

Telaah Historis Negara Kesejahteraan

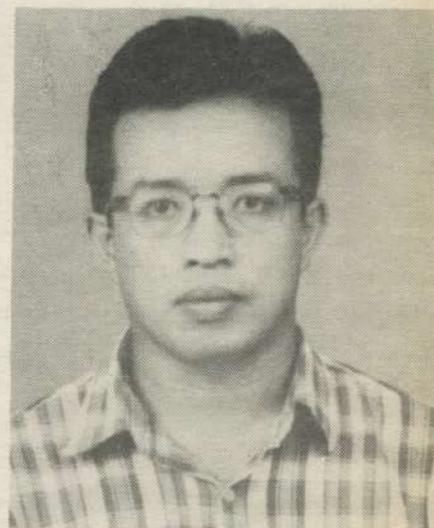
Oleh Dr. Haryatmoko

Negara kesejahteraan merupakan pelebagaan dari tanggungjawab legal dan formal dari masyarakat terhadap kesejahteraan atau kebutuhan dasarnya dari anggota-anggotanya. Negara semacam itu muncul ketika suatu masyarakat atau kelompok yang mempunyai akses dalam mengambil keputusan politik meyakini bahwa kesejahteraan individu tidak mungkin dibiarkan terpenuhi melalui mekanisme pasar atau pengaturan secara informal dan mengandaikan pada kebaikan hati atau inisiatif pihak-pihak swasta. Maka kesejahteraan individu harus menjadi keprihatinan dan urusan negara. Sejak kapan dan mengapa masalah pemenuhan kebutuhan dasar individu mulai diharapkan dari campurtangan negara?

Korporasi: perlindungan dan pemenuhan kebutuhan individu di masa pra-industri

Sebagian besar pemikir sosial abad XIX sepakat untuk mengatakan bahwa sebab masalah kemiskinan dan penderitaan para buruh pada abad itu adalah sistem ekonomi kapitalis dengan industrialisasi besar-besaran. Pola industri baru ini menjungkirbalikkan pola hubungan di dalam keluarga, masyarakat, antara buruh dan majikan, antara produsen dan konsumen, antara warga negara dan negara, dsb. Tetapi satu hal patut

Memperoleh gelar Doktor dalam bidang Antropologi dan Sejarah Agama-agama dari Universitas Sorbonne, Perancis dan dalam bidang Etika Sosial dan Teologi Sosial dari Institut Catholique de Paris, Perancis. Kini bekerja sebagai Dosen Luar Biasa pada Program Pasca Sarjana Jurusan Filsafat dan Budaya, Fakultas Sastra dan Budaya UI, dan mengajar di Fakultas Teologi, Universitas Sanata-Dharma, Yogyakarta.



mendapat perhatian dalam kaitannya dengan lahirnya negara kesejahteraan ialah analisa yang mengatakan bahwa salah satu sebab kesengsaraan buruh ialah dilarangnya korporasi. Karena korporasi dianggap menjadi pelindung bagi buruh terhadap kesewenang-wenangan negara, kesewenang-wenangan majikan dan persaingan kehidupan yang keras. Selain itu korporasi juga dianggap menjadi tempat di mana dihormati prinsip dan perasaan keagamaan. Di Perancis dengan dekret "Chapilier" yang divoting pada tanggal 14 Maret 1891 oleh Parlemen korporasi dinyatakan dilarang. Sebetulnya Louis XVI telah menandatangani edit (5 Februari 1776) yang melarang korporasi, tetapi kejatuhan pemerintah Turgot tidak memungkinkan menerapkan edit tersebut. Di Inggris, dengan "Combination acts" (1799) semua bentuk



perantara antara negara dan individu, termasuk tentu saja di dalamnya korporasi, dilarang. Sebelum pelarangan secara resmi, sebetulnya sudah terjadi kemerosotan dan semakin hilangnya penghargaan terhadap peran korporasi. Industri baru berubah sama sekali pola-pola hubungan di dalam masyarakat. Pada masa pra-industri korporasi berperan membangun hubungan-hubungan sosial yang mencegah terisolasinya para pekerja dan atomisasi masyarakat. Peran itu dimungkinkan karena pola produksi sebelum industrialisasi tidak massif dan setiap pekerja mempunyai peran yang unik yang tidak mudah digantikan begitu saja seperti halnya buruh perusahaan.

