

# Kewargaan, Partisipasi dan Akuntabilitas: Sebuah Pengantar

Oleh:  
John Gaventa<sup>1</sup>

## 1. Pengantar

Di berbagai penjuru dunia, krisis legitimasi menandai hubungan antara warga dan atau warna negara dengan lembaga-lembaga dan/atau pranata-pranata Negara yang mempengaruhi kehidupan mereka terus meningkat.<sup>2</sup> Baik di Utara maupun di Selatan, warga menyuarakan kekecewaannya terhadap kinerja pemerintahan, seperti masalah korupsi, respons yang rendah terhadap kebutuhan kelompok miskin, dan tipisnya rasa ketersambungan dengan para wakil rakyat dan aparat pemerintahan (Commonwealth Foundation, 1999; Narayan, *et.al.*, 2000). Sekarang ini bentuk-bentuk ketrampilan dan perwakilan yang tradisional terus dipertanyakan (Leach, *et.al.*, 2002). Hak dan tanggungjawab perusahaan dan aktor-aktor global lainnya juga digugat, karena diduga sebagai penyebab ketidakseimbangan dan terus mendalam (Newell, 2002).

Pada masa lampau, ada dua kecenderungan dalam menghadapi gap yang ada antara warga dan lembaga-lembaga pemerintahan itu. Di satu pihak, hal ini diatasi dengan memperkuat proses partisipasi untuk mempengaruhi lembaga-lembaga yang lebih besar dalam proses penyusunan kebijakannya. Melalui proses partisipasi ini kelompok-kelompok miskin diberi kesempatan untuk menyuarakan kepentingannya, melalui berbagai bentuk proses deliberasi, konsultasi, atau dimobilisasi. Di pihak lain, sedang tumbuh perhatian untuk meningkatkan akuntabilitas dan kecepattanggapan (*responsiveness*) berbagai institusi dan kebijakan melalui perubahan tatanan kelembagaan dan mengarah pada penguatan struktur pemerintahan yang baik. Setiap prespektif selalu melihat prespektif lainnya tidak cukup kuat. Misalnya, konsultasi tanpa memperhatikan kekuasaan/kekuatan dan politik hanya akan mengarah pada 'bersuara tanpa pengaruh'.

---

<sup>1</sup> Diterjemahkan dengan sedikit saduran oleh R. Yando Zakaria dari John Gaventa, "Introduction; Exploring Citizenship, Participation and Accountability", dalam IDS Bulletin Vol. 33, No. 2, 2002. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex.

<sup>2</sup> Dalam naskah aslinya, apa yang disebut warga dalam naskah ini ditulis sebagai *citizen*. Sebenarnya terdapat kesulitan untuk menterjemahkan kata *citizen*, dan juga *citizenship* yang ada dalam naskah aslinya ke dalam Bahasa Indonesia. Dalam Bahasa Indonesia kata ini sudah biasa diterjemahkan sebagai 'kewarganegaraan' saja. Padahal, apa yang dimaksud dengan *citizen* dan *citizenship* dalam tulisan aslinya, sebagaimana yang akan terlihat dalam uraiannya nanti, *citizen* dan atau *citizenship* tidak melulu mengacu pada apa yang dimaksudkan dengan kewarganegaraan yang dalam Bahasa Indonesia sangat terkait pada hak-hak kewarganegaraan itu. *Citizen* dan *citizenship* dalam naskah asli menjangkau pengertian yang lebih luas dari sekedar warganegara dan kewarganegaraan itu. Agar tidak merancukan makna yang diinginkan oleh tulisan aslinya, sebaiknya kata *citizen* dan *citizenship* diterjemahkan sebagai warga dan kewargaan saja. Namun, kecuali dalam beberapa kesempatan tertentu saja, lebih banyak diterjemahkan sebagai warga saja. Selain itu, pada beberapa kesempatan tertentu, sesuai konteks bahasan dalam naskah aslinya, kata *citizenship* kadang kala diterjemahkan juga sebagai 'kewarganegaraan' dalam makna sebagaimana yang dipahami selama ini.

Pihak lain berpendapat bahwa pembaruan institusi-institusi politik tanpa memperhatikan proses-proses penyingkiran hanya akan memperkuat status quo.

Namun begitu, sekarang ini kita mulai melihat pentingnya kedua hal itu dikerjakan secara bersamaan. Pendekatan partisipatif terus berkembang dari tingkat proyek ke tingkat kebijakan, dan tidak bisa menghindar untuk masuk ke arena pemerintahan, dan akhirnya menyimpulkan bahwa partisipasi hanya akan bisa efektif jika ia terkait dengan isu perubahan institusional. Seiring dengan perhatian yang terus tumbuh pada pemerintahan yang baik dan kecepatantanggapan negara, pertanyaan tentang bagaimana warga negara terlibat dan menyusun tuntutan kepada negara juga mengedepan. Bentuk-bentuk representasi tradisional dipertanyakan. Mekanisme demokrasi langsung dan deliberatif baru diusulkan untuk memperkuat warga agar dapat berperan lebih aktif dalam proses-proses pembuatan keputusan yang mempengaruhi mereka. Sama halnya, khususnya dalam konteks globalisasi, muncul pertanyaan tentang bagaimana metode partisipasi dapat digunakan untuk membuat perusahaan-perusahaan akuntabel dan bagaimana perusahaan-perusahaan itu bekerja dengan bertanggung jawab, ketika berhadapan dengan komunitas lokal. Dalam konteks ini, pertanyaan bagaimana warga negara, khususnya kelompok miskin, dapat bersuara dan mampu mempengaruhi kebijakan, dan bagaimana tanggung jawab dan akuntabilitas berbagai institusi yang ada itu dapat dipastikan, menjadi sesuatu yang perlu mendapatkan perhatian.

Agar lebih bermakna, argumen untuk partisipasi dan akuntabilitas institusional harus didasari oleh konsepsi hak, yang dalam konteks pembangunan, memperkuat status warga negara. Jika semula warga dirumuskan sebagai pemanfaat (*beneficiaries*), sekarang ini sudah harus diposisikan sebagai pihak yang berhak dan sah atas pembangunan itu (Cornwall, 2000).<sup>3</sup> Dalam publikasi DFID mutakhir tentang *Realising Human Rights for Poor People* (2000), sebagai contoh, dikemukakan bahwa hak hanya akan menjadi kenyataan jika warga negara dilibatkan dalam proses-proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi hidupnya. Ada 3 perspektif hak yang menjadi tiang penyangga pendekatan ini: (1) *inclusive rights* untuk semua orang; (2) hak untuk berpartisipasi; dan (3) menugaskan negara untuk melindungi dan merealisasikan hak-hak itu. Sebuah konsep yang berkaitan dengan hal ini adalah akuntabilitas. Hal yang sama juga dianut dalam *Human Development Report 2000* (UNDP), yang berpendapat bahwa ‘pemenuhan hak-hak azasi manusia mensyaratkan demokrasi yang inklusif’. Untuk ini, pemilihan umum tidak lagi cukup. Cara baru harus ditemukan untuk ‘menjamin hak-hak ekonomi, sosial dan budaya agar tidak dicabut/dilanggar dan untuk memastikan partisipasi dalam proses-proses pengambilan keputusan’ (UNDP, 2000: 7 – 9).

