

Negara Kesejahteraan dan Masyarakat Kesejahteraan*

Kirdi DIPOYUDO

★ Suatu teori tentang negara kesejahteraan harus didasarkan atas pokok-pokok gagasan berikut: negara kesejahteraan dimaksud untuk *kesejahteraan seluruh masyarakat*; bukan saja memikirkan usaha meningkatkan taraf hidup mereka yang di bawah minimum nasional yang dapat diterima tetapi juga untuk mempertahankan atau memperbaiki keadaan mereka yang telah menikmati suatu gaya hidup yang baik; tidak mengakui adanya vested interests yang merintangai usaha untuk memaksimumkan kesejahteraan, baik penguasa, karyawan, distributor, konsumen, pemilik tanah, pembangun tanah, profesional dan investor maupun pembiaya (financiers). Kesejahteraan tidak terbatas ruang lingkupnya. Ia mencakup keadaan sosial dan ekonomi, keadaan kerja, balas karya, sifat dan lingkup pelayanan-pelayanan sosial, mutu lingkungan, fasilitas-fasilitas hiburan dan pengembangan kesenian. Di antara unsur-unsur esensialnya terdapat suatu *tingkat (tinggi kemerdekaan pribadi*, termasuk kebebasan menyatakan pendapat secara lisan dan dengan tulisan, kebebasan bergerak, suatu pemerintahan yang didasarkan atas *asas-asas demokrasi sosial*, dan perlindungan warga negara masing-masing terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh instansi-instansi pemerintah dan organisasi-organisasi lain.

Suatu negara kesejahteraan menuntut *diterimanya kekuasaan yang sah, dan kepatuhan pada hukum*. Ia menekankan kewajiban setiap pria dan wanita untuk melakukan *pekerjaan* yang dibayar atau sukarela sesuai kemampuan dan kecakapannya. Semua lapisan masyarakat harus bersedia mempertimbangkan pembenaran rasional dan penyesuaian standar balas karya yang berlaku serta pembagian kekayaan yang berlaku. Sengketa-sengketa industri harus

diselesaikan secara damai tanpa mengganggu ekonomi, lewat perundingan atau pengadilan yang tidak memihak.

Hak warga negara atas manfaat-manfaat negara kesejahteraan harus disertai *kewajiban-kewajiban* yang korelatif. Perlunya hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang komplementer khususnya di bidang pekerjaan, hukum dan tertib, dan pelayanan-pelayanan sosial.

Lingkungan adalah suatu segi esensial kesejahteraan. Perbaikannya harus diberi prioritas tinggi dalam alokasi sumber-sumber daya baik oleh instansi pemerintah maupun usaha-usaha swasta. Orang-orang, perusahaan-perusahaan atau instansi-instansi pemerintah yang merusak lingkungan dengan segala bentuk polusi harus dipaksa bertanggung jawab lewat sanksi-sanksi ekonomi, atau jika sanksi-sanksi ini tidak efektif, diberlakukan tindakan-tindakan sipil atau hukuman kriminal. Keindahan harus dilindungi dengan undang-undang.

Negara kesejahteraan mewajibkan diri untuk secara terus-menerus memperbaiki pelayanan-pelayanan sosial mengenai lingkup, sifat memadainya dan mutu. Ia tidak menganut dogma umum manapun mengenai pemeriksaan pencarian atau membebani konsumen, tetapi menerapkan asas manapun yang kiranya bisa mendatangkan hasil-hasil yang paling efektif dalam setiap pelayanan.

Taraf hidup dalam suatu negara kesejahteraan harus dinilai dari segi mutu lingkungan, nikmat yang disediakan oleh pelayanan-pelayanan sosial, tingkat pendapatan dan pembagian kekayaan, kepuasan atau ketidakpuasan kerja, waktu senggang dan hiburan, kesehatan, pendidikan, perumahan dan kriteria-kriteria serupa. Konsep kesejahteraan yang menyeluruh akan dibuat untuk lebih dapat dimengerti dengan kualifikasi komponen-komponen itu sedapat mungkin.

Adanya rasa persaudaraan dan semangat umum dalam masyarakat merupakan suatu kebutuhan pokok negara kesejahteraan. Ini khususnya relevan dalam bidang hubungan rasial, diskriminasi seks, penyelesaian perselisihan-perselisihan industri, dan hubungan di tempat kerja.

