

NEGARA KESEJAHTERAAN KONKRETISASI DEMOKRASI SOSIAL*

Negara kesejahteraan (welfare state) yang bagi banyak orang abad ke-20 telah menjadi *sinonim dengan demokrasi sosial*, yaitu *demokrasi dengan keadilan sosial*, bukanlah suatu perkembangan yang mendadak atau penuh kekerasan, melainkan suatu perkembangan berangsur-angsur, bukan suatu pergolakan. Oleh sebab itu untuk melihatnya dalam perspektif yang tepat, kita harus memahami pengaruh-pengaruh sejarah yang ikut memberikan sumbangannya. Khususnya abad ke-19 harus dilihat sebagai periode pembentukannya, dan analisa sejarahnya terutama adalah sejarah masyarakat Inggris dalam periode itu. Pengaruh-pengaruh sejarah ini merupakan suatu pola tersendiri yang tidak sedikit meletakkan dasar masyarakat yang dikenal sebagai "negara kesejahteraan" (welfare state).

PERKEMBANGAN EKONOMI DAN POLITIK

Membesarnya kue nasional Inggris, yang menyusul revolusi industri, memungkinkan semua kelas penduduk meningkatkan taraf hidup mereka. Perkembangan ini tidak dicapai atas biaya keuntungan yang juga membesar. Hasilnya ialah suatu harmoni kepentingan yang terus berlangsung sampai pecahnya Perang Dunia I. Dalam periode ini perbaikan nasib kelas yang satu tidak membuat kelas yang lain miskin, seperti terjadi dewasa ini. Kemajuan ekonomi cukup besar untuk mempertahankan suatu kenaikan pendapatan yang universal.

*Diambil dari Michael P.O. PURCELL, *The Modern Welfare State* (Dublin-London, 1953), hal. 66-91, oleh Kirdi DIPOYUDO.

Sebagai akibat perubahan-perubahan teknis dalam industri, maka berkembanglah satuan-satuan produksi yang besar. Hukum meningkatnya hasil beroperasi dengan kuatnya. Pada sementara kasus organisasi-organisasi besar ini menjadi monopoli. Banyak industri muncul yang menghasilkan jawatan-jawatan dan pelayanan-pelayanan skala nasional. Organisasi-organisasi besar yang baru ini memerlukan tingkat pengawasan dan penguasaan negara yang lebih tinggi daripada industri-industri kompetitif yang lebih kecil, yang digantikannya. Pendapat umum dalam beberapa kasus menuntut nasionalisasi atau munisipalisasi (pengotaprajaan) - Sosialisme "gas dan air." Transisi ini menjadi lebih mudah akibat pertumbuhan manajemen dingin (impersonal) perusahaan-perusahaan besar - "revolusi manajemen." Perubahan dari pemilikan swasta menjadi pemilikan pemerintah dapat dilakukan tanpa kekerasan.

Perluasan hak pilih berdasarkan ketentuan-ketentuan *Reform Act* tahun 1832, 1867 dan 1884 sudah barang tentu menggeser perimbangan kekuasaan dari minoritas ke mayoritas. Pada awal abad ke-19, kekuasaan politik adalah di tangan kaum bangsawan tuan tanah, sesudah 1832 di tangan kelas menengah, dan sesudah 1884 kelas buruh merupakan mayoritas pemilih. Adalah Babeuf pada waktu Revolusi Perancis yang mengatakan bahwa *persamaan ekonomi adalah ekor persamaan politik* yang alamiah dan perlu. Walaupun tekanan utama abad ke-19 adalah atas hak-hak politik, terjadi suatu perkembangan penting *hak-hak sosial* seperti terungkap dalam Undang-undang Perumahan, Kesehatan Umum dan Pendidikan Umum. Gladstone dan kaum liberal sesamanya tidak pernah diidentifikasi dengan Mazhab Manchester. Mereka mengakui bahwa pada waktunya dan dalam keadaan tertentu tindakan *negara harus mempunyai orientasi baru*.

Pertumbuhan organisasi-organisasi kelas buruh juga harus diperhatikan. Serikat-serikat buruh pelan-pelan mengatasi hambatan-hambatan hukum dan politik yang merintang pengakuan dan pengesahannya secara nasional. Dalam kenyataan mereka menjadi tulang punggung agitasi rakyat. Koperasi yang sebagian besar dikuasai gagasan-gagasan Robert Owen berkembang dan menjadi makmur di antara kelas-kelas buruh. Akhirnya, menanjaknya Partai Buruh, yang didukung dan dibiayai oleh serikat-serikat buruh, membawa pandangan-pandangan orang biasa ke depan bangsa. Jaman tawar-menawar kolektif dan aksi politik kelas buruh yang sadar telah tiba dan kini belum berakhir.

Kemenangan golongan Liberal tahun 1906 dan publikasi *Laporan Komisi Undang-undang Fakir Miskin* tahun 1909 (Report of the Poor Law Commission) juga memainkan suatu peranan penting dalam penentuan kejadian-kejadian yang menyusul. Dalam usaha untuk menekankan dan mengamankan kemenangan mereka dalam pemilihan, Asquith dan Lloyd George mengajukan

banyak rancangan undang-undang yang diperhitungkan akan disetujui para pemilih. *Undang-undang Pensiun Hari Tua* tahun 1908 dan *Undang-undang Asuransi Nasional* tahun 1911 dengan baik mengungkapkan hal itu. Bidang penguasaan negara banyak diperluas sebagai akibat perundang-undangan yang progresif ini. Kalau golongan Liberal lebih baik mengetahui akibat-akibat terakhir kebijaksanaan mereka dan kurang memikirkan untuk mengalahkan lawan-lawan politik mereka, mereka akan lebih banyak berjasa bagi Inggris.

Kalau satu fakta lebih dari lain-lainnya mempengaruhi rangkaian kejadian-kejadian ekonomi menuju negara kesejahteraan, itu adalah *meningkatnya pengangguran* sesudah tahun 1920 dan lebih lagi sesudah tahun 1930. Munculnya depresi besar sangat meningkatkan jumlah penganggur dan mendatangkan banyak penderitaan. Kebijakan-kebijaksanaan politik belakangan ini dibayangi dan dikuasai oleh ketakutan akan terulangnya hal itu. Usaha untuk mempertahankan penempatan penuh (full employment) dan tindakan-tindakan untuk jaminan sosial adalah usaha untuk memberikan keamanan yang lebih besar sebagai perlindungan terhadap kemiskinan dan pengangguran.

PERKEMBANGAN TEORETIS DAN IDEOLOGIS

Inggris selalu mempunyai suatu *tradisi besar pembaruan sosial* yang tidak pernah mati. Pada Abad Pertengahan adalah Gereja yang mendorong praktek karya-karya sosial. Reformasi, biarpun menghancurkan kesatuan Inggris Abad Pertengahan, tidak melenyapkan kepercayaan Kristen. Sepanjang abad ke-18 dan ke-19 katahati non-konformis adalah aktif untuk pembaharuan sosial. Golongan Wesleyan dan Methodis khususnya menonjol sebagai pendukung gerakan ini. Juga dalam parlemen terlihat bukti adanya katahati sosial. Shaftesbury berjuang gigih dan lama untuk perbaikan syarat-syarat kerja pekerja-pekerja industri. Kaum sosialis Kristen, Kingsley dan Maurice, sangat aktif dalam usaha mereka untuk menyembuhkan penyakit-penyakit sosial masyarakat Victorian. Carley, Ruskin dan Morris, kritisi romantis sistem kapitalis, mempunyai pengaruh besar sekali atas pemikiran dan praktek sejaman. Kardinal Manning adalah seorang pejuang Katolik pembaruan sosial yang besar.

