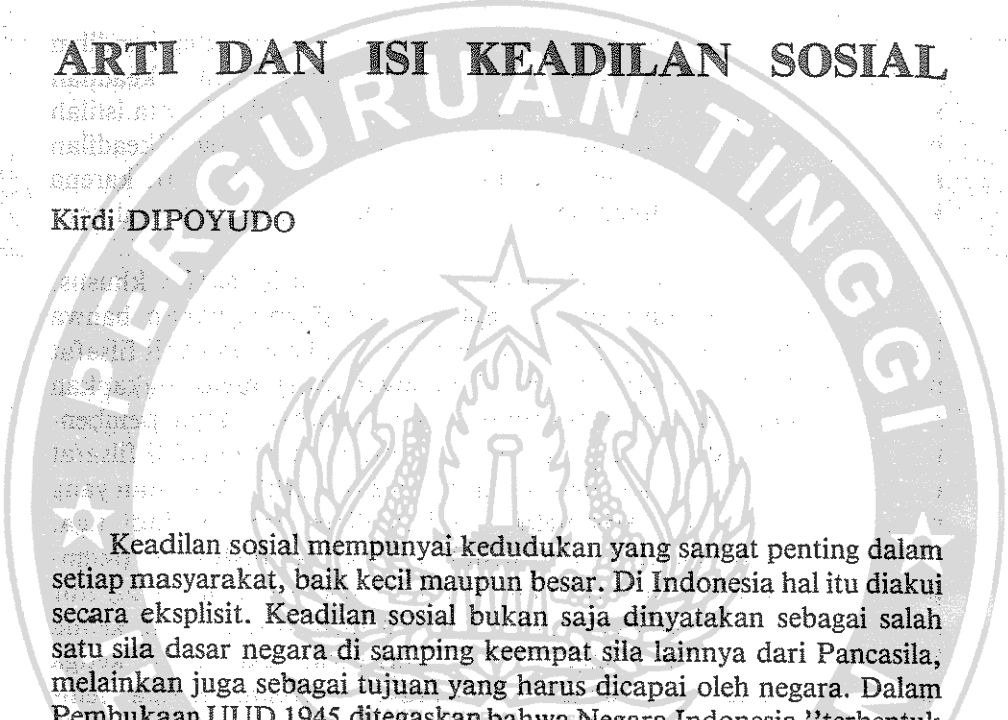


# ARTI DAN ISI KEADILAN SOSIAL

Kirdi DIPOYUDO



Keadilan sosial mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam setiap masyarakat, baik kecil maupun besar. Di Indonesia hal itu diakui secara eksplisit. Keadilan sosial bukan saja dinyatakan sebagai salah satu sila dasar negara di samping keempat sila lainnya dari Pancasila, melainkan juga sebagai tujuan yang harus dicapai oleh negara. Dalam Pembukaan UUD 1945 ditegaskan bahwa Negara Indonesia "terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia". Di situ juga ditegaskan bahwa Pemerintah Indonesia akan "ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial". Kata-kata itu mengungkapkan adanya kesadaran bahwa keadilan sosial bukan saja harus dilaksanakan dalam masyarakat dan negara Indonesia, melainkan juga dalam masyarakat dunia.

Akan tetapi sejauh ini keadilan sosial itu kurang dimengerti arti dan isinya dan secara demikian juga kurang dilaksanakan, sehingga masyarakat yang adil dan makmur yang dicita-citakan masih jauh dari kenyataan. Kebanyakan uraian mengenai keadilan sosial hanyalah pernyataan-pernyataan yang bersifat sangat umum dan singkat atau

Kita jarang menemukan buku atau karangan tentang keadilan sosial, dan dalam karya-karya yang membicarakannya "keadilan sosial" biasanya tidak dibedakan dengan "keadilan" dan kedua istilah itu digunakan secara bergantian sebagai sinonim,<sup>1</sup> padahal "keadilan sosial" perlu dibedakan dengan jenis-jenis keadilan yang lain, karena kata "sosial" ditambahkan pada kata "keadilan" tidak tanpa alasan.

Juga mereka yang membicarakan keadilan sosial secara khusus, tidak banyak membantu kita. Joseph Höffner menunjukkan bahwa istilah "keadilan sosial" pertama-tama muncul di kalangan ahli filsafat neo-skolastik abad ke-19 sebagai "semboyan yang mengungkapkan suatu keinginan dan tuntutan-tuntutan samar-samar, tanpa pembentukan istilah secara ilmiah." Dia mencatat usaha sejumlah ahli filsafat untuk menentukan arti keadilan sosial dan menyebutkan kesulitan yang mereka hadapi: sejak Aristoteles keadilan dibedakan menjadi tiga, yaitu keadilan komutatif (tukar menukar), keadilan distributif (membagi) dan keadilan umum atau legal. Yang pertama mengatur hubungan orang dengan orang dan badan dengan badan, yang kedua hubungan masyarakat dengan para warganya, dan yang ketiga hubungan orang-orang dengan masyarakat mereka. Ketiga jenis keadilan itu telah mencakup segala kemungkinan hubungan manusia yang diatur oleh keadilan.<sup>2</sup> Oleh sebab itu ada yang mengatakan bahwa keadilan sosial adalah identik dengan keadilan umum dan ada pula yang berpendapat bahwa keadilan sosial adalah istilah baru untuk keadilan umum dan keadilan distributif, sedangkan ada juga yang mengusulkan pembatasan keadilan sosial sebagai keadilan — menurut tiga arti keadilan — sejauh pelaksanaannya tergantung pada struktur proses masyarakat.<sup>3</sup>

Tulisan ini dimaksud sebagai sebuah sumbangan pemikiran untuk mengetahui arti dan isi keadilan sosial secara yang lebih tepat dan lengkap. Dia berusaha membahasnya dari sudut pandangan Filsafat Moral dan oleh sebab itu lebih bersifat teoretis dan normatif daripada deskriptif. Dia menyelidiki apa keadilan sosial itu dan apa tuntutan-tuntutannya terhadap negara dan para warganya. Sesuai dengan itu secara berturut-turut akan dibicarakan keadilan, keadilan sosial, keadilan sosial sebagai wajib warga negara dan keadilan sosial sebagai

wajib negara. Sebagai penutup akan dibahas negara kesejahteraan sebagai pelaksanaan keadilan sosial.

## 1. KEADILAN

Ketidakadilan dalam masyarakat dan perbedaan-perbedaan yang menyolok antara kaya dan miskin, antara yang berkuasa dan dibiarkan berbuat apa saja dan mereka yang setiap hari sibuk mencari sesuap nasi untuk menyambung hidupnya dan kerap kali menjadi korban tindakan sewenang-wenang, mengandung benih perpecahan, ketegangan dan pertentangan, yang mengancam keselamatan negara dan pelaksanaan tugas-tugasnya. Untuk menghapus atau mencegahnya, Negara Indonesia dibangun atas dasar keadilan sosial.