Kebijaksanaan pendidikan dan latihan harus dirancang dan diperiksa dalam akibatnya atas orang-orang yang luar biasa bakatnya maupun dalam pengaruhnya atas mereka yang berkemampuan rata-rata.

Suatu filafet yang berakar pada dalil-dalil itu boleh jadi bukan sama un

setiap orang. Ia akan meningkatkan prestasi, dan taraf hidup, serta memperbaiki mutu hidup dalam masyarakat kita secara mengagumkan.

Biarpun banyak masalah sulit belum diselesaikan dan tingkat sengketa meningkat, etika negara kesejahteraan menempatkan banyak tekanan atas *penikmatan penuh* seperti atas *penempatan penuh* (full employment). "Dalam arti tertentu," tulis Profesor Piet Thoenes dari Institut Studi Sosial di Den Haag, "apa yang menjadikan negara kesejahteraan suatu masyarakat yang begitu menyenangkan adalah tekanan atas hidup yang enak. Mendapat banyak penghasilan sudah barang tentu masih sangat penting, tetapi semakin banyak 'berkebun' (gardening) dalam kehidupan sehari-hari. 'Berkebun' di sini berarti memusatkan perhatian pada hal-hal pribadi dalam lingkungan dekat anda. Lebih sedikit perhatian untuk urusan-urusan umum skala besar jangka panjang; lebih banyak waktu untuk hobbi, koleksi, persahabatan dan cinta kasih."¹ Pada hematnya sikap ini sebagian adalah suatu reaksi terhadap apa yang terjadi di dunia sekitar kita. Di dunia itu terdapat lebih banyak birokrasi, kontak-kontak impersonal, lebih banyak rasionalisasi dalam suatu masyarakat pangkat-pangkat, sertifikat kecakapan, fungsi-fungsi dan administrasi.

Hanya terdapat sedikit keterlibatan dalam semuanya itu dari mayoritas rakyat, yang merasa bahwa mereka tidak dapat berbuat banyak untuk mempengaruhi jalannya kejadian-kejadian dan berpendapat bahwa sebaiknya urusan-urusan umum itu diserahkan kepada instansi-instansi resmi. "Suatu konsekuensi logis adalah apati politik yang tersebar luas," tulis pengamat yang tajam ini. Bahkan di negeri-negeri dengan partai-partai politik yang kurang anomal daripada Belanda, perhatian politik menyusut. Hampir secara umum dirasakan bahwa politik adalah usang, sisa dari suatu generasi yang belum mengetahui bahwa kekuasaan-kekuasaan yang sebenarnya tidak dapat dikuasai oleh parlemen.² Sikap mental ini terdapat di Inggris maupun di Belanda.

Ia adalah suatu sikap mental yang tidak sehat, karena tidak berasal dari apati kepuasan tetapi dari skeptisisme mengenai politik, mengenai kemampuan sistem pemerintahan dan kemampuan partai-partai politik untuk menangani masalah-masalah aktual, dan mengenai relevansi politik partai untuk soal-soal yang terutama dipikirkan oleh banyak orang.

Berkurangnya perhatian warga negara untuk urusan-urusan umum dan rasa keterlibatan dalam politik banyak dipengaruhi oleh *trend sentralisasi*

¹"The Provos of Holland," dalam *Delta* (Autumn 1967), hal. 83.

yang kuat yang terjadi pada dasawarsa-dasawarsa terakhir. Di bidang pemerintahan hal itu membawa ke hegemoni pemerintah, munculnya departemen-departemen raksasa, industri-industri yang dinasionalisasi yang beroperasi pada suatu skala proporsi yang besar dan tidak dikenal sebelumnya. Juga ke kemunduran dalam kekuasaan dan kebebasan instansi-instansi setempat. Di bidang ekonomi trend serupa itu bisa ditemukan dalam merger-merger serta pengambil-alihan perusahaan-perusahaan komersial yang menghasilkan amalgasi satuan-satuan terpisah, menjadi perusahaan-perusahaan yang semakin besar; dengan satu dewan direktur yang menggantikan beberapa dewan. Muncul perusahaan-perusahaan multinasional yang kegiatannya meliputi beragam komoditi di semakin banyak negara; serikat-serikat buruh, asosiasi buruh dan badan-badan profesi yang lebih banyak beroperasi di tingkat nasional dan bahkan internasional daripada di tingkat lokal.