Sebetulnya baru sekitar abad XIII korporasi mulai terorganisir secara definitif, meskipun boleh dikatakan bahwa asal-usulnya sebelum abad itu. Korporasi memegang peranan sangat penting, terutama di kota-kota (dengan penduduk 10.000 di Perancis, dan 20.000 sampai 30.000 di Italia), dalam kehidupan politik, ekonomi dan sosial. Pengelompokan dalam bentuk korporasi pada abad XIII itu meliputi pedagang berbagai barang: makanan, bahan bangunan, besi, industri tekstil, pakaian, peralatan rumah tangga, meubel, barang seni dsb. Setiap bidang dibagi dalam berbagai korporasi, misalnya, dalam bangunan terdapat dua korporasi: tukang kayu dan tukang batu.

Korporasi bertujuan membela kepentingan ekonomi anggota-anggotanya dan mencegah

persaingan yang tidak sehat di pasar kota, serta melindungi kepentingan profesi para anggota-anggotanya. Organisasi korporasi sangat hirarkis: "apprenti" (yang sedang belajar), "valet" (cantrik), yang disebut pula "compagnon" (sejawat) mulai abad ke XIV, dan "maitre" (guru, majikan, yang memiliki keahlian di bidangnya). Untuk bisa menjadi "maitre", seseorang harus membuktikan kepakaran dan ketrampilannya serta membayar uang masuk serta iuran dalam jumlah tertentu. Mereka bisa memilih guru mana yang dikehendaki dan harus menyelesaikan kursus-kursus tambahan dua atau tiga tahun dalam kualitasnya sebagai "compagnon". Setelah menjadi maitre mereka diakui dan diterima dalam korporasi, serta mempraktekkan profesinya.

Hubungan antara para cantrik dan maitre diatur sedemikian rupa sehingga menjamin ketergantungan dari pihak pertama pada pihak kedua dalam hal ekonomi, sosial dan moral seperti model keluarga. Jika "maitre" tidak menepati janji dan memenuhi tugas serta kewajiban, korporasi akan campurtangan untuk mengingatkan dan kalau perlu menghukum. Korporasi mengharuskan anggota-anggotanya untuk menghadiri perayaan-perayaan keagamaan (misa, prosesi pesta santo pelindung, peringatan akan anggota korporasi serta pesta-pesta lain). Situasi itu mendorong para pastor menggantungkan dukungan korporasi dalam menerapkan norma-norma moral.

Korporasi membayar iuran kepada penguasa untuk jasa seperti ronda, servis militer, kesehatan, pembagian pajak di antara para anggota profesi, dsb. Jadi korporasi ikut ambil bagian secara aktif dalam menata urusan-urusan umum. Penguasa eksekutif dipercayakan kepada "maitre" profesi yang bersangkutan dan disumpah. Mereka mempunyai hak prerogatif, tetapi kekuasaan mereka hanya efektif di dalam korporasi itu. Adapula yang disumpah menjadi jaksa dan memegang kekuasaan atas nama kolektivitas, mengurus masalah-masalah sosial dan kepentingan umum. Mereka disumpah di depan "prevot" (penguasa setempat). Biasanya mereka dipilih

untuk masa jabatan satu tahun. Peran pokok mereka ialah mengawasi kontrak-kontrak pendidikan, perlindungan terhadap para "apprenti" (cantrik), menguji para calon "maitre", menerima sumpah para "maitre" baru, memimpin pertemuan, mengurus keuangan korporasi, mengontrol hasil produksi dan penjualan. Pertemuan-pertemuan para anggota korporasi berfungsi untuk mengontrol kerja para eksekutif.

Hubungan antara korporasi dan penguasa negara terjalin dalam hal pengawasan yang berkaitan dengan perundang-undangan negara. Bila terjadi masalah antar korporasi, akan diselesaikan oleh komisi yang dibentuk dengan anggota seimbang dari masing-masing kelompok yang bertikai dan ditambah para pakar yang ditunjuk oleh penguasa negara. Sedangkan kalau terjadi perselisihan di antara anggota korporasi, negara tidak ikut campur tangan, tetapi penyelesaiannya akan dipercayakan kepada anggota yang disumpah untuk mengurus masalah tersebut. Hanya jika tidak dapat diselesaikan oleh korporasi, maka akan diserahkan ke penguasa negara dan kalau naik banding akan dibahas oleh Parlemen.

