEJAHTERAAN ORIENTASI PEMBANGUNAN

Kirdi DIPOYUDO

Seperti berulang kali ditegaskan oleh Kepala Negara kita, masyarakat yang adil dan makmur masih jauh dari kenyataan. Pembangunan nasional yang dilaksanakan selama ini telah banyak mencapai hasil, tetapi diperlukan beberapa Pelita lagi sebelum cita-cita kita itu terwujud. Baik keadilan maupun kemakmuran belum merata dalam masyarakat kita. Pada hemat kami salah satu faktor utama keadaan itu adalah kurang dipahaminya arti dan isi keadilan sosial yang merupakan sekaligus dasar dan tujuan negara kita. Kebanyakan uraian mengenai keadilan sosial hanyalah pernyataan-pernyataan umum serta singkat atau semacam lingkaran yang tidak menjelaskan artinya. Kita jarang menemukan buku atau karangan yang membahas sila itu, dan tulisan-tulisan yang membahasnya biasanya tidak membedakan antara keadilan dan keadilan sosial, padahal kata "sosial" tidak tanpa alasan ditambahkan pada kata keadilan.¹ Sehubungan dengan itu kiranya bermanfaat membahas keadilan sosial dan tuntutan-tuntutannya terhadap negara maupun para warganya. Dalam tulisan ini kita akan membahas sebagai bahan perbandingan suatu usaha penting yang cukup berhasil melaksanakan keadilan sosial, yaitu negara kesejahteraan (welfare state).

MUNCULNYA NEGARA KESEJAHTERAAN

Negara kesejahteraan adalah hasil keputusan masyarakat untuk mengambil alih tanggung jawab atas kesejahteraan semua warganya. Negara ini muncul pada waktu masyarakat atau pimpinannya menjadi yakin bahwa kesejahteraan orang-orang adalah terlalu penting untuk dibiarkan di tangan kebiasa-

¹ Lihat The Liang Gie, *Teori-teori Keadilan* (Yogyakarta, 1979), khususnya hal. 5-7; dan Franz von Magnis, "Keadilan Sosial Apa Itu?" dalam majalah *Orientasi*, 1976, hal. 23

an atau pengertian-pengertian swasta dan oleh sebab itu juga merupakan urusan masyarakat. Setiap masyarakat, baik yang buta huruf maupun tidak, memikirkan anggota-anggotanya yang dalam kesulitan. Pada masyarakat primitif hal itu hampir semata-mata dilakukan oleh kelompok-kelompok primer seperti keluarga kecil atau besar, atau rukun tetangga yang membantu para warga yang menderita kekurangan atau menjadi korban bencana.

Dengan semakin kompleksnya masyarakat, tanggung jawab untuk membantu mereka yang dalam kesulitan diambil alih oleh instansi yang berkuasa. Di Inggris misalnya sebuah undang-undang tahun 1572 menetapkan pembayaran-pembayaran wajib bagi rakyat untuk kaum miskin, dan *Old Poor Law* tahun 1601 secara definitif menerima asas tanggung jawab negara atas pemeliharaan fakir miskin, betapa terbataspun bantuan itu. Undang-undang itu juga mewajibkan pajak khusus untuk fakir miskin. Namun beban tanggung jawab sebenarnya tetap dipikul oleh keluarga dan masyarakat setempat.

Pola itu berubah akibat *Revolusi Industri* dan perkembangan-perkembangan yang menyertainya. Industrialisasi dan urbanisasi yang menyertainya mempunyai berbagai akibat buruk yang mengubah struktur masyarakat. Pertama, kelompok-kelompok primer menjadi lemah dan tidak lagi mampu untuk menanggung orang-orang tua, orang-orang cacat, fakir miskin dan lain sebagainya. Kedua, akumulasi modal secara besar-besaran yang diperlukan industrialisasi cepat hanya dapat dicapai secara yang merugikan taraf hidup kaum buruh-konsumen. Karena kaum buruh tidak memberikan perlawanan yang efektif, maka timbul kemiskinan yang luas. Ketiga, sistem industri membuat lebih parah ketergantungan akibat pengangguran massal yang terpaksa. Dalam suasana itu muncul negara kesejahteraan.