Meskipun argumen-argumen baru itu tumbuh di bawah label baru tentang ‘pendekatan pembangunan yang berbasiskan hak’ (*rights-based approach development*), wacana tentang hak ini sebenarnya telah memiliki sejarah yang panjang. Pada tahun 1986, misalnya, Perserikatan Bangsa-Bangsa mendeklarasikan ‘hak untuk pembangunan’ (*rights to development*), yang dirumuskan sebagai:

---

<sup>3</sup> Dalam naskah aslinya tertulis: “*its rightful and legitimate claimants*”.

“ ... proses-proses ekonomi, sosial, budaya dan politik yang komprehensif, yang ditujukan untuk perbaikan kondisi kehidupan manusia yang baik secara terus-menerus, berdasarkan kegiatan mereka, bebas dan partisipasi (warga, *pen.*) yang bermakna dalam pembangunan dan dalam distribusi keuntungan yang adil.“  
(*Declaration on the Rights to Development*, 2001).<sup>4</sup>

Deklarasi itu dengan demikian tidak saja berkaitan dengan ide-ide pembangunan dan konsep hak, tetapi juga menetapkan hak untuk berpartisipasi secara bermakna dan keadilan sosial sebagai komponen yang inheren. Deklarasi UN berpendapat, seperti juga kertas kerja-kerta kerja DFID dan UNDP, negara bertanggungjawab dan menjamin hak-hak tersebut: “ ... sangat penting bagi negara untuk membantu mengembangkan partisipasi kaum miskin dalam proses pengambilan keputusan dalam komunitas di mana mereka berada, memajukan hak-hak azazi manusia dan berupaya memerangi kemiskinan”.

Konsep hak, khususnya dalam kaitannya dengan tanggungjawab negara, juga menimbulkan pertanyaan tentang makna dan wujud kewarganegaraan (*citizenship*). Siapa yang memenuhi syarat bagi hak termaksud? Apa dasar mereka mendapatkannya? Apakah ia terkait dengan negara-bangsa, atau mereka berkembang melebihi batas-batas negara bangsa itu? Konsep kewarganegaraan adalah salah satu konsep yang selalu diperdebatkan sepanjang masa. Dalam pemikiran Barat, kewarganegaraan secara tradisional terkait dengan terminologi liberal, sebagai kesamarataan hukum perorangan yang dilengkapi oleh seperangkat hak dan kewajiban yang dilimpahkan negara kepada individu yang bersangkutan itu. Pendekatan baru yang lebih plural mengkonseptualisasikannya kembali, dan menjadikannya lebih tidak berorientasi kepada negara (*state centred approach*) dan lebih berorientasi pada pelakunya (*actor oriented approach*). Pendekatan baru ini berpendapat bahwa kewarganegaraan itu dapat dicapai melalui ‘pengagenan’ (*agency*) kewarganegaraan itu sendiri, yang pada dasarnya memiliki identitas yang berbeda-beda. Sebagai sebuah pendekatan, hak-hak yang dimaksudkan juga dikembangkan dari hak-hak sipil dan politik, hingga juga mencakup hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, termasuk pula hak untuk berpartisipasi, baik di tingkat lokal, nasional, maupun global. Dengan demikian, konsep itu telah berkembang melebihi batas-batas negara bangsa yang selama ini dianggap sebagai pengampu kewarganegaraan, dan menempatkan peran penting aktor-aktor non-negara dalam ‘peng-aku-an’ (*claiming*), monitoring dan penguatan hak-hak itu sendiri (Nyamu-Musembi 2002).

Meskipun begitu, meskipun deklarasi hak dan kewargaan terus berkembang, jarak antara retorika dan kenyataan terus saja melebar. Juga, meskipun prinsip-prinsip pendekatan berdasarkan hak menjadi penting, masih banyak yang harus dimengerti apa maksud atau makna sesungguhnya, baik secara konseptual, maupun empiris. Begitu pula, bagaimana hal itu dapat dilaksanakan di tingkat lapangan. Masih sedikit pengetahuan bagaimana hak dan kewargaan dipahami oleh kelompok-kelompok miskin, bagaimana mereka melaksanakannya pada berbagai kondisi dan konteks yang berbeda-beda, dan apa hasilnya. Demikian pula, dibutuhkan pemahaman baru tentang apa yang dimaksudkan

---

<sup>4</sup> Dari *Declaration on the Right to Development*, diterima sebagai resolusi PBB No. 41/128 pada tanggal 4 Desember 1986. Dikutip dari Human Rights Council of Australia, 2001, hal. 26.

dengan pelibatan (*inclusion*), partisipasi, dan akuntabilitas dalam pendekatan yang berbasis hak dan kewargaan yang telah berganti makna itu.

Terkait dengan agenda ini, baru-baru ini telah diperkenalkan sebuah agenda yang bertajuk *Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability*. Agenda ini bekerja untuk menjawab tantangan-tantangan kritis abad ke 21, yaitu dengan membangun konsep dan formula-formula baru tentang kewargaan dan atau kewarganegaraan yang dapat mewujudkan hak menjadi kenyataan bagi kaum miskin.

Para peneliti yang bergabung dalam pusat penelitian dimaksud telah berbagi hasil kerja mutakhir mereka seputar tema yang berhubungan dengan makna hak dan kewargaan, ruang dan tempat untuk berpartisipasi, serta formula-formula baru tentang akuntabilitas, sebagaimana mereka tumbuh di berbagai tempat di dunia ini. Mereka menggali lebih lanjut bagaimana konsep-konsep tersebut, yang pada umumnya berasal dari perdebatan di negara-negara Utara, menyebar dan berkaitan dengan makna dan ekspresi tentang hak dan kewargaan di berbagai negeri di Selatan. Ketika hak-hak warga telah disuarakan, mereka sering masuk ke berbagai lembaga atau ruang untuk berpartisipasi, keterlibatan beberapa di antaranya (atau mengaku dilibatkan) telah mendeliberasi dan menginkluskasikan proses-proses penyusunan kebijakan dan sistem pemerintahan yang lebih demokratis. Wujud dan dinamika partisipasi dalam ruang tersebut dikaji, lagi-lagi dalam berbagai konteks. Selain itu, mereka juga mengkaji bagaimana perubahan pemahaman tentang hak dan arena partisipasi baru itu telah mengembangkan orientasi baru tentang hubungan-hubungan tradisional dalam akuntabilitas dan pertanggungjawaban para aktor di setiap ruang dan tingkatan. Termasuk perdebatan tentang akuntabilitas, khususnya yang berkaitan dengan masyarakat sipil dan sektor swasta.