Dengan tepat keadilan dibatasi sebagai "tribuere jus suum cuique", artinya "memberi masing-masing haknya".<sup>1</sup> Sejak lahir manusia adalah pribadi, tetapi lebih bersifat potensi yang harus berkembang menjadi pribadi yang sempurna. Untuk melaksanakan kewajiban dan panggilan itu, disediakan baginya sarana-sarana yang diperlukan, sehingga dia berhak atasnya. Semuanya itu adalah *hak-hak asasi manusia*, yaitu hak-hak manusia sebagai manusia, bukan pemberian golongan atau negara. Secara berangsur-angsur manusia mengetahui hak-hak asasi itu dan akhirnya menyusun daftar yang cukup lengkap dalam *Universal Declaration of Human Rights* PBB (1948), yang selanjutnya dijabarkan dan diterapkan dalam bidang-bidang ekonomi, sosial dan politik (1966), dalam bidang kewarganegaraan dan politik (1966), dalam larangan terhadap diskriminasi rasial (1966) dan dalam emansipasi wanita (1967). Keadilan mewajibkan kita untuk menghormati hak-hak itu, dan melarang kita untuk melanggar atau merampasnya. Menghormatinya adalah adil dan melanggar atau merampasnya tidak adil. Hak dan kewajiban adalah korelatif. Hak pada orang yang satu menimbulkan kewajiban pada orang yang lain untuk menghormatinya.

Dengan demikian keadilan *mengatur hubungan antar manusia*, dan oleh sebab itu dapat dikatakan tata hubungan antar manusia yang tepat. Sasarannya adalah hak-hak manusia sebagai perorangan

maupun sebagai masyarakat dan warga masyarakat, sedangkan tujuannya tak lain ialah agar orang masing-masing dapat menikmati hak-haknya secara aman dalam rangka pelaksanaan panggilan hidupnya.

Dikatakan bahwa keadilan mengatur hubungan-hubungan antar manusia. Manusia di sini diambil sebagai perorangan (individu) atau sebagai masyarakat (persatuan orang-orang). Manusia sebagai individu mempunyai hak-haknya sendiri. Sebaliknya masyarakat mempunyai hak-hak dan tujuannya sendiri, yaitu *kesejahteraan umum*. Kesejahteraan umum ini bukanlah jumlah kesejahteraan orang-orang, tetapi merupakan harta sendiri, yang berbeda dengan harta perorangan bukan saja dalam tingkat dan besarnya, melainkan juga dalam esensinya. Kesejahteraan umum adalah kesejahteraan yang umum bagi semua warga masyarakat, sehingga masing-masing dapat minta bagiannya. Bila orang masing-masing menerima bagian yang menjadi haknya, maka bagian itu menjadi milik pribadinya. Dari kenyataan ini disimpulkan hal-hal berikut: (1) masyarakat mempunyai hartanya sendiri, yaitu kesejahteraan umum; dan (2) orang masing-masing mempunyai hartanya sendiri pula, harta pribadi. Harta pribadi ini meliputi dua macam, yaitu harta seorang sebagai perorangan (individu) dan hartanya sebagai warga masyarakat.

Oleh sebab sasaran formal keadilan adalah apa yang secara sah menjadi hak, maka di mana ada harta baru yang secara sah menjadi hak di situ ada jenis keadilan baru, karena menuntut fungsi keadilan yang berbeda. Karena terdapat dua jenis harta, yang esensinya berbeda, maka terdapat pula dua macam hak, yaitu kesejahteraan umum masyarakat dan harta perorangan. Dengan demikian kita bedakan dua macam keadilan, yaitu *keadilan umum* dan *keadilan khusus*. Akan tetapi harta perorangan berbeda satu sama lain menurut apakah harta itu haknya sebagai perorangan atau sebagai warga masyarakat. Justru kenyataan bahwa seorang dapat menuntut haknya kadang-kadang sebagai individu dan kadang-kadang sebagai warga masyarakat, itulah yang membedakan apa yang menjadi haknya. Oleh sebab itu keadilan khusus dibedakan menjadi *keadilan komutatif* (tukar menukar) dan *keadilan distributif* (membagi). Haknya sebagai perorangan harus

Dengan demikian sejak dahulu dibedakan tiga jenis keadilan, yaitu keadilan umum atau legal, keadilan komutatif atau tukar menukar dan keadilan distributif atau membagi. Yang pertama mengatur hubungan warga masyarakat dengan masyarakatnya, yang kedua hubungan perorangan dengan perorangan dan hubungan antara badan-badan hukum yang sepadan, dan yang ketiga hubungan masyarakat dengan para warganya.<sup>1</sup>

Hal ini bukan saja berlaku dalam negara masing-masing tetapi juga dalam *pergaulan internasional*. Antara negara yang satu dan negara yang lain berlaku keadilan komutatif. Antara masyarakat dunia dan negara-negara anggotanya berlaku keadilan distributif, sedangkan antara negara-negara anggota dan masyarakat dunia berlaku keadilan umum. Suatu negara mempunyai hak-hak baik sebagai negara maupun sebagai anggota masyarakat dunia. Sebaliknya masyarakat dunia mempunyai hak-hak terhadap negara-negara anggotanya.

## 2. KEADILAN SOSIAL

Sejak dasawarsa 1930-an dalam studi-studi sosial banyak digunakan istilah *keadilan sosial*, dan kini kita lebih banyak menggunakannya daripada keadilan umum atau legal. Kata "sosial" memang lebih sugestif daripada kata "umum" atau "legal". Akan tetapi banyak orang memandang pembagian keadilan dalam ketiga jenis tersebut tidak lagi memadai untuk mencakup dan mengatur bentuk-bentuk masyarakat modern yang sangat berbeda-beda itu. Kelas-kelas sosial baru telah menimbulkan masalah-masalah yang dahulu tidak dikenal. Kemajuan dan perubahan-perubahan yang hebat dalam ekonomi dan politik katanya menuntut peninjauan-peninjauan dan keputusan-keputusan baru, sehingga pendapat tradisional tentang keadilan perlu dilengkapi dengan jenis keempat, yaitu keadilan sosial.

Faktor-faktor baru dalam masyarakat ialah *perkembangan industri* yang telah menimbulkan antitesis antara modal dan kaum buruh; proletariat dan masalah deproletarisasi; undang-undang untuk melindungi kaum buruh dan memberikan hak kepada mereka untuk mendirikan serikat-serikat; negara modern yang banyak berbeda dengan

negara dari abad yang lampau, dan sejak permulaan cenderung untuk meningkatkan kekuasaannya dan memperluas jangkauannya. Sehubungan dengan itu dikatakan bahwa adalah berbahaya untuk menekankan kewajiban keadilan legal, karena negara modern tidak menggunakan kekuasaannya untuk kesejahteraan umum melainkan untuk mengikuti napsu kekuasaannya. Alasan lain yang diajukan ialah terjadinya perkembangan progresif ke arah satuan-satuan ekonomi dan politik yang lebih besar, yang sudah tidak dapat dilayani dengan ukuran-ukuran kecil. Oleh sebab itu dikatakan bahwa interdependensi internasional mempengaruhi situasi pada setiap segi sehingga hubungan antara masyarakat dan para warganya perlu ditinjau kembali. Sering dikemukakan bahwa negara bukan lagi masyarakat yang berdikari dan hanya dapat hidup dalam keseluruhan yang lebih besar.