Menurut filsafat di belakangnya, kemiskinan dan ketergantungan bukan akibat kesalahan pribadi tetapi akibat kekuatan-kekuatan buta. Dengan meningkatnya kekayaan hasil industri modern, cukup tersedia bagi semua warga masyarakat untuk menjamin suatu penghidupan yang layak tanpa menghukum atau merusak inisiatif orang-orang yang berbakat dan berinisiatif. *Suatu pendapatan yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar kehidupan secara memadai merupakan hak setiap warga masyarakat.* Kalau pendapatan seorang kurang dari itu, dia harus ditambah, bukan sebagai tindakan amal, tetapi sebagai tindakan keadilan sosial. Lagi pula, adanya kemiskinan luas dalam era meningkatnya harapan-harapan merupakan sumber keresahan dan pertentangan sosial yang mudah menjadi ledakan sosial.¹

1 Untuk sebagian diambil dari Harry K. Girvetz, "Welfare State", dalam David L. Sillis, Ed., *International Encyclopedia for the Social Sciences* (New York, 1972), Jilid 16, hal. 512-520; lebih lanjut lihat William A. Robson, *Welfare State and Welfare Society* (London, 1976), hal. 11-19

ASAS-ASAS DAN CIRI-CIRI

Negara kesejahteraan berakar pada *asas-asas pokok* berikut. Pertama, setiap warga masyarakat, semata-mata karena dia manusia, *berhak atas kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum*. Kedua, masyarakat sebagai persatuan orang-orang ikut *bertanggung jawab* atas taraf hidup minimum semua warganya, khususnya mereka yang lemah. Sehubungan dengan itu masyarakat, selain mengusahakan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup dasar, juga wajib menjamin agar semua warganya memiliki daya beli secukupnya dan harga-harga seimbang dengan daya beli itu. Oleh sebab itu, sebagai asas pokok ketiga, masyarakat harus memberikan *prioritas tinggi kepada penempatan penuh* (full employment) dan dalam rangka itu menyusun serta melaksanakan suatu strategi perluasan kesempatan kerja yang menyeluruh, agar setiap warga masyarakat yang mampu dan mau dapat bekerja secara produktif penuh sesuai dengan kecakapan dan sebanyak mungkin juga dengan keinginannya. Karena kebanyakan orang tidak dapat menemukan penghidupan yang layak selain dengan mendapatkan pekerjaan, maka *kesempatan kerja dianggap sebagai salah satu hak asasi manusia*, dan masyarakat wajib menjamin agar setiap warganya dapat menikmatinya. Pada waktu yang sama masyarakat wajib menjamin agar orang dapat bekerja dalam lingkungan sehat dan dengan syarat-syarat kerja yang baik serta mendapatkan balas karya yang wajar. Oleh sebab itu perlu ditetapkan undang-undang *upah minimum* yang mencukupi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar tenaga kerja dan orang-orang tanggungannya. Dalam hubungan ini masyarakat harus menjaga agar tidak terjadi pemerasan tenaga kerja oleh majikannya. Selain itu masyarakat wajib, sebagai asas pokok yang keempat, menyajikan *pelayanan-pelayanan sosial* seperti pendidikan, pemeliharaan kesehatan, pengangkutan dan komunikasi, perumahan, jaringan jalan raya dan kereta api dan lain sebagainya, dan sebagai asas yang kelima mensponsori suatu *program jaminan sosial yang menyeluruh*. Sebagai asas yang keenam, masyarakat memungut sumbangan berupa pajak dari para warganya sesuai dengan kemampuan masing-masing, dan ini berarti suatu *sistem perpajakan progresif*.¹

Negara kesejahteraan kiranya dapat dibatasi sebagai suatu negara yang mempunyai semua atau sebagian besar *ciri-ciri* berikut: (1) suatu sistem jaminan yang luas serta menyeluruh terhadap resiko-resiko kehidupan yang biasa seperti hari tua, sakit, kecelakaan, menganggur, melahirkan, ditinggal mati suami atau isteri; (2) pemerintah menyajikan banyak pelayanan sosial, seperti pendidikan, pemeliharaan kesehatan, perumahan, pengangkutan dan

1 Lihat William A. Robson, *op. cit.*, hal. 20-32; Michael P.O. Purcell, *The Modern Welfare State* (Dublin-London, 1953), hal. 71-72; dan William Ebenstein, "Social Reform Programs, 1918 to 1956", dalam *Encyclopaedia Americana* (New York, 1971), Jilid 25, hal. 186 d

komunikasi, jaringan jalan raya dan kereta api dan sebagainya; (3) kebijaksanaan penempatan penuh (full employment) tanpa menghitung biaya; (4) tingkat tinggi persamaan pendapatan berdasarkan sistem perpajakan progresif yang dimaksud untuk membagi kembali pendapatan; (5) pemilikan banyak jawatan dan industri yang menyangkut kepentingan orang banyak oleh pemerintah.¹