## **2. Konseptualisasi Kewargaan (*citizenship*)<sup>5</sup>**

Pada akhir tahun 1990-an, sejumlah perubahan orientasi pembangunan telah menimbulkan arena perdebatan tentang 'kewargaan'. Perhatian dari Pembangunan yang Partisipatif, yang punya akar panjang pada partisipasi pada tingkat proyek (seringkali terlepas dari negara) mulai berubah kearah partisipasi politik dan meningkatkan pengaruh kelompok miskin dan marjinal dalam proses-proses pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka (Gaventa & Velderama 1999; Cornwall 2000). Dalam perubahan orientasi ini muncul agenda 'pemerintahan yang baik' yang *concern* pada tumbuhkan pemerintahan yang responsif terhadap kebutuhan/suara warganya (Goetz & Gaventa, 2001). Pendekatan yang berbasis hak membuka ruang lebih lanjut untuk mendiskusikan kewargaan. Dipertajam secara bersamaan oleh gerakan hak azazi manusia dan perkembangan pemikiran tentang pembangunan, partisipasi sendiri telah dikerangkakan ulang sebagai hak azazi manusia dan warga yang fundamental, dan menjadi syarat untuk hak-hak yang lain (Ferguson 1999). Perubahan ini telah membuka ruang bagi bertemunya agenda-agenda partisipasi dan pemerintahan yang baik (*good governance*) di bawah konsep-konsep 'partisipasi warga' (*citizenship participation*), 'pemerintahan yang

---

<sup>5</sup> Bagian ini berasal dari Emma Jones dan Jauh Gaventa (2002), "Concepts of citizenship: a review", *IDS Development Bibliography* No. 19, Brighton: Institute of Development Studies.

partisipatif" (*participatory governance*) atau 'kewargaan yang partisipatif' (*participatory citizenship*).

Menonjolnya perhatian pada kewargaan dalam pembangunan mencerminkan pertumbuhan perhatian dunia terhadap subjek pembangunan itu sendiri. Heater (1999: 2 – 3) berpendapat bahwa ketertarikan mutakhir pada kewargaan dapat dijelaskan dengan sejumlah faktor, termasuk pertumbuhan migrasi internasional, meningkatnya kesadaran politik kelompok-kelompok etnik dan budaya yang berbeda-beda di dalam negara-bangsa, dan negara yang tersekat-sekat (*fragmentation*) oleh perbedaan-perbedaan pandangan politik. Sebagai tanggapan, beberapa pemerintahan telah memajukan kewargaan sebagai identitas kewarganegaraan dalam suatu upaya percobaan yang menggambarkan kebersamaan warga sebagai bentuk baru dari komunalitas (Meekosha & Dowse 1997; Seidman 1999). Lainnya berpendapat ini adalah kebutuhan untuk mengatasi penyingkiran yang diciptakan oleh hubungan antara kewarganegaraan dan negara-bangsa (Ellison 1997; Newell 2000; Turner 1999), dan juga sebagai pengganti konsep yang lebih multi-lapis, penghubung lokal ke global (Edwards & Gaventa 2001).

Kewargaan, sebagai wacana telah digunakan secara luas, bagaimanapun, bahayanya adalah setiap orang akan memaknainya sebagaimana yang mereka inginkan. Namun, banyak literatur tentang partisipasi warga menggunakannya secara ringkas dengan makna sebagai 'tindakan setiap orang yang mengambil bagian dalam urusan publik'. Ketika promosi partisipasi sebagai hak terus berkembang, sangat sedikit upaya konseptualisasi tentang apa yang dimaksudkannya: hak-hak individual, hak-hak bersama, hak untuk berpartisipasi atas dasar kepentingan dan identitas tertentu, atau hak untuk berbeda pendapat? Meski pengarusutamaan (*mainstreaming*) partisipasi dalam pembangunan telah membuka ruang dan tempat baru bagi partisipasi warga, namun sangat sedikit pemahaman yang mengemuka tentang apa yang sebenarnya terjadi di ruang itu, dan bagaimana mereka berbeda satu sama lainnya. Demikian juga, dengan penghargaan kepada akuntabilitas, sangat sedikit konseptualisasi tentang siapa akuntabel kepada siapa dan dalam ruang kehidupan yang mana, atau bagaimana seseorang berurusan dengan peran gandanya yang seringkali bertentangan satu sama lain, dan dengan sejumlah kewajiban dan hak-haknya.

Banyak dari pertanyaan ini telah digali secara teoritis dalam literatur-literatur akademis tentang kewarganegaraan, yang biasanya dibedakan ke dalam bahasan kaum liberal, komunitarian dan tradisi republikan (Jones & Gaventa 2002). Teori-teori kaum liberal memajukan ide bahwa kewarganegaraan adalah status seseorang yang dilengkapi dengan seperangkap hak dan kewajiban yang dijamin oleh negara. Pokok pemikiran liberal adalah gagasan bahwa secara individual warga negara bertindak secara rasional untuk mengembangkan kepentingannya sendiri, dan peran negara adalah melindungi warga dalam melaksanakan haknya (Oldfield 1990: 2). Pelaksanaan hak yang aktual dilihat sebagai pilihan warga negara, karena asumsinya mereka memiliki sumberdaya dan kesempatan untuk melakukannya (Isin & Wood 1999: 7). Kalaupun hak untuk berpartisipasi telah lama menjadi pokok pemikiran liberal, biasanya itu dilihat sebagai hak politik dan partisipasi kewarganegaraan, seperti hak untuk ikut dalam pemilihan umum dalam sistem demokrasi perwakilan, hak untuk berorganisasi dan bicara bebas.

Konsep-konsep, 'kepentingan pribadi', 'kemerdekaan warga', sebagaimana yang dikonstruksikan oleh sejumlah pemikir liberal, telah dikritik oleh penganut aliran komunitarian, yang berpendapat bahwa rasa identitas individual (*individuals sense of identity*) hanya diproduksi melalui hubungannya dengan warga (negara) lain dalam komunitas yang bersangkutan, dimana warga (negara) dimaksud menjadi bagian dari padanya. Implikasinya, pemikiran komunitarian berpusat pada ide kewargaan yang menyatu secara sosial dan dimiliki oleh komunitas yang bersangkutan (Smith 1998: 117). Pemikiran kewargaan kaum republikan, di pihak lain, meletakkan penekanan pada identitas politik warga sebagai warga yang aktif, bagian dari identitas mereka sebagai bagian dari komunitas lokal tertentu. Meski juga menekankan apa yang mengikat warga dalam sebuah identitas bersama, ia tetap mengutamakan tanggungjawab individual dalam urusan-urusan bersama (Oldfield 1990: 145). Makanya dapat dimaklumi banyak tulisan kaum republikan mempromosikan bentuk-bentuk deliberasi demokrasi, dan sebaliknya bagi kaum liberal, lebih menekankan sistem politik perwakilan (Heater 1999).

