

EKSKLUSI SOSIAL: PERSPEKTIF BARU UNTUK MEMAHAMI DEPRIVASI DAN KEMISKINAN

Rusydi Syahra¹

Abstract

This article is a brief account on the introduction and development of the concept of social exclusion in the intellectual discourse and national policy, primarily in the western countries. The concept, which is multidimensional in nature, is a new paradigm that seeks to explain deprivation and poverty in the light of asymmetric relations between the exclusive groups who command a variety of resources and the ones who are made disadvantageous. The concept, first introduced in France in 1974 to explain the erosion of solidarity among the French society, has since been adopted in many western countries and developing countries alike, to explain the causes social discontents of the excluded. Despite its relatively successful application as policy guidelines to minimize deprivation in many European countries, the concept has not yet been widely known in Indonesia. While, many forms of social exclusion have been part of social and cultural life in the archipelago since the historical past, in fact, the concept of social exclusion as a scientific approach has not been instrumental in explaining factors leading to the disadvantages and impoverishment of the deprivative groups. While another concept, social capital, has entered intellectual discourse since many years and has been used by many international assistance agencies as an approach in their development programs and projects, only a limited number of scientific papers on social exclusion have been found to address this issue,

Keywords: Social exclusion, paradigm, deprivation, poverty, social capital

¹Pensiunan peneliti pada Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB-LIPI). Penulis berterima kasih atas saran dan masukan berharga yang telah disampaikan oleh Dr. Iwan Gardono Sudjatmiko untuk penyempurnaan tulisan ini. Email: rusydisyahra@ymail.com

Pendahuluan

Marjinalisasi dan kemiskinan telah lama menjadi perhatian dan sorotan banyak kalangan di Indonesia. Mulai dari kalangan akademisi yang menggunakan kedua konsep sebagai topik penelitian, para pengamat sosial yang cenderung menyorotinya sebagai kondisi kehidupan masyarakat yang cenderung semakin memprihatinkan, sampai pada para pekerja LSM yang menjadikannya sebagai obyek advokasi dan pemberdayaan. Tetapi yang lebih penting dari itu adalah pemerintah dan para pejabat pun telah menjadikannya selama puluhan tahun sebagai dalih untuk mendapat bantuan proyek dan program.

Hampir tidak terhitung banyak dan ragam proyek dan program yang telah dan sedang dilaksanakan untuk mengentaskan kemiskinan masyarakat yang bermukim di wilayah perdesaan maupun perkotaan, dengan sumber pembiayaan dalam negeri maupun dari pinjaman luar negeri. Sebut saja sekarang misalnya, Program Keluarga Harapan (PKH) yang didanai dengan pinjaman dari Asia Development Bank (ADB), Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) – yang sebelumnya dari tahun 2000 sampai 2005 bernama Program Pengembangan Kecamatan (PPK) (Edstrom, 2002) – dengan bantuan pinjaman dari Bank Dunia, serta banyak proyek bantuan untuk masyarakat miskin lainnya yang didanai dengan anggaran APBN, seperti bantuan langsung tunai (BLT) yang hanya diberikan secara insidental ketika kampanye pemilihan presiden sedang berjalan.

Walaupun sejak beberapa dasawarsa yang lalu hingga sekarang sudah banyak proyek dan program untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dilaksanakan, pengentasan kemiskinan masih tetap menjadi salah satu agenda utama dalam pembangunan. Dilihat dari indeks pembangunan manusia (IPM) atau (*Human Development Index, HDI*), misalnya, Indonesia masih berada pada peringkat yang jauh di bawah negara jiran sesama anggota ASEAN. Seperti dilaporkan Parray (2008) pencapaian Indonesia untuk GDP maupun indeks harapan hidup masih rendah, hanya indeks pendidikannya berada pada level yang hampir sama dengan Malaysia. Menurut laporan tahunan UNDP tahun 2010 tentang pembangunan manusia IPM Malaysia berada pada peringkat 57, sementara Indonesia pada waktu yang sama berada pada peringkat yang jauh lebih rendah, yakni 107.

Mahbub ul Haq, seorang ekonom muda Pakistan yang visioner, memperkenalkan konsep pembangunan manusia dua puluh tahun silam

(1990), dan mengecam penggunaan GDP sebagai satu-satunya ukuran tingkat kemajuan pembangunan ekonomi sebuah negara, karena GDP samasekali tidak mencerminkan pemerataan kesejahteraan. Sebagai gantinya ia mengusulkan penggunaan indeks pembangunan manusia (HDI). Secara singkat tingkat kesejahteraan menurut HDI dilihat melalui tiga komponen, yakni (1) Usia yang panjang dan hidup yang sehat, diukur dari angka harapan hidup, (2) Akses terhadap pengetahuan, yang diukur dengan lama rata-rata pendidikan yang diperoleh, dan (3) Standar kehidupan ekonomi yang layak yang diukur dengan GNI per kapita. Sejak tahun 1990 konsep Haq tentang HDI secara resmi diadopsi UNDP sebagai dasar penyusunan laporan tahunan tentang ukuran keberhasilan pembangunan hampir semua negara di dunia. Diakui dalam laporan tahunan UNDP tahun 2010, Indeks Pembangunan Manusia merupakan unsur strategis dalam pendekatan baru terhadap pembangunan, yang sebelumnya hanya menekankan tingkat pencapaian di bidang ekonomi yang diukur dengan GDP. Sebagai pengukuran komposit pencapaian di bidang kesehatan, pendidikan dan penghasilan, IPM memberi penilaian yang lebih lengkap pada tingkat kemajuan dibandingkan dengan hanya menggunakan ukuran penghasilan semata (UNDP, 2010).

Namun, dalam kasus Indonesia, yang menjadi pertanyaan kemudian adalah kendala-kendala apa saja yang harus diatasi sehingga indeks pembangunan manusia itu dapat ditingkatkan menjadi lebih baik. Dengan kata lain, faktor-faktor apa saja yang menyebabkan, penghasilan dan daya beli, kualitas kesehatan, pendidikan dan pelayanan publik bagi masyarakat luas tidak bisa meningkat seperti yang diharapkan². Atau dengan menggunakan jargon politik yang sudah klise mengapa “masyarakat yang adil dan makmur” yang telah menjadi

²Menurut Todman (2004) beberapa faktor yang menyebabkan kebijakan mengurangi kemiskinan tidak efektif adalah keterbatasan konseptualisasi mengenai apa yang disebut miskin dan faktor-faktor yang menjadi penyebabnya. Masalahnya adalah, sementara penghasilan rendah jelas merupakan salah satu unsur yang penting, asal mula dan ukuran ketidakberuntungan (*disadvantage*), dalam analisis tentang kemiskinan hubungannya dengan ketidakberuntungan tidak dibuat begitu erat dibandingkan dengan penggunaannya yang tersirat untuk mengukur ketidakberuntungan sendiri. Buktinya, literatur yang ada penuh dengan fakta yang memperlihatkan bahwa kemiskinan bukan menjadi ukuran yang lengkap, bahkan adakalanya tidak akurat sebagai proksi ketidakberuntungan.

cita-cita sejak kemerdekaan diproklamirkan tidak kunjung tercapai? Sementara negara lain di Asia, seperti Korea Selatan, yang sama terbelakangnya dengan Indonesia pada tahun 1960an, sekarang telah berhasil menjadi salah satu negara industri terkemuka di dunia. Menurut laporan UNDP pada tahun 2009 Korea Selatan yang menduduki peringkat ke 26 dalam urutan HDI, pada tahun 2010 telah melakukan lompatan yang spektakuler dengan menduduki urutan ke 12, hanya satu tingkat di bawah Jepang.

Tentu tidak semudah membalik telapak tangan untuk memberikan solusi bagi mengatasi masalah yang sangat kompleks ini. Pemikiran developmentalisme yang selama ini memberi penekanan utama pada pembangunan berdasarkan ukuran kesejahteraan ekonomi dan fisik, yang merupakan *mainstream* dalam penyusunan dan implementasi kebijakan pembangunan nasional, ternyata tidak mampu mengatasi berbagai persoalan yang kemudian muncul dan menjadi penghambat utama bagi tercapainya tujuan pembangunan itu sendiri: membangun manusia seutuhnya dan seluruh masyarakat Indonesia, seperti yang dulu pernah dicanangkan pemerintah Orde Baru. Dengan mengikuti pemberitaan di media massa sejak beberapa tahun terakhir dapat diketahui makin banyak warga masyarakat yang merasa terdeprivasi dalam berbagai bidang kehidupan, seperti lapangan pekerjaan, pendidikan, pelayanan kesehatan, lahan tempat tinggal dan usaha ekonomi, serta hak-hak asasi lainnya.

Sebagai alternatif bagi pendekatan *mainstream* yang melihat kemiskinan dari sudut pandang ekonomi, seperti yang diperkenalkan Mahbub ul Haq, maka sejak dua dekade terakhir semakin banyak pemikir sosial yang meyakini bahwa eksklusi sosial yang terjadi sebagai akibat hubungan sosial yang asimetris dan tidak didasarkan pada kesetaraan merupakan konsep yang dapat dijadikan pijakan bagi memahami proses terjadinya deprivasi dan pemiskinan kelompok-kelompok masyarakat tertentu di banyak negara, baik di Perancis sebagai tempat awal munculnya konsep tersebut maupun di negara-negara industri maju dan negara-negara berkembang. Tulisan ini, yang merupakan tinjauan singkat dari sejumlah literatur terpilih, mencoba memberikan gambaran tentang muncul dan berkembangnya penggunaan konsep eksklusi sosial sebagai perspektif baru untuk memahami berbagai penyebab terjadinya deprivasi dan kemiskinan, yang lebih menempatkan fokus perhatian pada permasalahan yang muncul sebagai akibat hubungan antar kelompok sosial yang tidak setara. Selain itu

akan dilihat kaitan hubungan konsep eksklusivitas sosial dengan modal sosial, sebuah konsep lainnya yang diyakini dapat digunakan untuk mempercepat peningkatan keberhasilan pembangunan ekonomi masyarakat luas. Bagian akhir tulisan menyajikan secara singkat sejauh mana konsep ini telah digunakan untuk menelaah kesenjangan sosial di Indonesia.