KEANEKARAGAMAN

Itulah orientasi umum negara kesejahteraan yang juga disebut negara pelayanan sosial. Akan tetapi negara kesejahteraan tidak dibawa secara lengkap dari cetak-cetak biru arsitek-arsitek sosial ke bumi Inggeris, Eropa kontinental dan Amerika Serikat. Sejarahnya berbeda dari negara ke negara dan secara demikian terdapat *beranekaragaman* negara kesejahteraan.

Kemenangan negara-negara demokrasi dalam Perang Dunia I telah merupakan suatu stimulasi yang kuat bagi perkembangan partai-partai demokrasi sosial di seluruh dunia. Perang itu dilancarkan untuk *membela cita-cita kebebasan politik dan keadilan sosial* melawan imperialisme otoriter Jerman dan sekutu-sekutunya, dan selama perang itu dibuat janji-janji kepada rakyat di negara-negara demokrasi besar yang ikut berperang bahwa kemenangan militer akan disusul dengan pembentukan suatu *tata sosial baru atas dasar kesempatan dan persamaan yang lebih besar*.

Inggeris

Di Inggeris, Partai Buruh mengungkapkan dalam pertumbuhan dan perkembangannya *protes terhadap tata sosial yang lama*. Didirikan tahun 1900, Partai Buruh hanya berhasil memenangkan 2 kursi dalam pemilihan umum tahun itu. Tetapi pada tahun 1910 partai bukan lagi faktor yang dapat diabaikan dalam politik, dan 40 orang anggotanya duduk dalam Majelis Rendah. Pada tahun 1918, tepat setelah perang berakhir, perwakilannya meningkat menjadi 57 orang, dan pada tahun 1922 Partai Buruh memenangkan 142 kursi dari 615 kursi. Secara demikian dia menjadi partai kedua yang paling kuat untuk pertama kalinya dan menggeser kedudukan Partai Liberal, yang sejak itu semakin kehilangan arti. Pada tahun 1924, Partai Buruh, biarpun masih merupakan minoritas dalam parlemen, membentuk suatu pemerintah dengan dukungan diam-diam Partai Liberal, tetapi eksperimen itu hanya berlangsung selama 10 bulan, karena kaum Liberal tidak mau mendukung

1 Lihat Michael P.O. Purcell, *op. cit.*, hal. 71-72

kebijaksanaan-kebijaksanaan sosialis. Pada tahun 1929 Partai Buruh untuk pertama kalinya muncul sebagai partai yang paling besar dengan memenangkan 288 dari 615 kursi. Walaupun tidak memiliki mayoritas dalam Majelis Rendah, Partai Buruh membentuk suatu pemerintah yang bertahan sampai musim panas 1931. Terjadinya depresi dunia pada tahun 1929 memperlemah Inggris, dan Pemerintah Partai Buruh mengundurkan diri karena tidak mampu menganut kebijaksanaan-kebijaksanaan sosialis untuk mengatasi krisis dan tidak mau mengambil tindakan-tindakan konservatif dengan maksud yang sama. Pada pemilihan umum yang menyusulnya Partai Buruh hanya memenangkan 52 dari 615 kursi dalam Majelis Rendah, tetapi pada tahun 1935, pemilihan umum terakhir sebelum Perang Dunia II, perwakilannya meningkat menjadi 154 kursi. Selama Inggris diancam oleh agresi Fasis, rakyat tidak bersemangat untuk memulai suatu eksperimen pembaharuan sosial dan ekonomi yang penting.

Selama Perang Dunia II tiada pemilihan umum di Inggris, tetapi tidak lama setelah peperangan di Eropa berakhir, diadakan pemilihan umum pada 5 Juli 1945. Partai Buruh memenangkan 394 dari 640 kursi, dan untuk pertama kalinya dalam sejarah Inggris, Partai Buruh berhasil membentuk suatu pemerintah mayoritas. Pada tahun 1950 Partai memenangkan 315 dari 625 kursi, dan karena kecilnya selisih dan ketidakstabilan pemerintah akibatnya, pada tahun 1951 diadakan pemilihan umum lagi dan Partai Buruh dikalahkan oleh Partai Konservatif, yang memenangkan 321 lawan 295 kursi Buruh. Pada pemilihan tahun 1955 Partai Konservatif memenangkan 345 kursi dan Partai Buruh 277 kursi. Secara demikian politik Inggris menjadi sistem dua partai lagi. Kaum Liberal praktis menghilang sebagai suatu faktor dalam kehidupan umum, dan pilihannya adalah antara Partai Konservatif dan Partai Buruh.