Masyarakat kesejahteraan harus waspada terhadap *pemusatan kekuasaan yang berlebihan di tangan pemerintah pusat*, perusahaan-perusahaan negara dan usaha-usaha komersial negara, karena hal itu menciptakan suatu perasaan ketidakmampuan dan keterasingan di benak warga negara biasa, yang menyebabkan mereka berhenti mengidentifikasi diri dengan jalannya urusan-urusan umum karena mereka merasa tidak mampu melakukan pengaruh efektif apapun.

Persepsi meningkatnya ketakacuhan, skeptisisme dan penarikan ini mendasari tuntutan-tuntutan akan dan janji-janji *partisipasi*, yang telah menjadi salah satu kata kunci dalam diskusi sekarang ini. Sejauh ini tidak dicapai banyak kemajuan dalam menjelaskan bagaimana hal itu bisa menjadi unsur penting dalam panggung politik dan administrasi kontemporer. Tidak pada tempatnya untuk menyelidiki sebabnya secara terinci di sini, dan saya hanya memikirkan untuk menekankan arti pentingnya dalam negara kesejahteraan.

Sentralisasi sering dimasukkan dalam administrasi publik oleh politisi yang marah untuk memperbaiki laporan ketidakadilan akibat penyediaan suatu pelayanan yang tidak sama di bagian-bagian negeri yang berlainan. Kendati pemindahan kekuasaan, perbedaan-perbedaan besar biasanya bertahan dengan sedikit perubahan. Tetapi pemindahan hak dari suatu masyarakat lokal untuk menentukan kebijaksanaan-kebijaksanaannya sendiri bisa mengurangi kesejahteraan.

Sejauh ini negara kesejahteraan adalah suatu negara sentralisasi, tetapi hal ini tidak boleh dianggap sebagai suatu syarat yang perlu atau biasa. Gunnar Myrdal dengan tegas menegaskan "solusinya negara demokrasi desentralisasi

nyeluruh yang semakin efektif yang diambil untuk seluruh masyarakat nasional, para warga negara itu sendiri memikul semakin banyak tanggung jawab untuk mengorganisasi pekerjaan dan kehidupan mereka lewat kerja sama dan tawar-menawar lokal dan sektoral dengan campur tangan langsung negara yang minimum."³ Resep ini cocok sepenuhnya dengan keyakinan saya dan bisa dilaksanakan.

Kesejahteraan bukan hanya terletak dalam produksi pemerintah atau pelayanan-pelayanan yang diberikannya, tetapi juga dalam *pelaksanaan proses pemerintahan*. Mereka yang paling bersemangat untuk mengurangi ketidak-samaan sosial dan ekonomi antara kelas-kelas dan orang-orang seringkali adalah mereka yang paling getol untuk memusatkan kekuasaan di tangan menteri-menteri dan birokrasi terpusat, dan secara demikian meningkatkan ketidak-samaan politik dan administratif dalam negeri. Ini bukanlah cara untuk membangun suatu masyarakat kesejahteraan. *Kesejahteraan tanpa kebebasan tidak dapat diwujudkan* seperti juga *kebebasan tanpa kesejahteraan*. Negara kesejahteraan harus mencakup sebanyak mungkin kebebasan maupun kesejahteraan. Ini hanya bisa dicapai kalau kita cukup jeli untuk melihat adanya kaitan antara kedua unsur pokok masyarakat yang baik itu. Ini berlaku bukan saja untuk perorangan melainkan juga untuk lembaga-lembaga. Kebebasan individual sekarang ini di Inggris dalam bahaya erosi sehingga telah tiba saatnya untuk menetapkan suatu undang-undang mengenai hak-hak sipil dasar.

Saya katakan dalam buku ini bahwa kita tidak dapat mempunyai suatu negara kesejahteraan yang sungguh-sungguh tanpa suatu masyarakat kesejahteraan sebagai imbangannya; bahwa masing-masing melengkapi yang lain; dan bahwa sejauh ini kita hanya mencapai suatu keberhasilan terbatas dalam membangun suatu negara kesejahteraan karena terdapat begitu banyak unsur dalam masyarakat dan kebijaksanaan-kebijaksanaan kita yang bertentangan dengan tujuan itu.