Jadi terdapat hal-hal positif dari organisasi masyarakat dalam bentuk korporasi itu: keprihatinan dan jaminan terhadap kesejahteraan material dan moral dari anggota-anggotanya; saling membantu dan saling terlibat yang diatur oleh korporasi; perlindungan profesi dan menghindari persaingan pasar yang tidak sehat; suasana hidup keagamaan dijamin; pembagian kewenangan yang mengatur hubungan individu-korporasi-dan penguasa negara, yang nantinya berkembang menjadi "prinsip subsidiaritas", munculnya masyarakat madani (civil society) sebagai kelompok perantara.

Tetapi abad ke-18 organisasi korporasi ini mengalami kemunduran atau kejatuhan karena eksklusivisme sehingga cenderung pada nepotisme, korupsi dan kolusi. Selain itu, korporasi menjadi semacam negara di dalam negara, sehingga mengancam dan menggerogoti kewibawaan

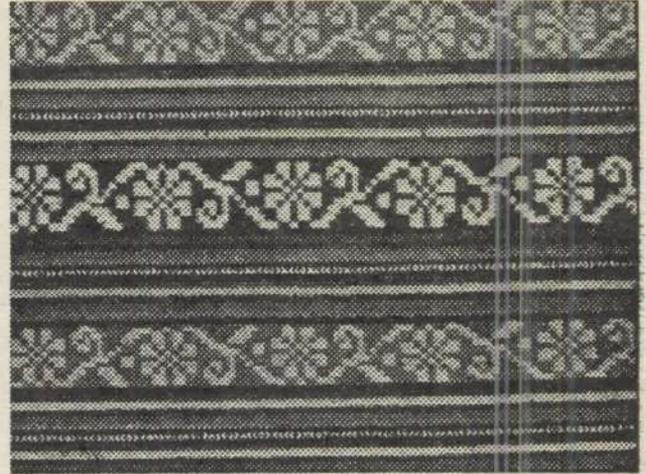
penguasa negara. Konspirasi antara korporasi dengan Gereja Katholik menjadi kekuatan yang mengancam negara. Oleh karena itu para penguasa mencari upaya untuk melarang korporasi. Akhirnya hal yang paling menentukan kejatuhannya ialah sistem industri baru yang tidak mungkin lagi diorganisir dalam bentuk korporasi. Hilangnya korporasi tidak dibarengi oleh bentuk organisasi lain yang dapat menjadi perlindungan bagi para buruh. Liberalisme ekonomi dengan industri kapitalis menyebabkan atomisasi masyarakat dan membiarkan individu terisolasi dan sendiri menghadapi kerasnya kehidupan. Maka muncul gagasan dari para pemikir sosial dan ekonomi abad ke XIX kemungkinan campur tangan negara untuk membantu dan melindungi kepentingan individu dalam pemenuhan kebutuhan dasar mereka. Pemikir sosial yang ekstrem cenderung mengusulkan bentuk sosialisme di mana negara campur tangan dalam segala bidang dan penghapusan hak milik pribadi. Sedang yang lain, termasuk Gereja Katholik dengan ensiklik "Rerum Novarum" (1891), cenderung membatasi campur tangan negara pada perlindungan individu dan hak milik pribadi, serta pemenuhan kebutuhan dasarnya dengan tetap mempertahankan beberapa prinsip ekonomi liberal. Dari sini embrio gagasan tentang negara kesejahteraan muncul: sebagai usaha untuk mencegah akibat-akibat buruk dari liberalisme ekonomi dan penolakan terhadap pendekatan sosialis yang memberi peran terlalu besar kepada negara.

Munculnya Negara Kesejahteraan: Bentuk Perlindungan terhadap Individu

Negara kesejahteraan dalam arti umum biasanya mengacu pada keuntungan-keuntungan sosial seperti asuransi kesehatan, bebas belajar sampai umur tertentu, dsb. Negara Kesejahteraan dalam bentuk yang ada dewasa ini mulai menunjukkan profilnya pada sekitar tahun 1880 an di Perancis pada masa Republik ke III, dalam bentuk sistem asuransi sosial nasional, lebih-lebih untuk meringankan korban kecelakaan kerja.

Sistem itu merupakan hasil perjuangan yang panjang.