Awal Kemunculan dan Perkembangan Konsep Eksklusivitas Sosial

Rene Lenoir, Sekretaris Negara untuk Urusan Aksi Sosial pada Pemerintah Perancis pada tahun 1970an, mungkin tidak pernah membayangkan bahwa keprihatinannya tentang marginalisasi yang dialami beberapa kelompok masyarakat dari arus utama (*mainstream*) kehidupan bangsa Perancis, seperti yang dituangkan dalam sebuah buku berjudul *L'exclus: Un Français sur Dix* (1974) mampu membuka cakrawala pemikiran banyak pemikir sosial dalam melihat - bukan masalah kemiskinan sebagai kondisi sosial - tetapi faktor-faktor yang memberi kontribusi terhadap proses terjadinya deprivasi dan kemiskinan. Pemikiran Lenoir tersebut kemudian telah mendorong banyak pemikir sosial dari berbagai negara untuk melakukan pengkajian tentang proses terjadinya deprivasi dan kemiskinan melalui perspektif eksklusivitas sosial. Beberapa di antaranya yang terkenal dan tulisannya kemudian juga menjadi acuan utama adalah seperti Hilary Silver (1995), Amartya Sen (2000), dan Arjan de Haan (2001). Badan-badan internasional seperti ILO dan UNDP juga telah mengadopsi konsep eksklusivitas sosial untuk memahami proses deprivasi dan kemiskinan masyarakat di berbagai negara (ILO, 1995). Bahkan pada tahun 1997 pemerintahan Partai Buruh di Inggris di bawah Perdana Menteri Tony Blair juga telah menggunakan konsep eksklusivitas sosial dalam menyusun kebijakan untuk mengatasi masalah deprivasi dalam masyarakat Inggris, dengan membentuk Unit Eksklusivitas Sosial di kantor Perdana Menteri sebagai badan pengelola. Blair menggambarkan eksklusivitas sosial “secara luas mencakup orang-orang yang tidak memiliki kemampuan, baik materil maupun moril untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial, ekonomi, politik dan kultural” (kutipan dalam Lund, 2002).

Dapat dikatakan bahwa konsep Lenoir tentang eksklusivitas sosial telah menjadi sebuah paradigma yang memberikan kerangka berpikir lebih komprehensif untuk memahami deprivasi dan kemiskinan pada banyak kelompok dalam masyarakat. Sebagai sebuah payung besar untuk memahami kedua masalah tersebut konsep eksklusivitas sosial

memang bisa mencakup semua elemen masyarakat yang mengalami deprivasi. Lenoir sendiri menyatakan bahwa satu di antara sepuluh orang Perancis (*un Français sur dix*) mengalami eksklusi sosial. Dalam kelompok ini termasuk orang-orang cacat fisik dan mental, orang-orang yang berkeinginan bunuh diri, orang tua jompo, anak-anak salah perlakuan (*abused*), pengguna narkoba, anak-anak nakal, orangtua tunggal, keluarga bermasalah, kaum marjinal, orang-orang asosial, serta orang-orang lainnya yang tidak diterima dalam pergaulan masyarakat yang normal (dikutip dalam Silver, 1995),

Istilah “eksklusi sosial” begitu mempesona, tetapi juga sekaligus bermakna ganda, multidimensi dan memiliki kaitan luas, sehingga setiap orang dari latar belakang ekonomi, sosial, politik dan budaya yang berbeda bisa mendefinisikannya secara berbeda pula. Akan tetapi kesulitan mendefinisikannya dan kenyataan bahwa adanya definisi yang fleksibel dalam konteks sosial, budaya, politik dan ekonomi yang berbeda malahan bisa dianggap sebagai peluang yang menguntungkan dalam penggunaan sebuah teori. Wacana eksklusi bisa digunakan sebagai jendela melalui mana orang bisa melihat hubungan antara budaya politik dan masalah kemiskinan yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. Dengan menggunakan perspektif ini pengertian yang beragam dari konsep tersebut tidaklah menimbulkan masalah, tetapi justru merupakan sifat yang inheren dari sebuah konsep yang berada dalam tahap perkembangan, dalam arti tidak dapat dihindari bahwa penggunaan mana yang benar akan mengundang perselisihan tanpa akhir (Silver, 1995).

Munculnya pemikiran tentang eksklusi sosial juga tidak terlepas dari menurunnya kemampuan dan peran negara dalam menjamin kesejahteraan warganya. Seperti dikatakan Silver (1995) sejak pertengahan tahun 1970an negara-negara maju yang menganut sistem demokrasi kapitalis telah mengalami perubahan ekonomi secara mendasar. Salah satu akibat dari perubahan ini adalah munculnya berbagai masalah sosial baru yang menggugat asumsi dasar negara-negara barat sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*) (Silver, 1995; Lund, 2002). Pola peningkatan karir, struktur hubungan keluarga dan standar kehidupan yang selama ini bisa terjamin kepastiannya sekarang sudah tidak dapat dipertahankan lagi. Semakin banyak orang yang mengalami perasaan tidak aman dan menjadi tergantung pada program perlindungan sosial yang tidak pasti atau bahkan tanpa penjaminan sosial sama sekali (Silver, 1995).

Wacana eksklusif dengan cepat mendapat respon positif di banyak negara terutama di Eropa Barat dan Amerika Serikat (Silver dan Miller, 2003). Pada tahun 1989, misalnya, Dewan Menteri-menteri Sosial Komunitas Eropa meluluskan sebuah resolusi untuk memperkuat integrasi dan solidaritas Eropa dengan memerangi “eksklusi sosial” Mukaddimah Kesepakatan Komunitas Eropa tentang Hak-hak Asasi Masyarakat juga mencantumkan kalimat yang berbunyi “adalah penting untuk memerangi eksklusif sosial dan diskriminasi, termasuk diskriminasi berdasarkan ras, warna kulit dan agama”. Buku Putih Komisi Eropa tentang Pertumbuhan, Daya Saing dan Lapangan Kerja, menganjurkan perang melawan eksklusif dan kemiskinan yang telah merendahkan martabat manusia dan memecah belah masyarakat. Negara-negara Jerman, Denmark, Portugal dan Italia, terlebih Perancis dan Belgia, telah memiliki lembaga khusus untuk membahas masalah eksklusif sosial dan mengambil langkah-langkah untuk mengatasinya. Bahkan Presiden Amerika Serikat, Bill Clinton, pernah mengangkat wacana eksklusif dalam sebuah ceramah tentang masalah perkotaan pada akhir tahun 1993, dengan mengatakan bahwa “sekarang yang jadi masalah bukan lagi kelas bawah tetapi kelas luar (*outer class*)” (dikutip dalam Silver, 1995).

Eksklusif Sosial dan Deprivasi

Seperti telah dikatakan konsep eksklusif sosial memiliki cakupan luas, sehingga setiap orang dari negara yang berbeda bisa mendefinisikannya secara berbeda pula. Sebagai sebuah konsep yang bercakupan luas eksklusif sosial memiliki enam ciri utama: multidimensional, dinamis, relatif, hubungan sosial yang retak, adanya hambatan dalam mengakses sumberdaya komunal dan pembatasan partisipasi dalam kelembagaan (Todman, 2004). Namun demikian, secara singkat semua definisi itu dapat dirangkum sebagai terbaginya masyarakat ke dalam dua kelompok berdasarkan penguasaan sumberdaya. Kelompok pertama adalah yang memiliki atau menguasai akses dan peluang untuk menguasai sumberdaya, ekonomi, politik, kultural dan lain-lain yang merupakan hajat hidup manusia pada umumnya, sementara kelompok kedua terdiri dari beberapa kelompok lain yang tidak memiliki akses terhadap sumber-sumberdaya tersebut karena akses tersebut dimonopoli atau ditutup oleh kelompok pertama.

Di kalangan masyarakat Eropa eksklusif sosial didefinisikan sebagai runtuhnya ikatan sosial, suatu proses yang ditandai dengan

menurunnya partisipasi, akses dan solidaritas antara sesama warga masyarakat. Pada tingkat komunitas eksklusi sosial mencerminkan lemahnya kohesi dan integrasi sosial, sementara pada tingkat individu konsep ini mencerminkan ketidakmampuan seseorang untuk berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan sosial dan ketidakmampuan untuk membina hubungan sosial yang bermakna (Silver dan Miller, 2002). Sementara itu, Sen (2000) mengatakan terlebih dahulu harus dipahami bahwa gagasan eksklusi sosial memiliki hubungan konseptual dengan pengertian deprivasi dan kemiskinan yang ditemukan dalam banyak literatur yang sudah ada sebelumnya. Selain itu, menurut Sen, untuk dapat mengapresiasi sepenuhnya kontribusi sejumlah pemikiran yang telah diberikan tentang eksklusi sosial maka perlu menempatkannya dalam konteks gagasan yang sudah lama ada tentang kemiskinan sebagai deprivasi kemampuan (*capability deprivation*).

Cara lain untuk memahami eksklusi sosial adalah dengan membedakan antara sumber dan target eksklusi. Kategori dan kelompok sosial tertentu, seperti kelompok minoritas, misalnya, berpotensi sebagai target eksklusi, sementara kelompok lain dengan segala kelebihan yang dimilikinya memiliki kemampuan besar mengeksklusikan atau menginklusi orang atau kelompok lain, dan tindakan itu harus dilakukan untuk mempertahankan keberadaan dan keutuhan kelompok tersebut. Individu-individu cenderung merupakan sasaran empuk untuk dieksklusi, terutama apabila dianggap *mbalelo* oleh kelompoknya. Selain itu juga diartikan sebagai orang-orang yang diputus hubungannya dengan sebuah kelompok, apakah karena ketahuan menjadi anggota kelompok lain atau karena ada hal yang dianggap tidak beres dalam diri mereka (Abrams, Hogg, dan Marques, 2005).

Untuk dapat melihat manfaat gagasan tentang eksklusi sosial perlu ditelaah secara cermat apakah ada cara pandang baru yang ditawarkan konsep ini. Menurut Sen ada beberapa pertanyaan yang perlu diajukan sehubungan dengan hal ini. Pertama, sejauh mana konsep eksklusi sosial menyumbang pada pemahaman kita tentang hakekat kemiskinan? Kedua, apakah konsep ini bisa membantu untuk mengidentifikasi berbagai penyebab kemiskinan yang selama ini tidak terpikirkan? Ketiga, apakah konsep ini bisa memperkaya pemikiran kita dalam menyusun kebijakan dan tindakan untuk menghapuskan kemiskinan? Terakhir, apakah cara kita memahami kemiskinan akan berbeda bila tidak menggunakan konsep ini samasekali, sehingga

kebijakan yang dibuat untuk mengatasi kemiskinan juga berbeda? (Sen, 2000).