Tiada seorangpun yang menyangkal bahwa fakta-fakta itu nyata dan perlu diperhitungkan. Tiada gunanya mempertahankan sistem-sistem tradisional. Dari lain pihak juga tiada alasan untuk menyimpang dari asas-asas moral yang telah diuji kebenarannya. Yang menentukan bukanlah jumlah dan kebhinnekaan masalah-masalah yang khusus untuk jaman tertentu, melainkan perbedaan-perbedaan yang esensial. Lebih penting daripada debat tentang pembagian keadilan ialah menunjukkan di mana ada kewajiban keadilan dan mengapa.

Ahli ekonomi Jerman H. Pesch (1854-1926) berpendapat bahwa keadilan sosial tak lain ialah istilah umum untuk keadilan umum dan keadilan distributif. Kemudian banyak orang menyetujuinya. Tetapi kemudian sementara orang berpendapat bahwa keadilan sosial itu merupakan bentuk keempat dan berlainan dari keadilan, yang sejauh itu belum lengkap. Menurut pendapat ini keadilan mempunyai empat bentuk, yaitu umum, komutatif, distributif dan sosial. Akan tetapi aliran ini jarang menyebutkan keadilan umum.<sup>1</sup>

Kita setuju dengan pendapat pertama. Soalnya bukan keutamaan baru, melainkan istilah baru untuk kedua bentuk keadilan yang mengatur hubungan timbal balik antara keseluruhan (masyarakat) dan bagian-bagiannya, yang keduanya menyangkut kesejahteraan umum dan oleh sebab itu juga tata masyarakat. *Keadilan sosial mengungkap-kan segi-segi dan fungsi-fungsi baru keadilan umum dan keadilan*

*membagi*. Struktur keadilan sebagai keseluruhan tidak berubah, akan tetapi bentuknya masing-masing lebih jelas dikenal dalam fungsinya saling melengkapi dan dalam hubungannya dengan kondisi modern. Dengan demikian urusan keadilan sosial ialah apa yang diwajibkan untuk warga negara demi kesejahteraan umum dan apa yang menjadi hak warga negara dari kesejahteraan umum itu dan merupakan kewajiban masyarakat dan negara. Masalah moral yang menentukan tetap sama: milik siapakah harta itu? Sampai batas-batas manakah kita dapat menguasainya? Mengapa harus dibagi secara istimewa? Di mana dan bagaimana kesejahteraan umum itu diutamakan atas kesejahteraan pribadi?

Pada dasarnya hanya terdapat tiga jenis hubungan yang membentuk dan menguasai hidup sosial: (1) hubungan antara bagian-bagian dan keseluruhan (masyarakat); (2) hubungan antara keseluruhan dan bagian-bagiannya; dan (3) hubungan antara bagian-bagian. Hubungan-hubungan itu bisa mengambil bentuk khusus dalam kasus masing-masing, dan juga dapat banyak berubah sesuai dengan perkembangan umum, akan tetapi pada dasarnya tidak bertambah atau berkurang jumlah jenisnya. Dari tiga jenis hubungan itu disimpulkan tiga segi hak-hak dan kewajiban-kewajiban legal, dan adalah perbedaan-perbedaan dalam hak-hak itu yang menentukan bentuk-bentuk keadilan.

Dalil "kepada masing-masing haknya" mencakup segala bentuk keadilan. "Haknya" itu bukan saja menunjuk pada perorangan. Tata sosial dipertahankan dan dijamin justru dengan memberikan kepada masyarakat dan para warganya haknya masing-masing. Untuk masyarakat itu berarti tatanya. Dengan demikian melayani kepentingan umum itu sama dengan melayani tata sosial. Suatu keseluruhan hanya dapat hidup dan berkembang apabila ditata dengan wajar.

Kemajuan yang terus menerus dalam bidang teknologi ekonomi dan politik berarti bahwa kita mendekati suatu situasi di mana isi kesejahteraan umum yang penuh hanya dapat dicapai dan dijamin dalam suatu sistem yang tidak terbatas pada satu negara. Sistem yang berlaku sejauh ini ternyata semakin tidak mencukupi, karena struktur-struktur politik modern semakin kurang mampu menciptakan kondisi

yang lebih luas dan lebih tinggi. Bentuk-bentuk baru hubungan antara keseluruhan dan bagian-bagiannya sedang berkembang. Struktur-struktur sosial yang sekarang masih mempunyai watak masyarakat lengkap di hari depan harus mengambil watak masyarakat cabang. Akan tetapi pada dasarnya hubungan sosial antara keseluruhan dan bagian-bagiannya, antara bagian-bagian dan keseluruhan, dan antara bagian-bagian akan tetap sama.

Istilah keadilan sosial semakin banyak dipakai karena menekankan: (1) kewajiban-kewajiban masyarakat-masyarakat bagian terhadap keseluruhan yang lebih besar dan terhadap satu sama lain; dan (2) kewajiban para warga untuk menyelaraskan diri dengan perkembangan sosial.

Warga masyarakat bukanlah orang masing-masing saja, melainkan juga *masyarakat-masyarakat yang membentuk suatu keseluruhan sosial yang lebih tinggi*. Masyarakat anggota itu mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu terhadap masyarakat induk yang hanya dapat ditepati olehnya, lagi pula mempunyai hak-hak yang harus dihormati atau diberikan oleh masyarakat induk itu. Dengan demikian masyarakat anggota itu harus berusaha menyadari baik status maupun pentingnya bagi masyarakat induk, dan berkembang sesuai dengan itu. Kesejahteraan umum dapat menuntut perhatian istimewa, misalnya hal-hal tertentu dalam keadaan darurat harus dilakukan tanpa ditunda-tunda dan masyarakat anggota ini dapat dibatasi gerak-geriknya. Masyarakat-masyarakat anggota itu berhubungan satu sama lain bukan saja sebagai satuan-satuan merdeka, tetapi juga sebagai sesama anggota masyarakat induk. Oleh sebab itu mereka bukan saja harus toleran satu sama lain, melainkan juga mengendalikan diri dan memberi bantuan sesuai dengan arti masing-masing untuk kesejahteraan umum. Misalnya tidaklah tepat kalau bentuk-bentuk hiburan menuntut begitu banyak subsidi, sehingga lembaga-lembaga pendidikan tidak mendapatkan bantuan yang sewajarnya.

