

NEGARA KESEJAHTERAAN PENG- ANTAR MASYARAKAT ADIL MAK- MUR*

Negara Kesejahteraan (welfare state) adalah hasil institusional pengambilalihan oleh masyarakat dari tanggung jawab legal dan oleh sebab itu formal dan eksplisit bagi kesejahteraan dasar semua warganya. Negara serupa itu muncul bila suatu masyarakat atau kelompok-kelompok pengambil keputusan menjadi yakin bahwa *kesejahteraan perorangan* (di atas ketentuan-ketentuan seperti untuk memelihara ketertiban dan melakukan pertahanan bersama) adalah terlalu penting untuk dibiarkan kepada kebiasaan atau pengaturan-pengaturan informal atau pengertian-pengertian swasta dan oleh sebab itu merupakan *urusan pemerintah*. Dalam suatu masyarakat kompleks bantuan serupa itu dapat diberikan kepada perorangan secara langsung atau, sama seringnya, kepada kepentingan ekonomi yang langsung menyangkut kesejahteraannya. Rubrik ini adalah baru dan tidak ditemukan dalam kamus-kamus politik tradisional, sehingga titik di mana suatu negara, dalam memperluas pelayanan-pelayanan sosial bagi para warga negaranya, mendapat sebutan itu tidak pasti dan dapat diperdebatkan. Istilah "keamanan dasar" atau "kesejahteraan" ditafsirkan dan akan ditafsirkan secara bermacam-macam, dan tafsir kesejahteraan adalah berubah-ubah, khususnya di Amerika Serikat. Pendek kata, suatu laporan mengenai negara kesejahteraan harus bergulat dengan warisan ketidakjelasan yang luas.

Setiap masyarakat, yang buta huruf maupun yang dapat membaca dan menulis, *memikirkan anggota-anggotanya yang dalam kesulitan*. Dalam hal orang-orang alam, hal itu hampir semata-mata dilakukan oleh kelompok-kelompok primer: keluarga kecil atau besar, atau tetangga-tetangga yang

* Diambil dari Harry K. Girvetz, "Welfare State", dalam David L. Sillis, Ed., *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), Vol. 16, hal. 512-520, oleh Kirdi Dipoyudo

secara spontan bersama-sama membantu korban-korban bencana. Di antara bangsa-bangsa primitif bantuan bagi yang membutuhkan boleh jadi merupakan hasil sampingan pengaturan-pengaturan institusional lain, tetapi sering dikaitkan dengan cita-cita kemurahan dan cinta kasih yang dirumuskan dengan baik. Di kalangan bangsa Eskimo misalnya, biarpun pemburu mempunyai hak mutlak atas hasil buruannya, dianggap biasa bahwa dia akan membaginya dengan tetangga-tetangganya yang butuh. Di antara orang-orang Australia asli, di lain pihak, membagi hasil buruan itu tidak terserah kepada pemburu tetapi diatur dengan peraturan-peraturan kekerabatan ketat yang memberikan kepada kerabat-kerabat yang lebih tua suatu hak atas suatu bagian. Dalam suatu studi mengenai bangsa Baganda Afrika Timur, John Roscoe berkata bahwa "tiada orang yang pernah lapar karena setiap orang disambut dengan baik untuk ikut makan dengan sesamanya," dan dia mencatat, mungkin secara sedikit berlebih-lebihan, bahwa di antara bangsa-bangsa buta huruf yang hidup pada tepi subsistensi "umumnya adalah suatu peraturan bahwa bila makan tidak cukup, semua sama-sama lapar; bila makan berlimpah, semua ikut makan."¹

Pada waktu masyarakat menjadi lebih kompleks, *tanggung jawab untuk membantu mereka yang dalam kesulitan bisa diambil alih oleh instansi yang berkuasa*, sekalipun hanya seperti ketika Pemerintah Roma mendamaikan massa dengan roti dan sirkus, atau oleh instansi-instansi agama, seperti halnya dengan Gereja Katolik pada Abad Pertengahan, atau oleh gilde-gilde, persaudaraan-persaudaraan dan sebagainya. Berabad-abad lamanya Gereja di Eropa, berpegangan pada kata-kata Yesus dan kata-kata Amos sebelumnya yang memuji cinta kasih dan kebaikan bagi orang miskin, memikul tanggung jawab yang besar untuk mengurangi penderitaan orang. Dia mendirikan rumah-rumah sakit, rumah-rumah yatim piatu dan (secara lebih terbatas) rumah-rumah miskin, kadang-kadang memberikan hadiah dan pinjaman, dan bahkan menampung pelancong-pelancong. Kegiatan serikat-serikat seperti Orde S. Alexius, yang mengubur jenazah-jenazah, Orde S. Lasarus, yang merawat orang-orang lepra, dan perwira-perwira Hospital, yang mengawasi rumah-rumah sakit, adalah tipis. Di Inggris, akibat penyitaan biara-biara dan pemecahan tanah tuan-tuan tanah, memaksa negara memikul beban itu. Misalnya sebuah *undang-undang* tahun 1572 menetapkan agar para pemungut pajak dan para pengawas memaksa pembayaran-pembayaran yang sebelumnya sukarela untuk kaum miskin. Kemudian *Old Poor Law* Ratu Elisabeth tahun 1601 secara definitif menerima asas tanggung jawab negara atas perawatan kaum miskin, betapa terbataspun bantuan itu. Undang-undang itu juga memungut pajak khusus untuk kaum miskin dan menentukan jenis-jenis

1 Dikutip dalam Melville J. Herskovits, *Economic Anthropology: A Study in Comparative Economics* (New York, 1952), hal. 31

kebutuhan. Namun dalam periode ini beban tanggung jawab sebenarnya tetap dipikul oleh keluarga dan masyarakat desa sampai revolusi industri dan perkembangan-perkembangan yang menyertainya secara drastis mengubah pola yang berlaku di Eropa dan Amerika. Inggris pada dasawarsa-dasawarsa terakhir abad ke-18 dan awal abad ke-19 merupakan suatu contoh klasik.

1. REVOLUSI INDUSTRI

Industrialisasi dari pergeseran penduduk dari pedesaan ke kota-kota, yang di Inggris dipercepat oleh undang-undang perswastaaan (*enclosure acts*), *banyak melemahkan kelompok-kelompok primer*. Banyak fungsi, seperti persiapan makanan, rekreasi dan pendidikan, yang pernah merupakan monopoli keluarga, semakin banyak diambil alih oleh badan-badan lain di daerah industri perkotaan. Kini di kota hampir segala sesuatu yang digunakan oleh keluarga dibuat di luar rumah. Menjadi semakin sulit bagi orang tua dan anak-anak untuk menyumbang pada penghidupan kelompok keluarga, seperti halnya dalam masyarakat agraris pedesaan. Pada waktu yang sama berkembangnya wawasan sekuler merongrong gagasan-gagasan tradisional yang mengatur perpisahan dan perceraian dan sebagai akibatnya *semakin banyak keluarga pecah*. Sesuai dengan itu, keluarga patriarkal tradisional yang menetap, yang sering mencakup tiga generasi dan kerabat-kerabat garis menyimpang, menjadi suatu kelompok dua generasi dan lebih sering satu generasi, kalau tidak pecah sama sekali. Dalam periode di mana jumlah orang tua meningkat dengan cepat, keluarga menjadi *semakin tidak mampu untuk menanggung mereka*, jangankan masalah perawatan mereka yang cacat dan para korban keluarga yang buyar. Sementara itu, periode yang melihat menurunnya peranan keluarga juga menyaksikan meningkatnya mobilitas dan impersonalitas kehidupan kota yang mengendorkan ikatan-ikatan erat yang mengikat tetangga-tetangga.