Kaum utilitaris mengajukan suatu pembuktian teoretis bahwa suatu *pembagian yang sama menghasilkan suatu kondisi kebahagiaan maksimum untuk masyarakat*. Ini menjadi suatu dalil sentral utilitarisme radikal. Inggris sangat dipengaruhi oleh *pemikiran utilitaris*. Bentham, Mill, Sidgwick dan

Marshall menganut utilitarisme. Adalah William Harcourt yang pada tahun 1894 mengatakan "kita semua sekarang sosialis" dan paradoks 1890-an ini menjadi slogan abad ke-20.

Suatu pengaruh besar yang ikut menyiapkan Inggris untuk pendirian negara kesejahteraan adalah *pertumbuhan cepat Masyarakat Fabian* (Fabian Society). Fabianisme pertama-tama berasal dari Robert Owen. Dia memperjuangkan pengembangan *gerakan koperasi konsumen* yang dibedakan dari perkumpulan-perkumpulan produsen daratan Eropa. Ini merupakan awal asal bias (kecondongan) Inggris untuk kolektivisme yang dibedakan dari bias daratan Eropa untuk sindikalisme. Henry George juga mempengaruhi Fabianisme dengan argumen-argumennya untuk memajaki uang sewa ekonomi (economic rent) karena merupakan suatu pendapatan cuma-cuma. Akhirnya *George Bernard Shaw* dengan menelanjangi teori nilai kerja Marx menyelamatkan Inggris dari ajaran komunis. Seperti Arland Ussher mengatakan dalam *The Listener*, 9 Agustus 1951: "Seperti Wesley menyelamatkan Inggris dari Revolusi Perancis, demikianpun Shaw boleh jadi menyelamatkannya dari Revolusi Rusia." Kutipan ini sekali lagi menggambarkan peranan yang dimainkan orang-orang Irlandia dalam pemikiran Inggris.

Abad ke-20 menyaksikan menanjaknya *hak-hak sosial*, seperti abad ke-18 merupakan jaman *hak-hak sipil*, dan abad ke-19 era *hak-hak politik*. Kesadaran baru akan hak-hak sosial ini bersamaan dengan melemahnya kepercayaan akan manfaat proses pasaran bebas. Ahli-ahli ekonomi seperti Pigou, Keynes dan belakangan juga Knapp menemukan banyak kekecualian dalam kepercayaan rakyat bahwa segala sesuatu akan beres kalau usaha bebas dipertahankan. Doktrin harmoni kepentingan untuk pertama kalinya dipersoalkan dan diragukan. Suatu peralihan mulai dari valuasi swasta ke valuasi sosial pelayanan-pelayanan individu, dari ide persamaan hak-hak alamiah ke ide persamaan nilai sosial. Munculnya hak-hak sosial baru ini mengungkapkan awal suatu trend baru dari kontrak ke status.

Laporan Komisi Undang-undang Fakir Miskin tahun 1909 merupakan suatu faktor lain yang perlu diperhatikan. Dalam satu soal pokok Minoritas dan Mayoritas Komisi sepakat. Keduanya menganggap Undang-undang Fakir Miskin usang, dan mengusulkan agar Dewan-dewan Pengawal Ad Hoc dibubarkan dan kekuasaannya diserahkan kepada dewan-dewan kota dan distrik. Tetapi *Laporan Minoritas*, di bawah inspirasi Sidney Webb, mengusulkan penghapusan sama sekali Undang-undang Fakir Miskin, pembentukan di bawah instansi-instansi lokal suatu *dinas kesehatan umum* dan suatu *sistem tunjangan yang komprehensif untuk para penganggur* atas dasar hak untuk bekerja.

Tiada kumpulan benang pemikiran yang bermacam-macam itu yang ikut membentuk pola negara kesejahteraan lengkap tanpa meninjau pengaruh *positivisme*. Abad ke-19 yang menyaksikan pertumbuhan utilitarisme dalam ekonomi adalah juga jaman positivisme hukum yang sejak itu mewarnai pemikiran hukum Inggeris. Kedua gerakan itu berkaitan dan terpaut. Kalau maksimum kegunaan merupakan ujian kebahagiaan, maka tidak dapat ada konflik antara kebahagiaan dan keadilan. Positivisme hukum meratakan jalan untuk utilitarisme. Adalah melemahnya hak-hak perorangan akibat konsepsi baru jurisprudensi bersama-sama dengan tradisi kuat negara sebagai sesuatu mistik yang mempunyai hidupnya sendiri yang bermuara pada Sosialisme Nasionalis di Jerman dan penghancuran kebebasan di banyak negara Eropa. Hegel menghantui pemikiran Jerman. Di Inggeris positivisme tidak berkembang menjadi totalitarisme, tetapi menjurus ke suatu bentuk kekuasaan negara yang berlainan tetapi tidak kurang berbahaya, yaitu negara kesejahteraan.

DEFINISI NEGARA KESEJAHTERAAN MODERN

Perkembangan-perkembangan politik, ekonomi dan sosial yang kita lihat di atas ikut banyak menunjang pertumbuhan suatu masyarakat yang disebut *negara kesejahteraan*. Istilah yang belum mendapatkan suatu definisi tepat dalam ilmu politik ini secara kasar digunakan untuk membatasi suatu masyarakat yang mempunyai semua atau sejumlah dari ciri-ciri berikut: (1) suatu *skema jaminan sosial* yang luas dan lengkap terhadap resiko-resiko dan bahaya-bahaya kehidupan yang biasa; (2) penyediaan banyak *pelayanan cuma-cuma* oleh negara; (3) dipertahankannya *penempatan penuh* tanpa memandang biaya; (4) tingkat tinggi *persamaan pendapatan* yang didasarkan atas perpajakan redistributif (untuk membagi kembali); dan (5) pemilihan banyak jawatan dan industri terkemuka oleh negara.

Trend-trend pokok yang bersama-sama menghasilkan negara kesejahteraan - yang dapat dianggap lengkap dengan *Rencana Asuransi Nasional* tahun 1948 - telah diringkaskan oleh John Stirling dalam suatu kertas kerja yang disampaikan kepada British Association pada tahun 1951 sebagai berikut:

- (1) perkembangan pelayanan-pelayanan sosial pemerintah dari pelayanan-pelayanan sosial sukarela;
- (2) digantikannya pelayanan Undang-undang Fakir Miskin yang menyeluruh yang didasarkan atas kesepakatan oleh sejumlah pelayanan khusus yang didasarkan atas kewarganegaraan;

- (3) meluasnya satuan administratif dari pemerintah lokal ke pemerintah pusat, yang kadang-kadang bertindak atas dasar regional;
- (4) pemindahan bagian besar beban keuangan dari industri lokal ke kas negara;
- (5) dianutnya oleh negara, yang meminjam dari pengalaman perkumpulan-perkumpulan amal dan serikat-serikat buruh, *asas asuransi bersama* untuk pembayaran uang tunai waktu sakit dan menganggur, dan pembayaran pensiun serta tunjangan hari tua dan pembayaran kepada janda/duda serta yatim piatu, sebagai ganti bantuan fakir miskin, yang merupakan satu-satunya sumber bantuan bagi generasi-generasi yang lampau dalam keadaan serupa.

Suatu masyarakat serupa itu mempunyai *keuntungan-keuntungan maupun kerugian-kerugian ekonomi, politik dan moral*, yang harus kita tinjau. *Putusan akhir* kita, berupa persetujuan atau penolakan, harus bergantung pada suatu evaluasi seksama dan perbandingan keuntungan-keuntungan dan kerugian-kerugian dalam ketiga bidang yang terpisah tetapi erat berkaitan satu sama lain itu.

KEUNTUNGAN EKONOMI

Negara kesejahteraan memberikan *keamanan* terhadap kemiskinan dan kebutuhan akibat usia tua, sakit atau pengangguran. *Undang-undang Asuransi Nasional* tahun 1911 dan *Undang-undang Asuransi Pengangguran* tahun 1920 misalnya secara terang-terangan diajukan untuk mengurangi ketakutan akan kekurangan akibat kehilangan pekerjaan. Banyak meningkatnya perundang-undangan sosial, yang merupakan segi karakteristik pemikiran parlemen abad ke-20, didorong oleh keinginan untuk *mengatasi akibat-akibat pengangguran yang kronis, siklis dan musiman*. Ingatan akan Depresi Besar membayangi partai-partai politik dan sebagian besar menentukan program-program modern.