Pekerjaan teoritik tentang kewargaan mutakhir mencoba menemukan jalan penyatuan pemikiran kaum liberal yang menekankan hak-hak individu, kesamarataan dan penghargaan pada proses hukum, dengan pemikiran kaum komunitarian yang fokus pada rasa kebersamaan, dan kaum republikan yang getol dengan proses-proses deliberasi, aksi bersama dan kebertanggungjawaban. Inisiatif ini bertujuan menjembatani jurang antara warga dan negara melalui perwujudan ulang kewargaan sebagai praktek ketimbang sesuatu yang begitu adanya. Sebagaimana yang dikemukakan Lister (1997: 41): "Untuk menjadi warga dalam kerangka hukum dan sosial, adalah dengan cara memiliki hak-hak yang diperlukan oleh warga itu untuk berpartisipasi secara sosial dan politik. Bertindak sebagai warga adalah dengan memenuhi status yang secara potensial dimilikinya itu". Dengan menempatkan penekanan pada partisipasi yang inklusif sebagai kerangka dasar praktek demokrasi, pendekatan ini mengusulkan pemahaman kewargaan yang lebih aktif: dengan mengakui 'pelakonan' (*agency*) dari kewargaan sebagai 'pembuat dan penajam' ketimbang sebagai 'pengguna dan pemilih' dari intervensi atau pelayanan yang direncanakan oleh pihak lain (Cornwall and Gaventa, 2000).

Argumen ini tidak saja memperluas konsep hak dan kewargaan sebagai kenyataan di luar aktor negara saja, ketimbang melalui negara saja, tetapi juga membawa pandangan yang lebih utuh tentang hak-hak itu sendiri. Menurut sejarah, di bawah pandangan kaum liberal tentang kewarganegaraan, perhatian utama terhadap hak tertuju pada perlindungan pada kebebasan individual, khususnya mengacu pada pada hak-hak sipil dan politik. Dimulai oleh studi yang dilakukan oleh T.H. Marshal, sejumlah ahli telah mengembangkan perhatiannya, dari perhatian kepada hak-hak sipil dan politik kepada hak-hak sosial dan ekonomi, sebagai upaya untuk menjamin tersedianya sumberdaya dan keamanan yang cukup bagi partisipasi rakyat dalam kehidupan sipil dan politik itu sendiri (Ellison 1997; Turner 1999; Nyamu-Musembi 2002). Tuntutan pada hak-hak sosial dan politik terus berkembang lebih jauh, termasuk merumuskan hak untuk memperkuat pelaksanaan hak-

hak itu, termasuk hak untuk menuntut hak, atau sebagaimana yang dikatakan Isin dan Wood (1999: 4), 'hak untuk memperoleh hak'.<sup>6</sup>

Memperluas pemahaman atau pengetahuan tentang kewargaan juga berimplikasi pada hak untuk berpartisipasi itu sendiri, yang harus dilihat sebagai hak warga yang mendasar, yang akan melindungi dan menjamin hak-hak yang lainnya itu. Sebagaimana yang dikemukakan Lister:

“... hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dalam kehidupan sosial, ekonomi, budaya dan politik harus termasuk ke dalam hak azasi manusia yang mendasar ... Kewargaan sebagai partisipasi dapat dilihat sebagai penampakan dari ekspresi keberadaan kemanusiaan dalam arena politik, dalam rumusan yang lebih luas; kewargaan sebagai hak memperkuat warga untuk bertindak sebagai agen.” (Lister 1998: 228).

Seperti telah kita lihat di atas, Deklarasi PBB tentang Hak Pembangunan tidak hanya menyerukan hak untuk berpartisipasi, tetapi juga mengemukakan bahwa partisipasi harus lebih 'aktif, bebas dan bermakna', sekaligus telah memperingatkan bahaya bahwa partisipasi dapat dimanipulasi dan diarahkan pada bentuk-bentuk tokenisme.

Sementara kewarganegaraan versi kaum liberal selalu mencakup partisipasi politik sebagai sebuah hak, perluasan konsep ini hingga partisipasi dalam kehidupan sosial dan ekonomi mempolitisasi hak-hak sosial, melalui peranan baru kewargaan sebagai pencipta yang aktif. Sebagaimana ditegaskan Ferguson (1999: 7), sebagai contoh, seseorang tidak akan sadar bahwa mereka punya hak-hak dalam bidang kesehatan jika mereka tidak pernah mempraktekkan hak-hak demokratisnya untuk berpartisipasi dalam penentuan kebijakan dalam pelayanan kesehatan. Karenanya, sementara hak-hak sosial dapat dilihat sebagai kebebasan yang positif dalam pengertian memperkuat warga merealisasikan hak-hak sipil dan politiknya, partisipasi sebagai hak dapat dilihat sebagai kebebasan yang positif yang memperkuat mereka dalam merealisasikan hak-hak sosialnya (Ferguson 1999; DFID 2000; Lister 1997).

Sementara perluasan makna dan konsep kewargaan dan hak adalah penting, dalam waktu bersamaan, pengakuan yang mengakui semua warga memiliki hak yang sama tidak cukup hasil dalam tingkatan yang sama (Cornwall 2000; Ferguson 1999). Secara paradoks, alih-alih mengatasi ketidakseimbangan, pengakuan persamaan hak itu justru memarginalkan dan memperburuk pengucilan sosial (Ellison 1999: 58 – 9; Coelho, 2002), yang secara bersamaan menyembunyikannya di bawah sebuah kesamarataan formal yang palsu. (Lister 1997: 18). Kabeer memperingatkan, dengan mengembangkan pandangan dari Frazer, sekurangnya ada dua hal yang menjadi alasan terjadinya paradoks ini, yaitu didorong oleh perbedaan dalam sumberdaya dan pengakuan (Frazer 1995; Kabeer 2000).

---

<sup>6</sup> Untuk itulah naskah ini utamanya menterjemahkan *citizen* dan *citizenship*, kecuali pada kesempatan-kesempatan yang tertentu saja, sebagai 'warga' dan 'kewargaan' saja, sebagai upaya untuk menghindari kerancuan pengertian 'warga negara' dan 'kewarganegaraan' yang telah terlanjur dipahami dalam model perumusan liberal itu.