Jaman kita ini menunjukkan watak masyarakat yang berubah. Kita selalu dihadapkan dengan kewajiban-kewajiban baru demi tercapainya kesejahteraan umum. Misalnya akan timbul perbedaan di mana terdapat ekonomi pertanian atau ekonomi industri; dalam



ada, menciptakan landasan hukum tepat pada waktunya, dan melakukan pengorbanan-pengorbanan yang dituntut oleh jaman. Sudah barang tentu berpikfr dan bertindak secara sosial itu bukan berpegang teguh pada tradisi, melainkan memperhatikan kenyataan-kenyataan hidup. Dalam arti ini keadilan sosial menekankan faktor baru sejauh perkembangan modern telah menunjukkan secara lebih jelas daripada dahulu ketidakstabilan masyarakat dan perubahan-perubahan yang dialaminya.<sup>1</sup>

Bidang keadilan sosial adalah *struktur masyarakat*. Struktur ini dapat kurang adil atau kurang seimbang karena misalnya oknum-oknum yang kuat dan lihai merebut kekayaan masyarakat melebihi prestasinya, sehingga anggota-anggota masyarakat lainnya memperoleh bagian yang tidak seimbang dengan jasa dan kebutuhannya. Sebagai akibatnya sedikit orang menikmati kemewahan yang berlebih-lebihan, sedangkan bagian terbesar menderita serba kekurangan biarpun bekerja dengan keras. Banyak terjadi pula bahwa orang-orang yang mampu dan mau bekerja tidak bekerja karena tiada kesempatan kerja bagi mereka. Dalam kenyataan, di banyak negara terdapat pengangguran massa dan kemiskinan massal akibatnya.

Tujuan keadilan sosial ialah menyusun suatu *masyarakat yang seimbang dan teratur* di mana semua warganya mendapat kesempatan untuk membangun suatu kehidupan yang layak dan mereka yang lemah kedudukannya mendapatkan bantuan seperlunya. Pemerintah sebagai pimpinan negara bertugas untuk memajukan kesejahteraan yang merata dan dalam rangka itu berhak dan berwajib untuk menuntut kepada para warganya agar memberikan sumbangan mereka sesuai dengan kemampuan mereka masing-masing.

Kata "sosial" dalam "keadilan sosial" itu menunjuk pada *societas* atau masyarakat, dalam hal-hal tertentu sebagai subyeknya dan dalam hal-hal lain sebagai obyek atau sasarannya. Artinya, di satu pihak keadilan sosial mewajibkan masyarakat termasuk negara agar demi tercapainya kesejahteraan umum membagi beban dan berkat kepada para warganya secara proporsional, sambil membantu yang lemah, dan di lain pihak mewajibkan para warga, negara untuk memberikan kepada masyarakat apa yang menjadi haknya. Secara demikian keadilan sosial

Oleh sebab negara-negara saling membutuhkan dan untuk saling membantu dan mengisi membentuk masyarakat dunia, *keadilan sosial berlaku pula dalam percaturan dunia*. Dia mewajibkan negara-negara untuk memikirkan kesejahteraan umat manusia dan memberikan sumbangan mereka sesuai dengan kemampuan masing-masing, dan masyarakat dunia untuk membagi beban maupun pendapatan dan kekayaan dunia kepada negara-negara anggotanya secara proporsional sesuai dengan sumbangan dan kebutuhan masing-masing. Dengan demikian keadilan sosial mengatur hubungan negara-negara dengan masyarakat dunia dan sebaliknya serta menegakkan hak-hak baik masyarakat dunia maupun negara-negara anggotanya. Seperti kita lihat di atas, hal ini telah disadari sepenuhnya oleh para pendiri Negara Indonesia. Tata dunia baru yang harus dibangun sebagai ganti tata yang lama harus didasarkan atas kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Inilah juga landasan utama perjuangan Tata Ekonomi Internasional Baru. Demi terwujudnya kesejahteraan segala bangsa, maka kekayaan dan pendapatan dunia harus dibagi antara mereka dan dalam rangka itu bangsa yang kaya wajib membantu negara yang miskin, baik secara langsung maupun lewat organisasi-organisasi internasional. Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badannya telah mulai memainkan peranan itu, tetapi masih menghadapi banyak hambatan, terutama karena tidak memiliki kekuasaan yang diperlukan dan lima negara besar mempunyai kedudukan dominan serta hak veto, sehingga tidak dapat melaksanakan keputusan-keputusannya kalau salah satu negara besar itu menentangnya. Agar dapat memainkan perannya sebagai masyarakat dunia dengan baik, PBB harus mempunyai kekuasaan yang lebih besar.

### 3. KEADILAN SOSIAL SEBAGAI WAJIB WARGA NEGARA

Pertama-tama keadilan sosial *mengatur hubungan antara orang-orang dan negara*. Dalam arti ini keadilan sosial mewajibkan orang-orang sebagai warga negara untuk memberikan kepada negara apa yang menjadi hak negara, khususnya sehubungan dengan tugas negara untuk memajukan kesejahteraan umum atau kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin bagi seluruh rakyat. Para warga negara bukan saja berhak mengharapkan bantuan dari negara berupa tegaknya the rule of

negara agar negara dapat bertahan dan menjalankan tugas-tugasnya dengan baik. Dengan lain kata, keadilan sosial mewajibkan para warga negara untuk memikirkan kesejahteraan umum yang menjadi urusan negara dan memberikan sumbangan mereka sesuai dengan kedudukan dan kemampuan masing-masing demi terwujudnya kesejahteraan umum itu.

Biarpun orang-orang tahu bahwa mereka banyak berhutang kepada masyarakat/negara dan bahwa masyarakat/negara tidak dapat bertahan dan berkembang tanpa kesediaan mereka untuk bekerja baginya dalam kerja sama yang teratur, pengalaman menunjukkan bahwa orang sering tidak suka menjalankan kewajiban-kewajibannya terhadap negara. Orang lebih cenderung untuk mendahulukan kepentingan pribadinya daripada kepentingan-kepentingan negara, lebih-lebih kalau kegiatan itu tidak mendatangkan keuntungan langsung baginya. Selain itu tidaklah mudah untuk menentukan kebutuhan-kebutuhan negara. Keadilan sosial mewajibkan para warga negara untuk ikut serta mewujudkan kesejahteraan umum dan dalam rangka itu memberikan sumbangan mereka berupa pikiran dan tenaga maupun bagian kekayaan serta pendapatan mereka. Pada umumnya apa yang harus dilakukan oleh para warga negara itu dirumuskan dan *ditetapkan dengan undang-undang*, sehingga barang siapa mematuhiinya melaksanakan keadilan sosial dan menyumbang pada kesejahteraan umum. Undang-undang adalah sarana utama untuk mencapai kesejahteraan umum. Segi keadilan sosial ini juga disebut *keadilan umum* atau *legal*.<sup>1</sup>

Khususnya keadilan sosial mewajibkan warga negara untuk mematuhi *undang-undang perpajakan* dan membayar pajak secara jujur sesuai dengan kemampuannya. Untuk menjalankan tugas-tugasnya demi kesejahteraan umum, negara memerlukan kekayaan dan pendapatan dan sehubungan dengan itu dapat menarik sumbangan para warga negara berupa pajak.