Persamaan pendapatan dan kesempatan yang lebih besar adalah keuntungan lain negara kesejahteraan. Yang pertama dijamin dengan perpajakan redistributif, dan yang kedua dengan penyediaan pendidikan cuma-cuma, beasiswa dan lain sebagainya. Ketidaksamaan kesempatan selalu disuarakan sebagai salah satu noda besar sistem kapitalis. Seratus tahun terakhir ini menyaksikan suatu revolusi berlanjut yang diilhami ketidaksenangan dengan ketidakadilan dan ketidaksamaan.

Abad ke-20 telah melihat *menanjaknya hak-hak sosial* yang tidak didasarkan atas nilai pasaran pelayanan-pelayanan yang disediakan. Orang-orang kini dianggap mempunyai hak atas manfaat dan pelayanan melebihi apa yang mereka peroleh dengan pekerjaan mereka. Lagi pula, *pendapatan orang-orang* sampai batas-batas tertentu *ditetapkan oleh negara*. Penggantian valuasi swasta nilai seorang yang ditetapkan dalam pasaran terbuka oleh suatu valuasi umum atau sosial didasarkan atas *perasaan martabat manusia* dan atas *konsep-konsep demokrasi ekonomi*. Pendek kata, pembagian pindah dari bidang ekonomi ke bidang politik, dari kekuatan-kekuatan permintaan dan suplai ke kekuatan-kekuatan dan tekanan para pemilih. Negara bukan lagi pasif dan menjadi *kuat, aktif, konstruktif dan pervasif* (meresapi segala sesuatu). Adalah trend pendapat umum dari kontrak ke status, dari liberalisme ke intervensi pemerintah yang meletakkan dasar-dasar negara kesejahteraan.

Kebijaksanaan penempatan penuh, yang merupakan ciri negara kesejahteraan, berusaha *memanfaatkan sumber-sumber tenaga kerja masyarakat sepenuhnya*, dan dalam hal ini sangat berhasil. Adanya penempatan penuh merupakan suatu perubahan yang jelas dari dasawarsa-dasawarsa sebelumnya ketika seluruh pemikiran kebijaksanaan ekonomi ialah memecahkan masalah-masalah *akibat* pengangguran. Tidak lagi orang yang mau dan ingin bekerja sia-sia mencari pekerjaan.

KEUNTUNGAN POLITIK

Negara kesejahteraan modern sudah barang tentu menghasilkan *semangat dan perasaan kepuasan sosial*. Adanya nafsu revolusioner di antara kelas-kelas buruh menjadi suatu kemungkinan yang kecil dan jauh. Permusuhan dan iri hati yang timbul akibat perbedaan-perbedaan besar digantikan perasaan keamanan, kesempatan dan prospek kemajuan. Meluasnya komunisme atheis, yang berkembang di mana ada kemiskinan diperlambat. Negara kesejahteraan adalah suatu eksperimen dalam *sosialisme evolusioner* sebagai lawan sosialisme revolusioner.

KEUNTUNGAN MORAL

Sekali lagi, *kekerasan pasaran diperlunak* oleh keadaan yang terdapat dalam negara kesejahteraan. Kebutuhan dan jasa menjadi dasar pendapatan, dan ketidakadilan, yang sering terdapat dalam sistem pasaran bebas, ditiadakan. Adanya pekerjaan yang terlalu berat juga dihapus. Tiada serikat buruh

atau partai politik kini akan mendukung keadaan serupa itu. Perkembangan ini menandai *pemasukan kembali pertimbangan-pertimbangan moral dalam penetapan harga-harga*, yang sebagian besar diabaikan pada jaman Laissez-Faire.

KERUGIAN EKONOMI

Kerugian ekonomi besar negara kesejahteraan yang pertama ialah *bahaya terhadap insentif*. Keir Hardie sekitar limapuluh tahun yang lalu memulai slogan "hak untuk bekerja." Seruan yang dibuatnya terkenal itu pertama dimasukkan dalam program partai Buruh, tetapi kini telah menjadi milik umum semua partai. "Hak untuk bekerja" adalah suatu asas yang sangat sehat. Tetapi hak ini akan tanpa arti dan tinggal suatu kalimat muluk kecuali kalau dibarengi suatu asas lain, yaitu *kewajiban untuk bekerja dengan baik*. Ada suatu bahaya serius bahwa penyediaan pelayanan-pelayanan sosial oleh pemerintah merongrong tanggung jawab, percaya diri dan harga diri.

Dewasa ini diajarkan suatu *doktrin bahwa orang-orang harus bergantung pada negara dalam segala sesuatu*. Ideologi ini disajikan sebagai suatu penemuan yang mengagumkan, padahal dalam kenyataan suatu bentuk demagogi yang paling merongrong moral dan paling merusak. Bila demokrasi mulai menjadi suatu kompetisi antara politisi untuk menjanjikan paling banyak kepada orang-orang yang tidak bekerja dan tidak memikirkan kehidupan mereka, ia pada jalan ke kehancuran, karena merupakan suatu komplotan untuk merampas dan ketidakadilan, dan secara demikian melanggar asas-asas hukum alam. Sekali lagi, dorongan untuk menabung dan menanamkan modal tidak boleh dihancurkan.

Tiada bangsa dapat makmur dan berkembang kecuali kalau ia *menabung*. Kaum sosialis mengatakan bahwa negara harus menyediakan seluruh keuangan untuk pembangunan modal, dan mereka berpretensi bahwa mereka mempunyai suatu bentuk yang magis dan tidak menyakitkan untuk menghasilkannya, tetapi ujian pengalaman menunjukkan bahwa mereka tidak mempunyai cara lain kecuali dengan *memaksa rakyat biasa untuk menghabiskan lebih sedikit daripada apa yang mereka hasilkan*. Mereka melakukannya di Uni Soviet dengan tidak memberikan cukup uang kepada orang-orang untuk dibelanjakan, sedangkan di Inggeris mereka melakukannya dengan tidak memberikan kepada orang-orang cukup barang untuk dibeli. Dalam kedua kasus itu kita berhadapan dengan suatu bentuk sederhana *perbudakan ekonomi*. Dalam suatu masyarakat yang benar-benar bebas, tabungan suatu bangsa datang dari *penghematan masing-masing warganegara dan institusi-institusi mereka*

yang sukarela dan intelijen, seperti bank, perusahaan asuransi dan perkumpulan manfaat. Pembatasan dividen baru-baru ini merupakan suatu pukulan terhadap perluasan dan sukses. Pembekuan imbalan menghambat penciptaan kekayaan baru.

Harus ditakutkan bahwa kaum sosialis lebih memikirkan untuk *menyamakan kekayaan yang ada daripada untuk menghasilkan kekayaan baru*. Mereka jelas mengabaikan akibat kebijaksanaan serupa itu yang merugikan inisiatif dan usaha. Rakyat Inggeris tahu bahwa ekonomi mereka menuntut produksi yang meningkat, konsumsi yang dikurangi dan rangsangan ekspor. Tetapi terdapat soal-soal umum yang tidak secara kelihatan berkaitan dengan kesejahteraan individual mereka. Bahayanya ialah bahwa suatu kebijaksanaan yang memusatkan secara tidak teratur untuk meratakan kekayaan, produksi kekayaan bisa dirugikan. Terdapat tekanan terlalu besar atas pembagian sehingga produksi kurang diperhatikan. Kalau setiap orang mengambil sebanyak mungkin dari negara kesejahteraan, dan memasukkan sedikit seperti diwajibkan, masyarakat serupa itu akan ternyata suatu penipuan dan suatu jerat.