Antara 1900 dan 1918 Partai Buruh secara resmi belum menganut sosialisme, walaupun mempunyai banyak anggota sosialis. Pada tahun 1918 dia *menerima sosialisme dalam programnya* tetapi *tidak menjadikan dogma asas-asas sosialis*. Tiada komitmen akan pemilikan negara, dan pada setiap kasus harus dibuktikan secara pragmatis bahwa pemilikan negara akan lebih menunjang kesejahteraan umum daripada pemilikan swasta. Pada pemilihan umum tahun 1945 Partai Buruh tidak berkampanye dengan suatu program sosialisme yang abstrak, tetapi berjanji akan *menasionalisasikan industri-industri dan jawatan-jawatan yang disebutkan secara khusus*. Pada setiap kasus diterangkan mengapa nasionalisasi perlu dan ditetapkan kriteria yang jelas. Dalam satu kasus kriteriumnya boleh jadi suatu monopoli alamiah (seperti gas, penerangan, air, telepon dan telegram, dan lain-lain fasilitas); dalam lain kasus kriteriumnya ialah suatu industri penting yang sangat sakit dan kiranya tidak akan dapat disembuhkan di bawah perusahaan swasta yang tidak berencana (seperti batubara); dalam kasus lain lagi, boleh jadi suatu industri yang

terlalu penting, dalam waktu damai maupun perang, untuk dibiarkan di bawah kekuasaan swasta perusahaan swasta sekalipun ini sangat efisien dan kompetitif (seperti dalam industri baja). Nasionalisasi seluruh pengangkutan darat dengan kereta api, jalan raya dan udara diusulkan dengan pertimbangan bahwa persaingan yang mahal dapat dihindari dengan suatu koordinasi sistem pengangkutan yang dimiliki dan dikelola oleh suatu perusahaan negara. Akhirnya program pemilihan Partai Buruh tahun 1945 juga menjanjikan dibentuknya suatu *Dinas Kesehatan Nasional*, agar dapat disajikan maksimum fasilitas kesehatan dan medis untuk seluruh rakyat tanpa memperhatikan kemampuan orang masing-masing untuk membayar.

Menyusul pemilihan tahun 1945, Pemerintah Buruh secara metodelis melaksanakan programnya. Merupakan suatu pujian bagi sikap moderat Partai Buruh dan bagi tingginya ketajaman politik dan akal sehat rakyat Inggris bahwa dengan satu kekecualian nasionalisasi tidak banyak diperdebatkan. Kekecualiannya adalah *nasionalisasi baja dan besi*. Argumentasi Kaum Konservatif ialah bahwa industri ini sangat efisien, dan bahwa kebutuhan kesejahteraan nasional dapat dipenuhi tanpa nasionalisasi. Dari semua tindakan nasionalisasi yang *paling populer* ialah *nasionalisasi dinas kesehatan*, karena ini menyentuh kehidupan rakyat sehari-hari. Biarpun tiada paksaan untuk ikut dalam Dinas Kesehatan Nasional, 97% penduduk ikut, dan lebih dari 96% dokter ikut. Terdapat banyak kesulitan administrasi untuk mendirikan mekanisme kompleks serupa itu, tetapi program itu telah mantap dalam kehidupan di Inggris, dan tiada keinginan untuk kembali ke usaha swasta dalam kedokteran. Dinas-dinas kesehatan itu dilengkapi dengan suatu *sistem jaminan sosial yang menyeluruh*, yang menjamin orang-orang "dari buaian sampai ke liang kubur". Dalam sistem ini, perorangan khususnya dilindungi terhadap *pengangguran, hari tua, sakit* dan terdapat ketentuan-ketentuan tambahan untuk *tunjangan melahirkan, pensiun janda dan tunjangan-tunjangan keluarga*. Program jaminan sosial yang dilancarkan oleh Pemerintah Buruh itu bukanlah penemuan Partai Buruh, tetapi untuk pertama kalinya dirumuskan dalam Laporan Beveridge pada tahun 1942. Dalam Perang Dunia II, kedua partai berjanji akan menciptakan suatu sistem jaminan sosial yang menyeluruh bila dipilih sesudah perang.