Keadilan sosial juga menuntut kepada para warga negara agar dalam menggunakan *hak milik mereka memperhatikan fungsi sosialnya*. Bukan saja mereka dilarang menggunakannya untuk memeras orang lain, melainkan juga untuk hal-hal yang bersifat pem-

Adalah sangat sesuai dengan keadilan sosial apabila orang yang kaya menggunakan kekayaannya untuk ikut memperluas kesempatan kerja.

Keadilan sosial tidak hanya mewajibkan para warga negara untuk memberikan sumbangan mereka demi tercapainya kesejahteraan umum, melainkan juga *melarangnya melakukan hal-hal yang bertentangan dengan kesejahteraan umum* itu atau merugikan. Keadilan sosial melarang mereka mengejar kepentingan pribadi mereka begitu rupa sehingga orang-orang atau golongan-golongan lain tidak mendapatkan bagian yang wajar dari barang-barang dan jasa-jasa yang disediakan oleh negara. Dengan demikian keadilan sosial dilanggar apabila para pengusaha dan pedagang serta penjual jasa menentukan harga tinggi semau gue sehingga banyak orang atau golongan dalam masyarakat menderita serba kekurangan karena barang-barang dan jasa-jasa yang dibutuhkan itu di luar jangkauan daya beli mereka. Demikianpun para majikan melanggar keadilan sosial bila menekan upah dan gaji semau-maunya untuk mendapatkan keuntungan sebanyak mungkin, sehingga karyawan-karyawannya tidak mendapatkan penghasilan yang cukup untuk hidup layak manusia. Di antara perbuatan-perbuatan yang juga dilarang dapat disebutkan tindak-tindak korupsi, manipulasi pajak, penyelundupan, pungutan-pungutan liar dan lain sebagainya, yang menguntungkan sedikit orang tetapi merugikan rakyat banyak dan membuat mereka yang lemah kedudukannya menderita.

Demi terwujudnya kesejahteraan umum itu, orang-orang sebagai warga negara akhirnya wajib memperjuangkan, dalam kerja sama yang teratur, dibentuknya *suatu masyarakat yang strukturnya dijiwai oleh keadilan sosial*, atau suatu masyarakat yang seimbang dan teratur, di mana semua warganya mendapat kesempatan untuk membangun suatu kehidupan yang layak dan mereka yang lemah mendapat bantuan seperlunya. Dalam rangka itu mereka hendaknya memperjuangkan agar di segala bidang kehidupan sosial ditetapkan undang-undang yang adil. Khususnya mereka hendaknya memperjuangkan *perundang-undangan sosial* seperti undang-undang jaminan sosial, undang-undang perburuhan, undang-undang upah minimum, undang-undang kesem-

#### 4. KEADILAN SOSIAL SEBAGAI WAJIB NEGARA

Keadilan sosial juga *mengatur hubungan negara dengan para warganya*. Dia mewajibkan negara, khususnya lembaga-lembaga negara dan pejabat-pejabat, untuk memajukan kesejahteraan umum, yaitu kesejahteraan lahir batin selengkap mungkin bagi semua warganya.

Pada garis besarnya kesejahteraan umum berarti diakui dan dihormatinya hak-hak asasi manusia semua warga negara dan penduduk lainnya di satu pihak dan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup yang terjangkau oleh daya beli rakyat banyak di lain pihak. Hal itu dicapai bila hak-hak asasi itu dirumuskan dan ditetapkan secara memadai dalam undang-undang dan dilaksanakan dengan baik, dan bila setiap warga negara yang mampu dapat bekerja secara produktif penuh dan mendapatkan upah atau gaji yang bisa menjamin suatu penghidupan yang layak.

Dengan demikian keadilan sosial pertama-tama mewajibkan negara untuk merumuskan dan *menetapkan hak-hak asasi manusia* yang telah diakui secara universal dan menjamin agar undang-undangnya dilaksanakan (the rule of law). Yang dimaksud bukan saja hak-hak asasi dalam bidang politik, melainkan juga dalam bidang-bidang ekonomi, sosial, pendidikan, kesehatan, perumahan dan lain sebagainya. Secara konkrit itu berarti bahwa dalam menyusun undang-undang di segala bidang harus diperhatikan tuntutan-tuntutan keadilan sosial di samping tuntutan-tuntutan lain. Sehubungan dengan itu kiranya dapat diambil alih dengan penyempurnaan di sana sini *Universal Declaration of Human Rights PBB (1948)*, yang merupakan kristalisasi kesadaran keadilan umat manusia dan dimaksud sebagai cita-cita hukum yang hendaknya dituangkan dalam undang-undang semua bangsa.

Dalam Deklarasi itu dinyatakan sebagai hak asasi manusia, hak atas hidup, kebebasan pribadi, keamanan pribadi, milik perorangan, nama baik, sandang pangan dan perumahan yang layak, pekerjaan dengan syarat-syarat kerja yang baik dan upah yang adil, pengajaran dan pendidikan, partisipasi dalam pemerintahan, peradilan yang adil

dapat dan lain sebagainya. Akan tetapi penetapannya perlu disesuaikan dengan semangat kekeluargaan, yang menempuh jalan tengah antara kedua aliran ekstrem, yaitu individualisme di satu pihak dan kolektivisme di lain pihak.<sup>1</sup>

Dalam rangka usaha memajukan kesejahteraan umum itu, keadilan sosial pertama-tama mewajibkan Negara RI untuk menegakkan hak-hak asasi yang telah ditetapkan dalam UUD 1945, yaitu "hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan" (pasal 27 ayat 2), hak atas "pengajaran" (pasal 31 ayat 1), hak rakyat bahwa "bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" (pasal 33 ayat 3), hak fakir miskin dan anak-anak yang terlantar untuk dipelihara oleh negara (pasal 34).

Secara istimewa keadilan sosial mewajibkan negara untuk mengerahkan dana dan tenaga yang tersedia dan dapat diperoleh untuk *memperluas kesempatan kerja* agar setiap warga negara yang mampu dan mau dapat bekerja secara produktif penuh, sebanyak mungkin sesuai dengan keinginan dan kecakapannya, dan mendapatkan penghasilan yang cukup untuk menjamin suatu kehidupan yang wajar bagi diri dan keluarga tanggungannya. Bagi kebanyakan orang pekerjaan serupa itu adalah satu-satunya sumber kesejahteraan mereka, sedangkan bagian yang sangat besar dari angkatan kerja Indonesia menganggur atau setengah menganggur dan oleh sebab itu hidup dalam keadaan serba kekurangan. Oleh sebab itu negara wajib memberikan prioritas tinggi kepada *penempatan penuh* (full employment) dan dalam rangka itu menyusun dan melaksanakan suatu strategi perluasan kesempatan kerja yang memadai.<sup>2</sup>

1 Mengenai hak-hak asasi antara lain lihat Kuntjoro Purbopranoto, *Hak-hak Asasi Manusia dan Pancasila* (Jakarta, 1969)

2 Hal ini berulang kali ditegaskan oleh Presiden Soeharto, antara lain dalam sambutanannya setelah Sembahyang 'Ied' di Masjid Istiqlal Jakarta, 27 Oktober 1973: "Kita harus memberantas kemiskinan itu langsung dari sumber dan akar-akarnya, baik kemiskinan lahir maupun kemiskinan rokhani. Dan satu-satunya jalan untuk itu adalah dengan melaksanakan pembangunan yang dapat memberantas sumber kemiskinan itu. Ini berarti kita laksanakan pembangunan yang dapat memberi kesempatan kerja pada setiap orang, pembangunan yang