Terlepas dari impaknya atas kelompok-kelompok primer dan peranan mereka memelihara mereka yang tidak mampu karena usia tua atau ketidakmampuan fisik lain, revolusi industri membuat *kelas baru "orang miskin yang kuat badannya"* menonjol. Baik di Uni Soviet dan RRC maupun di Inggris dan Amerika Serikat pada abad ke-19, akumulasi modal secara besar-besaran yang diperlukan untuk melancarkan industrialisasi yang cepat dan berlanjut hanya dapat dicapai secara yang merugikan taraf hidup rata-rata buruh-konsumen. Kalau kaum buruh konsumen tidak mampu memberikan perlawanan yang efektif, secara politik dengan memberikan suara mereka atau secara ekonomi lewat serikat-serikat buruh yang kuat, *cepatnya industrialisasi itu sendiri pasti menimbulkan kemiskinan yang luas*. Sarana-sarana itu tidak tersedia di Inggris atau Amerika secara nyata sebagian besar

abad ke-19, tidak lebih banyak daripada di Uni Soviet dan RRC dewasa ini. Memang, kemiskinan di antara "kaum miskin kekar" tidaklah asing pada jaman Ratu Elisabeth, tetapi *revolusi industri meningkatkan jumlah mereka dan memusatkan mereka di kota-kota*, di mana mereka tidak mempunyai peluang untuk melengkapi pendapatan mereka.

Bersamaan dengan itu sistem industri *membuat lebih parah jenis ketergantungan akibat pengangguran terpaksa*. Terlepas dari pengangguran siklis, penawaran tenaga kerja di negara industri Amerika dan Ingeris, kecuali dalam periode perang dan persiapan perang, umumnya melebihi permintaan, dan secara demikian bukan saja *menekan upah* mereka yang bekerja tetapi juga *menciptakan pengangguran dan ketergantungan terpaksa*. Bila ini dan pengangguran friksional yang menyertai berfungsinya setiap perekonomian yang kompleks ditambahkan pada *pengangguran massa akibat fluktuasi-fluktuasi siklus bisnis (pengangguran siklis)*, masalah menghidupi kaum miskin mendapat dimensi yang baru dan besar. Berbeda dengan masyarakat-masyarakat sebelumnya di mana kesulitan adalah akibat panen yang gagal atau lain-lain bencana yang tidak dapat dihindari, atau akibat kekurangan sumber-sumber daya yang kronis, *kesulitan kini disebabkan pengaturan-pengaturan institusional* yang bersama-sama mencegah orang-orang menggunakan tenaga kreatif mereka dan menggabungkan upah-upah yang menurun dengan harapan-harapan yang meningkat. *Dalam suasana itulah negara kesejahteraan muncul*.

Akan tetapi segera diajukan *argumentasi yang berusaha membenarkan pengangguran dan kemiskinan dan menentang campur tangan pemerintah*. Para penganggur dianggap malas dan bodoh, sifat-sifat yang dikira bawaan dan hanya dapat diatasi oleh desakan kebutuhan dan suap keuntungan yang besar. Kaum miskin adalah orang-orang yang tidak melihat ke depan dan tidak mempunyai inisiatif: kemiskinan adalah sekaligus hukuman kemalasan dan inkompetensi. Manipulasi putusan pasar bebas mengenai kompensasi yang diterima oleh orang-orang dengan memberi mereka pendapatan bila mereka sakit, tua atau menganggur akan menyabot satu-satunya mekanisme yang tersedia untuk mengukur imbalan dengan jasa. Orang-orang yang benar-benar produktif dan berinisiatif akan dihukum untuk memberi makan kepada kaum pemalas dan sebagai akibatnya produktivitas pasti akan menurun dan bagian semua orang akan berkurang. Kalau silogisme ahli-ahli ekonomi gagal meyakinkan orang-orang mengenai hal-hal itu, selalu mungkin menggunakan kewibawaan ahli-ahli teologi untuk menunjukkan bahwa kemiskinan adalah hukuman bagi kejahatan dan kekayaan imbalan keutamaan dan secara demikian memberikan "jaminan yang memberi hati bahwa kepincangan pembagian harta benda dunia ini diatur oleh Kebijaksanaan Tuhan, yang dalam perbedaan-perbedaan ini, seperti dalam rahmat khusus, mengejar maksud-

maksud rahasia yang tidak dikenal manusia".¹ Bila ini ditambah bobot Malthus, demografi baru dan kemudian ajaran Darwinisme sosial, maka tampak sangat jelas — paling tidak bagi para pedagang dan pengusaha yang makmur — bahwa *kaum miskin harus diserahkan kepada amal swasta kalau tidak kepada usaha mereka sendiri.*

Pandangan-pandangan serupa itu dipaparkan dengan bermacam-macam tingkat elokuensi oleh banyak penulis, dari Daniel Defoe,² Bernard Mandeville³ dan Arthur Young⁴ sampai Spencer⁵, Dicey⁶ dan Calvin Coolidge. Tetapi kendati semua oposisi itu, terdapat *sepakat kata umum bahwa harus diberikan bantuan pemerintah.* Tetapi bantuan itu *harus kecil dan diberikan secara yang begitu merendahkan* bagi penerima sehingga dia, kalau kuat badannya, akan menerima pekerjaan, tidak peduli betapa buruk pun syarat-syaratnya. Dan syarat-syarat kerja pada abad ke-19, bahkan setelah ditetapkan banyak undang-undang mengenai pabrik-pabrik, benar-benar buruk. Untuk mereka yang tidak berhasil menemukan pekerjaan, sejak 1576 didirikan di Inggris *rumah-rumah miskin*, dan rumah-rumah ini dipertahankan berdasarkan *Poor Law* Ratu Elisabeth tahun 1601 bersama-sama dengan *rumah-rumah amal* (alms houses) untuk orang-orang sakit dan untuk praktek melatih dan mengontrak anak-anak miskin. Rumah-rumah miskin dan rumah-rumah amal serupa itu, seperti dilukiskan dalam Dickens, *Oliver Twist*, adalah *sangat suram dan lebih mirip dengan penjara* daripada tempat-tempat belas kasihan. Sifat keras itu sedikit dikurangi dalam suatu periode ketika Inggris takut bahwa gagasan-gagasan revolusi Perancis bisa menyeberangi Kanal, dan tahun 1795 apa yang disebut sistem Speenhamland menyajikan minimum subsistensi dengan memberikan kepada kaum buruh yang upahnya di bawah tingkat subsistensi suatu tunjangan dari kas negara dengan tambahan tunjangan bagi setiap anak. Akan tetapi *New Poor Act* tahun 1834, yang berusaha mengurangi anggaran yang meningkat untuk bantuan kaum miskin dan mencegah meluasnya jumlah penerima bantuan, menghidupkan kembali sifat keras yang lama. Filsafatnya yang keras, hasil perpaduan utilitarisme Bentham dan aliran ekonomi Manchester, menguasai politik Inggris dan Amerika sampai abad ke-20.