Suatu kebijaksanaan Pemerintah Buruh yang lebih lanjut pada tahun-tahun 1945-1951 bertujuan untuk mewujudkan *persamaan sosial yang lebih besar*. Didirikannya institusi-institusi dasar negara kesejahteraan itu sendiri sudah menyumbang pada perwujudan persamaan sosial yang lebih besar, karena banyak fasilitas dan pelayanan dimasukkan dalam jangkauan rakyat banyak yang sejauh itu tidak mampu mendapatkannya. Kesempatan-kesempatan pendidikan di tingkat menengah dan perguruan tinggi dibuka untuk anak-anak keluarga-keluarga dengan pendapatan yang lebih rendah dengan peningkatan jumlah dan besarnya bea siswa.

Dari semua metode yang digunakan, *perpajakan* adalah *pemerata yang paling besar*. Misalnya seorang dengan pendapatan kotor £ 100.000 setahun pada tahun 1910 mempunyai pendapatan bersih sekitar £ 94.000 setelah pajak-pajak dibayar. Pada tahun 1953 pendapatan bersihnya setelah pajak-pajak dibayar tinggal £ 6.000. Pajak warisan mengambil sekitar 50% kekayaan-kekayaan besar pada tahun 1938, dan sekitar 80% sesudah Perang Dunia II. Pada tahun 1938, tahun terakhir sebelum perang, di Inggris terdapat 6.600 orang yang pendapatannya adalah £ 6.000 setelah pajak-pajak dibayar. Pada tahun 1954 jumlah itu menurun menjadi 190, biarpun nilai pond semantara itu tinggal separuh daya belinya sebelum perang. Untuk merumuskan trend ke arah persamaan itu dengan cara lain, dapat dilihat bahwa proporsi pendapatan nasional yang dibayarkan dalam upah-upah adalah 39% tahun 1938, tetapi meningkat menjadi 48% tahun 1952 (setelah pajak-pajak dibayar), sedangkan bagian dividen dan bunga dalam pendapatan nasional menurun dari 34 menjadi 25% dalam periode yang sama. Sekalipun kebijaksanaan-kebijaksanaan pembaruan sosial dan ekonomi itu tidak menghasilkan suatu masyarakat yang didasarkan atas persamaan mutlak seperti dimaksud, sementara bentuk ekstrem ketidaksamaan dapat dihapus.

Salah satu hasil Pemerintah Sosialis di Inggris ialah *disingkirkannya komunisme* sebagai suatu faktor penting dalam politik di Inggris. Pada tahun-tahun antara Perang Dunia I dan II, golongan komunis biasanya mempunyai 1 wakil dalam Majelis Rendah; dalam pemilihan umum tahun 1945 mereka memenangkan 2 dari 640 kursi; dalam pemilihan umum tahun 1950, setelah 5 tahun pemerintahan Buruh yang kuat, mereka tidak berhasil memenangkan 1 kursipun dan kegagalan ini terulang pada tahun 1951 dan 1955. Demokrasi sosial atau sosialisme demokratis sama sekali bukan langkah pertama menuju komunisme tetapi jalan menuju penguburan komunisme. Sebaliknya, di mana sosialisme lemah, seperti di Perancis dan Itali, golongan komunis mampu mendapatkan lebih dari seperempat jumlah suara dalam pemilihan-pemilihan.

Apa yang dicapai Pemerintah Buruh pada tahun-tahun 1945-1951 *cukup mengesankan*, namun orang tidak dapat mengatakan apakah semuanya itu membuktikan bahwa nasionalisasi, dan betapa banyak nasionalisasi, adalah obat bagi penyakit-penyakit sosial dan ekonomi masyarakat industrial modern. Rakyat Inggris adalah lebih terkesan oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan sosialis yang bertujuan untuk mewujudkan *persamaan sosial yang lebih besar lewat negara kesejahteraan* (welfare state) daripada oleh *rasionalisasi*. Sekalipun industri-industri dan jawatan-jawatan yang dinasionalisasikan, sebagai keseluruhan, tidak begitu buruk, tidak seorangpun mengatakan bahwa semuanya itu berhasil memecahkan masalah-masalah ekonomi yang mendesak untuk memperoleh pendapatan luar negeri yang cukup

untuk membeli pangan dan bahan mentah yang perlu untuk memberi makan kepada rakyat dan memutar roda industrinya. Sebelum mengambil tindakan-tindakan nasionalisasi lebih lanjut, rakyat Inggris ingin melihat bagaimana jawatan-jawatan dan industri-industri yang dipindahkan ke pemilikan negara sejauh itu, dan Partai Buruh mengungkapkan itu dengan hanya mengusulkan program-program nasionalisasi yang sangat moderat dan relatif kecil dalam kampanye pemilihan tahun 1950, 1951 dan 1955.¹