Pada abad ke 19 di Eropa lahir usaha-usaha untuk mengatasi kemiskinan dan sindromnya sebagai akibat dari sistem ekonomi kapitalis dan sistem industri. Usaha-usaha itu disertai dengan perbaikan sistem hukum dan bantuan-bantuan sosial dan karitatif. Di Perancis kita mengenal gagasan radikal yang menghendaki semakin luasnya lingkup campurtangan negara dalam bidang sosial ekonomi untuk mengatasi penderitaan buruh-buruh industri: munculnya pemikir-pemikir sosial utopis seperti Saint-Simon, Fourier, Proudhon, dsb. Mereka menganggap pendekatan karitatif tidak mencukupi lagi berhadapan dengan sistem ekonomi kapitalis yang menyengsarakan kaum buruh. Usaha-usaha karitatif yang dipelopori oleh Gereja Katholik seperti Asosiasi Vincentius de Paul, Asosiasi St. Yusuf, dsb. yang berusaha membantu buruh yang diPHK, yang mendapatkan kecelakaan, mengorganisir koperasi konsumsi, dsb. dikritik dan dianggap sebagai perpanjangan belas kasih para majikan. Karena tak jarang donatur terbesar dari usaha-usaha karitatif itu adalah para majikan, yang memberikan derma mereka melalui Gereja Katholik. Di Jerman, Ferdinand Lassalle sangat berjasa dalam pengembangan asosiasi buruh mandiri. Pemikir dan aktivis sosial ini di Jerman merupakan rival dari Karl Mark, tetapi Lassalle lebih mendapat tempat di hati para buruh. Gagasan pembentukan asosiasi buruh mandiri dimaksudkan untuk mengisi "The Iron Law"¹ yang menentukan upah buruh dan sumber penderitaan mereka. Dengan asosiasi buruh mandiri dimaksudkan agar kaum buruh bisa menjadi tuan sendiri dengan mengorganisasikan diri dalam asosiasi sukarela, menghapuskan perbedaan antara upah dan keuntungan sehingga kerja menggantikan imbalan kerja. Asosiasi semacam itu hanya mungkin kalau



negara mendukung dengan memberi modal dan kredit kepada anggota-anggotanya. Dan tentu saja tak dapat dilewatkan begitu saja gagasan radikal K. Marx akan peran negara dan penghapusan hak milik pribadi. Marx meramal bahwa akan terjadi radikalisasi gerakan buruh sehingga mereka akan menyita sarana-sarana produksi. Inilah sebabnya mengapa Bismarck menetapkan sistem asuransi sosial nasional pada tahun 1883. Upaya ini dimaksudkan untuk mencegah ramalan marxisme-sosialisme itu terjadi. Kelas pekerja yang bisa hidup sehat dan bisa diperbaiki kondisi sosial-ekonominya tidak akan mengarah ke radikalisasi.

Di Inggris, usaha untuk memanusiawikan penderitaan buruh dalam sistem pabrik dengan mengendorkan aturan-aturan hukum yang terdapat di dalam "The Poor Law 1834" ternyata tidak memecahkan masalah kemiskinan dan penderitaan kaum buruh. Komisi kerajaan yang menangani "Poor Laws" dan bantuan bagi yang tertimpa malapetaka melalui suatu penyelidikan yang dipimpin oleh Beatrice Webb. Salah satu usulannya ialah penghapusan Poor Laws dan supaya diganti dengan program menyeluruh dalam bentuk asuransi sosial (1909). Hasil penyelidikan komisi Kerajaan ini menyumbang keputusan David Lloyd George untuk mendukung program

¹ The Iron Law dalam menentukan upah buruh ialah bahwa upah buruh rata-rata selalu ditekan sampai pada jumlah yang hanya bisa untuk memenuhi kebutuhan dasarnya saja, yang diperlukan untuk bisa hidup dan mempertahankannya menurut kebiasaan suatu bangsa tertentu. The Iron Law ini tunduk kepada hukum penawaran dan permintaan tenaga kerja.

pengatasan masalah pengangguran dan asuransi kesehatan. Keputusan ini dimuat di dalam The National Insurance Act of 1911. Perundang-undangan ini lah yang nantinya diperbaharui oleh Sir William Beveridge. Usaha Beveridge ini tentu tidak bisa dilepaskan dari situasi marasme ekonomi tahun 1929 dan teori Keynes untuk mengatasi pengangguran.