Seperangkat alasan pertama menjelaskan mengapa pernyataan kesamarataan yang universal berkaitan dengan ketidakseimbangan sumberdaya dan kekuasaan/kekuatan (*power*), yang memungkinkan suatu tuntutan hak lebih kuat, namun seringkali mengorbankan pihak lain. Konsep kewargaan yang abstrak dari konteks tatanan politik dan sejarah di mana kewargaan menemukan dirinya sendiri, dan yang mengabaikan perbedaan baik dalam hal kesadaran atas hak dan kapasitas untuk mewujudkannya, tidak terelakan akan menghasilkan keluaran yang berbeda. Dengan sumberdaya, kekuasaan dan pengetahuan untuk mempertajam definisi hak dan bagaimana meletakkannya dalam praktek, mampu merubah wacana hak dan pengakuan menjadi suatu kentungan. Di pihak lain, struktur penyingkiran yang beragam menjadi alat yang tidak memungkinkan kelompok-kelompok marjinal melakukan hal yang sama (Young 1989: 258). Sebagaimana yang dikemukakan Allison, penekanan seperangkat nilai kesamarataan yang universal akan menghasilkan 'bentuk-bentuk tunggal yang keliru' (*false uniformity*) (1999: 59), yang akan menyembunyikan realitas kekuasaan dan perbedaan yang 'membuat seseorang warga lebih setara ketimbang warga yang lain' (Cornwall & Gaventa 2000: 53; Taylor 1996; Caragata 1999).

Pertanyaan seputar kekuasaan dan sumberdaya material untuk mencapainya berhubungan dekat sekali dengan seperangkat isu kedua yang mencakup identitas dan perbedaan, atau apa yang Lister maksudkan dengan 'politik pengakuan dan penghormatan' (2002: 37). Suara warga muncul dari identitas yang tidak diakui, lebih jauh tidak dihormati, dan tidak didengarkan sama sekali. Bagaimana orang melihat dirinya sendiri sebagai warga, dan bagaimana (tepatnya, apakah) mereka saling mengakui satu sama lainnya, akan memperengaruhi secara signifikan dalam bagaimana mereka bertindak untuk menerapkan hak kewargaannya pada tempat yang sebenarnya (seperti cerita yang disampaikan Abah dan Okwori, 2002). Pada gilirannya, persepsi dan identitas itu sendiri diciptakan oleh dan dalam interaksi dengan struktur kekuasaan dan wacana yang dominan. Penulis dan aktivis gerakan feminis, anti rasial, dan pembela kaum cacat berada di garis depan untuk menggugat konsepsi kewargaan, yang seringkali berdasarkan pada realitas 'berkulit putih- laki-laki – dan berkemampuan', yang menyediakan sedikit ruang bagi pengakuan atas perbedaan.

Dengan berkembangnya pengakuan atas keberagaman, konsepsi kewargaan yang universal melemah dalam prakteknya dan tidak bermakna. Pemahaman kewargaan yang lebih plural yang tumbuh dari dan memberi pengakuan pada bentuk-bentuk yang berbeda lebih menonjol dalam literatur. Sejumlah ahli mengemukakan bahwa lebih bermanfaat mengakui adanya perbedaan yang dapat dirumuskan ke dalam bentuk-bentuk hak kewargaan, dan kewargaan itu harus dipahami dalam konteks budaya, etnik, nasionalitas dan jender yang berbeda (Isin & Wood 1999; Lister 1997; Nyamu-Musembi 2002). Dalam formulasi ini kewargaan adalah sebuah 'ensamble bentuk-bentuk kepemilikan yang berbeda-beda' (Issin & Wood 1999: 21).<sup>7</sup> Menggunakan konseptualisasi Mouffe (1992) tentang identitas, hak-hak itu tidak saja dapat dilihat saling berbeda antar individual, tetapi juga setiap individu itu mengalami dan menunjukkan bentuk-bentuk kewargaan yang berbeda-beda pula pada setiap ruang dan kejadian (Issin & Wood 1999).

---

<sup>7</sup> Dalam naskah aslinya ditulis: "*an ensamble od different forms of belonging*"

### 3. Makna dan ekspresi hak dan kewargaan

Selanjutnya, memahami hak dan kewargaan sebagai sesuatu yang plural berimplikasi pada pendekatan yang harus dimulai dari pandangan warga itu sendiri. Memahami hak warga dalam pendekatan ini terarah pada pertanyaan ‘bagaimana warga melihat hak kewargaan mereka?’ dari pada menguji bagaimana hak-hak itu diabadikan dalam hukum. Meskipun banyak perdebatan tentang konseptualisasi dan defenisi tentang kewargaan, hanya sedikit pekerjaan empiris yang telah dilakukan untuk memahami bagaimana kelompok miskin memandang hak-hak mereka, bagaimana pemahaman mereka mempengaruhi mobilisasi sosial dan politik, dan bagaimana mereka dibatasi oleh isu pengetahuan dan representasi, sebagaimana juga perbedaan identitas.

Dalam artikelnya, Kabeer (2002) menjelaskan bagaimana kewargaan berdasarkan pengetahuan filosofis Barat diperbandingkan secara kontral dengan pengalaman kolonial dan setelah kolonial. Dia juga memperingatkan kita bahwa meskipun kewargaan dipercaya sebagai bersifat universal, sejarah menunjukkan bahwa sejumlah kelompok masyarakat telah disingkirkan berdasarkan class, race, gender dan lain sebagainya. Dalam konteks ini, hak-hak kewargaan baru saja direalisasikan pada abad terakhir sebelum abad ini, setelah diperjuangkan baik dalam konteks pemenuhan hak maupun perluasannya dari hak-hak politik ke hak-hak ekonomi dan sosial. Konsepsi Barat tentang kewarganegaraan yang digunakan pemerintah kolonial telah mencabut hak penduduk di negerinya sendiri. Kekuatan kolonial juga membeda-bedakan kasta, agama dan ras yang ada dalam masyarakat jajahnya untuk menciptakan penggolongan-penggolongan warga masyarakat. Hal itu dibutuhkannya untuk menguasai masyarakat yang bersangkutan. Kabeer memperingatkan kita, konstruksi kewargaan muncul dari perbedaan kondisi material. Jika pemahaman liberal – Barat tentang kebebasan dan keseimbangan kewargaan berhubungan dengan perubahan sosial dan ekonomi, seperti revolusi industri, masyarakat-masyarakat terjajah sering mencapai kemerdekaan nasionalnya melalui pengorganisasian agama, kesukubangsaan, dan dan masyarakat adat, yang memiliki sejarah kesejahteraan yang berbeda.