Eropa Kontinental

Di Eropa Kontinental, *negara-negara Skandinavia* mempunyai *sejarah pembaruan sosial yang paling mengesankan* pada tahun-tahun antara kedua perang dunia. Sejak awal 1930-an, negara-negara itu merupakan negara-negara yang pertama yang diperintah oleh kabinet-kabinet sosialis dengan mayoritas dalam parlemen, dan sebagai hasilnya komunisme kehilangan banyak pengikutnya di ketiga negara (Norwegia, Denmark dan Swedia). Kebijakan-kebijaksanaan gerakan-gerakan sosialis di Skandinavia *lebih menekankan pengembangan ekonomi dan jaminan sosial daripada nasionalisasi*, dan kebijakan-kebijaksanaan ekonomi mereka lebih berkisar pada *tindakan-tindakan fiskal* (seperti uang murah) dan *perpajakan* daripada bentuk-bentuk pemilikan. Penempatan penuh (full employment) merupakan sasaran penting sosialisme Skandinavia, seperti dalam sosialisme Inggris. Sebagai ilustrasi dampak pemerintah sosialis dan dibangunnya negara kesejahteraan atas nasib komunisme: dalam pemilihan di Norwegia tahun 1949 golongan komunis kehilangan 10 dari 11 kursi mereka dalam parlemen, sedangkan Partai Buruh berhasil meningkatkan perwakilannya dari 76 menjadi 84 dari 150 orang.

Salah satu pelajaran yang paling penting dari program pembaruan sosial dan ekonomi di Skandinavia tahun 1918-1956 adalah bahwa *tekanan lebih diletakkan pada sosialisasi daripada atas nasionalisasi*. Salah satu kelemahan yang paling serius dari pendekatan Inggris ialah kecenderungan untuk mengganti pemilikan swasta dengan pemilikan negara. Sebagai akibatnya, bahaya suatu negara mahakuasa menjadi sangat nyata. Sebaliknya, program-program pembaruan Skandinavia berusaha menggunakan *lain-lain bentuk pemilikan sebagai ganti pemilikan swasta*. Sumbangan pembaruan sosial Skandinavia yang paling penting ialah lebih digunakannya *gerakan koperasi* daripada negara sebagai agen pembaruan. Sedangkan di Inggris gerakan koperasi dibatasi pada perdagangan grosir maupun eceran barang-barang tertentu seperti di

¹ Sebagian besar diambil dari William Ebenstein, *loc. cit.*, hal. 185-186d; lihat Harry K. Girvetz, *loc. cit.*, hal. 514-515; dan Michael P.O. Purcell, *op. cit.*, khususnya hal. 66-84

kebanyakan negara lain, negara-negara Skandinavia menggunakan koperasi dalam pembersihan perumahan jembel (*slum clearance*), asuransi kesehatan, dan banyak bentuk produksi industri dan distribusi lain. Jenis pemilikan sosial ini berusaha menghindari kesalahan-kesalahan kapitalisme swasta yang tak dikendalikan maupun bahaya-bahaya etatisme.¹

Jerman telah mendahului Inggris. Suatu *sistem nasional asuransi sosial* ditetapkan pada 1880-an. Dengan tekad untuk melawan himbauan Marxisme dan dalam kesadaran bahwa suatu kelas buruh yang kuat akan memperkuat negaranya, Pemerintah Bismarck *mewajibkan asuransi sosial bagi seluruh bangsa Jerman*. Secara berturut-turut ditetapkan undang-undang asuransi sakit (1883), undang-undang kompensasi buruh (1884) dan undang-undang asuransi wajib hari tua dan cacad (1889). Dalam periode itu beberapa negara Eropa lain juga mengeluarkan *perundang-undangan jaminan sosial*, tetapi kebanyakan perundang-undangan ini menetapkan pemberian subsidi kepada perkumpulan tolong-menolong yang telah ada. Jerman adalah satu-satunya negara yang dalam periode itu menggunakan asuransi wajib dalam programnya yang luas dan menyeluruh. Program itu diperluas sesudah Perang Dunia I untuk mencakup asuransi pengangguran maupun hari tua dan kesehatan.²