Teori ekonomi Keynes dalam menghadapi pengangguran tetap mempertahankan sedapat mungkin prinsip-prinsip liberalisme, tetapi sekaligus merencanakan kemungkinan campurtangan negara. Yang terakhir ini dimaksud untuk menciptakan lapangan kerja dengan politik perpajakan dan moneter yang mamacu konsumsi. Marasme ekonomi tahun 1929 menghantui negara-negara maju. Di bawah bayang-bayang teori Keynes itu, negara-negara di Eropa muncul dalam bentuk baru dengan mengadopsi pilihan model negara kesejahteraan. Kaum Sosial Demokrat, Kristen Demokrat dan Liberal tanpa ragu-ragu memilih arah politik negara kesejahteraan tersebut. Melalui campurtangan negara, dikembangkan secara bertahap suatu bentuk masyarakat di mana keuangan untuk asuransi sosial dijamin dan juga pelayanan-pelayanan umum yang berkaitan dengan pendidikan, kesehatan, pensiun dan masalah pengangguran.

Konsep negara kesejahteraan didefinisikan secara sistematis untuk pertama kalinya di Inggris dengan perundang-undangan yang jelas oleh Sir William Beveridge dalam "Beveridge Report 1942" yang terkenal itu. Beveridge menyusun program yang mengusulkan kepada pemerintah Inggris suatu sistem asuransi sosial nasional. Laporan ini mendefinisikan tanggungjawab negara terhadap warganegara: menjamin pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar warganegara, termasuk pendidikan, kesehatan dan perumahan. Selain "Beveridge Report" 1942, "the National Health Service and National Insurances Acts" 1946, merupakan landasan bagi lahirnya Negara Kesejahteraan. Perancis dan Jerman kemudian mengikuti model Inggris ini dengan beberapa

nuansa. Kemudian juga negara-negara Skandinavia dimulai dengan Swedia, yang berhasil mengembangkan model lebih jauh lagi. Diikuti oleh negara-negara maju lainnya seperti Austria.

Ciri ciri dan Program Negara Kesejahteraan

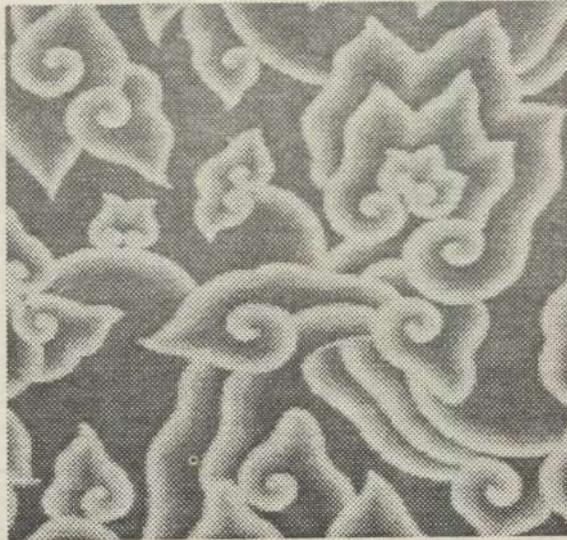
Untuk dapat mengenali negara kesejahteraan, menurut Marciano Vidal, ada empat ciri: Pertama, tersedianya lapangan kerja yang penuh, yang mampu menampung angkatan kerja aktif. Jumlah penganggur biasanya lebih dari 3% penduduk angkatan kerja aktif. Kemapanan kerja dicapai melalui perjanjian atau kontrak kerja sehingga menjamin stabilitas individu dan keluarga. Kedua, adanya asuransi sosial. Asuransi ini berlaku untuk semua warganegara dan menyentuh segala aspek kehidupan: asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan, jaminan pengangguran, pensiun untuk semua, dsb. Ketiga, pendidikan gratis atau bebas belajar sampai umur tertentu untuk semua warganegara. Kalau bebas belajar ini hanya sampai tingkat SMU, untuk lanjutannya (Universitas atau perguruan tinggi) siswa yang mempunyai kemampuan atau berprestasi tetapi lemah ekonominya akan mendapat beasiswa dari pemerintah lokal. Keempat, kebijakan sosial dipahami sebagai upaya redistribusi kekayaan dan tidak hanya mengobati kesenjangan sosial dan ekonomi. Maka yang diarah adalah mengangkat tingkat kepuasan baik dalam kehidupan individu maupun sosial. Dengan demikian diharapkan akan ada pertumbuhan penduduk yang seimbang. Ciri keempat sebagai sarana untuk mencapai keadilan distributif itu merupakan pilar negara kesejahteraan, tetapi sekaligus menjadi obyek perdebatan dan keberatan dari kaum liberal.