Sebagai jawaban singkat atas pertanyaan-pertanyaan di atas dapat dikatakan bahwa konsep eksklusi sosial tidaklah menggambarkan sebuah kenyataan baru dan bahkan juga bukan satu-satunya konsep yang radikal dan inovatif untuk menggambarkan deprivasi. Bahkan Sen sendiri yang mencoba memahami konsep eksklusi sosial melalui perspektif sejarah, mengatakan bahwa lebih dua abad sebelumnya Adam Smith dalam bukunya *The Wealth of Nations* (1776) sebenarnya telah menggambarkan sebuah fenomena sosial dalam masyarakat Inggris pada zamannya yang mencerminkan eksklusi, dengan menggunakan ungkapan seperti “ketidakmampuan untuk tampil di depan publik tanpa rasa malu”, atau dengan ungkapan yang lebih umum “kesulitan yang dialami seseorang yang terdeprivasi untuk ambil bagian dalam kehidupan komunitasnya” (Sen, 2000).

Kalau demikian halnya, di mana letak kelebihan konsep eksklusi sosial ini? Keunggulan konsep ini pada dasarnya terletak pada perhatian yang difokuskan pada aspek-aspek sentral deprivasi, yakni deprivasi sebagai fenomena multidimensi, dan deprivasi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari hubungan sosial. Konsep eksklusi sosial meletakkan dasar yang kokoh bagi pemahaman deprivasi yang telah menjadi obyek analisis ilmu sosial selama ini (de Haan, 2001). Francis (seperti dikutip Rawal, 2008) mengatakan bahwa kekuatan eksklusi sosial sebagai konsep terletak pada kemampuan untuk menangkap ciri yang multifaset dari deprivasi sosial, terutama pada aspek-aspek kelembagaan dan kultural. Selain itu, menurut Francis, berbeda dengan konsep kemiskinan yang hanya memfokuskan perhatian pada deprivasi di bidang ekonomi, konsep eksklusi sosial menyoroti deprivasi dalam berbagai bidang kehidupan, dimana kemiskinan adalah hanya salah satu aspek di antaranya. Kerangka eksklusi sosial memperlihatkan pergeseran analisis dari yang semata-mata masalah kekurangan sumberdaya dan distribusi yang tidak merata kepada analisis relasional yang mempertimbangkan relasi kekuasaan dan proses marjinalisasi kelompok yang tereksklusi. Sementara wacana kemiskinan terutama hanya memberi perhatian pada persoalan kelas dan distribusi, wacana eksklusi sosial mengaitkan masalah kelas dengan aspek sosio-kultural dari marjinalisasi (Barata, 2000).

Eksklusi dalam bidang apa saja yang dapat dilihat melalui kerangka konsep eksklusi sosial akan dibahas kemudian. Sebelumnya, untuk lebih memberikan pemahaman tentang konsep eksklusi sosial yang bersifat multidimensional ini Silver (1995) mengajukan tiga cara pandang atau paradigma yang berbeda, sebagai rangkuman hasil pengkajian literatur yang komprehensif tentang bagaimana konsep tersebut diberi makna dan diaplikasikan di negara-negara Eropa Barat dan Amerika.

Tiga Paradigma Eksklusi Sosial

Seperti telah disebut di atas konsep eksklusi sosial bersifat multidimensional. Ketika pertama kali diperkenalkan Lenoir, ia hanya ingin menggambarkan ketimpangan dalam masyarakat Perancis, dimana banyak kelompok yang termarginalisasi dan kondisi kehidupan mereka tidak mendapat perhatian karena solidaritas yang menjadi salah satu ciri budaya bangsa Perancis telah mengalami erosi. Tetapi ketika diadopsi di negara-negara di Eropa Barat dan Amerika, konsep eksklusi sosial mengalami perluasan makna, diberi interpretasi sesuai dengan kondisi ekonomi, sosial dan kultural dari masing-masing negara. Silver (1994) yang melakukan telaah terhadap sejumlah literatur tentang bagaimana para pakar menafsirkan maupun pemerintah menerapkan konsep itu di negara masing-masing, sampai pada kesimpulan bahwa telah terjadi perluasan makna eksklusi sosial dari konsep aslinya tentang solidaritas. Ia merumuskan perkembangan makna eksklusi sosial dalam tiga cara pandang atau paradigma, yakni (1) paradigma solidaritas yang sesuai dengan makna asalnya dalam konteks sosial dan budaya masyarakat Perancis, (2) paradigma spesialisasi, pemaknaan yang muncul dari konteks paham liberalisme di Inggris dan Amerika, dan (3) paradigma monopoli, yang merupakan interpretasi golongan kiri di Eropa, yang memandang eksklusi sebagai konsekuensi adanya monopoli kelompok (Silver, 1994; Silver, 1995).

1. Solidaritas

Silver menyatakan bahwa dalam masyarakat Perancis eksklusi berarti terputusnya ikatan sosial antara individu dalam masyarakat yang disebut sebagai solidaritas sosial. Solidaritas sosial dalam pengertian ini tidaklah merupakan ikatan saling ketergantungan dan perasaan menjadi bagian dari suatu komunal yang menuntut pemenuhan kewajiban dari setiap individu. Setiap individu tidaklah memiliki kewajiban

menanggung beban seperti partisipan sebuah komunal, yang terikat dalam kehidupan persaudaraan. Oleh karena itu diperlukan lembaga penengah yang disebut negara yang dapat mengikat setiap warganegara agar memiliki loyalitas dalam kehidupan bersama. Dengan demikian, pendekatan solidaritas meletakkan penekanan utama pada bagaimana negara bisa berperan mengatasi perbedaan kultural atau moral yang menjadi pembatas antar kelompok sehingga kehidupan masyarakat bisa menjadi lebih kohesif.

Eksklusi, sebagaimana halnya penyimpangan atau anomie, menurut Silver (1995), merupakan faktor disintegrasi yang dapat mengancam kohesi sosial³. Kebalikan dari eksklusi adalah “integrasi”, yakni asimilasi dengan budaya yang dominan. Paradigma solidaritas ini terutama didasarkan pada berbagai pemikiran dalam disiplin ilmu antropologi, sosiologi, etnografi dan ilmu budaya pada umumnya, yang memfokuskan perhatian pada eksklusi sebagai bagian yang inheren dalam solidaritas bangsa, ras, kelompok etnik, dan lokalitas serta ikatan-ikatan kultural dan primordial yang menjadi pembatas antar kelompok. Tetapi dalam aplikasinya kemudian menjadi jauh lebih luas daripada sekedar analisis hubungan antar warga, konflik antar etnik, perilaku menyimpang dan anomie, menjadi pembahasan mengenai budaya kemiskinan, pengangguran yang berlarut-larut dan kecenderungan ke arah spesialisasi yang fleksibel dalam kebijakan ekonomi.

2. Spesialisasi

Dalam wacana liberalisme di Inggris dan Amerika Serikat, eksklusi dianggap sebagai konsekuensi dari spesialisasi, yakni diferensiasi sosial, pembagian kerja secara ekonomi dan pemisahan ruang tempat tinggal. Dalam pandangan ini individu-individu menjadi berbeda karena meningkatnya spesialisasi dalam lapangan kerja dan berbeda menurut kelompok sosial. Walaupun penyebabnya tidak

³Atteslander (1995) dalam salah satu proposisinya tentang proses perubahan sosial mengatakan bahwa “yang mengguncang kestabilan kehidupan kolektif bukanlah perubahan sosial itu sendiri tetapi akselerasi yang berlangsung sangat cepat sebagai akibat proses pembangunan yang hendak menjangkau segala sesuatu yang jauh berbeda dengan keadaan sebelumnya. Ketidakmampuan mengikuti kecepatan perubahan itulah yang menciptakan kondisi anomie yang membawa akibat ambruknya keteraturan dalam kehidupan masyarakat”.

terletak pada pilihan individual tetapi juga struktur yang terbentuk oleh para individu yang bekerjasama dan berkompetisi dan pasar, berbagai asosiasi dan sebagainya, tetapi pada dasarnya metode pendekatannya adalah individualistik. Dengan demikian dalam wacana ini tatanan sosial, seperti ekonomi dan politik, dianggap sebagai jaringan antara individu-individu yang otonom dengan berbagai kepentingan pribadi dan motivasi masing-masing.

Model kewarganegaraan liberal menekankan pertukaran kontraktual berbagai hak dan kewajiban dan pemisahan lingkungan hidup. Dengan demikian eksklusivitas dianggap sebagai pemisahan lingkungan sosial yang tidak sempurna, penerapan berbagai aturan yang tidak sesuai pada lingkungan tertentu, atau adanya hambatan dalam kebebasan bergerak dan pertukaran antar lingkungan. Karena diakuinya keberadaan lingkungan sosial yang terpisah, bisa menjadi penyebab eksklusivitas dan dimensinya bisa beragam. Individu yang sama tidaklah tereksklusivitas dari setiap lingkungan, dan lingkungan sosial dan kategorinya juga tidaklah bersifat hirarkis dalam hal sumberdaya atau nilai.

Dikatakan oleh Silver selanjutnya, spesialisasi bisa melindungi kebebasan dan efektif selama para individu yang tereksklusivitas memperoleh hak untuk bergerak melewati pembatas kelompok. Kebebasan memilih bagi individu yang didasarkan pada nilai-nilai personal dan motif-motif psikologis untuk terlibat dalam hubungan sosial harus memberikan kemungkinan terjadinya integrasi sosial melalui afiliasi dan kesetiaan dengan mengatasi sekatan kelompok. Sejauh sekatan kelompok menghambat kebebasan individu untuk berpartisipasi dalam pertukaran sosial, maka eksklusivitas dapat diartikan sebagai semacam bentuk diskriminasi. Akan tetapi perlindungan negara atas hak-hak individu dan kelompok serta persaingan pasar dapat mencegah terjadinya eksklusivitas semacam ini. Dalam ilmu sosial individualisme liberal eksklusivitas sosial sering tercermin dalam metodologi yang menganggap keanggotaan kelompok sebagai atribut individu, Hal ini mendasari ekonomi neo-klasik, teori pluralisme politik teori-teori pilihan rasional dan publik, dan sosiologi “*mainstream*”. Paradigma spesialisasi ini mendasari dua aliran pemikiran: libertarian atau neo-liberalisme dan liberalisme sosial atau komunitarian.