Kini ada tendensi yang meningkat untuk *membatasi persaingan*, dan tendensi ini sebaiknya dikekang. Persaingan adalah suatu *insentif yang sangat kuat* untuk menghasilkan harmoni antara kepentingan-kepentingan swasta dan umum. Persaingan umumnya dikecam dan dicaci maki oleh golongan sosialis sebagai salah satu ketidakadilan sistem kapitalis yang tidak bisa dibiarkan, tetapi adalah instruktif (membuka mata) untuk mencatat bahwa pemerintah Uni Soviet merasa tepat untuk memulihkannya pada suatu tempat yang sangat penting dalam organisasi industri. Persaingan bukan saja menghasilkan suatu kepuasan insani yang sah, tetapi juga mempunyai suatu peranan esensial dalam usaha yang perlu. Kita jumpai kegembiraan besar keberhasilan, lewat kecerdikan dan usaha, dalam keadaan kesulitan dan resiko. Negara tidak boleh berusaha menghapus persaingan, tetapi harus mengusahakan agar ia mengambil bentuk-bentuk yang tidak tak adil, dan menciptakan keadaan di mana persaingan yang bermanfaat mungkin.

Pelaksanaan persamaan di Inggeris dewasa ini adalah suatu *proses perataan yang menyedihkan*; arahnya harus diubah agar menjurus ke suatu *persamaan kesempatan* yang sejati, yang akan mendorong dan memberi imbalan kepada usaha, dan bukan mengekangnya. Kalau tidak, maka perpajakan dan pungutan kematian yang tinggi bisa merongrong kemerdekaan kelas menengah, khususnya kelas profesi, yang memberikan begitu banyak sumbangan kepada kehidupan budaya dan intelektual. Selain itu dalam suatu kebijaksanaan egalitarisme ada bahaya bahwa harta yang sulit dibagi secara merata, mungkin tidak akan dihargai sama sekali. Ketidaksamaan kekayaan menghasilkan penghematan konsumsi tertentu, yang mungkin akan dipadamkan oleh

suatu kebijaksanaan perataan. Pertimbangan ini meliputi soal kelangkaan sumber daya dan pembatasan tak terelakkan jenis-jenis konsumsi tertentu untuk minoritas-minoritas yang beruntung. Suatu masyarakat di mana setiap orang adalah budak semua orang hanya sedikit lebih baik daripada masyarakat di mana setiap orang adalah budak seorang despot. Ada persamaan di mana semua adalah budak maupun di mana semua bebas. Kenyataan ini jelas menunjukkan bahwa persamaan pada dirinya sendiri tidak cukup untuk membuat suatu masyarakat baik.

Sekarang kita harus membahas *kerugian penempatan penuh* seperti kita telah membahas keuntungannya. Pertama, penempatan penuh cenderung untuk *mendorong orang untuk tidak berbuat sesuatu dan malas*. Di mana pekerjaan mudah didapat, kemauan untuk bekerja tidak seaktif dan setajam seperti dalam keadaan pengangguran biasa. Ketakutan akan pemecatan boleh jadi akan digantikan kelengahan dan ketidacacuhan. Demikianpun keadaan penempatan penuh *mengurangi mobilitas tenaga kerja*. Ini adalah suatu kenyataan yang bisa mempunyai akibat-akibat ekonomi yang penting pada waktunya. Sebelumnya mobilitas tenaga kerja membantu mengurangi kongesti di daerah-daerah dalam kesulitan dan membagi suplai tenaga kerja secara yang paling menguntungkan. Segi-segi lain negara kesejahteraan di samping penempatan penuh mempunyai akibat-akibat negatif atas mobilitas seperti rumah-rumah subsidi. Akhirnya, penempatan penuh pada hakikatnya *inflasioner*. Tekanan ke atas pada upah-upah, yang didukung oleh serikat-serikat kerja, memaksa kenaikan harga-harga sehingga nilai uang menurun kecuali kalau produksi pada waktu yang sama dapat ditingkatkan. Profesor Jack, Presiden Seksi Ekonomi British Association, menyatakan pada tahun 1952 bahwa: "Perjuangan kebijaksanaan penempatan penuh mendatangkan suatu kecenderungan inflasioner yang kuat, dan perlu dipertimbangkan apakah suatu inflasi yang serius merupakan sesuatu yang mesti menyertai kebijaksanaan serupa itu." Dilema antara pengangguran dan inflasi adalah masalah serius yang harus dipecahkan oleh negara-negara demokrasi abad ke-20. Kalau mereka gagal, Dunia Barat bisa kena malapetaka, dan secara tak terhindarkan menjadi satelit lain Kremlin.

Inflasi telah menggantikan pengangguran sebagai titik kelemahan (Achilles Heel) kapitalisme. Adalah pasal utama credo komunis selama 50 tahun lebih bahwa terjadinya krisis-krisis dan depresi-depresi akan menjurus ke pengangguran dan akhirnya ke peperangan dalam pencarian pasaran-pasaran baru yang belum dimanfaatkan untuk kelebihan produk sistem industri. Pengalaman baru-baru ini menunjukkan kemampuan negara-negara kapitalis untuk mencegah pengangguran massa, dan *ramalan-ramalan komunis ternyata salah*. Tetapi dipertahankannya penempatan penuh dalam masyarakat-masyarakat bebas, di mana tiada kendali-kendali yang ketat, mengungkapkkan

bahaya-bahaya tertentu. Tekanan inflasioner hasil perluasan pendapatan biasanya merongrong stabilitas mata uang dengan akibat-akibat buruk yang serius. Ketakutan akan menurunnya nilai uang memasukkan suatu unsur resiko baru dalam kontrak-kontrak, mengurangi insentif untuk menabung, mendatangkan konsumsi berlebihan dibandingkan dengan investasi, dan menimbulkan kesulitan-kesulitan dalam neraca pembayaran nasional. Obat yang cocok untuk penyakit-penyakit ini mungkin meliputi pengendalian harga, upah, tenaga kerja, investasi dan pertukaran yang bisa memasukkan suatu tingkat intervensi yang merugikan kelangsungan hidup institusi-institusi bebas. Masalah-masalah *pengangguran dan depresi digantikan masalah kelebihan penempatan dan inflasi.* Ekses di kedua arah sama-sama berbahaya untuk sukses negara kesejahteraan. Suatu karangan menarik dalam *The Economist*, 8 Agustus 1951, yang berjudul "Agenda for an Age of Inflation" minta perhatian untuk tendensi-tendensi inflasioner yang inheren dalam negara kesejahteraan. Karangan ini menyatakan bahwa "inflasi merupakan sembilan persepuluh setiap kebijaksanaan penempatan penuh yang efektif," dan mengisyaratkan bahwa inflasi biasanya juga dihasilkan pelayanan-pelayanan sosial, persamaan pembagian dan pengaruh kelompok-kelompok penekan di pasaran para penjual. Diterimanya secara luas di dunia asas bahwa penempatan penuh harus dilihat sebagai tujuan kebijaksanaan yang tertinggi menjurus ke *metode-metode inflasioner* untuk mempertahankan neraca pembayaran dalam keseimbangan. *The Economist* menyimpulkan bahwa "kita dalam kenyataan telah berlalu dari negara kesejahteraan ke dunia kesejahteraan."