-
- 1 Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (New York, 1930), hal. 177. Terjemahan dari revisi edisi Jerman tahun 1920 oleh Talcott Parsons
 - 2 Daniel Defoe, *Giving Alms No Charity, and Employing the Poor a Grievance to the Nation* (1704)
 - 3 Bernard Mandeville, *Fable of the Bees: Or, Private Vices, Public Benefits* (1714)
 - 4 Arthur Young, *Farmer's Tour Through the East of England* (1771)
 - 5 Herbert Spencer, *Social Statics: The Conditions Essential to Human Happiness Specified, and the First of Them Developed* (London — New York, 1954)
 - 6 Alberti Venn Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England During the Nineteenth Century* (London — New York, 1914)

2. LAHIRNYA NEGARA KESEJAHTERAAN

Filsafat negara kesejahteraan sama sekali berlainan. *Kemiskinan dan ketergantungan bukan lagi dilihat sebagai bukti kegagalan pribadi.* Terlepas dari mereka yang terganggu fisiknya, kaum buruh yang terlalu kecil upahnya dan menganggur atau hanya kadang-kadang bekerja dianggap menjadi miskin bukan karena kesalahan mereka sendiri. Di mana penawaran tenaga kerja selalu melebihi permintaan dan kesempatan tidak sama, orang berpendapat bahwa *pasar bebas dalam sangat banyak kasus gagal memberikan imbalan sesuai dengan jasa.* Ketika kekayaan hasil industri modern meningkat, maka dikemukakan bahwa tersedia cukup untuk menyediakan bagi semua orang, termasuk mereka yang mengalami hambatan fisik atau mental, penghidupan yang memadai tanpa menghukum atau merusak secara tidak wajar inisiatif orang-orang yang berbakat dan berinisiatif. *Suatu pendapatan yang cukup besar untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar kehidupan secara memadai dianggap sebagai hak setiap warga masyarakat.* Kalau pendapatan seorang kurang dari itu, dia harus ditambah bukan sebagai tindakan amal tetapi sebagai *tindakan keadilan sosial.*

Diakui bahwa kemalasan dan kekurangan tanggung jawab adalah umum, tetapi ini sebagian besar memerlukan pendekatan seorang dokter yang mengobati penyakit dan bukan hakim dan penjenara yang menghukum suatu kejahatan. Bahkan kejahatan itu sendiri, seperti kemiskinan, dalam negara kesejahteraan sebagian besar lebih dilihat sebagai *akibat disorganisasi pribadi dan sosial* yang bisa disembuhkan daripada manifestasi dosa asal yang tidak bisa diberantas. Akhirnya, para pendukung negara kesejahteraan mengatakan bahwa harga kemiskinan luas dalam era harapan-harapan yang meningkat adalah *ketidakstabilan sosial* pada skala yang tidak dikenal dalam masyarakat-masyarakat pra-industri, di mana kemiskinan tidak bisa dihindari dan oleh sebab itu dianggap biasa; dan mereka mengatakan bahwa harapan-harapan serupa itu hanya dapat, kalau dapat, disia-siakan dengan melepaskan demokrasi itu sendiri.

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

Di *Inggeris* negara kesejahteraan lahir dari usaha-usaha untuk mengurangi kesalahan-kesalahan sistem pabrik dan untuk memperbaiki institusi-institusi penal dan bantuan di luar. Akan tetapi usaha-usaha untuk humanisasi sistem pabrik dan memperlunak ketentuan-ketentuan *Poor Law* tahun 1834 semakin tampak sebagai tambal sulam belaka. Fajar jaman

humanitarianisme yang lebih peka terhadap penderitaan manusia daripada jaman-jaman sebelumnya telah menyingsing. Kaum buruh yang mendapat hak suara dan semakin baik organisasinya menuntut pembaharuan yang mendalam. Survei-survei sejarah seperti Charles Booth, *Life and Labour of the People of London*,¹ dan B.S. Rowntree, *Poverty: A Study of Townlife*,² merupakan dokumentasi adanya kemiskinan mencekam yang luas di "lokakarya dunia". Akhirnya pada tahun 1905, Inggris di bawah tekanan pengangguran luas *meninjau kembali administrasi undang-undang fakir miskinnya secara menyeluruh*. Komisi Kerajaan untuk *Undang-undang Fakir Miskin dan Bantuan Kesengsaraan* yang dibentuk untuk itu dikenal karena *laporan minoritasnya*, yang dipimpin Beatrice Webb. Antara lain laporan ini mengusulkan pencabutan undang-undang fakir miskin yang kuno dan penggantinya dengan suatu *program asuransi sosial yang menyeluruh* (1909).³ Rekomendasi ini, bersama-sama dengan kesannya mengenai program asuransi sosial di Jerman, ikut mempengaruhi keputusan historis David Lloyd George untuk mensponsori program asuransi pengangguran dan kesehatan yang kemudian dimuat dalam *National Insurance Act* tahun 1911. Perundang-undangan ini, yang sebagian besar disiapkan oleh William H. Beveridge, arsitek utama negara kesejahteraan di dunia Anglofon, melancarkan Inggris dengan program yang sejak itu diperluas untuk menyajikan asuransi bagi seluruh rakyat "dari buaian sampai liang kubur". Laporan Beveridge tahun 1942 yang terkenal dan *National Health Service Act* serta *National Insurance Act* tahun 1946 merupakan tonggak-tonggak sejarah. Dewasa ini suatu program dasar jaminan sosial di Inggris, Australia dan Selandia Baru dianggap soal biasa oleh semua partai, dan tidak lagi diperdebatkan kecuali perinciannya.

Akibat-akibat buruk industrialisme dirasakan lebih lamban di *Jerman* dan pengobatannya dilakukan lebih cepat. Suatu sistem nasional asuransi sosial ditetapkan pada 1880-an oleh Bismarck. Kanselir besi itu karena berkeinginan untuk melawan himbauan Marxisme dan menyadari bahwa suatu kelas buruh yang sehat dan puas akan memperkuat Jerman serta menginginkan agar kaum buruh Jerman menyatukan diri mereka dengan negara, dengan mengambil alih gagasan-gagasan ahli-ahli ekonomi seperti Adolf Wagner dan Gustav von Schmoller, *mewajibkan asuransi sosial dan menetapkannya untuk seluruh bangsa Jerman*. Programnya diperluas sesudah Perang Dunia I untuk mencakup asuransi pengangguran maupun hari tua dan kesehatan. Austria,

1 Charles Booth dll., *Life and Labour of the People in London*, 17 vols. (London, 1902-1903)

2 Benjamin Seebohm Rowntree, *Poverty: A Study of Town Life* (London — New York, 1922)

3 Sidney Webb dan Beatrice Webb, Ed., *The Break-up of the Poor Law* (London — New York, 1909). Ini adalah Bagian I dari Laporan Minoritas. Bagian II diterbitkan sebagai *The Public Organisation of the Labour Market*

negara-negara Skandinavia, Nederland dan akhirnya Perancis serta Italia menyusulnya.