Perancis baru kemudian menetapkan undang-undang jaminan sosial, tetapi melakukannya sekaligus. Pada tahun 1928 ditetapkan *asuransi wajib sakit, melahirkan, cacad, hari tua dan ditinggal mati*. Antara Perang Dunia I dan II kebanyakan negara Eropa juga menetapkan asuransi hari tua, dan banyak negara juga memberikan tunjangan untuk orang-orang cacad dan yang ditinggal mati. Selain itu di banyak negara ditetapkan undang-undang asuransi pengangguran, dan sebagian besar wajib.³

Amerika Serikat

Di Amerika Serikat pembaharuan-pembaharuan fundamental agak lambat datangnya. Diperlukan *depresi besar* tahun 1930-an, yang memaksa berjuta-juta tenaga kerja menganggur untuk waktu lama dan menyajikan paradoks kemiskinan massa di tengah-tengah potensi kemakmuran yang besar, untuk memaksa negara turun tangan. Presiden Roosevelt mulai masa jabatannya yang pertama pada tahun 1933 dengan melancarkan program *New*

1 Lihat William Ebenstein, *loc. cit.*, hal. 186b-186d

2 Lihat Harry K. Girvetz, *loc. cit.*, hal. 515; dan Kenneth W. Herrick, "Social Security", dalam *Encyclopedia Americana* (New York, 1971), Jilid 25, hal. 186j

3 Lihat Kenneth W. Herrick, *loc. cit.*, hal. 186j

Deal yang mencakup serangkaian tindakan darurat untuk menghadapi masalah-masalah praktis yang mendesak. Pada tahun 1933 itu ditetapkan undang-undang *penyesuaian pertanian* untuk menolong para petani dengan menaikkan harga-harga pertanian. Undang-undang ini pada tahun 1936 dinyatakan tidak konstitusional oleh Mahkamah Agung, tetapi pada tahun 1938 dikeluarkan undang-undang penyesuaian baru. Sementara itu pada tahun 1935 Pemerintah Federal membentuk *Works Progress Administration* untuk memberikan bantuan pekerjaan kepada para penganggur.

Pada tahun 1935 itu juga diletakkan dasar-dasar negara kesejahteraan dengan ditetapkannya *National Labor Relations Act* dan *Social Security Act*, yang merupakan dua dari empat sokogurunya. Yang pertama yang dikenal sebagai *Wagner Act* mengatur hubungan buruh-majikan dan dianggap sebagai *Magna Carta* perburuhan Amerika Serikat. Maksud utamanya ialah mendorong diadakannya tawar-menawar kolektif antara majikan dan buruh dalam rangka perbaikan kedudukan dan nasib kaum buruh. Pada tahun 1947 undang-undang ini mengalami sebuah amandemen lewat *Labor-Management Relations Act*, yang dikenal sebagai *Taft-Hartley Act*.

Social Security Act menetapkan asuransi sosial, mula-mula untuk jaminan hari tua (65 tahun ke atas) tenaga kerja, tetapi secara berangsur-angsur diperluas untuk meliputi juga jaminan orang-orang yang ditinggal mati oleh tenaga kerja dan orang cacat, jaminan kesehatan, kompensasi pengangguran, bantuan pemerintah dan pelayanan-pelayanan welfare. Asumsinya ialah bahwa negara ikut bertanggung jawab untuk melindungi perorangan terhadap resiko-resiko hari tua, sakit ditinggal mati dan menganggur.

Sokoguru ketiga negara kesejahteraan Amerika Serikat adalah *Fair Labor Standards Act* tahun 1938 yang menetapkan *upah minimum* tenaga kerja. Undang-undang ini kemudian diperbaiki untuk mencakup hampir semua tenaga kerja dan meningkatkan upah minimum per jam. Sokoguru yang keempat adalah *Employment Act* tahun 1946 yang didasarkan atas kesadaran bahwa program penempatan penuh melibatkan *hak-hak asasi manusia* karena mayoritas penduduk yang terbesar tidak dapat menemukan penghidupan selain dengan mendapatkan pekerjaan. Ditegaskan bahwa "Kebijakan dan tanggung jawab Pemerintah Federal yang berlanjut adalah menggunakan segala sarana praktis untuk memajukan maksimum penempatan, produksi dan daya beli, lagi pula mengkoordinasikan dan memanfaatkan segala rencana, fungsi dan sumber dayanya dengan maksud untuk menciptakan dan mempertahankan, dengan cara yang dirancang untuk membina dan memajukan usaha kompetitif bebas dan kesejahteraan umum, syarat-syarat di mana akan tersedia kesempatan-kesempatan kerja yang bermanfaat, termasuk usaha sendiri, untuk mereka yang mampu, mau dan mencari pekerjaan".