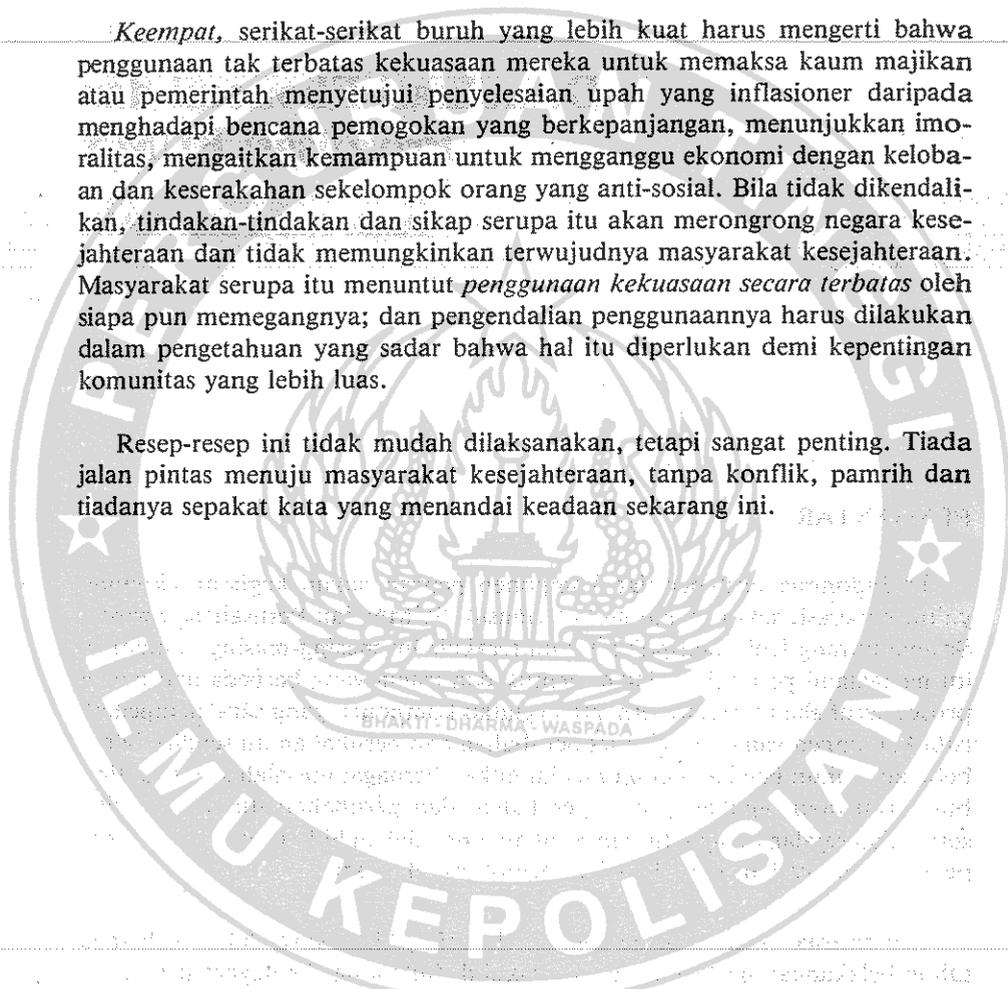
Perubahan-perubahan yang paling kita perlukan dewasa ini untuk menjadi suatu masyarakat kesejahteraan adalah seperti berikut. *Pertama*, setiap orang harus mengerti dan menerima *kewajiban-kewajiban* yang harus melengkapi hak-hak yang dinikmatinya dalam negara kesejahteraan. Ini terutama berlaku untuk kewajiban bekerja, tidak mengganggu ekonomi, mempertahankan pelayanan-pelayanan umum yang pokok dan industri-industri yang dinasionalisasi, memanfaatkan sepenuhnya pendidikan yang disediakan oleh pemerintah, menjunjung tinggi hukum dan membantu menegakkan ketertiban.