Pada tahun 1930-an hanya *Amerika Serikat* di antara negara-negara yang mengalami revolusi industri tidak mempunyai suatu program jaminan sosial yang menyeluruh. Kekayaannya yang besar, penduduknya yang poliglot (banyak bahasa), wilayahnya yang luas dan mempunyai katup keamanan (safety valve), dan suatu sistem pemerintahan "checks and balances" yang menghambat aksi sosial desisif kecuali dalam periode-periode darurat, semuanya itu bersama-sama menunda pembaharuan fundamental. *Diperlukan depresi besar*, yang memaksa berjuta-juta tenaga kerja menganggur untuk waktu lama dan menyajikan paradoks kemiskinan massa di tengah-tengah potensi kemakmuran, untuk mendorong negara mengambil tindakan.

Program hasilnya, yang dikembangkan selama bertahun-tahun, ditujukan pada *sebab-sebab pokok ketidakpastian*: (a) pendapatan yang tidak memadai bagi mereka yang bekerja; (b) ketidakmampuan akibat kecelakaan, sakit, usia muda, hari tua, ditinggal mati dan melahirkan; dan (c) pengangguran.

3. PROGRAM NEGARA KESEJAHTERAAN

a. Menaikkan Pendapatan Pekerja

Perbaikan pendapatan dapat dicapai dengan meningkatkan jumlah barang yang dihasilkan atau dengan membagi barang-barang yang tersedia secara yang lebih adil. Mengingat adanya perbedaan-perbedaan pendapatan yang menyolok, pemikiran pertama negara kesejahteraan pada tahap awalnya ialah mewujudkan *keadilan membagi*. Pemerintah dapat mencapainya dengan: (1) menambah jumlah *pelayanan umum*; (2) dengan suatu sistem *perpajakan progresif* dan bermacam-macam pajak yang dipungut dari para majikan untuk kepentingan karyawan-karyawan mereka; (3) dengan mempermudah tumbuhnya suatu *gerakan buruh yang kuat* yang memungkinkan kaum buruh mengadakan tawar menawar berdasarkan persamaan dengan majikan-majikan mereka dan suatu *gerakan konsumen* yang memungkinkan para konsumen mengadakan tawar menawar secara efektif dengan para penjual; dan (4) dengan *perundang-undangan upah minimum*.

Perluasan Pelayanan Umum

Pendapatan nyata jelas meningkat bila masyarakat menyediakan pelayanan-pelayanan bebas seperti *pendidikan, rekreasi dan perumahan* bagi

mereka yang tidak akan menikmatinya tanpa bantuan itu. Dalam keadaan tertentu dapat diberikan komoditi-komoditi secara cuma-cuma (misalnya kelebihan hasil pertanian, makan siang di sekolah) dan bahkan tanah (misalnya *Homestead Act* Amerika Serikat tahun 1862). Harus ditekankan bahwa di mana terjadi suatu pemindahan nilai-nilai nyata secara langsung, filsafat negara kesejahteraan menafsirkan keadilan membagi bukan saja sebagai mewajibkan pemindahan serupa itu tetapi sebagai menuntutnya tanpa referensi pada pendapatan penerima dan *sebagai pelaksanaan suatu kewajiban sosial*. Pemeriksaan kekayaan dilarang dalam negara kesejahteraan. Amerika Serikat adalah satu-satunya negara industri yang tidak memasukkan salah satu pelayanan yang paling dasar, yaitu perawatan kesehatan (*medicare*), di antara pelayanan-pelayanan yang diberikan atas dasar itu. Karena kota-kota menjadi korban arteriosclerosis akibat terlalu banyaknya mobil, negara kesejahteraan bisa merasa lebih ekonomis maupun manusiawi untuk menyediakan juga *pengangkutan cuma-cuma*. Dapat dipikirkan bahwa bahkan *pelayanan-pelayanan arsitek* suatu saat dapat ditambahkan pada daftar sebagai satu-satunya cara untuk menggalakkan penggunaan rancangan baik dalam gedung-gedung dan rumah-rumah kita dan secara demikian menyelamatkan kota-kota dari pandangan buruk di mana-mana.

Sistem Perpajakan Progresif

Salah satu sarana yang lebih awal untuk melaksanakan *pembagian kembali pendapatan adalah penggunaan sistem pajak progresif*, yang di Amerika Serikat dimungkinkan dengan penerimaan amandemen ke-16 pada konstitusi pada tahun 1913. Memang, sejauh mana pajak pendapatan dan warisan di negara itu telah ikut mewujudkan perubahan dalam pembagian pendapatan banyak diperdebatkan. Ada yang mengatakan, seperti P.J. Strayer, bahwa "praktek-praktek sekarang ini adalah begitu buruk sehingga secara serius memperlemah pajak pendapatan sebagai sarana pembagian kembali pendapatan" dan "bahwa pajak pendapatan pribadi seperti dilaksanakan sekarang ini tidaklah alat pembagian kembali pendapatan yang seefektif perkiraan umum."¹

Biarpun penetapan pajak progresif pada prinsipnya merupakan suatu modifikasi penting dari sistem tradisional hak-hak milik, agar berarti hal itu *harus dilaksanakan secara ketat dan konsisten*. Pelaksanaan serupa itu terjadi dengan baik di negara-negara Skandinavia dan Inggris, kurang baik di

1 Paul J. Strayer, "The Individual Income Tax and Income Distribution", dalam *American Economic Review*, 45, No. 2, hal. 430-431

Amerika Serikat dan kurang baik lagi di Italia. Ini mungkin merupakan suatu faktor penting popularitas komunisme.¹

Undang-undang Perburuhan dan Konsumen

Perundang-undangan yang menggalakkan *tawar menawar kolektif* sebagai suatu faktor untuk mempengaruhi pembagian pendapatan mula-mula menyingkirkan larangan hukum dan ketidakmampuan serikat-serikat buruh dalam periode Hochkapitalismus dan kemudian, seperti di Amerika Serikat, menuntut kepada para majikan agar melakukan tawar menawar kolektif dengan para karyawan mereka lewat serikat-serikat pilihan mereka sendiri. Tuntutan serupa itu dimuat dalam *Magna Charta* perburuhan Amerika, yaitu *National Labor Relations Act* tahun 1935.

Gerakan konsumen Amerika, biarpun menerima sedikit dorongan legislatif, ketinggalan terhadap organisasi-organisasi konsumen di lain-lain negara. Mungkin ini menerangkan ketidakmampuan para pendukung negara kesejahteraan di Amerika Serikat untuk melindungi para konsumen secara lebih efektif terhadap pemalsuan obat-obatan, merk yang salah, pengepakan yang menipu dan lain sebagainya.²

Undang-undang Upah Minimum

Mungkin penyimpangan yang paling besar dari praktek ekonomi tradisional adalah diterimanya *undang-undang upah minimum. Fair Labor Standards Act* Amerika Serikat tahun 1938, yang sejak itu diperbaiki untuk mencakup hampir semua tenaga kerja Amerika dan meningkatkan upah minimum per jam, mengantarkan Amerika Serikat jauh menuju negara kesejahteraan.³

Perdebatan Produktivitas

Setelah mekanisme-mekanisme itu disebutkan, haruslah ditegaskan bahwa *faktor penghambat* setiap pembagian kembali pendapatan adalah *titik di mana inisiatif dan usaha kehilangan dorongan sehingga produktivitas menurun*. Titik di mana hal itu terjadi merupakan bahan debat yang hangat antara para pendukung dan penentang negara kesejahteraan. Bahwa terdapat titik serupa itu, yang berbeda-beda menurut situasi sejarah, mudah diterima; tetapi para pendukung negara kesejahteraan mengemukakan bahwa tidak ada

1 Lihat "Taxation", dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), vol. 15, hal. 521-560

2 Lihat "Labor Unions", *ibid.*, vol. 8, hal. 516-546

3 Lihat N. Arnold Tolles, "Wage and Hour Legislation", *ibid.*, vol. 16, hal. 418-424

sesuatu konstan yang disebut "kodrat manusia" (human nature) yang dapat digunakan sebagai referensi untuk memecahkan persoalan itu. Mereka akan menambahkan bahwa di Amerika Serikat, di mana pada boom tahun 1947 sepersepuluh penduduk yang teratas menerima bagian yang lebih besar dari pendapatan nasional (33%) daripada keenam persepuluh penduduk yang terbawah, titik itu jauh belum dicapai.