Upaya untuk mencapai keadilan distributif itu dijalankan pemerintah dengan memperluas lingkup pelayanan umum. Program ini dibiayai dari sistem pajak progresif dan berbagai pajak yang dikenakan pada majikan, pengusaha, dsb. demi keuntungan pekerja. Perluasan bidang pelayanan umum terhadap mereka yang kekurangan seperti pendidikan, rekreasi, perumahan, terasa sekali

dampaknya dalam meningkatkan pendapatan kelompok pekerja miskin. Dalam kondisi tertentu, dapur umum, subsidi bahan pokok, subsidi transport umum, akan sangat menolong kelas menengah dan bawah. Selain itu, pemerintah dengan menentukan upah minimum akan menaikkan taraf hidup kaum pekerja miskin. Tentu saja usaha ini harus diikuti dengan dukungan bagi terbentuknya gerakan serikat buruh yang kuat agar mampu bernegosiasi dalam kedudukan yang setara dengan majikan/direksi.

Lalu strategi macam apa agar program itu bisa efektif? Ada tiga bentuk strategi. Strategi pertama adalah swastanisasi pelayanan-pelayanan umum.

Pokok pemikiran dari usaha ini ialah bila ada orang-orang atau kelompok sosial tertentu yang bisa membayar lebih bagi pelayanan yang mereka terima, tentu akan menambah uang yang tersedia untuk umum. Keuntungan dari pelayan ini disalurkan untuk pembiayaan sektor pelayanan umum bagi kelas menengah dan miskin. Strategi kedua, karena program negara kesejahteraan tidak



menyentuh struktur dasar dari tatanan sosial kapitalis (penentuan upah, investasi modal, hak milik, warisan, kontrol perusahaan, dsb.) maka strategi untuk mengusahakan legalitas harus mengena langsung pada distribusi pendapatan tingkat pertama. Termasuk di dalam strategi ini ialah kebijakan penciptaan lapangan kerja, transfer modal, perundang-undangan anti diskriminasi, tuntutan terhadap majikan/direksi untuk menyediakan fasilitas penitipan anak dan undang-undang upah minimum. Cara ini dalam arti tentu mengabaikan kebijakan pelembagaan program negara kesejahteraan. Strategi ini mempunyai

pretensi memerangi langsung sumber kesenjangan ekonomi dan sosial. Strategi ketiga bertitik tolak dari anggapan bahwa pelayan terhadap orang-orang miskin biasanya buruk. Oleh karena itu dalam strategi pertama (swastanisasi) yang terjadi bukannya mengefektifkan pelayanan tetapi menjauhkan orang miskin dari akses pelayanan yang seharusnya mereka nikmati. Sedangkan strategi kedua (memerangi langsung sumber kesenjangan) tidak menjawab struktur perundang-undangan kesejahteraan macam apa yang bisa diterapkan.

Mungkin paradigma negara kesejahteraan Swedia bisa memberi alternatif. Dalam alokasi

budget, prioritas diberikan kepada pelayanan-pelayanan umum dengan tetap memberi kesempatan pada usaha-usaha swasta terutama dalam bidang pendidikan dan kesehatan. Sedangkan dalam hal pengelolaan pendapatan, usaha dikerahkan lebih pada pendapatan yang berasal dari keuntungan dari pada pendapatan yang dipungut dari pembayaran pajak. Pasar tetap menjadi mekanisme pokok bagi alokasi barang dan jasa

dengan berdasar pada keputusan-keputusan investigasi. Strategi ini harus diikuti dengan kebijakan penciptaan lapangan kerja, menghindarkan PHK, meningkatkan kemampuan atau ketrampilan pekerja dan menaikkan kemampuan tawar buruh.