KERUGIAN POLITIK

Perhatian sekarang harus difokuskan pada *ancaman besar terhadap kebebasan* yang timbul dari pembentukan negara kesejahteraan modern. Mungkin segi kehidupan kontemporer yang paling menonjol ialah *meluasnya bidang campur tangan negara* dalam kehidupan privat/pribadi; terlalu sedikit dipikirkan penyelamatan kebebasan. Orang-orang yang menguasai organisasi-organisasi besar telah berusaha menyesuaikan orang-orang dengan sistem-sistem dan tidak sebaliknya. Sejarah dunia secara konstan menggambarkan bahwa *terlalu sedikit kebebasan mendatangkan stagnasi, dan terlalu banyak kebebasan kekacauan.* Masalahnya pada hakikatnya adalah soal *perimbangan.* Kebebasan harus dinilai sebanyak demokrasi dewasa ini. Harus diingat bahwa kebebasan-kebebasan tradisional warganegara dibentuk pada jaman asumsi-asumsi politik yang kini sebagian besar disanggah. Pemaparan klasiknya dalam Dicey, *Law of the Constitution*, mengandaikan negara sebagai suatu organisme pasif dalam kehidupan bangsa, yang hanya turun tangan ka-

lau diminta menyelesaikan perbedaan-perbedaan pendapat antara anggota-anggota masyarakat. Tetapi kini, pada jaman yang melihat negara sebagai sumber utama perbaikan sosial, suatu sistem hukum yang didasarkan seluruhnya atas kedudukannya sebagai wasit sebagai keharusan harus diubah. Tetapi soal vitalnya ialah apakah proses modifikasi diawasi secara kritis seperti seharusnya, atau apakah dalam perlengkapan negara secara berangsur-angsur dengan kekuasaan yang perlu untuk fungsinya sebagai regenerasi sosial yang utama, perjuangan kebebasan dibiarkan berlalu karena keteledoran.

Selain itu *pengarahan tenaga kerja* akan diperlukan untuk menjamin dan mempertahankan penempatan penuh. Di Inggris abad ke-19 relatif mudah menerima konsep dasar hak individu untuk selalu dianggap sebagai tujuan dan tidak pernah sebagai sarana. Koneksi militer dan pengarah tenaga kerja tidak dikenal. Tetapi dewasa ini dengan adanya faktor-faktor itu keadaan berubah. Keduanya sangat *mencampuri kebebasan individu*, dan harus digunakan secara berhati-hati. *Perpajakan yang tinggi* juga bisa menghancurkan kemerdekaan orang-orang kaya yang banyak di antaranya di masa lampau banyak menyumbang pada kebebasan politik. Kelas-kelas atas dan menengah banyak menyumbang pada penyelamatan warisan kebebasan yang dihargai. Ini adalah pembenaran pemilikan swasta. Juga perlu disebutkan *pertumbuhan hukum administrasi* yang mencemaskan, dan tidak dapat terlalu kuat ditekankan bahwa cabang hukum ini harus diselidiki dengan seksama dan waspada. Akhirnya, ada bahaya di depan kita bahwa *kebebasan pers dan pendapat akan dicampuri*. Keseragaman dalam bidang ini akan merupakan suatu bencana, tetapi kiranya akan merupakan hasil sosialisme negara yang leluasa. Segala sesuatu yang berhubungan dengan pendapat seperti surat kabar, buku dan majalah harus dibiarkan bersaing sungguh-sungguh dan dengan seksama diamankan terhadap kekuasaan dan monopoli negara. Di mana seperti dalam soal siaran radio, persaingan tidak pada tempatnya, harus diadakan jaminan-jaminan yang cocok terhadap penyalahgunaan negara.

Juga harus diingat bahwa negara kesejahteraan meletakkan suatu *beban dan tekanan yang berat atas aparat pemerintah*. Makin banyak pemerintah memperluas bidang aksinya makin banyak orang akan dibungkam dalam jaringan negara. Akibatnya ialah bahwa otak-otak yang paling baik akan di luar politik, dan ini jelas bertentangan dengan kesejahteraan dan kemajuan bangsa. Suatu proporsi penduduk yang terlalu besar menarik pendapatan mereka dari pekerjaan negara. Secara demikian mobilitas dan kemerdekaan tenaga kerja diperlemah.

Setiap diskusi mengenai hukum Inggris harus disertai kesadaran bahwa *parlemen berdaulat*. Perimbangan kekuasaan kini telah bergeser, akibat proses hak pilih umum, demi keuntungan mayoritas rakyat, yang menggunakan

kekuasaan politik untuk keuntungan kelas mereka sendiri. Tiada kendali-kendali seperti terdapat dalam suatu konstitusi tertulis, dalam suatu majelis kedua yang kuat atau dalam suatu sistem federal yang berimbang. Suatu rakyat yang berdaulat melaksanakan hak-haknya dengan *membuat undang-undang* semata-mata atas dasar *ekspediensi dan harapan keuntungan*. Hak-hak mayoritas yang menghitung kepala atau bahkan suatu minoritas yang dapat memperoleh mayoritas kursi dalam Dewan Perwakilan adalah mutlak dan tidak dibatasi. Ini menunjukkan bahwa hak pilih umum bukan jaminan kebebasan konstitusional. Sebagai hasilnya bahkan bisa muncul tirani mayoritas. Lord Acton menyatakan bahwa *ujian kebebasan sebenarnya adalah perlindungan minoritas-minoritas*. Keharusan bagi politisi untuk menarik hati para pemilih mereka bisa menjurus ke suatu sistem penyusunan massa yang sejahat korupsi terang-terangan jaman sebelum Undang-undang Pemilihan (Ballot Act) tahun 1872. Bahaya ini meningkat dengan pembayaran anggota-anggota parlemen. Demikianpun politisi takut memperjuangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang tidak populer dalam keadaan modern. Inilah sebabnya mengapa pemerintah-pemerintah sulit melawan inflasi, dan mengapa mereka mudah menjadi tidak populer kalau melakukannya. Pandangan-pandangan jangka pendek sering mengalahkan pandangan-pandangan jangka panjang, dan keuntungan langsung bisa didapatkan hanya dengan biaya mendatang yang terlalu besar.

Terdapat suatu tendensi berbahaya di antara politisi sekarang ini untuk memberikan *harapan-harapan dan janji-janji palsu*, yang dapat dicurigai. Kita harus mengingat bahwa terdapat hambatan insani maupun hambatan fisik untuk kemajuan ekonomi, yang dibatasi oleh kelangkaan sumber daya. Kemajuan seperti diukur dengan statistik pendapatan nasional, bisa dibeli dengan harga terlalu tinggi kalau melibatkan pengorbanan kebebasan pribadi, keadilan atau institusi-institusi demokratis yang bebas. Para diktator dan pemerintah totaliter dapat menempuh kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk meningkatkan kemajuan lebih mudah daripada pemerintah-pemerintah demokratis di mana pendapat umum perlu diberi pelajaran dan diubah. Kutipan berikut dari buku Winston Churchill *The Hinge of Fate* bisa diberikan sebagai peringatan kepada rakyat tahun 1952. "Suatu optimisme berbahaya berkembang mengenai keadaan yang akan mungkin diciptakan di sini sesudah perang. Pengangguran dan upah rendah akan dihapus, pendidikan banyak diperbaiki dan diperpanjang; pengembangan-pengembangan besar dalam perumahan dan kesehatan akan dilakukan; pertanian akan dipertahankan paling tidak pada tingkat tingginya yang baru. Bersamaan dengan itu biaya hidup tidak akan dinaikkan... Uang yang ditabung oleh kelas-kelas penarik gaji selama perang dalam celengan atau dikumpulkan oleh War Savings Certificates tidak boleh kehilangan nilainya. ...Soalnya masuk benak apakah kita tidak melibatkan lebih dari empatpuluh juta orang dalam tugas-tugas di atas

kemampuan mereka, dan meletakkan beban atas mereka yang melebihi daya pikul mereka... Massa rakyat menghadapi kesulitan-kesulitan hidup tanpa ketakutan, tetapi mereka bisa menjadi marah kalau mereka merasa dipermainkan atau ditipu... Justru karena saya tidak ingin menipu rakyat dengan harapan-harapan palsu dan impian-impian Utopia dan Eldorado sejauh ini saya mengekang diri untuk tidak memberikan janji-janji mengenai hari depan." Suatu usaha untuk mendapatkan suatu peningkatan dalam taraf hidup yang melebihi kemampuan sistem produksi sudah barang tentu akan menimbulkan kekecewaan, kegetiran, keresahan dan bahkan mungkin suatu revolusi. Kebingungan dan frustrasi di hadapan masalah-masalah yang membingungkan dan kelihatan tak terpecahkan bahkan bisa menjurus ke suatu pelepasan kekuasaan untuk diganti oleh seorang pemimpin yang diilhami. Ini merupakan pengakuan akhir kekalahan demokrasi, langkah mundur terakhir individualisme ke tirani yang gersang. Sejarah modern memberikan banyak contoh diktator-diktator yang muncul dari reruntuhan masyarakat-masyarakat bebas, yang menderita akibat disilusi.