3. Monopoli

Paradigma ketiga yang, menurut Silver, berpengaruh di kalangan aliran kiri Eropa, melihat eksklusif sebagai konsekuensi dari terbentuknya monopoli kelompok. Dipengaruhi oleh pemikiran Weber, dan juga sedikit dari Karl Marx, paradigma ini menganggap pengaturan sosial bersifat koersif, yang dipaksakan melalui seperangkat hubungan kekuasaan hirarkis. Dalam teori sosial demokratik atau teori konflik ini, eksklusif bermula pada hubungan antar kelas, status dan kekuasaan, yang mengabdikan pada kepentingan kelompok eksklusif. Paradigma ini mendapat ilham utama dari karya Max Weber, yang menganggap batas kelompok, yakni “status” sebagai sumber dominasi yang secara potensial tidak tergantung pada kelas sosial. Paradigma ini menganggap bahwa ketimpangan penguasaan atas sumberdaya yang semakin mendorong monopoli kelompok dapat dikurangi dengan kewargan sosial demokratis yang bersifat inklusif.

Kelompok-kelompok status merupakan manifestasi dari hubungan kekuasaan, yang menuntut penghargaan masyarakat melalui kesadaran, dan memiliki pola konsumsi dan gaya hidup sendiri. Materi, hukum dan berbagai bentuk monopoli lainnya menjaga eksklusifitas kelompok status. Kelas sosial bisa menjadi kelompok status sejauh kelas ini bisa mengeksklusif mereka yang tidak mempunyai dalam persaingan memperoleh berbagai sumberdaya yang berharga. Seperti dinyatakan dalam salah satu tesis Weber yang terkenal, walaupun penutupan sosial oleh kelompok status menciptakan monopoli, yang berakibat ketidaksamaan, tetapi tidak dengan sendirinya berarti bahwa setiap kelas sosial adalah kelompok status. Mereka yang tidak secara langsung melakukan pertukaran di pasar, bisa memiliki kekuatan untuk menentukan persyaratan bagi pertukaran itu, yakni melalui monopoli. Istilah penutupan, menurut Weber, adalah proses subordinasi dengan mana suatu kelompok memonopoli semua kelebihan dalam berbagai hal dengan menutup semua peluang untuk memperoleh bagian sumberdaya bagi orang-orang luar yang dianggap rendah atau tidak layak mendapatkannya. Segala ciri yang kelihatan, seperti ras, bahasa, asal usul sosial, agama, tidak memiliki ijazah, dapat digunakan untuk menyatakan pesaing sebagai orang luar.

Dengan membatasi akses terhadap semua peluang dan sumberdaya, penutupan memungkinkan kelompok status memaksimalkan perolehan. Kelompok orang dalam (*insiders*) memiliki kesamaan budaya

dan identitas, yang merupakan norma-norma yang melegitimasi eksklusif. Penutupan sosial bisa menyebabkan pihak yang tereksklusif bereaksi dan menentang eksklusif. Dengan demikian, ketika salah satu kelompok tereksklusif ini berhasil mendobrak hak-hak istimewa kelompok dalam (*ingroup*) mereka juga akan membuat pembatas baru sedemikian rupa untuk menutup peluang bagi kelompok lain yang lebih lemah dari mereka. Dapat dikatakan bahwa paradigma monopoli menganggap bahwa suatu masyarakat – bagaimanapun tertutupnya – tidak bisa mengeksklusifkan setiap orang dan dalam segala hal. Penutupan sosial hanya akan berhasil apabila keunggulan pranata sosial dan budaya yang dimiliki kelompok dalam bukan saja menciptakan pembatas yang menutup pintu bagi orang lain di luar keinginannya, tetapi juga jika berhasil mempertajam ketidakadilan. Mereka yang berada dalam kelompok eksklusif akan dapat menikmati monopoli atas sumberdaya yang langka, sementara pada waktu bersamaan mereka juga mendominasi orang-orang yang tereksklusif.

Ketiga paradigma eksklusif sosial yang telah dirumuskan Silver seperti dipaparkan secara singkat di atas menunjukkan adanya pengelompokan masyarakat menjadi dua kelompok yang tidak bersifat permanen. Pertama kelompok yang menganggap diri sebagai orang-orang dalam (*insiders*), yakni mereka yang dengan segala kekuasaan yang dimiliki bisa menguasai berbagai sumberdaya, dan bisa mengeksklusifkan individu atau kelompok lain (*outsiders*). Kedua, kelompok orang-orang yang tereksklusif, yang merasa terdeprivasi karena tidak ikut menikmati peluang dan keuntungan dalam berbagai bidang kehidupan yang mereka anggap juga berhak mendapatkannya. Tetapi ketika terjadi perubahan sosial, politik dan ekonomi yang mampu menggoyang keamanan, kelompok pertama yang bersifat eksklusif ini bisa ditembus. Sebagian orang yang sebelumnya tereksklusif bisa masuk ke dalam kelompok-kelompok eksklusif yang sudah ada, atau membentuk kelompok eksklusif yang baru dengan mengeksklusifkan orang-orang yang sebelumnya berada dalam kelompok yang sama, terutama apabila sumberdaya yang diperebutkan langka. Demikianlah, munculnya kelompok baru yang mengeksklusifkan orang-orang atau kelompok lain yang sebelumnya berada pada kelompok yang sama-sama mengalami deprivasi.

Bentuk-bentuk Eksklusi Sosial

Secara teori, sulit dipisahkan antara pengertian deprivasi dan eksklusi sosial. Keduanya merupakan konsep multidimensi, yang memfokuskan pada kemampuan atau ketidakmampuan individu-individu untuk berperan sepenuhnya dalam kehidupan komunitas atau masyarakat. Dalam praktek deprivasi dihubungkan dengan penekanan yang lebih terbatas pada standar kehidupan dan penghasilan atau sumberdaya material yang memainkan peranan penting dan menentukan dalam kehidupan. Sementara eksklusi sosial dikaitkan dengan fokus yang lebih luas yang menekankan pentingnya aspek-aspek hubungan dalam berbagai bidang kehidupan: sosial, kultural atau politik, serta distribusi barang atau materi (Rodgers, 1995).

Rodgers selanjutnya mengatakan bahwa di negara-negara maju seperti di Eropa, ada tiga tipe eksklusi yang semakin menjadi perhatian publik, yakni eksklusi dari pasaran kerja karena semakin sulitnya mendapat pekerjaan bagi pencari yang baru, yang tercermin dari meningkatnya jumlah pengangguran jangka panjang, eksklusi dari kerja permanen karena telah diganti dengan hubungan kerja paruh waktu (*part-time*), dan eksklusi dari tempat tinggal yang layak. Dalam masyarakat berpenghasilan rendah ketiga jenis eksklusi ini bukan saja paling banyak dijumpai, tetapi juga bervariasi. Secara lebih rinci Rodgers menguraikan enam bidang kehidupan dari mana individu-individu atau suatu kelompok tereksklusi, sebagai berikut.

1. Eksklusi dari Barang dan Jasa

Kemiskinan biasanya dilihat dari rendahnya tingkat konsumsi, dan diukur dalam hubungannya dengan sejumlah barang dan jasa, termasuk yang tersedia melalui pelayanan publik, seperti pendidikan dan pemeliharaan kesehatan. Dalam kerangka ini, eksklusi dari konsumsi secara sepintas memang merupakan akibat rendahnya daya beli, tetapi juga harus dilihat lebih jauh berbagai penyebab rendahnya daya beli untuk menemukan mekanisme utama eksklusi. Namun demikian, beberapa jenis konsumsi memang dapat dianggap secara langsung mencerminkan adanya eksklusi. Peningkatan konsumsi massal secara mencolok di antara segolongan kecil orang kaya jelas memperkuat perasaan tereksklusi pada kelompok-kelompok lainnya sekalipun angka kemiskinan absolut tidak meningkat. Kondisi perumahan juga bisa menjadi bagian langsung dari eksklusi, apabila

sekumpulan orang miskin tinggal berdesakan di suatu kawasan tanpa sanitasi, air bersih, penerangan listrik yang cukup, lahan rekreasi yang memadai, dan tanpa berbagai jenis pelayanan lainnya, seperti pendidikan dan kesehatan. Eksklusi dari pelayanan publik seringkali juga merupakan masalah yang berkaitan dengan lokasi. Pelayanan dengan mudah tersedia bagi orang-orang yang mengetahui atau yang punya koneksi untuk dapat mengaksesnya. Dalam banyak jenis pelayanan publik keterbatasan kemampuan keuangan juga merupakan hambatan. Contoh yang jelas ditemukan dalam bidang pelayanan pendidikan, yang sekalipun terbuka untuk siapa saja, tetapi penghasilan yang tidak memadai cenderung mengeksklusi anak-anak dari keluarga miskin untuk bersekolah.

2. Eksklusi dari Pasar Kerja

Pemahaman tentang berbagai proses eksklusi sosial dapat dilakukan melalui pemahaman tentang mekanisme yang berlaku dalam pasaran kerja. Untuk sebagian besar rumah tangga, terutama rumah tangga miskin, pendapatan dari kerja merupakan sumber penghasilan utama. Pekerjaan memberi legitimasi sosial serta akses terhadap pendapatan. Sebaliknya, pengangguran, kerja serabutan yang tidak menentu tidak menjamin adanya pendapatan dan penghargaan dari masyarakat. Pengangguran terbuka semakin menjadi faktor penentu yang mengeksklusikan orang muda, bukan saja dari pekerjaan dan penghasilan, tetapi juga dari identitas sosial. Perjuangan untuk memperebutkan sumberdaya yang terbatas semakin keras. Sementara para politisi terus menyerukan solidaritas dan kerukunan, segmentasi dalam sistem ekonomi, dan pembatas yang diciptakan untuk melindungi sumber-sumber kehidupan, menunjukkan bahwa paradigma monopoli seperti disebutkan Silver di atas semakin jelas berlaku dimana-mana.

Eksklusi dari pasaran kerja bisa dikaitkan dengan meningkatnya kekerasan dan rasa tidak aman, dengan munculnya berbagai upaya memperoleh penghasilan yang minim, serta munculnya gejala anomie dan perasaan tidak berdaya pada individu. Sebagian dampak eksklusi ini bisa kelihatan, seperti adanya anak-anak muda yang bergerombol di jalan-jalan pada siang hari, tetapi lebih banyak lagi yang tersembunyi di dalam rumah, seperti banyak perempuan yang tidak bisa memasuki lapangan kerja.