Undang-undang ini merupakan suatu komitmen penting. Asumsinya ialah bahwa *pengangguran massal dapat ditangkis* dan bahwa hal itu menjadi *tanggung jawab pemerintah*.

Logika komitmen ini berarti bahwa diperlukan *kebijaksanaan fiskal dan moneter bagi penyehatan ekonomi* dan oleh sebab itu sebagai suatu bagian integral program kesejahteraan. Maksimum penempatan harus diusahakan bersama-sama dengan maksimum produksi maupun daya beli. Sehubungan dengan itu harus diambil tindakan-tindakan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas. Dalam pembagian kembali pendapatan, inisiatif dan usaha tidak boleh kehilangan dorongan sehingga produktivitas menurun. Pemerataan pendapatan harus bergandengan dengan pertumbuhan ekonomi.

Pada tahun 1965 Kongres menambahkan *perawatan medis dan rumah sakit* kepada *Social Security Act*, yang dikenal dengan nama *Medicare*. Ini terdiri atas dua jenis asuransi, yaitu asuransi rumah sakit dan asuransi medis. Yang pertama adalah fundamental dan dibiayai dengan premi yang dibayar oleh majikan dan buruh. Yang kedua adalah pelengkap dan membantu membayar rekening dokter.¹

PENUTUP

Tanpa mengubah bentuk dasar pemerintahan dan cara hidup, negara kesejahteraan di Inggris, Amerika Serikat, negara-negara Skandinavia, lain-lain negara Eropa Barat dan lain-lain negara telah *memperkuat demokrasi dengan meningkatkan keamanan, harga diri dan kemerdekaan warga negara*. Negara kesejahteraan berhasil mengatasi ketegangan-ketegangan dan tekanan-tekanan dalam negeri tanpa perang saudara, kamp-kamp konsentrasi, dan pembunuhan-pembunuhan yang telah menandai rejim-rejim totaliter baik fasisme maupun komunisme. Ia bukan saja memberikan cukup peluang bagi bantuan diri (*self help*) dan apa yang disebut kapitalisme kesejahteraan (*welfare capitalism*), tetapi juga menggalakkan inisiatif swasta yang kreatif dan menunjang kebebasan dengan menyingkirkan ketakutan, memperkecil penderitaan dan mengurangi permusuhan dalam masyarakat. Dalam negara kesejahteraan usaha bebas (*free enterprise*) dipertahankan tetapi diawasi dan dikendalikan demi terwujudnya kesejahteraan umum. Biarpun sejauh ini terdapat kekurangan-kekurangan dan kelemahan-kelemahan yang harus diatasi, tanda-tanda menunjukkan bahwa negara kesejahteraan adalah *negara hari*

1 Mengenai Amerika Serikat sebagai negara kesejahteraan lihat Harry K. Girvetz, *loc. cit.*, hal. 514-520; dan William Ebenstein, *loc. cit.*, hal. 186d-186e

depan, khususnya karena memadukan dua aspirasi manusia yang paling dalam, yaitu aspirasi akan kemerdekaan dan aspirasi akan persamaan.¹

Negara kesejahteraan juga merupakan cita-cita bangsa Indonesia. Dalam Pembukaan UUD 1945 ditetapkan bahwa pemerintah juga bertugas "untuk memajukan kesejahteraan umum", khususnya "dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Sesuai dengan itu pada pasal 27 ayat 2 UUD 1945 itu ditetapkan: "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan." Sejauh ini telah ditetapkan dan dilaksanakan banyak kebijaksanaan untuk mewujudkannya, tetapi kita masih jauh dari cita-cita itu. Oleh sebab itu perjuangan negara kesejahteraan kita perlu ditingkatkan dan diperluas. Dalam rangka itu perjuangan di negara-negara tersebut dapat menjadi bahan perbandingan yang bermanfaat.

1 Lihat William Ebenstein, *loc. cit.*, hal. 186d