Soal ini adalah relevan karena mengarahkan perhatian pada *produktivitas sebagai variabel dalam menentukan kompensasi yang memadai*. Para pendukung negara kesejahteraan kini lebih banyak memberikan perhatian daripada sebelumnya kepada soal *potensi produksi*, dan misalnya minta perhatian untuk jurang yang menyolok antara potensi produksi perekonomian Amerika dan besarnya pendapatan nasional kotornya. Mereka semakin menekankan *perlunya diambil tindakan-tindakan untuk meningkatkan produksi*, karena implikasi-implikasi sosial tindakan-tindakan serupa itu kiranya akan kurang eksplosif daripada suatu pembagian kembali pendapatan.¹

b. Bantuan Kepada yang Terganggu Kemampuannya

Tindakan-tindakan yang diambil untuk menjamin pendapatan yang lebih memadai bagi mereka yang bekerja hanya sebagian berlaku untuk mereka yang tidak mampu bekerja karena gangguan kemampuan fisiknya. Kita bedakan *dua kelompok besar*: mereka yang terlalu terganggu untuk mencari nafkah seperti anak-anak, orang gila atau terganggu ingatannya, dan orang buta; dan mereka yang biarpun terganggu pernah mempunyai pendapatan hasil kerja mereka.

Negara kesejahteraan memberikan *bantuan langsung* bagi perawatan dan penghidupan yang memadai untuk kelompok yang pertama, dan di mana tepat menekankan *rehabilitasi*. Program-program yang pertama tidak melakukannya. Jenis-jenis kebutuhan dibedakan dan sesuai dengan itu *program-program dibedakan* secara sistematis. Hal ini sangat berbeda dengan masa lampau ketika orang-orang yang terganggu ingatannya dicampur dengan orang-orang tua, sakit, buta dan lumpuh, dan bahkan ibu-ibu dan anak-anak di lembaga yang sama. Di Amerika Serikat bantuan untuk mereka yang terganggu kemampuannya itu dilaksanakan secara tidak sempurna lewat suatu kombinasi bantuan federal, negara bagian dan lokal. Partisipasi federal secara besar-besaran baru dimungkinkan oleh *Social Security Act* tahun 1935. Undang-undang ini, seperti *National Labor Relations Act* tahun 1935 dan *Fair Labor Standards Act* tahun 1938, merupakan salah satu dari keempat sokoguru negara kesejahteraan yang berkembang di Amerika Serikat.

1 Lihat "Productivity", *ibid.*, vol. 12, hal. 523-536

Kelompok yang kedua, yaitu mereka yang terganggu kemampuannya tetapi pernah mendapat gaji atau upah, harus menghadapi ancaman ganda kehilangan kemampuan mendapat upah atau gaji dan biaya perawatan, dalam kasus hari tua, kecelakaan, dan sakit. *Asuransi sosial wajib* telah menjadi sarana klasik untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan mereka. Sarana ini menuntut agar masyarakat menabung dan menuntut kepada paraarganya agar menabung dalam periode mereka mendapat balas karya, jumlah-jumlah kecil sebagai jaminan terhadap ketidakmampuan mendatang yang diharapkan maupun tidak. Premi dan pembayaran-pembayaran biasanya berbeda-beda menurut besarnya pendapatan yang bersangkutan, paling tidak sampai batas-batas tertentu. Dalam sementara kasus jaminan itu adalah untuk biaya perawatan (seperti halnya dengan korban penyakit atau kecelakaan), dalam lain-lain kasus untuk hilangnya penghasilan (seperti halnya dengan bantuan federal untuk orang-orang tua). Suatu negara kesejahteraan yang dewasa menjamin keduanya.

Penerapan pertama asas asuransi sosial wajib di Amerika Serikat adalah sehubungan dengan kecelakaan-kecelakaan dalam industri, yang banyaknya dapat dilihat dari kenyataan bahwa para pekerja selama Perang Dunia I lebih banyak menderita kecelakaan daripada Pasukan Ekspedisi Amerika. Biaya *asuransi kecelakaan industri* mula-mula dilihat sebagai sebagian resiko yang diambil oleh seorang pekerja bila menerima pekerjaan, tetapi kini umumnya dilihat sebagai *bagian biaya produksi dan dibebankan pada para majikan*. Biaya asuransi hari tua dan kesehatan umumnya dibagi antara majikan dan karyawan (banyak jenis orang yang berusaha sendiri kini termasuk juga), biarpun kadang-kadang pemerintah memberikan sumbangannya.¹

c. Pengangguran dan Negara Kesejahteraan

Negara kesejahteraan bukan saja memikirkan untuk menjamin suatu pendapatan yang memadai bagi mereka yang bekerja dan untuk menjaga mereka yang tidak mampu bekerja, melainkan juga menangani masalah mereka yang *mampu bekerja tetapi tidak bekerja karena kekuatan-kekuatan di luar kekuasaan mereka*. Dalam kasus-kasus itu biasanya dibedakan antara *pengangguran friksional* dan *pengangguran siklis*. Bila pengangguran siklis menjadi parah, orang menyebutnya pengangguran massa.

Pengangguran friksional dibatasi oleh William Beveridge sebagai "pengangguran yang disebabkan karena orang-orang yang merupakan suplai tenaga kerja tidak dapat ditukarkan secara penuh dan dipindahkan, sehingga tenaga-tenaga kerja yang mengganggu, biarpun ada permintaan akan tenaga

¹ Lihat "Aging: Economic Aspects", *ibid.*, vol. 1, hal. 196-201

kerja, bukan jenis yang dibutuhkan atau di tempat yang tepat untuk memenuhi kebutuhan itu."¹ Pekerja-pekerja bisa disingkirkan peralatan yang menghemat tenaga kerja atau peralatan yang asing bagi mereka, karena keadaan iklim atau fluktuasi musiman dalam pasar (pengangguran musiman), karena perbedaan pendapat dengan majikan mengenai syarat-syarat kerja, karena kegagalan perusahaan tempat mereka bekerja, atau karena mereka dalam transit dari pekerjaan yang satu ke yang lain. Mereka adalah korban pengangguran friksional. Pengangguran semacam itu, biarpun dapat dikurangi menjadi minimum seperti terungkap dalam pengalaman Amerika Serikat selama perang, tidak dapat dihindari dan bisa meliputi 2% angkatan kerja. Dalam suatu negara dengan banyak penduduk seperti Amerika Serikat, dengan 70 juta orang angkatan kerja, sangat banyak orang bisa menjadi korbannya.