Pada waktu yang sama negara wajib menjamin agar orang dapat bekerja dalam lingkungan yang sehat dan dengan syarat-syarat kerja yang baik serta mendapatkan *balas karya yang wajar*. Dengan maksud itu sistem penggajian yang berlaku sejauh ini harus diperbaiki. Paling tidak negara harus menetapkan *upah minimum* yang cukup untuk hidup, termasuk membayar sewa rumah, menyekolahkan anak-anak, memelihara kesehatan, dan memikirkan hari tua. Para pengusaha juga harus diwajibkan lebih memperhatikan kesejahteraan karyawan-karyawan mereka, termasuk perumahan, jaminan waktu sakit, hari tua dan lain sebagainya. Sebaiknya mereka diwajibkan menutup asuransi-asuransi dengan maksud itu.

Semuanya itu harus disertai usaha untuk *memperbaiki sistem harga* yang berlaku selama ini. Harus diusahakan agar harga-harga barang dan jasa seimbang satu sama lain, sehingga biaya hidup dan pendapatan rakyat banyak seimbang pula. Dengan maksud itu perlu ditetapkan suatu sistem harga yang menyeluruh, yang mencegah adanya perbedaan-perbedaan yang terlalu besar antara sektor-sektor dan terjadinya pemusatan kekayaan pada orang-orang atau golongan tertentu. Praktek-praktek liberal warisan jaman kolonial yang berlaku selama ini tetapi bertolak belakang dengan norma-norma Pancasila harus segera mungkin diakhiri. Misalnya dokter, pengacara, notaris dan lain sebagainya tidak boleh menetapkan tarif mereka semau mereka tanpa memperhatikan kemampuan rakyat banyak. Hanya dengan adanya sistem harga yang seimbang serupa itu semua lapisan masyarakat, khususnya yang lemah, dapat membeli barang-barang dan jasa-jasa keperluan hidup sehingga kesejahteraan benar-benar umum, artinya terjangkau oleh setiap dan semua warga masyarakat.

Selanjutnya keadilan sosial mewajibkan negara untuk menetapkan suatu sistem perpajakan yang di satu pihak mencegah pemusatan kekayaan di tangan sedikit orang dan di lain pihak meratakan beban sosial sesuai dengan kemampuan membayar masing-masing, sehingga perbedaan yang menyolok antara kaya dan miskin berkurang dan lambat laun lenyap. Sistem serupa itu ialah *sistem perpajakan progresif* di mana prosentase (rate) pajak meningkat dengan meningkatnya pendapatan.<sup>1</sup> Selain itu pajak-pajak langsung harus ditingkatkan

peranannya, sedangkan pajak-pajak tidak langsung dikurangi karena tidak membedakan antara kaya dan miskin, sehingga beban yang harus dipikul oleh lapisan-lapisan masyarakat yang kurang mampu relatif lebih besar.

Keadilan sosial juga mewajibkan negara untuk menyusun dan melaksanakan *program-program kesejahteraan sosial* yang dapat meratakan pendapatan dan mengurangi perbedaan pendapatan. Pelayanan-pelayanan sosial seperti fasilitas-fasilitas kesehatan, pendidikan, pengangkutan, dan perpanjangan pendapatan berupa jaminan-jaminan sosial dapat mengurangi kesulitan golongan-golongan pendapatan rendah, dan menjamin kesejahteraan minimum mereka. Program-program itu secara langsung meningkatkan pendapatan orang-orang tua, menganggur, cacat, korban kecelakaan atau bencana alam dan lain sebagainya, lagi pula meningkatkan konsumsi kelompok-kelompok yang berhak dengan memberikan sementara pelayanan secara cuma-cuma atau dengan biaya ringan.<sup>1</sup>

Dalam rangka itu Pemerintah sebaiknya menetapkan suatu *perundang-undangan jaminan sosial yang luas dan menyeluruh*. Terdapat banyak faktor mengapa orang-orang, bila tiada undang-undang, tidak memikirkan akibat-akibat keuangan hari tua, sakit, kecelakaan atau pengangguran, tetapi tidak dapat disangkal bahwa kebanyakan orang tidak melakukannya. Lewat undang-undang jaminan sosial Pemerintah memberikan dasar untuk subsistensi keuangan, dan bila orang menginginkan lebih banyak dan menikmati taraf hidup di atas taraf hidup minimum, dia harus mencapainya dengan usaha sendiri. Negara sebagai keseluruhan wajib menjamin kesejahteraan minimum para warganya dan oleh sebab itu harus memberikan perlindungan terhadap resiko-resiko yang tidak dapat dilawan oleh perorangan.<sup>2</sup>

Dapat dibedakan tiga teknik jaminan sosial, biarpun di banyak negara ketiga teknik itu tumpang tindih dan tidak jarang digunakan bersama-sama. Pertama, negara memberikan bantuan kepada yang membutuhkan. Kedua, negara mensubsidi dan mengatur organisasi-organisasi yang semula didirikan oleh kaum buruh atau oleh kaum buruh dan majikan mereka untuk menolong para anggotanya. Ketiga,



Pemerintah membentuk suatu sistem asuransi sosial wajib. Negara-negara semakin menggunakan teknik yang ketiga ini karena ternyata lebih efektif dan lebih murah.

## 5. NEGARA KESEJAHTERAAN PELAKSANAAN KEADILAN SOSIAL

Salah satu usaha besar dalam abad ke-20 yang sampai batas-batas tertentu berhasil melaksanakan keadilan sosial adalah pengembangan *negara kesejahteraan* (welfare state). Negara kesejahteraan ini adalah hasil pengambilalihan tanggung jawab bagi kesejahteraan dasar seluruh rakyat oleh masyarakat. Dia muncul pada waktu masyarakat atau kelompok-kelompok pengambil keputusan menjadi yakin bahwa kesejahteraan perorangan adalah terlalu penting untuk diserahkan kepada kebiasaan atau pengertian-pengertian swasta dan oleh sebab itu merupakan urusan masyarakat. Bantuan serupa itu dapat diberikan langsung kepada perorangan atau kepada kepentingan ekonomi yang menyangkut kesejahteraannya. Rubrik ini adalah baru, sehingga titik di mana suatu negara, dalam memperluas pelayanan-pelayanan sosial bagi para warganya, mendapat sebutan itu tidak pasti dan dapat diperdebatkan.