Pengangguran terbuka bukan saja berarti eksklusi dari pasaran kerja, tetapi juga bisa berarti eksklusi di dalam pasaran kerja sendiri. Pada satu pihak ada pekerjaan yang mudah dimasuki, tetapi bayaran murah dan tidak aman – dan di sinilah berkumpul orang-orang miskin - , pada pihak lain ada pekerjaan dengan kondisi kerja yang bagus serta memberikan jaminan yang baik tetapi sulit diakses. Hal ini menyiratkan adanya tingkatan eksklusi yang berbeda, Pada satu pihak ada pasaran kerja yang mudah dimasuki seseorang tapi dengan kondisi yang tidak layak, pada pihak lain orang yang sama terekklusi dari lapangan kerja yang baik. Segmentasi lapangan kerja cenderung dibangun menurut kelompok-kelompok yang dapat diidentifikasi (jender, ras, dan kebangsaan), sehingga dengan demikian eksklusi dari sumber penghidupan terkait dengan bentuk-bentuk eksklusi sosial lainnya.

3. Eksklusi dari Lahan

Eksklusi dari lahan merupakan masalah kritis di banyak negara berkembang, dan berkaitan erat dengan kemiskinan dan ketidakamanan. Lahan atau tanah bukan saja sebagai sumber penghidupan tetapi dalam arti luas juga merupakan sumber integrasi. Hubungan antara eksklusi dan akses pada tanah bahkan ditemukan juga pada lingkungan dengan tanah yang luas. Salah satu penyebab adalah menurunnya lahan produktif yang tersedia bagi sejumlah besar penduduk perdesaan, baik karena menurunnya kesuburan atau karena kepemilikan lahan berpindah ke tangan sejumlah kecil individu atau perusahaan. Intervensi pemerintah seringkali bukannya mengurangi eksklusi malahan semakin menambahnya karena dalam pelaksanaan intervensi yang dilakukan bahkan semakin menggusur penduduk setempat demi kepentingan para pengusaha hutan atau pengembangan lokasi wisata.

4. Eksklusi dari Rasa Aman

Keamanan memiliki beragam dimensi. Pertama adalah keamanan secara fisik, dalam arti keselamatan, atau kebebasan dari risiko terkena kekerasan fisik, serta kebebasan dari ketidakamanan lingkungan. Kedua, keamanan yang berkaitan dengan penghidupan. Ketidakamanan dalam penghidupan berkaitan erat dengan eksklusi dari lahan dan pasaran kerja seperti disebut di atas, lebih difokuskan pada risiko, yakni risiko kehilangan tanah atau pekerjaan, serta kesulitan untuk menemukan sumber penghasilan yang lain. Di negara-negara maju yang menerapkan sistem keamanan sosial komprehensif,

tunjangan pengangguran dan program bantuan sosial merupakan jaring pengaman. Meskipun sistem jaminan sosial seperti ini tidak terdapat di negara-negara berkembang, ada mekanisme untuk saling membantu pada tingkat komunitas atau keluarga besar, seperti arisan. Ketiga, keamanan yang berkaitan dengan perlindungan terhadap kejadian yang tak terduga, seperti kecelakaan, kesehatan yang memburuk dan bahkan kematian.

5. Eksklusi dari Hak Asasi

Salah satu keuntungan dari konsep eksklusi sosial adalah kerangka cakupannya yang tidak hanya terbatas pada masalah kesejahteraan, tetapi juga sekaligus masalah hak asasi. Walaupun pencapaian tingkat kehidupan yang memadai di bidang kesehatan dan kesejahteraan sudah tercantum dalam Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia, dalam prakteknya biasanya standar konsumsi yang tidak memadai dianalisis dengan menggunakan istilah-istilah kesejahteraan.. Namun memang masuk akal untuk menghubungkan kedua perspektif ini, karena pemenuhan hak-hak asasi manusia tertentu merupakan prakondisi untuk mengatasi eksklusi di bidang ekonomi. Dapat dikatakan bahwa hak asasi berupa kebebasan untuk berserikat dan mengeluarkan pendapat merupakan basis yang penting dalam melakukan mobilisasi dan berorganisasi, yang pada gilirannya merupakan prakondisi untuk menghapuskan bentuk-bentuk eksklusi lainnya. Dengan demikian, bilamana terjadi persaingan kepentingan dalam perjuangan melawan eksklusi, misalnya, maka kesetaraan di mata hukum merupakan senjata ampuh di tangan pihak yang lemah.

Hubungan sebaliknya juga bisa terjadi, karena eksklusi sosial dan ekonomi juga menghalangi diperolehnya hak-hak asasi yang lain. Kebutuhan yang sangat mendesak bisa memaksa orang meninggalkan hak-hak atas perlindungan hukum atau kebebasan berserikat. Tereksklusinya kelompok minoritas dari partisipasi penuh dalam kegiatan ekonomi bisa menyebabkan mereka rawan dieksploitasi dan menghilangkan kemampuan mereka untuk mempertahankan aset dan hak-hak asasi mereka. Eksklusi-eksklusi ini saling bergantung dengan eksklusi lain yang lebih bersifat ekonomi. Misalnya, tergusurnya sekelompok orang dari lahan bisa diawali dengan proses yang membatasi mereka memperoleh hak-hak lainnya, seperti hak untuk pelayanan publik: penerangan listrik, air bersih, akses jalan dan lain-lain.

6. Eksklusi dari Strategi Pembangunan Ekonomi

Suatu aspek utama dari analisis eksklusi adalah gagasan bahwa eksklusi melekat pada bagaimana masyarakat berfungsi. Dengan demikian perbedaan dalam jalan pembangunan, kebijakan ekonomi makro dan strategi penyesuaian struktural yang ditempuh mengimplikasikan perbedaan pola-pola yang juga berbeda dalam eksklusi sosial. Pertumbuhan agregat ekonomi yang sama pada dua negara bisa membawa kepada pola-pola yang samasekali berbeda dalam ketidakmerataan penghasilan, serta pola-pola yang samasekali berbeda dalam distribusi manfaat dari pertumbuhan. Dalam hal ini penting artinya peranan lembaga-lembaga yang menjembatani perbedaan dalam pembangunan ekonomi dan sosial. Lembaga-lembaga ini bisa mengeksklusi atau sebaliknya menginklusi, memberi keuntungan hanya beberapa sektor atau kelompok tertentu, atau membagi keuntungan pada kelompok yang lebih luas.

Penerapan cara berpikir seperti di atas ditemukan pada analisis biaya-biaya sosial dari penyesuaian struktural. Berkurangnya peran negara dan restrukturasi sistem produksi untuk beradaptasi dengan ekonomi yang lebih berorientasi pasar dan eksternal telah memunculkan pola-pola inklusi dan eksklusi yang baru, yang jelas terlihat dalam hak-hak masyarakat atas lapangan pekerjaan atau bidang-bidang pekerjaan terbaik yang tersedia di pasaran kerja. Dengan menganalisis pola eksklusi sebagai hasil dari interaksi antara mekanisme ekonomi dan kelembagaan bisa memberikan kontribusi yang signifikan bagi upaya merancang strategi penyesuaian yang lebih bersifat inklusif daripada yang berlaku selama ini.

Eksklusi Sosial dan Modal Sosial

Pada masa dan lingkungan tertentu berlaku paradigma yang merupakan arus utama (*mainstream*) pemikiran ilmiah, sampai pada waktunya digantikan oleh paradigma lain yang dianggap lebih unggul dan mengatasi kelemahan paradigma yang ada sebelumnya. Paradigma baru dianggap lebih mampu menjelaskan berbagai fenomena perubahan yang sedang berlangsung. Revolusi pemikiran yang mengawali munculnya paradigma baru ini terjadi ketika paradigma lama tidak memiliki instrumen yang sesuai untuk menjelaskan perubahan yang terjadi. Dituntun oleh paradigma baru, para ilmuwan menciptakan berbagai instrumen untuk menjelaskan banyak gejala perubahan yang

tidak terlihat oleh instrumen dari paradigma sebelumnya (Kuhn, 1962). Dapat dikatakan bahwa eksklusi sosial dan modal sosial merupakan dua paradigma yang muncul dan memiliki pengaruh luas pada waktu yang bersamaan. Kedua paradigma ini mengatasi beberapa kelemahan dari paradigma sebelumnya yang terlalu memfokuskan upaya untuk mengatasi marginalisasi dan kemiskinan melalui pendekatan ilmu ekonomi. Eksklusi sosial dan modal sosial merupakan dua konsep paling menonjol yang memberikan kerangka bagi mengkaji ulang hubungan antara ekonomi dan masyarakat di tengah-tengah perubahan sosial yang berlangsung cepat. Kedua paradigma dapat berjalan secara bersamaan karena masing-masing memiliki wilayah pengaruh yang berbeda. Eksklusi sosial merupakan konsep yang lebih menonjol dalam wacana perdebatan di Eropa dan Amerika Latin, sementara konsep modal sosial merupakan konsep yang lebih populer di Amerika Serikat dan negara-negara berkembang pada umumnya (Daly dan Silver, 2008)

Eksklusi sosial dan modal sosial juga memiliki fokus perhatian yang sama. Keduanya menyoroti keeratan dan kualitas hubungan sosial dan menekankan pentingnya partisipasi aktif di tengah-tengah kecenderungan isolasi sosial yang semakin menggejala akhir-akhir ini. Modal sosial menganggap keaktifan seseorang dapat melipatgandakan sumberdaya yang bisa dimanfaatkan, sementara konsep eksklusi sosial membuka tabir isolasi dan mendorong integrasi ekonomi (Daly dan Silver, 2008). Secara umum keduanya memiliki instrumen untuk mengatasi isolasi akses terhadap sumberdaya yang merupakan penyebab utama marginalisasi dan kemiskinan. Dalam hal eksklusi sosial integrasi individu-individu yang sebelumnya terisolasi atau tereksklusi dari kelompok arusutama memberikan kepada mereka kemungkinan untuk turut menikmati berbagai manfaat sumberdaya ekonomi, politik, sosial dan kultural. Sementara itu dengan dibangunnya jaringan hubungan yang erat, saling percaya dan norma-norma untuk saling membantu (*norms of reciprocity*) sebagaimana yang menjadi prinsip dasar modal sosial, juga memberikan kemungkinan kepada sekelompok masyarakat untuk mencapai kemajuan dalam berbagai bidang kehidupan, terutama ekonomi. Namun demikian, juga dapat ditemukan beberapa pokok penekanan yang menjadi kekhususan masing-masing, seperti yang dirangkum melalui sebuah matriks oleh Daly dan Silver (2008) berikut ini.