Dalam periode sebelum negara kesejahteraan, para korban pengangguran friksional sebagian besar *dibiarkan pada usaha mereka sendiri* atau terpaksa mencari bantuan pemerintah atau swasta. Kini di setiap negara yang maju perekonomiannya, sejak Bismarck melaksanakan "sosialisme dari atas" di Jerman, masalah pengangguran friksional itu pada pokoknya dihadapi dengan *asuransi pengangguran wajib*. Di Amerika Serikat asuransi serupa itu tidak terdapat secara luas sampai dimasukkan dalam *Social Security Act* tahun 1935.

Akan tetapi, seperti sering dikemukakan, sekalipun pembayaran pengangguran dapat memecahkan masalah kekurangan, *masalah pengangguran terpaksa dengan akibat-akibat demoralisasinya tetap*. Oleh sebab itu harus diambil tindakan-tindakan untuk *mempermudah penempatan kembali* para pekerja yang tersisih dengan melatih mereka lagi untuk pekerjaan yang cocok dengan kemampuan-kemampuan mereka, dengan memberikan nasihat-nasihat yang memadai, dan dengan membuka kantor-kantor pengangguran. Semuanya itu merupakan bagian perlengkapan negara kesejahteraan.

Secara tradisional, pengangguran friksional dilihat sebagai *pengangguran jangka pendek*. Belakangan ini semakin banyak perhatian diberikan kepada pengangguran yang kerap kali dilukiskan sebagai *pengangguran friksional yang berkepanjangan* dan secara lebih teknis disebut *pengangguran struktural*. Pengangguran struktural melibatkan pekerja-pekerja yang menjadi penganggur tidak sebagai akibat resesi atau depresi tetapi perubahan-perubahan besar-besaran dalam teknologi, pergeseran kesenangan konsumen, dan pengembangan produk-produk baru. Faktor lain adalah perubahan-perubahan dalam komposisi angkatan kerja: tambahan banyak tenaga kerja

1 William Henry Beveridge, *Full Employment in a Free Society* (New York, 1945), hal. 408-409

muda akibat terus meningkatnya jumlah penduduk; banyaknya pekerja tua akibat semakin panjangnya masa hidup; pekerja-pekerja wanita; atau anggota-anggota kelompok-kelompok minoritas yang sebelumnya tidak bekerja. Pengangguran struktural serupa itu tidak terikat dengan fluktuasi-fluktuasi dalam siklus bisnis dan oleh sebab itu disebut sangat lama (*secular*). Akan tetapi sejauh bukan saja lebih berkepanjangan tetapi juga *bisa lebih luas* daripada pengangguran friksional, pengangguran struktural harus dilihat sebagai *pengangguran massal*, sehingga seperti pengangguran siklis, dia akhirnya akan menguras sumber-sumber daya bahkan sistem asuransi pengangguran yang paling murah.

Selain itu para pendukung filsafat yang mendasari negara kesejahteraan mengatakan bahwa sebab musababnya pengangguran struktural lebih dekat dengan pengangguran siklis daripada dengan pengangguran friksional. Pengangguran friksional sebagian besar tidak dapat dihindari dan kita hanya dapat memperlunak akibat-akibatnya. Di lain pihak, para korban pengangguran struktural tidak mempunyai pekerjaan karena hal-hal yang sama seperti pengangguran siklis: tidak karena mereka pada dasarnya tidak dapat ditempatkan/dipekerjakan tetapi *karena tiada cukup permintaan akan jasa-jasa mereka*; perekonomian tidak berputar pada tingkat yang cukup tinggi untuk memanfaatkan seluruh angkatan kerja. Misalnya Walter W. Heller, bekas ketua Dewan Penasihat Ekonomi Presiden Amerika Serikat, menyatakan pada kesempatan dengar pendapat di depan Komite Senat untuk Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Umum:

"Sementara orang menyebutkan sebagai sebab meningkatnya pengangguran pada tahun-tahun terakhir ini berubahnya ciri-ciri angkatan kerja dan bukan kekurangan permintaan total. Menurut pendapat ini, pengangguran baru ini terpusat di antara pekerja-pekerja yang pada dasarnya tidak dapat dipekerjakan karena kelamin, usia, lokasi, pekerjaan atau ketrampilan Fakta-fakta jelas menyangkal keterangan meningkatnya pengangguran selama 8 tahun terakhir ini. Tiada bukti bahwa Pengangguran keras (*hard-core*) itu meningkat 1% dari angkatan kerja."¹

Perbedaan yang disebutkan Heller itu adalah sangat penting karena - kalau dia benar - harus disimpulkan, bahwa negara kesejahteraan tidak dapat membatasi diri untuk hanya memikirkan akibat-akibat pengangguran struktural, tetapi, seperti halnya dengan pengangguran siklis atau *massal* harus *menangani sebab-sebabnya itu sendiri*.

Karena alasan-alasan ini dan oleh sebab bantuan langsung, maupun pembayaran-pembayaran asuransi ataupun program kesejahteraan manapun yang disebutkan di atas akan dapat mengatasi sebab-sebab pengangguran *massal*,

1 U.S. Congress, Senate, Committee on Labor and Public Welfare, *Unemployment Situation and Outlook: Hearings Before the Sub-committee on Employment and Manpower*, 87th Congress, 1st Session, 22 Pebruari — 9 Maret 1961 (Washington, 1961)

baik jangka panjang (sekuler) maupun siklus, maka para pendukung negara kesejahteraan berpendapat bahwa, dalam kata-kata Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, yang kini masyhur: "Harus merupakan suatu fungsi Negara untuk melindungi para warganya terhadap pengangguran massal, seperti Negara kini berfungsi untuk melindungi para warganya terhadap serangan dari luar dan terhadap perampokan serta kekerasan dalam negeri."¹ Di antara ahli-ahli ekonomi Amerika, Alvin H. Hansen dalam karyanya *Economic Policy and Full Employment*, merintis jalan dengan menyatakan bahwa kalau "hak atas tanah bebas adalah semboyan peluang ekonomi seratus tahun yang lalu, maka hak atas pekerjaan yang berguna, memberi penghasilan dan teratur adalah lambang peluang ekonomi dewasa ini" dan bahwa "program penempatan penuh dewasa ini melibatkan hak-hak asasi manusia selama 80 sampai 90% penduduk tidak dapat menemukan penghidupan selain dengan mendapatkan suatu pekerjaan"²

Adalah argumentasi serupa itu yang menjiwai kertas putih mengenai kebijaksanaan penempatan yang dikeluarkan pada tahun 1944 oleh pemerintah koalisi Inggris dan di Amerika Serikat *Employment Act* tahun 1946. Undang-undang ini merupakan *sokoguru keempat* negara kesejahteraan Amerika Serikat, dan melangkah lebih jauh daripada kertas putih Inggris dengan menegaskan: "Kebijaksanaan 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 dimaksud 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."³

Sekalipun undang-undang itu tidak membentuk suatu mekanisme untuk memerangi pengangguran dan banyak keahlian tafsir digunakan mengenai kata-kata "maksimum penempatan, produksi dan daya beli", tindakan ini, yang dijiwai oleh kekhawatiran akan terulangnya pengangguran massal, merupakan suatu *komitmen penting*, terutama karena dalam Senat orang-orang republikein di bawah pimpinan Robert A. Taft, bergabung dengan kaum demokrat dalam pembuatannya. Secara tradisional, pengangguran massal dianggap sebagai sesuatu yang mirip dengan suatu bencana alam yang berakhirnya harus dinantikan dalam ruang di bawah rumah seperti orang

1 William Henry Beveridge, *op. cit.*, hal. 29

2 Alvin H. Hansen, *Economic Policy and Full Employment* (New York — London, 1947), hal. 16

3 Declaration of Policy, sec. 2

menantikan berakhirnya suatu tornado. *Employment Act* tahun 1946 menganggap bahwa *pengangguran massal dapat ditangkis* dan menyatakan bahwa hal ini menjadi *tanggung jawab pemerintah*.