Abah dan Okwori (2002) melanjutkan tema ini, dengan mengkaji dampak identitas etnik dan agama terhadap makna dan ekspresi kewargaan dalam konteks Nigeria. Apa yang pada hari ini dikenal secara formal adalah Nigeria, dalam kenyataannya adalah sesuatu yang secara bersama-sama dibangun oleh penjajahan, hubungan antara masyarakat adat yang sangat beragam, dan pengelompokan-pengelompokan agama dan kebudayaan di bawah apa yang secara permukaan disebut sebagai ‘kewargaan nigeria’. Walaupun di bawah konstitusi Nasional di bawah rezim demokrasi yang baru dinyatakan bahwa “setiap warga (negara) memiliki hak, tanggungjawab, dan kesempatan yang sama di depan hukum”, dalam kenyataannya hak-hak itu dihubungkan melalui bentuk-bentuk lain dari identitas, di mana sering menjadi sangat terbatas dan saling bersaing. Warga yang memiliki identitas tertentu, apakah itu berdasarkan lokasi, agama, jender atau pengelompokan secara etnik, akan dianggap ‘orang asing’ oleh pihak yang lain. Membangun bentuk baru dari kewargaan itu dalam konteks yang demikian kompleks harus menyelesaikan tidak saja sisa-sisa pemerintahan tidak langsung pada pada kolonial yang terkait pada dan memperkuat pranata-pranata etnik dan masyarakat adat (Mamdani

1996), tetapi juga sejarah kediktatoran meliter pada dekade setelah masa kemerdekaan. Abah dan Okwori mengemukakan bahwa pencarian makna kewargaan di Nigeria harus kembali kepada warga itu sendiri, dengan menggunakan metode partisipatif, seperti *citizen's drama*, baik untuk memahami persepsi lokal dan juga untuk menciptakan ruang tempat artikulasi baru dengan makna yang lebih inklusif.

Sebuah 'pemahaman kewargaan yang mencakup semua', yang diberikan dengan hak yang absolut, juga dijamin oleh konstitusi Bangladesh. Dalam kenyataannya, sebagaimana ditunjukkan Mahmud (2002), seringkali dijumpai oleh budaya pengkhususan dan patronase, juga kategori jender dan status sosial. Walaupun demikian, Mahmud mengemukakan, dalam keadaan tertentu, aksi bersama warga dapat menyediakan ruang yang 'membuat hak itu nyata' dan dapat mengembangkan pengertian identitas kewargaan yang lebih inklusif melalui upaya mempertebal kepercayaan seseorang, sebagai warga komunitas, memiliki hak untuk memiliki hak. Meneliti pernyataan ini melalui 4 studi kasus kecil aksi bersama dalam bidang kesehatan dan pendidikan, Mahmud menemukan bahwa meskipun beberapa bentuk tuntutan telah membuka ruang bagi sementara orang, khususnya perempuan yang tidak memiliki hak pilih, proses itu sendiri tidak mengatasi diferensiasi sosial. Malahan, dia mengemukakan, proses penuntutan dan artikulasi hak menyatu dalam, dan sering diperkuat oleh, ketidakseimbangan kekuasaan dan personil, membuat ide kewargaan yang benar-benar inklusif itu sebuah yang ilusif.

Jika kajian Mahmud fokus pada bagaimana konsep kewargaan dan pernyataan hak-hak sosial nyatanya dijumpai oleh bentuk-bentuk kekuasaan sosial, Leach, Scoones, dan Thompson (2002) menjelaskan bagaimana isu seputar pengetahuan dan keahlian juga terkait dengan baik penyingkiran suara warga maupun membuka kesempatan baru bagi warga untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan secara bersamaan. Dibangun atas debat mutakhir seputar ilmu pengetahuan, masyarakat dan penemuan resiko, khususnya di Utara, demikian juga perdebatan di Selatan tentang pengetahuan tradisional dan *ethnoscience*, mereka mengkaji peran partisipasi warga dalam proses kebijakan keilmuan, secara lokal, nasional, dan global. Bersamaan dengan itu, mereka juga berpendapat bahwa perlu memperluas bundel hak-hak politik, social, dan ekonomi dengan 'hak-hak berpengetahuan' (*knowledge rights*); hak untuk berbeda dalam pengetahuan, dan hak untuk mengakui pengetahuan yang saling berbeda itu sama-sama eksis dan harus dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan. Lebih jauh, mereka menunjukkan bagaimana pengakuan dan pernyataan hak berpengetahuan dapat menjadi arena penting bagi ekspresi dan pembentukan kewargaan, sebuah isue yang kemudian dibahas Huges (2002) dalam kasus corporate *bioprospecting* dalam masyarakat adat di Mexico.

#### **4. Konsep dan Praktek Partisipasi**

Dari pemahaman tentang bagaimana hak dan kewargaan dipersepsikan dan diartikulasikan, kita bergerak ke tema kedua: memahami dinamika partisipasi warga dalam berbagai bentuk ruang dan tempat deliberatif. Di banyak penjuru dunia, sebagai konsep yang telah diperluas, batasan tradisional antara *state*, masyarakat sipil, dan sektor

swasta menjadi tidak jelas. Hal itu menuntut pemikiran ulang tentang peran dan hubungan pemerintah, sektor swasta, dan warga. Sejak dekade terakhir abad 20 lalu banyak negara meneruskan mekanisme baru untuk memajukan pelibatan warga yang lebih langsung dalam proses pemerintahan, mulai dari pembentukan wujud-wujud baru lembaga-lembaga desentralisasi hingga proses-proses partisipasi dan konsultasi yang amat beragam dalam kebijakan deliberasi nasional dan global. Setidaknya secara retorika sudah terjadi penambahan penekanan penggunaan mekanisme yang mendukung pelibatan kelompok-kelompok sosial termiskin, yang tidak memiliki sumberdaya yang cukup (ekonomi, educational, politik), untuk mempengaruhi keluaran proses penyusunan kebijakan yang tradisional. Hal ini menandai ketidakefektifan mekanisme perwakilan yang formal, sekaligus menandai sebuah perkembangan minat pada alat-alat penguatan dan bukan yang menyingkarkan warga dalam penajaman institusi-institusi yang mempengaruhi hidup mereka. Strategi ini diupayakan dengan menciptakan dan menggunakan ruang politik yang baru.