Dalam negara kesejahteraan ini, terjadi transfer uang di dalam strata pendapatan: dari mereka yang masih aktif bekerja kepada mereka yang sudah pensiun, dari yang tidak punya anak kepada mereka yang punya anak, dari yang sehat kepada yang sakit, dari yang bekerja kepada mereka yang menganggur. Prinsip dasar dari asuransi sosial ini

adalah bahwa sumbangan dan keuntungan sesuai dengan pendapatan. Sedang transfer yang terjadi dari strata pendapatan yang lebih tinggi ke strata yang lebih rendah berasal dari proporsionalitas: biasanya akan ada batas di bawah yang diuntungkan dan ada persentase di strata atas yang dipotong. Dengan kata lain, negara kesejahteraan tidak hanya untuk pelembagaan solidaritas sosial, tetapi juga sarana untuk redistribusi kekayaan.

Kritik dan Krisis Negara Kesejahteraan Dewasa ini

Negara kesejahteraan akhir-akhir ini mendapat kritik cukup pedas dari kedua kubu ideologi: baik dari neo-liberalisme maupun dari mereka yang masih mempercayai keutamaan sosialisme. Kelompok yang pertama, setia terhadap gagasan Pencerahan, mempertahankan gagasan akan hak setiap orang untuk hidup, untuk bebas dan untuk mengejar kebahagiaan. Oleh karena itu negara tidak berhak mengatakan kepada individu apa yang harus dibuat. Jadi tindakan-tindakan menantang untuk berlomba, menyulut konflik, dan mengajak kerjasama diantara individu dengan sendirinya akan mengarah pada kesejahteraan bersama, meskipun harus melalui proses yang sarat dengan konsekuensi dan tentu saja juga menjanjikan buah-buahnya. Setiap usaha untuk memaksakan legalitas akan meniadakan kebebasan dan menghambat inisiatif pribadi. Padahal yang terakhir ini merupakan pendorong bagi terciptanya masyarakat yang sehat.

Boleh dikatakan bahwa negara kesejahteraan memang bermaksud baik, tetapi terlalu naif, karena mengira akan bisa mengusahakan masyarakat egalitarian tanpa harus menerima model sentralisasi ekonomi sosial. Dengan kata lain, negara kesejahteraan merupakan kompromi antara sosialisme dan kapitalisme dengan mewarisi kelemahan kedua sistem tersebut, tanpa menuai kelebihan mereka. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa negara kesejahteraan merongrong efektivitas pasar bebas dengan mengurangi imbalan bagi yang berjasa dan

meringankan sanksi bagi yang gagal. Sistem semacam ini hanya akan mendorong usaha yang setengah-setengah dan membuat warganegara tergantung pada manajemen demokrasi.

Sedangkan oleh pihak kiri dikatakan bahwa kegagalan negara kesejahteraan dalam menciptakan masyarakat egalitarian terletak dalam ketidakmampuan pemerintah untuk merubah efek ekonomi pasar bebas yang mencelakakan. Ketidakmampuan ini karena pemerintah tidak menggantikan sistem tersebut dengan sistem ekonomi yang sama sekali lain. Jika semua kegiatan ekonomi diatur oleh prinsip-prinsip sistem pasar bebas, tidak mungkin membangun suatu masyarakat yang dilandasi oleh prinsip-prinsip sistem yang berlawanan. Suatu masyarakat yang mencita-citakan tercapainya keadilan sosial, sangat tidak konsekuen bila mambiarkan adanya kesenjangan ekonomi yang diciptakan oleh prinsip "laissez-faire" dari kapitalisme. Setiap sistem yang dipandang tidak adil dengan sendirinya kehilangan legitimasinya bahkan jika pemerintah mendukungnya. Situasi seperti itu bisa dikatakan sebagai anekdot yang kejam: berbicara tentang kesetaraan kesempatan terhadap para korban kesenjangan dalam hal pendidikan, kesehatan dan asuransi lainnya.

Kritik dari kedua kubu ideologi itu dibarengi oleh krisis yang melanda sistem negara kesejahteraan. Defisit dalam sektor asuransi sosial sangat tinggi karena pengangguran mencapai titik yang tak tertanggung lagi di negara-negara Eropa. Ada sebab-sebab lain juga yang dapat menjelaskan menurunnya sinergi antara akumulasi modal dan perlindungan sosial. Kemajuan teknologi menyebar ke bagian dunia dimana modal dapat berputar lebih bebas. Hal ini memukul negara-negara asal teknologi itu sendiri, karena teknologi yang pada awalnya memberikan perlindungan sosial di negara-negara industri maju diserap oleh negara-negara dengan upah rendah dan mata uang lemah. Keuntungan yang diperoleh oleh negara-negara tersebut disita oleh delokalisasi produksi. Selain itu, di negara-negara pionir