Logika komitmen ini hampir secara otomatis membawa orang untuk menerima suatu kebijaksanaan fiskal dan moneter yang perlu bagi penyehatan ekonomi dan oleh sebab itu sebagai suatu bagian integral program kesejahteraan. Secara demikian di atas bangunan negara kesejahteraan melayang kehadiran John Maynard Keynes, yang karyanya *General Theory of Employment, Interest and Money* (1936)¹ merupakan kitab suci mayoritas ahli ekonomi depresi dan postdepresi. Memang, kitab-kitab suci, baik versi St. James maupun St. John, dapat direvisi di dunia Barat. Akan tetapi penolakan Keynes yang tegas terhadap dalil klasik bahwa depresi-depresi dapat memperbaiki dirinya sendiri kalau upah-upah dibiarkan menurun; persepsinya mengenai kaitan antara tingkat upah dan permintaan efektif; pengakuannya terhadap peranan kebijaksanaan fiskal, khususnya pembelanjaan defisit, dalam membetulkan kontraksi ekonomi; dan di atas semuanya itu teorinya mengenai stagnasi sekuler, yang minta perhatian untuk tendensi suatu perekonomian kapitalis yang maju untuk menemukan keseimbangan pada suatu tingkat pengangguran bila tiada kebijaksanaan fiskal — semuanya itu lestari dan telah menjadi bagian filsafat Barat mengenai negara kesejahteraan.²

4. ORIENTASI BARU

Itulah ikhtisar filsafat kesejahteraan yang dijiwai oleh kekasaran-kekasaran kapitalisme primitif dan penderitaan depresi antara kedua perang dunia. Tetapi itu bukanlah suatu filsafat yang tetap, dan pada pertengahan dasawarsa 1960-an telah dapat dilihat *penekanan-penekanan baru*.

Pertama, negara kesejahteraan dalam bentuknya sekarang ini mempunyai *ciri-ciri asalnya dalam kebutuhan-kebutuhan kaum miskin dan tertindas*. Khususnya di Amerika Serikat, pembaharuan-pembaharuan yang melancarkan negara kesejahteraan merupakan produk tahun 1930-an dan oleh sebab itu berkisar pada masalah-masalah yang mendesak. Tenaga para pembaharu diserap dalam usaha menemukan *obat untuk kemiskinan dan pengangguran massal*. Keamanan terhadap kekurangan masih merupakan suatu tujuan yang belum dicapai di Amerika Serikat. Dalam negara yang paling kaya dalam sejarah pendapatan tahunan hampir 20 juta keluarga adalah di bawah

1 John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London, 1936)

2 Lihat R.A. Gordon, "Employment and Unemployment", *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York, 1972), vol. 5, hal. 49-59

US\$ 4.000 yang pada tahun 1959 diperkirakan oleh Biro Statistik Perburuhan sebagai keharusan bagi suatu keluarga empat orang di kota untuk mempertahankan suatu taraf hidup yang memadai.

Akan tetapi "Perang melawan Kemiskinan" yang dilancarkan oleh *Economic Opportunity Act* tahun 1964, biarpun belum mendapatkan kemenangan-kemenangan impresif, menggunakan siasat-siasat yang imaginatif seperti Project Head Start, Volunteers in Service to America (VISTA), dan program-program aksi masyarakat. Semakin banyak didengar usul-usul subsidi keuangan dalam bentuk pajak pendapatan "negatif" atau "terbalik" (reverse). Suatu komisi nasional tingkat tinggi mendesak agar pemerintah federal menjadi majikan instansi terakhir bagi para penganggur dan menjamin suatu pendapatan tahunan minimum untuk setiap keluarga Amerika.

Setelah program-program kesejahteraan, lama maupun baru, memperlunak bentuk-bentuk penderitaan yang paling parah, para arsitek negara kesejahteraan semakin memikirkan *masalah-masalah mendesak yang mengancam masyarakat* sebagai keseluruhan — yang makmur maupun yang miskin, orang-orang kulit putih maupun negro, orang-orang kelahiran Amerika maupun pendatang. Adalah suatu gejala unik dalam sejarah bahwa orang-orang Amerika *mengosongi kota-kota* mereka bukan karena terjadi penyerbuan tetapi karena kota-kota itu menjadi semakin kurang viabel sebagai komunitas-komunitas untuk hidup dan mengasuh keluarga-keluarga. Dan seperti dikemukakan oleh William H. Whyte Junior, bahkan andaikata kota-kota Amerika kurang kena kebusukan, kongesti dan lain-lain penyakit yang belakangan ini disebut "masalah-masalah metropolitan", banyak keluarga dalam kelompok pendapatan menengah yang tidak berhak atas perumahan rakyat tidak dapat membeli rumah baru di daerah perkotaan. Masalah perkotaan, krisis minoritas di Amerika Serikat, otomatisasi, tantangan meningkatnya laju pertumbuhan di Uni Soviet dan meningkatnya harapan-harapan negara-negara berkembang, semuanya itu adalah masalah-masalah yang langsung menyangkut masyarakat modern sebagai keseluruhan. Sejauh negara kesejahteraan menangani masalah-masalah itu, dia akan kehilangan orientasi kelasnya, dan kesejahteraan sosial akan semakin berarti kesejahteraan umum yang dibedakan di masa lampau.

Suatu *perubahan penekanan kedua* yang berkaitan dalam filsafat negara kesejahteraan juga dapat dilihat, paling tidak di Amerika Serikat. Adalah jelas bagi para pendukung negara kesejahteraan bahwa *keamanan ekonomi sekarang dapat disajikan untuk semua orang Amerika tanpa pembagian kembali kekayaan yang secara sosial adalah eksplosif*. Teknologi dan sumber-sumber daya alam untuk menghasilkan kemakmuran serupa itu tersedia, dan

para ahli ekonomi kini cukup menguasai ilmu pengetahuan mereka untuk menggunakan *kebijaksanaan-kebijaksanaan fiskal dan moneter guna mencapai produksi optimal*. Masalahnya adalah masalah politik yang berupa kemauan untuk melakukan apa yang dapat dilakukan. Setelah kemauan ini dilaksanakan, suatu jenis masalah yang lain akan semakin dihadapi negara kesejahteraan. Yang dimaksud bukanlah kuantitas barang-barang tetapi jenis barang-barang yang dihasilkan. Pada analisa terakhir yang dimaksud ialah *mutu kehidupan* (quality of life) dalam masyarakat yang baik. Seperti dikemukakan oleh John Kenneth Galbraith belakangan ini, itu menyangkut urutan-prioritas dalam alokasi sumber-sumber daya manusia dan alam kita.