Asas-asas pokok negara kesejahteraan adalah: (1) bahwa setiap warga masyarakat, semata-mata karena dia manusia, berhak atas kesejahteraan dasar atau taraf hidup minimum; (2) bahwa masyarakat sebagai persatuan orang-orang bertanggung jawab atas taraf hidup minimum semua warganya; dan (3) bahwa penempatan penuh (full employment) harus ditempatkan di puncak tujuan-tujuan sosial yang harus didukung oleh kebijaksanaan Pemerintah. Dengan perkataan lain, dalam negara kesejahteraan penempatan penuh merupakan prioritas utama. Selama 80% sampai 90% penduduk tidak dapat menemukan penghidupan yang layak selain dengan mendapatkan suatu pekerjaan, maka kesempatan kerja merupakan salah satu hak asasi manusia.<sup>1</sup>

Mereka yang memperjuangkan negara kesejahteraan percaya bahwa kebijaksanaan penempatan penuh dapat dicapai tanpa

nasionalisasi perekonomian. Mereka yakin bahwa perekonomian bebas dapat dipertahankan dan diperkuat dengan tindakan-tindakan penempatan penuh tanpa melaksanakan nasionalisasi. Perpajakan yang disesuaikan dengan periode-periode kemakmuran dan depresi, tingkat-tingkat bunga yang ditentukan oleh Pemerintah sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan ekonomi, kebijaksanaan fiskal yang dirancang untuk meratakan pendapatan dan daya beli sesuai dengan kepentingan nasional, insentif-insentif investasi pada waktu bisnis mengendor, pekerjaan-pekerjaan umum untuk mengurangi pengangguran secara langsung, kredit Pemerintah untuk membangun atau membeli rumah, adalah beberapa di antara tindakan-tindakan yang dapat diambil oleh Pemerintah untuk memantapkan dan meratakan perekonomian tanpa mengubah fondasinya.

Di bidang *jaminan sosial* (social security), perlindungan terhadap bahaya-bahaya kekurangan, sakit, kecelakaan dan hari tua bukan saja diadakan dengan pertimbangan kemanusiaan, melainkan juga pertimbangan ekonomi. Tindakan-tindakan serupa itu memberikan kepada orang-orang daya beli minimum, yang diperlukan untuk memutar roda industri dalam waktu depresi maupun kemakmuran. *Tawar menawar kolektif* antara tenaga kerja dan majikan merupakan sumbangan lain menuju suatu perekonomian yang lebih mantap dan makmur, karena upah-upah yang lebih tinggi — asal didasarkan atas produktivitas yang lebih tinggi — menciptakan pasar yang lebih besar bagi hasil-hasil industri dan pertanian. Demikianpun suatu dukungan bagi pertanian, yang menjamin harga-harga dasar bagi hasil-hasilnya, bukan saja menguntungkan para petani, melainkan juga tenaga kerja dan pengusaha, karena industri yang makmur bergantung pada pertanian yang makmur.<sup>1</sup>

Menurut filsafat negara kesejahteraan kemiskinan dan ketergantungan akibat pengangguran massal bukan lagi dilihat sebagai bukti kegagalan pribadi. Terlepas dari mereka yang terganggu kemampuannya, kaum buruh yang terlalu kecil upahnya dan menganggur atau hanya kadang-kadang bekerja dianggap menjadi miskin bukan karena kesalahan mereka sendiri. Mereka adalah korban kekuatan-kekuatan buta di luar kekuasaan mereka. Di mana penawaran tenaga kerja selalu melebihi permintaan dan kesempatan tidak sama, orang hennendapat

bahwa pasar bebas dalam banyak kasus gagal memberikan imbalan sesuai dengan jasa. Dengan meningkatnya hasil industri modern, tersedia bagi semua orang, termasuk mereka yang terganggu fisik atau mentalnya, penghidupan yang memadai tanpa menghukum atau merusak secara tak 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, maka masyarakat harus menambahnya, bukan sebagai tindakan amal tetapi sebagai tuntutan keadilan sosial.<sup>1</sup>

Diakui bahwa kemalasan dan kekurangan tanggung jawab adalah umum, tetapi ini sebagian besar memerlukan pendekatan seorang dokter yang mengobati penyakit dan bukan hakim yang menghukum suatu kejahatan. Bahkan kejahatan itu sendiri sebagian besar lebih dilihat sebagai akibat disorganisasi pribadi dan sosial yang bisa disembuhkan daripada manifestasi dosa yang tidak dapat diberantas.

Akhirnya para pendukung negara kesejahteraan mengatakan bahwa harga kemiskinan dan pengangguran 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 soal biasa. Menurut mereka harapan-harapan serupa itu tidak bisa diabaikan tanpa membahayakan tata masyarakat demokrasi itu sendiri.<sup>2</sup>

Itulah orientasi umum dari negara kesejahteraan yang juga disebut negara pelayanan sosial. Akan tetapi negara kesejahteraan tidak dibawa secara lengkap dari cetak-cetak biru arsitek-arsitek sosial ke Inggris, Eropa Kotinental dan Amerika Serikat. Sejarahanya berbeda dari negara — ke negara.

Di Inggris 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 humanisasi sistem pabrik dan perlunakan ketentuan-ketentuan undang-undang fakir miskin tahun 1834 semakin tampak sebagai tambal sulam belaka. Esier-ijman-kemunusiaan yang lebih neka-terhadap-pen-

deritaan manusia daripada jaman-jaman sebelumnya telah menyingsing. Kaum buruh yang mendapat hak suara dan semakin baik organisasinya menuntut *pembaruan yang mendalam*. Akhirnya pada tahun 1905 Inggris, di bawah tekanan pengangguran dan kemiskinan yang luas, meninjau kembali pelaksanaan undang-undang fakir miskin tersebut secara menyeluruh. Komisi yang dibentuk dengan maksud itu terkenal karena laporan minoritas pimpinan Beatrice Webb. Antara lain laporan ini mengusulkan agar undang-undang fakir miskin itu dicabut dan diganti dengan suatu program asuransi sosial yang menyeluruh.<sup>1</sup> 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 sehingga menyajikan jaminan bagi seluruh rakyat "dari buaian sampai ke liang kubur". Kini suatu program jaminan sosial di Inggris, Australia dan Selandia Baru dianggap soal biasa oleh semua partai politik.<sup>2</sup>

Jerman telah lebih dahulu berhasil mengatasi akibat-akibat buruk revolusi industri. Suatu *sistem nasional asuransi sosial* ditetapkan pada 1880-an. Dengan tekad untuk melawan himbuan Marxisme dan dalam kesadaran bahwa suatu kelas buruh yang sehat dan puas akan memperkuat Jerman, Pemerintah Bismarck *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, negara-negara Skandinavia, Nederland dan akhirnya Perancis serta Italia menyusulnya.<sup>3</sup>

Di Amerika Serikat pengalaman depresi tahun 1930-an telah merongrong kepercayaan akan filsafat ekonomi liberal dan ketika perekonomian mencapai tahap di mana satu dari empat orang tenaga kerja menganggur, petani tidak dapat menjual hasil-hasilnya dengan harga yang wajar, semakin banyak perusahaan bangkrut atau tidak mampu membayar buruh mereka, Pemerintah menyadari bahwa harus dilakukan sesuatu.