teknologi, keuntungan ekonomi yang didapat dari kemajuan teknologi hanya terbatas pada sektor-sektor yang terkait langsung dengan persaingan dan tidak menyentuh bidang-bidang administrasi. Oleh karena itu terjadinya perubahan sekecil apapun apalagi bila menyentuh penerimaan uang akan menggoncangkan keseluruhan sistem asuransi sosial. Apabila manajemen sistem-sistem sosial memperkuat kecenderungan ini dengan membebaskan biaya asuransi sosial hanya pada bagian kecil dari ekonomi nasional sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja.

Di Jerman, misalnya, pengeluaran untuk bantuan langsung kepada mereka yang mempunyai pendapatan rendah dan para penganggur mencapai kecepatan dua kali lipat dari pada PNB sejak sepuluh tahun ini. Semua ini karena bertambahnya jumlah orang yang harus dibantu, semakin banyak orang muda yang menganggur dan putus sekolah, dan juga karena adanya perbaikan tingkat pendapatan kelompok tertentu mendorong adanya tuntutan untuk penyesuaian. Dalam kasus ini, di Perancis, pemerintah cenderung memberi keringanan pajak kepada perusahaan-perusahaan agar bisa lebih bersaing, bisa investasi dan menciptakan lapangan kerja baru. Tetapi konsekuensinya adalah pengurangan pendapatan bagi asuransi sosial.

Semakin menciutnya sumber dana asuransi sosial, ternyata diperparah oleh semakin meluasnya bidang-bidang perlindungan sosial yang harus dibiayai. Sistem asuransi sosial meluas ke bidang-bidang yang tidak terkait langsung dengan profesi seperti perlindungan terhadap orang jompo, alokasi keluarga, rekreasi, perlindungan sosial bagi orang cacat, pensiun para pastor, dsb. dan tuntutan perlindungan sosial semacam ini belum berhenti. Sedangkan resep dari Keynes tidak bisa lagi menjawab kesulitan ini. Perluasan lingkup asuransi sosial yang harus didanai itu menggoncang keseimbangan unsur-unsur dari sistem negara kesejahteraan tersebut: kapitalisme dalam tatanan ekonomi, mutualisme dalam asuransi sosial, dan

administrasi publik dalam tatanan politik. Unsur mutualisme kehilangan kekuatannya karena di satu pihak semakin sedikit pekerja yang dapat membayar asuransi dan semakin berkurang sumber dana pembiayaan, di lain pihak semakin banyak orang yang harus ditanggung. Melemahnya mutualisme membiarkan kapitalisme (dari mana orang mengharapkan efektifitas dalam menghasilkan kekayaan) berhadapan langsung dengan etatisme (dari mana orang mengharapkan adanya keadilan sosial dalam redistribusi kekayaan). Baik kapitalisme maupun negara menjadi lemah, yang pada gilirannya akan terjadi melemahnya solidaritas. ❖❖

Kepustakaan

- Barry, Brian, **The Welfare State versus the Relief of Poverty**, in: *Ethics* 100 (April 1990), pp. 503-529
- Beveridge, William Henry, **Full Employment in a Free society**, New York, Norton, 1945
- Bruce, Maurice, **The Coming of the WelfareState**, London, Batsford, 1951
- David, Michael, **Nozick's Argument for the Legitimacy of the WelfareState**, in: *Ethics* 97 (April 1987), pp 576-694
- Duroselle, J.B., **Les debuts du catholicisme social en France**, P.U.F/, Paris, 1951.
- Leo VIII, **Rerum Novarum** 15 Mai 1891, *Acta leonis*, Hal. 97-144
- Martin Saint-Leon, Etienne, **Histoire des Corporations de Metiers depuis leur Origine jusqua' leur suppression en 1791**; Felix Alcan, Paris, 1935.
- Perrot, Etienne, **L'avenir de l'Etat-providence**, in: *Etudes*, Paris, Mai 1997 (3865).
- Vidal, Marciano, **The Free Market Economy and the Crisis of the Welfare State**, in: *Concilium*, 1997, hal. 101-110
- Weale, Albert, **Equality, Social Solidarity, and the Welfare State**, in: *Athics* 100 (April 1990), pp.473-488.