KERUGIAN MORAL

Kerugian lebih lanjut negara kesejahteraan modern ialah bahwa ia cenderung untuk *menjerakan segala inisiatif dan usaha*. Doktrin "sesuatu secara cuma-cuma" merusak harga diri dan tanggung jawab. *Kekuatan dan kemauan untuk bekerja, menabung dan mengambil resiko penemuan-penemuan baru dimatikan di mana tiada korelasi antara usaha dan imbalan*. Adalah lebih konvenien untuk pemerintah bahwa semua orang seragam daripada bahwa seorang melakukan suatu tindakan merdeka sendiri. Selain itu suatu kebijaksanaan sosial yang semata-mata ditujukan pada keamanan dan persamaan pembagian mungkin bukan saja akan gagal mencapai target utilitaris, tetapi *bisa melanggar tujuan-tujuan kebijaksanaan yang lebih tinggi*, misalnya kebebasan dan keadilan.

Ada orang kini yang mengira bahwa *negara mempunyai kemuliaannya sendiri*, terlepas dari kesejahteraan warganegaranya. Pemuliaan negara adalah pemuliaan minoritas yang memerintah. Ini diungkapkan dengan baik oleh seorang Uskup Agung Irlandia: "Adalah sisa liberalisme lama, yang menganggap bahwa negara tidak terikat oleh hukum moral biasa, dan bahwa tidak boleh ada tantangan terhadap kekuasaannya. Untuk sementara orang hak ilahi raja-raja diubah menjadi hak ilahi negara atau parlemen, sebagai ungkapan kemauan berdaulat rakyat. Tidak lama berselang seorang ahli hukum si seberang lautan menyatakan bahwa termasuk kompetensi parlemen untuk me-

ngeluarkan suatu undang-undang yang memerintahkan agar semua anak dengan mata biru dicekik sampai mati. Itu benar-benar mengalahkan Herodes. Itu menunjukkan betapa jauh para pendukung modern negara sekuler bersedia maju, dan betapa mudah jalannya terbuka untuk totalitarisme." Kepercayaan Kristen akan individualisme, di lain pihak, diwarnai keragu-raguan besar mengenai perbaikan masyarakat dengan mengubah institusi-institusi politik. Orang-orang Kristen setuju bahwa *negara adalah untuk para warganya*, bukan para warganegara untuk negara. Kalau orang-orang masyarakat dididik dalam arti istilah itu sebenarnya, masyarakat dapat banyak dipercayai untuk mengurus dirinya sendiri. Tetapi negara kesejahteraan mempunyai tendensi materialis, dan makin baik makin despotis ia tampak dan meresapi segala sesuatu, dengan akibat bahwa orang-orang hidup untuk mengabdikan kepada negara seolah-olah negara adalah seorang dewa.

Adalah kewajiban penguasa-penguasa politik yang jelas untuk *memajukan kesejahteraan negara mereka*, tetapi tidak untuk memajukan kesejahteraan satu kelas atas biaya lain-lain kelas. Asas-asas hukum kodrati harus dijunjung tinggi. Pemerintah harus *menghormati dan melindungi hak-hak kodrati* para warganegaranya. Perkembangan sosialisme telah mengubah pusat berat kekuasaan politik dari kaum kaya ke kaum miskin. Tetapi kekuasaan baik di tangan sedikit orang atau orang banyak, pada dirinya sendiri tidak membenarkan tindakan-tindakan politik. Kekuatan bukanlah hak. Dewasa ini ada tendensi untuk menganggap sepi dan dalam kasus-kasus tertentu bahkan untuk menyangkal kemungkinan eksistensi hak-hak di pihak seksi-seksi masyarakat yang dirugikan oleh program sosial baru itu. Ini adalah suatu kecaman moral yang serius terhadap negara kesejahteraan.

Gagasan suatu negara yang *mengawal kesejahteraan kita dari buaian sampai liang kubur* adalah satu perubahan ekonomi yang menonjol dari abad yang lalu. Pada waktu-waktu sebelumnya itu akan dinamakan perundang-undangan seperti nenek. Tetapi ada tendensi bahwa *individu lenyap dalam mesin negara* yang besar, karena ini tidak memikirkannya sebagai seorang manusia. Ia hanya memikirkannya sebagai suatu kompleks kebutuhan-kebutuhan fisik, dan akibat tak terhindarkan mengurus ribuan orang ialah bahwa mereka ini menjadi tidak lebih dari angka-angka. Tidaklah cukup bagi negara kesejahteraan untuk mengurus tubuh orang-orang. Ia menaburkan benih kehancurannya sendiri kalau ia tidak memperdulikan watak orang-orang yang badannya dilindunginya.

Kini masih tersebar luas kepercayaan akan kemajuan yang berasal dari optimisme abad ke-19. Tetapi doktrin ini *mengabaikan kehadiran kejahatan*. Basis masyarakat yang baik adalah orang-orang baik. Seperti dikatakan oleh Lord Keynes: "Tindakan-tindakan berbahaya dapat dilakukan dengan aman

dalam suatu komunitas, yang berpikir dan merasa dengan tepat, yang akan menjadi jalan ke neraka kalau tindakan-tindakan itu dilakukan oleh mereka yang berpikir dan merasa secara salah." Mungkin adalah bijaksana untuk memperingatkan kita terhadap ilusi kemajuan otomatis dan bahaya-bahaya perfeksionisme yang pasti dalam suatu dunia yang sangat tidak sempurna.

PUTUSAN FINAL

Sehubungan dengan kerugian-kerugian ekonomi, politik dan moral yang aktual maupun potensial itu, timbul pertanyaan *apakah suatu masyarakat yang mempunyai begitu banyak noda itu harus dilukiskan sebagai "negara kesejahteraan."* Maksud setiap masyarakat politik ialah sebaik mungkin meningkatkan kesejahteraan para warganya. Sugesti bahwa jenis sosialisme yang kini hidup di Ingeris berhak menyandang atribut yang begitu umum aplikasinya itu adalah suatu *klaim yang gegabah*. Ini adalah suatu contoh terminologi emotif, dan suatu contoh definisi yang menimbulkan pertanyaan.

Suatu diskusi lengkap mengenai ujian-ujian kesejahteraan akan meliputi pertimbangan-pertimbangan yang lingkupnya terlalu luas dan terlalu jauh untuk dilakukan dalam tulisan ini. *Kata kesejahteraan (welfare) harus diambil dalam artinya yang paling luas*. Ia tidak boleh dilihat sebagai *soal uang*; semata-mata semakin banyak pensiun, tunjangan dan subsidi yang dibayar oleh wajib pajak. Ia tidak boleh semata-mata *soal ekonomi dan teknologi* yang dimaksud untuk mewujudkan hidup enak untuk semua orang, biarpun ini merupakan suatu bagian hakiki. Tetapi ia juga harus meliputi *pengetahuan dan keutamaan, kebebasan pribadi dan harga diri*, karena ini semua adalah unsur-unsur hidup baik, dan tidak dapat ada hidup cemerlang tanpa hal-hal itu. Cukupilah minta perhatian atas perbedaan antara *kemungkinan-kemungkinan konflik* yang bisa timbul antara seluruh kesejahteraan masyarakat, yang diukur dengan nilai-nilai moral yang paling tinggi, dan kesejahteraan ekonomi, yang diukur dengan statistik taraf hidup. Ini adalah suatu konflik yang tidak bisa timbul bila moral utilitaris dan materialisme diterima karena kebijaksanaan yang menghasilkan kebahagiaan material yang paling besar oleh sebab itu dibenarkan sebagai yang paling baik. Kalau utilitarisme dan materialisme ditolak, harus dicari *kriterium kesejahteraan yang lain*. Kriterium ini bisa berupa intuisi pemimpin-pemimpin masyarakat yang menunjuk diri mereka sendiri, kepentingan-kepentingan negara nasional atau suatu kode etik yang diterima, yang berdasarkan filsafat atau agama. Bisa dinyatakan secara sangat singkat sebagai ikhtisar bahwa untuk orang-orang Katolik kriterium kesejahteraan terakhir adalah ajaran moral Gereja, yang memuat dan membatasi, di antara komponen-komponen lain, kesimpulan-kesimpulan pokok hu-