Matriks 1 Perbandingan Konsep Eksklusi Sosial dan Modal Sosial

	Eksklusi sosial	Modal sosial
Fokus	Keanggotaan dan keikutsertaan normatif dan partisipatif	Keterhubungan melalui jaringan, pertukaran sosial, dan kepercayaan
Orientasi dominan	Masalah sosial	Kemajuan masyarakat
Referensi teoretik	Republikanisme Perancis, katolisisme sosial, demokrtasi sosial	Komunitarianisme, teori pertukaran sosial, pilihan rasional
Wlayah aplikasi utama	Eropa, Amerika Latin	Amerika Serikat, negara-negara berkembang
Perlunya konsep untuk kebijakan	Membuat kerangka masalah sosial yang baru dan mendorong pembaruan negara kesejahteraan	Menjadikan hubungan sosial sebagai instrumen pertumbuhan ekonomi dan berfungsinya demokrasi
Hasil yang diharapkan	Penyertaan individu, masyarakat yang kohesif	Kegiatan kolektif, pertumbuhan ekonomi dan berfungsinya demokrasi
Operasionalisasi empirik	Kemiskinan dan pengangguran yang berlarut-larut, tingkat keterlibatan dalam hubungan sosial.	Kuantitas keanggotaan, ukuran sikap mengenai kepercayaan (<i>trust</i>) dan jaringan korupsi, serta ekonomi kelompok etnik

Sumber: Daly dan Silver, 2008

Kesamaan lainnya adalah kedua konsep ini juga bersifat multidimensi. Seperti telah dipaparkan konsep eksklusi sosial yang berawal dari pemikiran Lenoir pada tahun 1974 tentang rendahnya solidaritas sosial dan kohesivitas dalam masyarakat Perancis, kemudian diadopsi di berbagai negara dengan memberi makna yang berbeda. Dua puluh tahun kemudian Silver (1994) merangkum perkembangan pemikiran tentang eksklusi sosial dalam tiga paradigma seperti telah disebutkan, yakni paradigma solidaritas yang merupakan paradigma awal, paradigma spesialisasi dan paradigma monopoli. Modal sosial juga mengalami perluasan makna dari pemikiran awal. Seperti dikatakan Portes dan Landolt (1996), konsep modal sosial yang diperkenalkan oleh Pierre Bourdieu (1983) dan James Coleman (1988) itu telah diyakini sebagian kalangan intelektual dan pembuat kebijakan sebagai kunci bagi keberhasilan mengatasi setumpukan masalah domestik, mulai dari pendidikan, kesehatan mental sampai pada

perjuangan mengatasi kejahatan di perkotaan, dan penggairahan kehidupan di wilayah perdesaan⁴. Menurut Portes dan Landolt selanjutnya, modal sosial yang kuat telah dianggap beberapa penulis, seperti Fukuyama, sebagai kunci kemajuan negara-negara di Asia Timur, sementara modal sosial yang lemah menjadi penyebab keruntuhan negara Uni Soviet.

Seperti halnya konsep eksklusi sosial, konsep modal sosial kemudian diterapkan dalam konteks masyarakat yang samasekali berbeda dengan konteks dimana konsep itu dilahirkan. Sekalipun tidak dikatakan sebagai adanya pengembangan paradigma, menurut Portes dan Landolt (1996) konsep modal sosial telah mengalami tiga pergeseran dari makna asalnya. Pertama, di tangan Putnam (1995) modal sosial dianggap sebagai milik suatu kelompok sosial bahkan negara, bukan milik individu. Padahal modal sosial kolektif bukanlah sekedar penjumlahan modal sosial individu. Jika dikatakan modal sosial merupakan sumberdaya yang diperoleh seorang individu melalui jaringan sosial, maka manfaat itu diperoleh dengan mengambil sumberdaya dari individu yang lain.

Pergeseran makna kedua, menurut Portes dan Landolt selanjutnya, terjadi karena pencampuradukan antara sumber modal sosial dengan manfaat yang diperoleh sumber itu. Hal ini menimbulkan argumentasi yang berputar-putar karena adanya modal sosial seringkali dilihat dari ada tidaknya aset yang dimiliki oleh individu atau kelompok. Dalam pengertian ini, bila, misalnya, seorang mahasiswa memperoleh uang yang diperlukan untuk membayar uang kuliah dari

⁴Istilah modal sosial (*social capital*) yang berarti bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama, yang mirip dengan pengertian gotong royong dalam masyarakat Indonesia, sebenarnya telah diperkenalkan jauh sebelumnya, pada tahun 1916 oleh seorang penilik sekolah di negara bagian Virginia Barat, Amerika Serikat, bernama Lyda Judson Hanifan, melalui tulisannya yang berjudul "The Rural School Community Center", yang dimuat dalam *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 67: 130-138. Dalam tulisannya itu Hanifan mengatakan "In the use of the phrase *social capital* I make no reference to the usual acceptation of the term *capital*, except in a figurative sense. I do not refer to real estate, or to personal property or to cold cash, but rather to that in life which tends to make these tangible substances count for most in the daily lives of a people, namely, goodwill, fellowship, mutual sympathy and social intercourse among individuals and families who make up a social unit ..."

orangtua atau saudaranya, maka dikatakan di sini ada modal sosial, sebaliknya, jika tidak ada uang tidak ada modal sosial. Kesimpulan seperti ini tidak mempertimbangkan kemungkinan bahwa mahasiswa yang tidak berhasil mendapat bantuan mungkin juga memiliki jaringan sosial yang sangat mendukung, hanya saja tidak memiliki sumber ekonomi yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan seperti itu. Padahal sebenarnya agar modal sosial memiliki arti perlu dibedakan antara kemampuan untuk memperoleh sumberdaya melalui jaringan sosial dengan tingkat keberadaan atau kualitas sumberdaya tersebut.

Pergeseran ketiga adalah pemfokusan modal sosial secara eksklusif pada efek positif partisipasi komunitas tanpa melihat kemungkinan implikasi negatifnya. Modal sosial dianggap sebagai rahmat yang tanpa cacat. Bias seperti ini, menurut Portes dan Landolt, semakin menonjol sejak Putnam (1993) dan beberapa pakar lainnya menyarankan modal sosial dan saudara kembarnya, “kepercayaan” (*trust*), sebagai solusi bagi banyak permasalahan sosial, seolah-olah modal sosial tidak memiliki segi-segi negatif. Padahal ada beberapa segi negatif modal sosial yang luput dari analisis mereka.

Dari beberapa sisi negatif modal sosial ada satu yang memiliki ciri yang sama dengan eksklusi sosial, yakni apa yang disebut persekongkolan terhadap publik. Meminjam istilah *conspiracy against the public* dari karya Adam Smith, *The Wealth of Nations* (1776), Portes dan Landolt mengatakan bahwa ikatan yang kuat untuk membantu sesama anggota kelompok tertutup seringkali mengeksklusikan orang-orang luar. Di lingkungan sebuah perusahaan, misalnya, dimana terdapat orang-orang yang memiliki ikatan sosial yang kuat, pendatang baru menemukan kenyataan bahwa bagaimanapun unggulnya keterampilan dan kualifikasi yang dimiliki, mereka tidak mampu bersaing untuk mendapatkan posisi yang bagus⁵. Sementara itu

⁵Di berbagai instansi pemerintahan di negara kita juga terdapat kecenderungan yang sama. Di berbagai lembaga pemerintah, departemen dan non-departemen, ditemukan kelompok alumni perguruan tinggi tertentu yang mengeksklusi lulusan perguruan tinggi lain, sehingga sulit untuk diterima sebagai pegawai di lembaga tersebut. Demikian pula di lingkungan kantor pemerintah daerah, propinsi atau kabupaten/kota terdapat kelompok etnik dominan yang mengeksklusi orang-orang yang berasal dari kelompok-kelompok etnik lain. Contoh lainnya, dengan menggunakan isu putra daerah, kelompok etnik asli di sebuah propinsi berupaya mengeksklusikan para

Fukuyama (2001) mengakui bahwa sekalipun sebuah suku atau klan tradisional di sebuah negara berkembang bisa mencapai keberhasilan berkat kerjasama atau modal sosial yang dimiliki, pada waktu yang sama bisa berperang dengan suku-suku tetangganya, atau menolak dengan keras masuknya teknologi baru, atau mempertahankan suatu sistem telah hirarki sosial dan diskriminasi yang menghambat pembagian keuntungan kolektif secara merata.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konsep eksklusivitas sosial dan modal sosial memiliki kesamaan dalam tujuan, yakni memberikan advokasi tentang bagaimana kelompok masyarakat marjinal yang miskin karena mengalami deprivasi dapat ditingkatkan kesejahteraannya. Kedua konsep ini secara implisit juga menunjukkan bahwa pendekatan pembangunan yang terlalu menekankan pada pencapaian kemajuan ekonomi secara makro tanpa memperhatikan pemerataan ternyata telah mengalami kegagalan. Sementara itu, sebagaimana dikatakan Michael Cernea, penasihat senior bidang kebijakan sosial pada Bank Dunia (1995), pembangunan yang terlalu difokuskan pada pencapaian di bidang ekonomi, teknologi dan komoditas, dan tidak menjadikan tingkat penerimaan masyarakat (*social acceptance*) sebagai salah satu variabel penting, ternyata banyak mengalami kegagalan. Sejauh mana konsep eksklusivitas sosial telah menjadi titik tolak bagi pemahaman tentang kondisi masyarakat Indonesia yang mengalami perubahan akibat perkembangan politik dan berbagai pengaruh dari luar yang dibawa oleh globalisasi akan dipaparkan di bawah ini.