1. Lihat Sidney Webb dan Beatrice Webb, Ed., *The Break-up of the Poor Law* (London, New

Dalam keadaan itu Presiden Roosevelt mulai masa jabatannya pertamanya pada tahun 1933 dengan melancarkan program *New Deal* untuk menghadapi masalah-masalah yang mendesak. Pada 12 Mei 1933 diundangkan *undang-undang penyesuaian pertanian* untuk menolong para petani dengan menaikkan harga-harga pertanian agar para petani dapat membeli barang-barang industri seperti pada tahun 1909-1914. Pada tahun 1936 undang-undang ini dinyatakan tidak konstitusional oleh Mahkamah Agung, tetapi kemudian Kongres menetapkan undang-undang konservasi tanah serta undang-undang alokasi domestik, dan pada tahun 1938 undang-undang penyesuaian pertanian yang baru. Tindakan-tindakan itu secara langsung melindungi kepentingan-kepentingan para petani dan memungkinkan mereka membeli barang-barang industri. Pada gilirannya ini ikut memutar roda industri.

Di banyak negara bantuan untuk para penganggur selama depresi dibayarkan secara tunai sebagai derma, tetapi Amerika Serikat menunjukkan lebih banyak pengertian untuk masalah-masalah kemanusiaan yang terlibat. Pada tahun 1935 Pemerintah Federal membentuk suatu badan, *World Progress Administration*, untuk memberikan *bantuan pekerjaan sebagai ganti derma*. Impak program ini sebagai keseluruhan sangat menguntungkan, bukan saja karena memberikan bantuan keuangan kepada mereka yang membutuhkannya, tetapi terutama juga karena membina harga diri dan kemanusiaan mereka yang dipekerjakan.

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

*Social Security Act* menetapkan *asuransi sosial hari tua tenaga kerja*. Tenaga kerja yang bersangkutan berhak atas pensiun pada waktu

kompensasi pengangguran, bantuan Pemerintah dan pelayanan-pelayanan welfare. Asumsinya ialah bahwa negara ikut bertanggung jawab untuk melindungi perorangan terhadap resiko hari tua, sakit, ditinggal mati, terganggu kemampuannya, menganggur dan miskin, karena keluarga, amal ataupun masyarakat setempat tidak mampu melakukannya sepenuhnya. Program jaminan sosial ini terutama dibiayai dengan pajak yang dibayar oleh buruh dan majikan dengan maksud itu, dan rakyat diperingatkan bahwa untuk mendapatkan jaminan sosial yang lebih tinggi orang harus bekerja lebih keras, menghasilkan lebih banyak, dan membayarnya sebelum kebutuhannya tiba.

Sokoguru yang ketiga adalah *Fair Labor Standards Act* tahun 1938 yang menetapkan *upah minimum* tenaga kerja. Undang-undang ini kemudian diperbaiki untuk mencakup hampir semua tenaga kerja dan meningkatkan upah minimum per jam. Pada tahun 1946 menyusul *Employment Act* yang merupakan sokoguru keempat negara kesejahteraan di Amerika Serikat. Dalam undang-undang ini ditegaskan: "Kebijaksanaan dan tanggung jawab Pemerintah Federal yang berlanjut adalah menggunakan segala sarana praktis untuk memajukan maksimum penempatan (employment), produksi dan daya beli, lagi pula mengkoordinasikan dan memanfaatkan segala rencana, fungsi dan sumber dayanya dengan maksud untuk menciptakan dan mempertahankan, dengan cara yang dirancang untuk membina dan memajukan usaha kompetitif bebas dan kesejahteraan umum, kondisi-kondisi di mana akan tersedia kesempatan-kesempatan kerja yang bermanfaat, termasuk usaha sendiri, untuk mereka yang mampu, mau dan mencari pekerjaan." Asumsi undang-undang ini adalah bahwa pengangguran massal dapat dan harus ditangkis dan bahwa hal ini menjadi tanggung jawab Pemerintah. Dia merupakan suatu komitmen Pemerintah yang penting.

Logika komitmen ini berarti bahwa diperlukan *kebijaksanaan fiskal dan moneter bagi penyehatan ekonomi* dan bahwa kebijaksanaan ini merupakan bagian integral program kesejahteraan. Maksimum penempatan harus diusahakan bersama-sama dengan maksimum produksi maupun daya beli. Produksi dan produktivitas harus ditingkatkan. Dalam pembagian kembali pendapatan inisiatif dan

Di bidang-bidang *perumahan, pendidikan dan kesehatan juga dicapai kemajuan-kemajuan* pada tahun-tahun 1918-1956. Dalam periode ini Pemerintah Federal menyediakan dana untuk riset dasar dan memberikan pinjaman-pinjaman, seperti dalam bidang perumahan dan pengembangan industri pada umumnya. Dalam pidato anggarannya pada 10 Januari 1949 Presiden Truman mendesak agar diciptakan suatu program kesehatan nasional yang menyeluruh atas dasar asuransi wajib. Mula-mula Kongres menolaknya dengan alasan bahwa program semacam itu akan menurunkan mutu perawatan medis, terlalu mahal dan menempatkan profesi medis di bawah birokrasi sentral. Namun sebagai hasil perdebatan yang berlangsung, timbul kesadaran akan adanya masalah itu dan jumlah lembaga asuransi kesehatan swasta meningkat. Pada tahun 1965 Kongres akhirnya menambahkan *perawatan medis dan rumah sakit* yang dikenal dengan nama *Medicare* pada *Social Security Act* tersebut. Program ini meliputi dua jenis: asuransi rumah sakit dan asuransi medis. Yang pertama bersifat fundamental dan dibiayai oleh majikan dan karyawan selama masa kerjanya. Asuransi medis adalah pelengkap dan membantu membayar rekening dokter dan lain-lain pelayanan yang di luar asuransi rumah sakit.<sup>1</sup>

Sebagai kesimpulan, tanpa mengubah bentuk dasar pemerintahan atau cara hidup, negara kesejahteraan di Inggris, Amerika Serikat dan lain-lain negara telah memperkuat demokrasi dengan meningkatkan keamanan, kebebasan dan harga diri warga negara. Negara kesejahteraan berhasil mengatasi ketegangan-ketegangan dan tekanan-tekanan dalam negeri tanpa perang saudara, kamp-kamp konsentrasi, kebencian dan pembunuhan-pembunuhan yang menandai rezim-rezim totaliter fasisme maupun komunisme. Tanda-tanda menunjukkan bahwa negara kesejahteraan akan bertahan dan menjadi *negara hari depan*, khususnya karena memadukan dua aspirasi manusia yang paling dalam, yaitu aspirasi kemerdekaan dan aspirasi persamaan.

Negara kesejahteraan juga merupakan cita-cita bangsa Indonesia. Menurut Pembukaan UUD 1945 Pemerintah juga ditugaskan "untuk memajukan kesejahteraan umum", khususnya "dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia." Telah diambil banyak tindakan untuk mewujudkannya, tetapi kita masih jauh dari cita-cita itu. Dengan demikian perjuangan negara kesejahteraan kita perlu