Tulisan Cornwall (2002) menapaki perubahan wacana partisipasi dalam pembangunan, khususnya perubahan dari 'partisipasi para pemanfaat' (*participation of beneficiaries*) dalam proyek, kepada partisipasi warga yang lebih politis dan berdasarkan pendekatan hak, yang memungkinkan mereka menjadi pembuat dan penajam (*makers and shaper*) program-program pembangunan mereka sendiri (Cornwall & Gaventa, 2000). Dia kemudian melihat lebih dekat lagi bentuk-bentuk ruang dalam mana partisipasi itu terjadi, dan berpendapat bahwa warga harus paham dalam konteks yang bagaimana ruang-ruang itu diciptakan. Secara khusus Cornwall menyarankan agar membedakan, atas dasar sejumlah faktor, antara 'ruang undangan' (*invited space*) yang dibentuk dari atas, baik oleh intervensi donor atau pemerintah, dengan ruang yang dipilih melalui aksi bersama dari bawah (*popular space*). Apapun bentuknya, bagaimanapun, tidak ada ruang partisipasi baru yang netral, melainkan selalu terkait dengan hubungan-hubungan kekuasaan yang masuk atau yang ada di sekitar mereka. Perhatian telah diberikan pada ruang dan mekanisme apa yang ada untuk partisipasi publik. Sebaiknya, menurut Cornwall, perhatian yang lebih harus diberikan pada siapa menciptakan ruang itu dan mengapa, siapa yang mengisinya, serta bagaimana ruang baru itu mengandung jejak hubungan-hubungan sosial, sumberdaya dan pengetahuan, yang sudah ada sebelumnya. Bagaimana mencegah pola-pola kekuasaan lama yang mapan tidak terus direproduksi? Siapa bicara, untuk siapa, dan siapa yang mendengar? Dibangun dari 20 tahun pengalaman PRIA dalam isu ini, Tandon (2002) juga menggunakan pendekatan historis berpendapat bahwa penerapan partisipasi harus melihat baik bentuk-bentuk dan ruang tradisional untuk berpartisipasi, maupun yang diterapkan melalui institusi-institusi yang lebih modern, seperti intervensi oleh lembaga-lembaga pembangunan, khususnya yang berkaitan dengan desentralisasi. Lebih jauh Tandon mengemukakan bahwa dalam konteks India, bentuk baru dari kewargaan harus diciptakan dalam mana mencakup makna kolektif dan institusi, sekaligus menurut konsepsi individual. Akhirnya, Tandon memperingatkan kita bahwa kita harus tidak melihat konsep kewargaan, partisipasi, dan akuntabilitas secara terpisah-pisah, tetapi melihatnya sebagai suatu kesatuan yang terkait satu sama lainnya sebagai 'rangkainan roda pemerintahan' (*governance wheel*), dalam mana kewargaan memberikan hak untuk meminta pihak lain akuntabel dan akuntabilitas sebagai proses pelibatan dalam partisipasi.

Jika Tandon mengulas penciptaan ruang dan tempat untuk berpartisipasi secara historis, Coelho, Andrade dan Montoya (2002) melihat kebijakan sosial baru dalam Konstitusi Brazil 1988, yang berisikan usaha untuk menjamin pendekatan 'kewargaan liberal' melalui penciptaan ruang untuk interaksi langsung antara negara dan masyarakat sipil dalam bentuk 'dewan lokal' dan *public hearing*. Sementara proses-proses Participatory Budgeting telah mendapatkan perhatian yang luas di dunia internasional, sangat sedikit yang telah diketahui tentang dewan lokal yang memberikan ruang untuk deliberasi dan debat dalam perencanaan dan monitoring pelayanan sosial. Dalam sektor kesehatan saja, ada lebih dari 5000 dewan kesehatan, hampir satu untuk setiap 5.507 *municipalities*, menyediakan studi kasus dengan skala yang luas tentang upaya pelembagaan bentuk-bentuk partisipasi warga secara langsung. Meletakkan kreasi ini dalam situasi krisis negara kesejahteraan, Coelho *et.al.* menggambarkan sejumlah pelajaran penting, termasuk kebutuhan untuk memahami negara, masyarakat sipil dan pasar sebagai aktor yang tidak sama, melainkan saling berbeda kepentingan satu sama lainnya, dan juga menegaskan bahwa ruang itu sendiri tidak menjamin suara. Meskipun dijamin oleh Konstitusi, masih ada pertanyaan apakah kelompok-kelompok marjinal mampu mengartikulasikan suaranya di arena semacam itu, dan pertanyaan tentang alinasi dan tatanan kelembagaan yang dapat membantu mereka untuk melakukannya.

Demikian pula, Subrahmanian (2002) mengungkap implikasi dan tantangan gerakan mutakhir untuk mencantumkan 'hak pendidikan' dalam Konstitusi India. Meskipun hak tersebut mungkin akan dibuatkan peralatan hukumnya, Subrahmanian memperingatkan bahwa hak itu harus dikerangkakan dalam wacana modal kemanusiaan (*human capital*) dengan mengutamakan pendekatan pendidikan yang wajib, dan juga oleh munculnya isu privatisasi yang mungkin membatasi derajat ketercapaian hak itu jika hanya dikerjakan oleh pemerintah saja. Agar hak pendidikan dapat menjadi kenyataan, dibutuhkan upaya yang mengkerangkakan konsep dan wacana pendidikan yang universal untuk menghargai perbedaan dan keberagaman, dan untuk membangun ruang dan proses yang lebih bermakna bagi partisipasi kewargaan yang membantu mengatasi bentuk-bentuk penyingkiran yang membatasi pencapaian hak pendidikan yang dapat dituntutnya itu.

Dua kasus dari Brazil dan India ini menyuguhkan contoh upaya pelembagaan partisipasi warga dan hak-hak sosial melalui alat konstitusi. Sementara mengupayakan 'ruang undangan' untuk berpartisipasi itu, keduanya menunjukkan bahwa alat hukum yang menjamin hak tidaklah cukup. Pendekatan yang lebih luas juga dibutuhkan, yang mengakui keberagaman dan identitas aktor lokal dan cara-cara di mana mereka dapat lebih dulu menyatakan hak dengan kekuatan penyingkiran sosial dan ekonomi. Studi kasus oleh Pare, Robles and Cortez (2002) mendiskusikan cara-cara dalam mana Gerakan Zapatista dan gerakan petani dan masyarakat adat di selatan Mexico berupaya menyatakan hak mereka untuk menggunakan dan mengelola sumberdaya alam, berdasarkan pemahaman kebudayaan mereka sendiri, sebagaimana yang mereka baca dari deklarasi internasional tentang hak-hak masyarakat adat. Pemahaman yang semacam itu bertentangan dengan pandangan tentang hak-hak kepemilikan yang lebih individual yang didorong oleh kekuatan pasar global dan telah diabadikan dalam konstitusi Mexico sekarang ini. Dalam kasus ini, mereka memperingatkan, partisipasi di ruangan baru untuk

dialog harus lebih tajam, dengan alat-alat yang memadai, dengan resiko yang sederhana, dengan memperkuat peraturan main yang telah ada. Mereka mengemukakan bahwa untuk pendekatan yang lebih strategis, yang mencakup prespektif yang luas tentang hak dan kewargaan, dan bertujuan untuk menantang hubungan-hubungan sosial yang ada dan aturan main dalam jangka waktu yang lama. Strategi itu juga memerlukan perlawanan dari bawah untuk berpartisipasi dalam ruang publik yang dibuat dari atas, dan membangun ruang yang lebih otonom, yang berdasarkan pada pengakuan terhadap budaya dan identitas masyarakat adat.

## 5. Dimensi Akuntabilitas

Perubahan makna hak dan kewargaan, sebagaimana yang telah membuka peran dan ruang baru bagi partisipasi publik, melahirkan pertanyaan kritis tentang cara dalam mana masyarakat sipil, negara dan pasar berkaitan satu sama lainnya dan saling menilai satu sama lainnya. Ketimbang menyederhanakan perhatian pada bagaimana peranan negara memastikan pemenuhan hak-hak warga, model baru dari akuntabilitas telah muncul dengan fokus pada peran warga itu sendiri dalam memonitoring pemenuhan hak-hak dan dalam tuntutan publik yang sungguh-sungguh dan transparans. Dengan perluasan defenisi kita tentang hak melampaui hak-hak sipil dan politik, pertanyaan selanjutnya adalah tentang peran warga dalam menentukan tanggungjawab sosial dan perusahaan, dan peran aktor non-negara dalam proses pengaturan itu.