kum kodrati (natural law). Suatu kebijaksanaan sosial atau ekonomi yang meningkatkan taraf hidup penduduk atas biaya kebebasan, keadilan dan moral tidak dapat dianggap mengantarkan ke kesejahteraan umum. Contoh-contoh konflik serupa itu antara kesejahteraan ekonomi dan umum tidak sulit ditemukan di dunia modern. Dari kebiadaban belunggu di kamp-kamp budak totaliter sampai pemajakan minoritas-minoritas politik yang terlalu tinggi di negara-negara demokratis. Tetapi bahkan atas asumsi bahwa tujuan-tujuan kesejahteraan ekonomi dan umum terpadu, ini tidaklah berarti bahwa kesejahteraan masyarakat akan dimaksimalkan dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang khas bagi negara kesejahteraan. Cukup kiranya mengingat dalam hubungan ini akibat-akibat negatifnya atas insentif dan perpajakan re-distributif, dan inflasi akibat kebijaksanaan-kebijaksanaan penempatan penuh. *Maksimum kesejahteraan ekonomi bergantung pada berimbangannya klaim-klaim yang bersaing antara produksi besar dan pembagian adil.* Setiap jenis masyarakat yang memperbesar satu tujuan tanpa memperhatikan tujuan yang lain, merusak kesejahteraan, tidak menunjingnya. Apapun klaimnya untuk disetujui atas dasar-dasar politik, ia tidak berhak menuntut sebutan negara kesejahteraan. Setiap sistem politik harus diselidiki tanpa prasangka yang ditimbulkan oleh pemakaian atribut-atribut yang menimbulkan pertanyaan.

Tidak boleh diandaikan bahwa setiap unsur negara kesejahteraan harus ditolak. *Yang baik harus dipertahankan dan yang buruk dihindari.* Ini akan dicapai kalau masyarakat bersedia untuk mengamalkan tahu-batas (temperansia). Kebijaksanaan negara harus ditujukan untuk mendapatkan *margin-margin yang tepat antara efisiensi, kemerdekaan dan keadilan.* Utopia-utopia modern dibangun sekitar kepercayaan akan kemungkinan penyempurnaan manusia. Harapan akan tempat perdamaian dan kebahagiaan yang sempurna dipindahkan dari perorangan, yang tidak dapat mencapainya dalam hidupnya di dunia ini, ke masyarakat yang tidak dapat mati. Rupanya berlangsung suatu proses thesis dan antithesis dalam masyarakat. Pada abad ke-19, individualisme cenderung untuk bergerak terlalu jauh menuju *anarki*, sedangkan pada abad ke-20 reaksi pembetulannya bergerak terlalu jauh ke arah *etatisme*. Harus dicari *suatu kompromi antara individualisme dan kolektivisme.* Berneri menunjukkan dalam *Journey Through Utopia* bahwa kalau semua utopia yang lebih dahulu mengandalkan kemurahan suatu pemerintah paternal, banyak pendukung utopia modern sangat ngeri dengan eksekutif totalitarisme, dan memperjuangkan pemulihan kebebasan yang lebih besar sebagai syarat kebahagiaan manusia.

Di Inggeris, hal-hal yang paling buruk dicegah kehadiran tradisi politik dan legal yang kuat. Adalah John Stuart Mill yang *menghaluskan dan mengangkat utilitarisme kasar* Bentham. Dengan berbuat demikian dia *meletakkan*

landasan sosialisme Inggeris yang modern dan negara kesejahteraan. Bahwa utilitarisme di Inggeris tidak pernah memburuk menjadi materialisme atau hedonisme yang mentah adalah berkat latar belakang moral Kristen yang kuat, yang juga bertanggung jawab atas tradisi kemerdekaan. Tiada ketentuan dalam undang-undang yang menegaskan bahwa pria dan wanita dilahirkan merdeka, atau dijadikan merdeka, atau harus merdeka. Sebagai gantinya telah terkumpul akibat berabad-abad penetapan legislatif dan putusan kehakiman suatu *daftar panjang hak-hak khusus* - atas kebebasan dari penahanan, atas kebebasan bicara dan menulis, toleransi keagamaan, pemeriksaan oleh juri, Habeas Corpus dan lebih banyak lagi yang dikenal sebagai kebebasan-kebebasan orang. Hak-hak itu secara tradisi dilindungi oleh mahkamah-mahkamah yang tidak memihak dan ditempatkan di luar kekuasaan atau pengaruh pemerintah yang sedang berkuasa oleh *ajaran tegaknya hukum* (the rule of law). Positivisme legal, yang di Jerman menjurus ke totalitarisme, di Inggeris menjurus ke negara kesejahteraan. Kenyataan ini mengungkapkan dipertahankannya nilai-nilai Kristen, yang tahan terhadap Reformasi. Selalu terdapat suatu sisa ajaran Kristen yang membimbing pemikiran dan aksi Inggeris. Bahaya yang besar dewasa ini ialah bahwa *asas-asas Kristen ditundukkan pada ekspediensi*. Bila demikian halnya, maka tiada jasa yang lebih besar untuk orang-orang yang berpikir daripada mengutip kalimat terakhir brosur Richard O'Sullivan *What is a Christian Country?* "Kalau kita kehilangan iman Kristen, di mana kita akan menemukan kekuatan spiritual dan inspirasi untuk memungkinkan kita menghayati kehidupan kita sebagai warganegara yang bebas dan bertanggung jawab? Dapatkah kita menyerahkan inspirasi Kristen dan mempertahankan hadiah-hadiah kebebasan dan tanggung jawab yang dibawanya? Dapatkah Common Law, sebagai ikatan Imperium (Inggeris) dan sumber kebebasan, bertahan bila hilang asas-asas spiritual yang memberinya eksistensi, kehidupan dan energi?"

Tradisi Kristen memberi derma telah mengilhami didirikannya negara kesejahteraan. Khususnya Gereja Katolik tidak pernah berhenti menganjurkan karya-karya amal dan merupakan suatu perintis dalam setiap usaha untuk memperingan penderitaan termasuk kemiskinan. Gereja mengajarkan bahwa cinta kasih adalah keutamaan teologal yang paling besar. Pelayanan-pelayanan sosial yang didasarkan atas cinta kasih Kristen adalah lebih unggul daripada pelayanan-pelayanan negara karena dua hal. Pertama, sumbangan-sumbangan sukarela meletakkan beban psikologis yang lebih kecil daripada sumbangan wajib pembayar pajak. Kedua, memberi derma tidak diharap begitu besar sehingga menyusahkan donornya. Setiap orang diharap mempertahankan suatu kondisi yang sesuai dengan statusnya dalam masyarakat. Ini mencegah penyamarataan ke bawah dan egalitarisme suram yang di Inggeris dewasa ini adalah akibat puritanisme sosial. Pengembangan organisasi-

organisasi yang cocok atas dasar kepentingan-kepentingan vokasional atau profesional bisa membantu menyelesaikan masalah menyelamatkan inisiatif dan kebebasan orang pada jaman sosialis. Ini dikenal sebagai asas subsidiaritas. Lord Beveridge juga menekankan pentingnya aksi sukarela. Ahli-ahli sosiologi Katolik jaman modern di bawah bimbingan Ensiklik-ensiklik Paus meletakkan tekanan atas *organisasi koperasi dan korporatif produksi* sebagai jalan tengah antara kapitalisme dan kolektivisme.