Eksklusivitas Sosial di Indonesia

Sekalipun berbeda dengan fakta dan gejala sosial yang ditemukan di Perancis dan negara-negara Barat lainnya dimana konsep itu dilahirkan dan berkembang, eksklusivitas sosial di Indonesia sebenarnya juga memiliki akar sejarah dan budaya yang sudah cukup lama dan kuat. Dalam sejarah kerajaan di Jawa, misalnya, pembedaan *kawula* menjadi dua golongan, *priyayi* dan *wong cilik*, secara jelas memberi pengakuan akan adanya hak-hak eksklusif yang melekat pada kaum *priyayi*, yang tidak dimiliki *wong cilik*. Hingga waktu inipun *wong cilik* menerima kenyataan adanya perbedaan seperti itu karena memang telah memiliki

pendatang dari posisi-posisi penting di lingkungan instansi-instansi pemerintah daerah.

akar budaya yang kuat⁶. Contoh lainnya, bahkan dalam wilayah adat dan budaya tradisional Minangkabau pun yang terkenal egaliter, sampai sekarang masih ada sebuah *nagari* (Silungkang) yang membedakan masyarakatnya menjadi dua golongan seperti dalam budaya Jawa, yang disebut *nandi* (kasta tinggi) dan *locie* (kasta rendah). Golongan *nandi* menganggap diri memiliki status sosial lebih tinggi sehingga hanya bergaul sesama mereka, sementara golongan *locie* juga sadar diri dan tidak berupaya mendobrak eksklusivisme yang telah membudaya itu.

Penjajahan Belanda yang berlangsung lebih dari 350 tahun juga telah menanamkan eksklusi sosial yang sampai sekarang masih dirasakan dampaknya. Pemerintah Hindia Belanda membagi penduduk menjadi tiga golongan, yakni (1) Orang Belanda dan Eropa lainnya, yang memiliki status sosial tertinggi; (2) Orang Cina atau timur asing, yang diberi hak istimewa di bidang perdagangan; dan (3) Golongan bumiputera, yakni penduduk pribumi pada umumnya yang memiliki status sosial terendah. Karena diperlakukan rendah oleh penjajah itu hingga sekarangpun pada sebagian orang Indonesia, terutama generasi tua, masih tertanam perasaan rendah diri (dulu terkenal dengan istilah *minderwaardigheids complex, MC*) terhadap orang-orang *bule*. Mental *inlander*, yang menganggap orang kulit putih memiliki banyak kelebihan, juga terbawa-bawa dalam diplomasi internasional. Dalam berbagai negosiasi dengan orang asing, misalnya, para diplomat atau negosiator Indonesia cenderung “mengalah” terhadap orang kulit putih, sehingga akibatnya Indonesia hampir selalu menjadi pihak yang dirugikan.

Setelah kemerdekaan hingga sekarang eksklusi sosial di Indonesia bahkan muncul dalam beragam bentuk. Pada akhir tahun 1950an masyarakat di luar Jawa semakin merasakan adanya ketidakadilan dalam pembangunan ekonomi dan prasarana. Ketidakpuasan akan perlakuan tidak adil pemerintah pusat itu berujung pada pemberontakan di Sumatra yang dilakukan oleh sekelompok orang-orang militer dan sipil yang menamakan diri Dewan Banteng di Sumatera Barat dan Dewan Gajah di Sumatera Selatan, yang kemudian membentuk pemerintahan separatis PRRI (Pemerintahan Revolusioner

⁶Sebagai contoh adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang menyebut dirinya sebagai partai *wong cilik*. Penyebutan itu dimungkinkan karena pendukung mayoritas partai ini adalah golongan masyarakat bawah yang merupakan pendukung budaya Jawa.

Republik Indonesia). Sementara itu, pada waktu bersamaan di Sulawesi juga terjadi pemberontakan yang dilakukan oleh kelompok Permesta (Perjuangan Rakyat Semesta). Kedua pemberontakan memang dapat dipadamkan dalam waktu singkat, tetapi dikotomi yang dimunculkannya – Jawa dan Luar Jawa, Pusat dan Daerah – hingga sekarang masih tetap berlaku dan sekaligus juga merupakan pengakuan adanya ketimpangan dalam penyusunan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan yang mengeksklusikan daerah-daerah di luar pulau Jawa. Adanya kebijakan untuk memberikan otonomi khusus (otsus) dan otonomi daerah (otda), merupakan pengakuan penting bahwa memang ketimpangan antar pusat dan daerah benar-benar merupakan fakta. Pengakuan ini juga menjadi semakin jelas dengan adanya penyebutan “daerah tertinggal” dan “desa tertinggal”, yang merefleksikan bahwa memang daerah-daerah tertentu telah tereksklusi selama bertahun-tahun.

Banyak isu-isu tentang eksklusi sosial lainnya yang kemudian mencuat ketika negara Indonesia menjadi semakin dewasa dan demokratis, antara lain, isu-isu seperti ketimpangan antar jender, antar etnik, antar agama, antar partai, dan bahkan antar alumni perguruan tinggi, dalam memperoleh sumberdaya dan peluang berpartisipasi di bidang ekonomi, politik dan pasar kerja. Isu-isu seperti ini tentu merupakan bahan kajian penting tentang eksklusi sosial yang dapat menjelaskan mengapa banyak sekali permasalahan sosial, terutama kemiskinan dan deprivasi, yang tidak terselesaikan hingga saat ini. Berbagai upaya untuk mengatasi masalah melalui pendekatan konvensional, seperti dialog, negosiasi dan termasuk juga sekuriti sebagaimana yang dilakukan selama ini, ternyata tidak membuahkan hasil maksimal seperti yang diharapkan. Karena itu pendekatan eksklusi sosial yang menjembatani hubungan antara kelompok-kelompok yang eksklusif dengan yang terdeprivasi bisa menjadi sebuah perspektif baru dalam melihat berbagai ketimpangan yang terjadi dalam masyarakat Indonesia yang mengalami perubahan pesat sejak dimulainya era reformasi.

Namun, hingga saat ini, dapat dikatakan bahwa konsep eksklusi sosial belum menjadi topik pembahasan yang luas, baik sebagai latihan akademik (*academic exercise*) di kalangan ilmuwan sosial di perguruan tinggi maupun sebagai wacana di kalangan pengamat sosial melalui tulisan di media massa. Dan yang lebih penting, konsep ini belum dijadikan sebagai kerangka pemikiran dalam menyusun kebijakan untuk menyelesaikan masalah deprivasi dan kemiskinan. Pada beberapa

universitas, seperti Universitas Indonesia dan Universitas Gadjah Mada, eksklusivitas sosial memang telah sejak beberapa tahun terakhir menjadi salah satu mata kuliah di Jurusan Sosiologi, tetapi belum ada tesis atau disertasi yang mengambil eksklusivitas sosial di Indonesia sebagai topik penelitian, sementara disertasi yang menggunakan pendekatan modal (kapital) sosial sudah cukup banyak dihasilkan. Boleh jadi hal ini disebabkan konsep modal sosial yang sudah lebih dahulu dikenal dan diaplikasikan dalam penyusunan kebijakan pembangunan dan implementasi di lapangan. Bank Dunia, misalnya, sudah sejak pertengahan tahun 1990an menggunakan modal sosial sebagai salah satu pedoman dalam penyusunan kebijakan pemberian bantuan proyek dan programnya. Seperti telah disebutkan, Proyek Pengembangan Kecamatan (PPK) yang dimulai pada bulan Agustus tahun 1998. menggunakan konsep modal sosial sebagai instrumen untuk memperkirakan kemungkinan keberhasilan bantuan yang akan diberikan secara langsung kepada berbagai kelompok masyarakat. Penggunaan konsep modal sosial ini dapat dikatakan merupakan respon langsung atas kritik yang dilontarkan oleh Michael Cernea seperti disebut di atas.

Sekalipun masih belum menjadi acuan dalam penyusunan kebijakan pemerintah pusat maupun daerah guna mengatasi kesenjangan sosial yang semakin menyolok, di kalangan akademisi telah muncul beberapa tulisan yang membahas deprivasi yang dialami kalangan masyarakat bawah dengan menggunakan konsep eksklusivitas sosial sebagai pisau analisis. Sejauh ini yang bisa dikatakan telah menggunakan konsep ini secara mendalam untuk melihat proses terjadinya kesenjangan dalam masyarakat Indonesia yang sedang mengalami transformasi atau perubahan adalah Sudjatmiko (2008). Dalam tulisannya ini Sudjatmiko menyoroti bagaimana aspek-aspek historis dan kultural dari masyarakat Indonesia telah menciptakan konfigurasi yang kompleks, dan telah menjadi penyebab mayoritas masyarakat kalangan bawah menjadi tereksklusi. Bercermin pada tiga paradigma yang diajukan Silver (1994) Sudjatmiko tampaknya cenderung menggunakan paradigma monopoli sumber daya oleh kelas dominan sebagai dasar analisisnya. Sebagai salah satu contoh yang disebutkannya dalam tulisannya tersebut, "...dalam institusi lain seperti sekolah dan tempat bekerja, pendidikan gratis dan pasar kerja tidak menetapkan kuota untuk kalangan masyarakat bawah. Ini mirip dengan pasar bebas tapi tidak adil dimana pelaku usaha kecil seharusnya

mendapat perlindungan, dan monopoli oleh pengusaha besar seharusnya dicegah”.