Menurut Galbraith dalam bukunya *The Affluent Society* (1958),¹ pola alokasi sumber daya di Amerika Serikat begitu pincang sehingga *mengabaikan kebutuhan-kebutuhan dasar* dan kepincangan itu bukan kemauan para konsumen. Dikatakan bahwa perekonomian Amerika dibuat memenuhi kebutuhan-kebutuhan konsumen yang ditimbulkan secara artifisial, seperti mobil-mobil besar yang setiap tahun diberi gaya baru dengan biaya sekitar US\$ 1.000; pakaian, yang juga diberi gaya baru setiap tahun, yang dengan keputusan klik pabrikan dapat dibuat usang dengan cepat; peralatan rumah tangga yang diberi gaya baru yang tidak lebih baik dari peralatan yang digantikan kecuali kalau yang lama ini kurang baik pembuatannya; peralatan yang tak terhingga jumlahnya, dari pembuka kaleng listrik sampai jendela mobil yang digerakkan dengan tombol; dan bermacam-macam deodoran, pelumas kulit, penyubur rambut dan alat penghapus kerutan. Pada tahun 1959 US\$ 11 milyar pengiklanan, selain biaya lain-lain bentuk ketrampilan menjual, dibelanjakan untuk membujuk para konsumen agar membeli barang-barang itu.

Sementara itu *kebutuhan-kebutuhan dasar di banyak bidang diabaikan atas nama perekonomian*. Pada pertengahan 1960-an pendidikan memerlukan investasi US\$ 5 milyar lebih; perawatan medis kekurangan sejuta tempat tidur baru; kesehatan masyarakat memerlukan tindakan-tindakan pembersihan udara serta air dan perbaikan sistem-sistem selokan. Juga terdapat kebutuhan-kebutuhan dasar untuk menunjang kesenian dan sastra; untuk investasi simbolis sebesar US\$ 40 juta dalam stasiun-stasiun televisi pendidikan, yang menurut sebuah komite Kongres tidak terjangkau oleh orang-orang Amerika, sedangkan mereka mengeluarkan sekitar US\$ 300 juta untuk permen karet; untuk dana-dana tambahan bagi riset dasar dalam ilmu-ilmu biologi dan lain sebagainya.

1 John Kenneth Galbraith, *The Affluent Society* (Boston, 1958)

Pada tahun 1930-an Keynes, yang memikirkan meningkatnya produksi, dapat menulis bahwa dia tidak melihat alasan untuk mengandaikan bahwa sistem yang ada "secara serius menyalahgunakan faktor-faktor produksi". Filsafat kesejahteraan besok kiranya akan menuduh bahwa dalam hal ini Keynes salah. Filsafat serupa itu, kalau dia juga demokratis, akan menolak dengan tegas gagasan bahwa sedikit pejabat yang dipilih boleh memaksa orang-orang lain membelanjakan uang mereka untuk ini atau itu; filsafat itu hanya akan menegaskan agar *diciptakan kondisi* yang memungkinkan konsumen bila membeli, dan warganegara bila memberikan suara, mengambil keputusan yang *lebih masuk akal*. Kondisi itu sudah barang tentu akan mencakup suatu komisi mengenai tujuan-tujuan nasional yang bisa mendapatkan pendapat ahli dan dikuasakan menggunakan kekuatan televisi yang hebat secara besar-besaran untuk memberitahukan kepada rakyat keadaan sekolah-sekolah, rumah-rumah sakit, perumahan, taman-taman, sungai-sungai dan lain sebagainya, dan harga ekonomi maupun sosial yang harus dibayar karena semuanya itu diabaikan, janggankan harga praktek terlalu membebani dan terlalu rendah membayar guru-guru, pegawai-pegawai reklasering, karyawan-karyawan rumah sakit dan sebagainya. Kondisi tambahan bisa mencakup *pengawasan yang lebih baik atas pengiklanan*, dan di bidang politik suatu reorganisasi dewan-dewan legislatif segala tingkat, yang dapat mencegah komite-komite yang mempunyai kedudukan strategis menghambat kemauan mayoritas-mayoritas besar di dewan-dewan itu.

Keprihatinan-keprihatinan ini jelas sangat jauh dari penghinaan-penghinaan rumah amal dan degradasi sistem pabrik awal, yang menjadi sasaran protes negara kesejahteraan pada tahap awal. Dengan lain kata, kondisi-kondisi ini jauh dari kesibukan eksklusif dengan keamanan minimum yang sebagian besar menguasai negara kesejahteraan. Akan tetapi kondisi-kondisi itu menghimbau jenis kata hati sosial yang sama dan merekrut rasa keadilan sosial yang sama.

5. KESIMPULAN

Negara kesejahteraan dalam bentuknya yang lama maupun sekarang memancing *penilaian-penilaian yang sangat berbeda*, khususnya di Amerika Serikat. Para *pengecamnya* melihatnya sebagai negara yang maha kompeten, yang merebut usaha-usaha swasta lewat mana orang-orang mencapai kebesaran moral dengan saling membantu; mengurus inisiatif; memanjakan orang yang inferior; dan akhirnya mengatur setiap orang dengan ketat. Uni Soviet memberikan keamanan dan segala pelayanan sosial kepada para warganya; dia juga merupakan suatu negara kaserne. Demikianlah argumentasi mereka.

Para *pembela* negara kesejahteraan di dunia bebas, yang kurang optimis mengenai kemungkinan mewujudkan utopia daripada para pembaharu abad ke-19 dan lebih waspada terhadap bahaya-bahaya etatisme sejak munculnya totalitarisme modern, menegaskan bahwa negara kesejahteraan bukan saja *memberikan cukup peluang bagi bantuan diri* (self help) dan bagi apa yang di Amerika Serikat disebut "*kapitalisme kesejahteraan*", melainkan juga *menggalakkan inisiatif yang kreatif dan memajukan kebebasan dengan menyingkirkan ketakutan, meminimalkan penderitaan, dan mengurangi antagonisme kelas dan lain-lain antagonisme*. Mereka mengemukakan bahwa negara kesejahteraan dapat berdampingan dengan suatu sistem ekonomi di mana usaha bebas (free enterprise) memainkan suatu peranan sentral, biarpun mungkin berbeda pendapat mengenai soal apakah negara kesejahteraan harus membatasi diri dengan membetulkan kepincangan-kepincangan dan meminimalkan pergesekan-pergesekan yang pasti diketemukan dalam perekonomian bebas, atau secara positif berusaha memajukan kemakmuran dan kebahagiaan umum.

Sementara itu sejarah telah menjatuhkan putusan atas tendensi-tendensi negara kesejahteraan, biarpun secara parsial seperti halnya dengan putusan-putusan historis lain. Putusan itu dapat ditemukan dengan melihat ke Uni Soviet dan rakyatnya yang diatur dengan ketat. Tetapi putusan itu juga dapat ditemukan dengan melihat ke negara-negara Skandinavia, Inggeris, Jerman Barat, Australia, Selandia Baru dan Amerika Serikat. Sulitlah menuduh bahwa rakyat di negara-negara ini diatur dengan ketat atau bahwa perusahaan swasta tidak hidup dengan subur bahkan di negara-negara yang paling "*sosialis*" pun. Bagaimanapun, tiada tanda-tanda, di luar kelompok-kelompok marginal yang kebanyakan terdapat di Amerika Serikat, bahwa terdapat kecenderungan untuk menghambat negara kesejahteraan. Negara serupa ini mempunyai hari depan yang baik.