Ada bahaya bahwa usaha sukarela yang bersifat amal dicekik dalam masyarakat-masyarakat yang terlalu mengandalkan skema-skema kesejahteraan pemerintah. Impuls dan sumber-sumber daya amal swasta bisa memudar di bawah dampak perpajakan tinggi dan skema-skema wajib. Dalam hubungan ini komentar para Direktur Pusat Kesehatan Peckham di London dapat dikutip secara tepat dari *The Times*, 31 Juli 1951: "Sebagai akibat rentetan kejadian yang mengakhiri eksperimen Peckham tidaklah mungkin mengelak dari catatan bahwa suatu negara kesejahteraan harus merupakan satu-satunya wasit nasib bangsanya. Untuk mempertahankan integritasnya, ia tidak dapat membiarkan pengaruh dari luar program 'perawatan' paksaannya sendiri. Ia berdiri atas dasar penyembuhan dan pencegahan penyakit, kekacauan dan kejahatan. Ia belum siap untuk melihat kemungkinan bahwa kultivasi tata, kemudahan dan keutamaan dalam masyarakat bisa merupakan suatu kekuasaan yang bahkan lebih besar untuk kesejahteraan rakyat daripada perhatian abadi administrator."

Serangan kaum sosialis terhadap kapitalisme *lebih berkaitan dengan pendapatan daripada dengan kekuasaan*. Tidak boleh dikira bahwa semua penyakit sosial dapat diatasi dengan *nasionalisasi*. Bila suatu industri dipindahkan ke tangan negara, masih terdapat ketidaksamaan kekuasaan sebanyak jaman kapitalisme, dan satu-satu perubahan ialah bahwa pemegang kekuasaan kini adalah pejabat, bukan pemilik. Tidak ada gunanya mengganti kekuasaan golongan kapitalis dengan kekuasaan para pejabat. *Sosialisme mengambil langkah yang salah dengan terlalu mengandalkan pemilikan umum*. Pendapat salah ini dapat dilacak ke Masyarakat Fabian (Fabian Society), yang selalu menempatkan terlalu banyak kepercayaan pada kemurahan negara. Karangan utama dalam *The Times*, 15 Mei 1951 mengatakan: "Tiada sesuatupun dalam sejarah gagasan sosialis untuk mengisyaratkan bahwa negara adalah alat alamiah dan tak terhindarkan untuk mencapai sosialisme. Dari Proudhon sampai William Morris dan kelompok Sosialis Guild, kecurigaan terhadap negara merupakan suatu unsur yang konstan dalam pengembangan gagasan-gagasan sosialis. ... Anggapan salah gagasan sosialis modern yang paling besar ialah bahwa negara dan masyarakat adalah sinonim." Tetapi baru-baru ini *Internasional Kedua* di Frankfurt membatasi formula nasionalisasi dengan mengatakan bahwa *perencanaan sosialis tidak*

mengandaikan pemilikan negara atas semua alat produksi, dan menyatakan lebih lanjut bahwa kekuasaan ekonomi harus di sebar dari pusat di mana ini dapat dipadukan dengan cetak biru perencanaan. Apakah usul ini akan secara radikal mengubah kebijaksanaan-kebijaksanaan masa depan Partai Buruh Inggris merupakan suatu kontroverse. Partai ini selalu berdiri atas suatu dasar yang jauh lebih luas dan kurang dogmatis daripada partai-partai buruh di daratan Eropa. Jurang yang memisahkan mereka boleh jadi tidak diketahui sepenuhnya di kedua pihak, namun lebar. Sosialisme Inggris mempunyai suatu tradisi kolektivis, sosialisme daratan Eropa suatu tradisi sindikalis.

Masalah besar jaman kita ialah *merujukkan kepentingan-kepentingan per-orangan dan sosial*. Kiranya tidak akan ada suatu penyelesaian jelas bagi masalah ini, tetapi paling banter suatu penyelesaian yang meliputi berbagai penyesuaian dan kompromi. Sekalipun perlunya perencanaan harus diakui, *setiap rencana masyarakat harus didasarkan atas pengertian yang tepat mengenai hakikat manusia*. Pemerintah harus memainkan peranan yang dengan catatan tetapi penting dalam masyarakat; fungsinya bukanlah mengadabkan, tetapi mempertahankan perdamaian dan tertib yang memungkinkan peradaban. Bila kekuasaannya sebanding dengan jabatannya, pemerintah merupakan jaminan kita yang paling dapat diandalkan terhadap anarki. Adalah kewajiban orang-orang untuk mendapatkan dengan usaha mereka sendiri kebutuhan-kebutuhan untuk kebahagiaan temporal. *Maksud negara ialah menyediakan apa yang disebut harta umum* (common good). Ini dapat dibatasi sebagai berarti fasilitas-fasilitas yang secara rasional perlu untuk kebahagiaan temporal perorangan, tetapi tidak dapat dicapai tanpa bantuan negara. Harta umum dapat dikatakan meliputi dua hal, yaitu *perdamaian dan kemakmuran umum*. Dengan perdamaian dimaksud bahwa negara harus melindungi orang-orang dan milik anggota-anggotanya baik terhadap pelanggaran oleh para warganya maupun terhadap masyarakat-masyarakat musuh. Dengan maksud itu negara mempertahankan polisi, mahkamah-mahkamah dan angkatan bersenjata. Dengan kemakmuran umum dimaksud bahwa negara selain fungsinya menciptakan kerangka yang cocok untuk usaha swasta, mempunyai kewajiban positif untuk *menyediakan barang-barang dan jasa-jasa yang biasanya tidak bisa disediakan oleh usaha swasta itu*. Misalnya jalan-jalan, pelabuhan-pelabuhan, jalan-jalan kereta api dan saluran merupakan kebutuhan-kebutuhan esensial bagi pemenuhan kebutuhan-kebutuhan temporal, yang menuntut kerja sama dalam skala yang begitu besar sehingga hanya negara dapat menyediakannya. Dalam kasus-kasus serupa itu, di mana usaha swasta tidak memadai, negara mempunyai kewajiban positif untuk bertindak. *Makin sedikit campur tangan negara yang perlu untuk mencapai sasaran-sasaran itu makin baik. Intervensi harus ditekan menjadi minimum*. Fungsi pembuat hukum ialah menciptakan suatu kerangka yang didalamnya usaha swasta akan beroperasi demi harta hukum. Berbicara secara luas, pengarahan impuls-

impuls untuk memiliki ke tujuan-tujuan yang tepat dan pengendaliannya oleh hukum termasuk fungsi-fungsi esensial pemerintah, sedangkan impuls-impuls kreatif, biarpun pemerintah bisa merangsangnya, harus datang dari dan mendapatkan kekuatannya dari perorangan atau kelompok otonom.

Tetapi harus selalu diingat, bahwa *campur tangan negara berkembang di bawah tekanan dan kompleksitas perkembangan-perkembangan teknis dan politik modern*. Kita harus waspada untuk menjaga agar tingkat campur tangan serupa itu *dibatasi* di mana mungkin. Negara nasional modern adalah satu bentuk organisasi politik yang sebagian besar muncul akibat perkembangan ajaran kedaulatan. Perluasan jangkauan kedaulatan itu sangat mencampuri kebebasan individu. Sekalipun negara nasional mempunyai kekuasaan luar biasa, ia tidak mempunyai hak untuk melanggar hak-hak alamiah para warganegaranya. Tanda-tanda totaliterisme harus dilawan dengan gigih karena kebebasan harus sejati atau ia akan lenyap. Bila ideologi-ideologi palsu mengancam peradaban kita, lebih dari sebelumnya kita harus menyelamatkan warisan berharga kita dengan berpakaian kebenaran.