Dalam sebuah tulisannya yang lain, yang dimuat di edisi khusus ini, Sudjatmiko menyoroti bagaimana privatisasi dan sistem kapitalisme telah menyebabkan masyarakat kalangan bawah tereksklusi dari pelayanan kesehatan yang semakin kehilangan fungsi sosialnya. Berdasarkan hasil kajiannya, Sudjatmiko menemukan kuatnya pengaruh kapitalisme yang menjadikan pelayanan kesehatan sebagai komoditas dagang telah membuat semakin banyak dokter yang melupakan etika profesinya. Dokter yang menempati posisi terpenting dalam bidang pelayanan kesehatan menjadi semakin sadar bahwa keahlian yang dimilikinya tak tergantikan oleh siapapun, dan oleh karena itu memiliki posisi tawar yang tinggi. Keahlian profesionalnya menjadi komoditas yang harus dibayar konsumen dengan harga semakin tinggi. Para kapitalis penyedia layanan kesehatan melalui institusi rumah sakit swasta – dan ada yang menggunakan label “internasional” – yang semakin menjamur, menjadikan para dokter seperti ini sebagai unsur terpenting dari sistem pelayanan kesehatan yang berorientasi pada maksimalisasi keuntungan ini. Inilah yang kemudian menyebabkan pelayanan kesehatan semakin tidak terjangkau, terutama oleh golongan masyarakat berpenghasilan rendah. Bahkan pelayanan kesehatan di rumah sakit pemerintah sendiri juga menjadi semakin mahal, karena dari keseluruhan biaya yang dikeluarkan pasien atau keluarganya, porsi yang harus dibayar untuk jasa yang diberikan dokter juga semakin besar. Dengan kata lain ekonomi pasar semakin mengeksklusikan golongan ini dari pelayanan kesehatan yang seharusnya juga mereka dapatkan.⁷

Sementara itu dalam sebuah tulisan yang juga dimuat dalam edisi ini Setyawati menyoroti eksklusi yang timbul karena penggunaan simbol agama dominan (Islam) di ranah publik. Mengambil contoh kasus pemasangan poster *asma'ul husna* di sepanjang jalan protokol

⁷Penting juga dicatat bahwa komodifikasi pelayanan kesehatan ini juga berimbas pada pelayanan praktik umum yang diberikan dokter di luar rumah sakit, yang menjadi semakin mahal. Dampak inilah sebenarnya menyebabkan masyarakat strata rendah semakin tereksklusi dan tidak mampu mengakses pelayanan yang diberikan oleh dokter. Akibatnya semakin banyak dari warga masyarakat yang menggunakan jasa pelayanan kesehatan tradisional dan alternatif, seperti yang diberikan dukun, *sinshe* dan *tabib*.

kota Tangerang, Setyawati mengatakan bahwa ada perasaan tidak nyaman pada informan non-muslim yang diwawancarainya dengan pemasangan poster semacam itu. Demikian juga adanya peraturan daerah yang menganjurkan para karyawan laki-laki di lingkungan Pemkot Tangerang untuk memakai baju koko dan pegawai perempuan memakai jilbab pada hari Jum'at, telah menyebabkan pegawai yang non-muslim merasa menjadi tamu di kantor sendiri. Simbol-simbol identitas keagamaan inilah, yang menurut Setyawati, telah menyebabkan kelompok yang beragama bukan Islam merasa tereksklusi, meskipun mereka akhirnya terbiasa dan dapat menerima kenyataan seperti ini.

Tulisan-tulisan di atas merupakan sumbangan pemikiran para akademisi yang melihat bagaimana beberapa bentuk eksklusi sosial muncul dalam masyarakat Indonesia, baik dalam perspektif nasional maupun lokal. Namun, belum ada kebijakan pemerintah yang komprehensif untuk mengaplikasikan konsep eksklusi sosial bagi mengatasi berbagai bentuk deprivasi yang dialami kelompok-kelompok marjinal. Sebuah upaya untuk mengaplikasikannya secara terbatas ditemukan di bidang pendidikan. Sejak beberapa tahun yang lalu Kementerian Pendidikan telah menetapkan kebijakan pendidikan inklusif di sejumlah sekolah. Menurut Mujito, Direktur Pendidikan Luar Biasa Departemen Pendidikan Nasional, pada tahun 2005 telah terdapat 550 sekolah inklusif di seluruh Indonesia dari tingkat pendidikan dasar hingga menengah. Sekolah tersebut menampung 5.000 siswa di mana 3.750 di antaranya berasal dari keluarga golongan tak mampu. Namun, kebanyakan orang tua murid masih menolak dengan alasan, menurut Mujito, "sekolah berubah menjadi SLB dengan menerima siswa yang memerlukan penanganan khusus tersebut (Tempo Interaktif, 2 Mei 2005).

Penutup

Tulisan ini telah memberikan pemahaman sepintas tentang masalah deprivasi dan kemiskinan melalui konsep eksklusi sosial yang belum banyak dikenal dalam wacana tentang pembangunan di Indonesia. Usaha untuk mensejahterakan rakyat telah merupakan tekad pemerintah sejak Indonesia menjadi bangsa yang berdaulat. Slogan "membangun masyarakat yang adil dan makmur", sekalipun sudah tidak lagi dikumandangkan, namun berbagai proyek dan program untuk meningkatkan taraf kehidupan ekonomi masyarakat luas telah banyak

dilaksanakan hingga saat ini, baik dengan biaya dalam negeri maupun pinjaman lembaga-lembaga keuangan internasional.

Pendekatan developmentalisme dalam peningkatan kesejahteraan yang terlalu ditekankan pada pembangunan ekonomi tanpa mempertimbangkan aspek-aspek historis, sosial dan kultural, sejak tahun 90an telah diganti dengan cara pandang baru yang melihat keberhasilan pembangunan tidak hanya diukur dengan GNP per kapita yang dianggap tidak mencerminkan pemerataan. Pendekatan indeks pembangunan manusia (IPM) mengukur peningkatan kesejahteraan secara lebih komprehensif, dimana kehidupan ekonomi yang layak untuk masyarakat luas hanya merupakan salah satu komponennya. Namun seperti halnya GDP, IPM hanyalah sekedar instrumen untuk mengukur keberhasilan, bukan seperangkat metode yang dapat digunakan untuk mencapai keberhasilan itu sendiri.

Masuknya bantuan asing melalui lembaga-lembaga keuangan internasional guna membiayai berbagai proyek dan program untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat juga membawa ideologi tentang bagaimana seharusnya pembangunan dilaksanakan. Pelaksanaan berbagai proyek dan program yang semula lebih terfokus pada pembangunan ekonomi tanpa mengindahkan penerimaan masyarakat (*social acceptance*) ternyata tidak membuahkan hasil seperti yang diharapkan. Konsep modal sosial kemudian digunakan karena lebih memberikan peluang partisipasi masyarakat dalam setiap bantuan pembangunan yang diperuntukkan bagi mereka. Lembaga-lembaga keuangan internasional, seperti Bank Dunia, sejak pertengahan tahun 1990an telah menggunakan konsep ini melalui prinsip pembangunan berbasis masyarakat (*community based development, CBD*). Hasil yang diperoleh juga tidak maksimal, karena dalam kemudian ternyata modal sosial juga mengandung segi-segi negatif (*downside*),

Pendekatan eksklusi sosial yang lebih menekankan upaya mengatasi ketidaksetaraan hubungan antara kelompok dominan yang menguasai berbagai sumberdaya dengan kelompok-kelompok lainnya yang mengalami deprivasi dan kemiskinan karena tereksklusi dapat mengatasi kekurangan dari pendekatan modal sosial yang digunakan sebagai kerangka acuan dalam berbagai upaya pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun hingga saat ini konsep ini belum mendapat tempat dalam penyusunan kebijakan pembangunan. Berbagai faktor penghambat, baik yang berlatar belakang historis

maupun sosial dan kultural, perlu diatasi sebelum konsep ini dapat menjadi paradigma pembangunan yang dominan.

Daftar Pustaka

- Atteslander, Peter (ed). 1995. *Social Destabilization and the Development of Early Warning System* (Edisi Khusus *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 15 No. 8, 9,10).
- Abrams, Dominic, Michael A. Hogg, dan José M. Marques. 2005. *The Social Psychology of Inclusion and Exclusion*. New York: Psychology Press.
- Bailey, Nick, Jenny Spratt, Jon Pickering, Robina Goodlad dan Mark Shucksmith. 2004. *Deprivation and Social Exclusion in Argyll and Bute*. Glasgow: Scottish Centre for Research on Social Justice, University of Glasgow.
- Barata, Pedro. 2000. *Social Exclusion in Europe: Survey of Literature*. Toronto: The Laidlaw Foundation.
- Bourdieu, Pierre. 1983. "The Forms of Capital", dalam J. Richardson, ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Cernea, Michael. 1995. *Social Organization and Development Anthropology* (The World Bank : Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 6).
- Coleman, James S. 1988. "Social capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.
- Daly, Mary dan Hilary Silver. 2008. "Social Exclusion and Social Capital: A Comparison and Critique". *Theoretical Sociology*, Vol. 37: 537–566.
- de Haan, Arjan. 2001. "Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation", *World Development Report 2001*.
- Edstrom, Judith. 2002. *Indonesia's Kecamatan Development Project, Is it Replicable?: Design Considerations in Community Driven Development*. World Bank: Environmentally and Socially Sustainable Development Network.

- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Fukuyama, Francis, 2002. "Social Capital and Development: The Coming Agenda". Makalah pada Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean: Toward a New Paradigm." Santiago, Chile.
- Kuhn, Thomas S. 1962. *The structure of Scientific Revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lund, Brian. 2002. *Understanding State Welfare: Social Justice or Social Exclusion?*. London: Sage Publications.
- Parray, Owais. 2008. "Human Development in Indonesia", *MDG'S NEWS*. 01 / Juli - September 2008.
- Portes, Alejandro dan Patricia Landolt. 1996. "The Downside of Social Capital." *The American Prospect* 26, May-June:18-21.
- Putnam, Robert dengan Robert Leonardi dan Raffaella Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Rawal, Nabin. 2008. "Social Inclusion and Exclusion: A Review". *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, Vol. 2.
- Rodgers, Gerry. 1995. "What is special about a "social exclusion" approach?", dalam Gerry Rodgers, Charles Gore dan Jose Figueiredo (eds), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneve: International Labour Organisation.
- Sen, Amartya. 2000. "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny". Manila: Office of Environment and Social Development, Asia Development Bank.
- Silver, H. 1994. "Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms". *International Labour Review* 133: 531-78.
- Silver, Hilary. 1995. "Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion", dalam Gerry Rodgers, Charles Gore dan Jose Figueiredo (eds), *Social exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Geneve: International Labour Organisation.

- Silver, Hilary dan S.M. Miller. 2003. "Social Exclusion: The European Approach to Social Disadvantage", *Indicators*, vol. 2, no. 2, Spring 2003.
- Sudjatmiko, Iwan Gardono. 2008. "Social Inclusion and Social Transformation in Indonesia". Makalah pada The Annual Conference of Human Development and Capability Association, New Delhi, 10-13 September, 2008.
- Tempo Interaktif. 2 Mei 2005 "Pendidikan Inklusif Terhalang Penerimaan Orang Tua Murid", <http://www.tempointeraktif.com/hg/jakarta/2005/05/02/brk,20050502-13,id.html>, diakses tanggal !! November 2010.
- Todman, Lynn C. 2004. *Reflections on Social Exclusion: What is it? How is it different U.S. conceptualizations of disadvantage?* Bicocca, Italia: Department of Sociology and Social Research, University of Milan.
- United Nations Development Program (UNDP). 2010. *Human Development Report 2010*.