Kedua, setiap orang harus berusaha menjamin agar mereka yang bicara atas nama suatu organisasi tempat dia menjadi anggota dapat pula *mewakili pandangan-pandangannya*. Dalam serikat-serikat buruh dan perhimpunan-perhimpunan mahasiswa kelompok-kelompok kecil kaum militan, sering dipilih oleh sebagian kecil anggotanya melaksanakan kekuasaan atau pengaruh yang besar atas nama seluruh organisasi, biarpun mayoritas anggota tidak sependapat dan sering berbeda pendapat dengan mereka. Luasnya perwakilan yang salah ini terungkap secara dramatis dalam referendum mengenai Pasar Bersama, ketika mayoritas besar pemilih memberikan suara mereka menentang oposisi melawan Inggris tetap dalam MEE oleh komite eksekutif serikat-serikat buruh, TUC, Komite Eksekutif Nasional Partai Buruh dan Konferensi Tahunan Partai Buruh. Kesempatan untuk berbeda pendapat secara formal lewat suatu pemungutan suara rahasia jarang terjadi, tetapi kesempatan untuk memprotes, menolak atau menentang usul-usul yang ekstrem dan mengacaukan, untuk menunjukkan sifat tidak mewakili mereka yang disebut wakil, hampir selalu ada. Kesempatan ini jarang digunakan oleh mayoritas akibat kekurangan keberanian dan rasa loyalitas yang salah. Suatu masyarakat kesejahteraan menuntut *keberanian moral untuk berbeda pendapat* dalam keadaan serupa itu.

Ketiga, sementara kebijaksanaan tradisional di Inggris perlu ditinjau kembali. Sebuah klise yang masih beredar ialah bahwa di Uni Soviet dan negara komunis di Eropa Timur lainnya berpegangan bahwa individu adalah untuk negara sedangkan dalam peradaban Barat, negara adalah untuk individu. Suatu pertanyaan yang lebih relevan ialah apakah berbagai jenis organisasi pemerintah di Inggris ditujukan demi keuntungan bangsa, atau negara, atau para warganya, atau organisasi-organisasi itu sendiri dan mereka yang mengelolanya. Ini berlaku untuk sementara perusahaan komersial yang besar, serikat buruh, organisasi profesi, dan bahkan sementara organisasi amal. Jawabannya adalah jelas dalam hal suatu lembaga seperti National Trust, yang mengabdikan kepada kepentingan bangsa dalam menyelamatkan warisan kebudayaan nasional secara menyolok dan unik. Dapatkah hal itu dikatakan mengenai National Council for Civil Liberties, atau Lord's Day Observance Society, atau serikat-serikat buruh yang kebijaksanaan-kebijaksanaan restriktifnya mengakibatkan terlalu banyak tenaga dalam produksi televisi atau industri surat kabar? Sebelum Perang Dunia II sementara ahli filsafat politik terkemuka seperti Harold Laski dan G.D.H. Cole adalah pluralis karena mereka takut dan tidak senang dengan negara yang mahakuasa. Kini pluralisme mengambil-alih pimpinan ekonomi dan pelayanan-pelayanan sosial, dan mengancam kekuasaan parlemen. Kendali yang paling efektif untuk kekuasaan lembaga-lembaga nonpemerintah yang telah menjadi pusat-pusat kekuasaan

Keempat, serikat-serikat buruh yang lebih kuat harus mengerti bahwa penggunaan tak terbatas kekuasaan mereka untuk memaksa kaum majikan atau pemerintah menyetujui penyelesaian upah yang inflasioner daripada menghadapi bencana pemogokan yang berkepanjangan, menunjukkan imoralitas, mengaitkan kemampuan untuk mengganggu ekonomi dengan keloban dan keserakahan sekelompok orang yang anti-sosial. Bila tidak dikendalikan, tindakan-tindakan dan sikap serupa itu akan merongrong negara kesejahteraan dan tidak memungkinkan terwujudnya masyarakat kesejahteraan. Masyarakat serupa itu menuntut *penggunaan kekuasaan secara terbatas* oleh siapa pun memegangnya; dan pengendalian penggunaannya harus dilakukan dalam pengetahuan yang sadar bahwa hal itu diperlukan demi kepentingan komunitas yang lebih luas.

Resep-resep ini tidak mudah dilaksanakan, tetapi sangat penting. Tiada jalan pintas menuju masyarakat kesejahteraan, tanpa konflik, pamrih dan tiadanya sepakat kata yang menandai keadaan sekarang ini.



BHAKTI - DHARMA - WASPADA

ILMU KEPOLISIAN