Dengan makna dan wacana kewargaan yang lebih luas ini, wacana ‘perusahaan warga’ (*corporate citizenship*) telah meminta perusahaan-perusahaan itu sendiri menyatakan tanggungjawab sosial, budaya dan ekonominya kepada komunitas di mana mereka beroperasi dan menegaskan hak-hak mereka (Zadek 2001). Menapaki perdebatan tentang tanggungjawab perusahaan, Newell (2002) secara kritis mengulas konsep ini, sebagaimana yang digunakan dalam hubungannya dengan kelompok miskin, baik di Utara maupun di Selatan. Ia mengemukakan bahwa ketidakseimbangan kekuasaan dan tidak jelasnya mekanisme akuntabilitas menimbulkan pertanyaan apakah konsep ‘perusahaan warga’ itu tepat menggambarkan keseimbangan hak dan tugas yang menguntungkan perusahaan itu. Melalui sejumlah contoh, dia mengulas cara-cara dalam mana masyarakat miskin itu sendiri mampu menuntut dan membangun hubungan-hubungan akuntabilitas baru dengan perusahaan. Demikian pula, tulisan Tandon (2002) yang mengacu pada inisiatif di India yang memajukan konsep akuntabilitas para-pihak (*multistakeholders accountability*), dan penggunaan mekanisme seperti *public hearing* dan minitoring warga telah memaksa perusahaan dan pemerintah untuk lebih memperhatikan isu-isu pembangunan industri.

Sementara itu, Hughes (2002) menyediakan contoh bagus lain tentang upaya-upaya komunitas dan kelompok masyarakat sipil dalam meminta perusahaan agar akuntabel pada isu *bioprospecting* oleh perusahaan-perusahaan multi-nasional di wilayah-wilayah dengan keragaman biologi dan ekologi yang tinggi di Mexico. Pada saat yang sama, ketika mereka membuat tuntutan yang luas untuk akuntabilitas dan transparansi, organisasi masyarakat sipil itu sendiri ditantang untuk mempertanyakan akuntabilitasnya pada anggota dan konstituennya. Dengan menunjukkan pentingnya masalah kontrol

pengetahuan dalam debat keilmuan (sebagaimana telah dikembangkan oleh Leach, *at.al*), studi kasus ini menguji isu akuntabilitas yang rumit ini dalam pencarian hak-hak budaya, ekonomi, lingkungan, dan pengetahuan masyarakat adat. Melanjutkan perhatian yang dikemukakan Cornwall, tulisan ini juga mempertanyakan soal representasi; tentang siapa yang memiliki hak untuk bicara untuk siapa berdasarkan tuntutan berlandaskan hak.

## **6. Pelajaran dan tema-tema yang menonjol**

Melalui eksplorasi tema-tema pendekatan yang berbasis hak, oleh para ahli yang beragam disiplin dan asal-usul, kita berharap dapat memperdalam pemahaman tentang makna dan aplikasi konsep-konsep seperti kewargaan, partisipasi dan akuntabilitas dalam pembangunan. Sebagaimana yang dapat kita lihat, konsep ini tidak generik, tidak mudah diterapkan, atau mudah dipindah-pindahkan dari satu situasi ke situasi yang lain. Melainkan, sangat bernuansa, multidimensional, dan membutuhkan pendekatan multi hubungan.

Berbagai sumber yang dirujuk itu menunjukkan adanya kebutuhan untuk memahami bagaimana hak dan kewargaan dibentuk oleh konteks sosial, politik dan budaya yang berbeda. Beberapa di antaranya mempertanyakan sejauh mana konsep-konsep yang dikembangkan di Barat (atau Utara) itu dapat diterapkan dengan cara yang sama pada *setting* pasca kolonial di Selatan. Demikian pula, kita telah melihat bahwa konsepsi hak dan kewargaan yang universal itu telah dijabatani oleh relasi-relasi kekuasaan, hirarki sosial, dan seringkali kompetisi identitas, yang secara sekaligus dapat melibatkan sebagian suara dan identitas dan menyingkirkan yang lain. Pada saat yang sama, perlawanan-perlawanan yang dilakukan warga diberbagai pelosok dunia ini untuk mengartikulasikan dan menyatakan persepsi mereka dan mempraktekkan kewargaan dalam kehidupan mereka sehari-hari, meski telah dilindungi hukum dan mekanisme yang disediakan negara tidak akan cukup tanpa kehadiran aktor-aktor non-state itu sendiri.

Di pihak lain, deklarasi hak yang berbasis negara dan lebih universal, termasuk hak untuk berpartisipasi, dalam kasus-kasus yang khas telah memperluas ruang di mana warga bisa menyatakan tuntutan mereka. Tetapi mereka tidak selalu melakukannya. Dibutuhkan pandangan kerangka pendekatan berdasarkan hak yang 'non-ikatan' yang lebih bernuansa melalui eksplorasi berbagai hak -- dan interaksi satu sama lainnya -- yang berbeda. Sementara banyak literatur tentang pembangunan kewargaan demokrasi fokus pada mekanisme formal bagi perlindungan hukum, hak-hak politik dan sipil, tulisan ini telah menggarisbawahi pentingnya pendekatan yang lebih multidimensional melalui penjelasan bagaimana hak-hak sipil dan politik berhubungan dengan yang lainnya, termasuk sosial, ekonomi, lingkungan dan hak-hak pengetahuan. Secara khusus, kita telah fokus pada partisipasi dan hak untuk memperoleh dan menuntut atau menyatakan hak sebagai fondasi yang sangat penting bagi hak-hak yang lainnya. Sejauh ini, pertanyaan yang susah adalah meyangkut konflik di antara hak dan bagaimana hal ini dinegosiasikan.

Negosiasi seringkali menjadi alat masuk atau ruang untuk partisipasi dan ekspresi suara warga. Diskusi kita tentang ruang kebijakan, bagaimana juga, memperingatkan kita

bahwa mereka jarang sekali netral. Nyata bahwa ruang publik untuk partisipasi ada, baik dalam aturan hukum atau praktek-praktek sosial, namun itu tidak berarti bahwa mereka akan selalu digunakan secara berimbang oleh berbagai aktor yang bervariasi dalam merealisasikan hak kewargaannya. Malah di setiap ruang itu sendiri ditentukan secara sosial dan secara politik, oleh dinamika partisipasi yang beragam di setiap level, arena pelibatan warga, dan setiap ruang kebijakan yang berbeda. Dalam era sekarang ini, ditandai oleh perkembangan globalisasi dan lokalisasi, ruang untuk membangun kewargaan adalah multi hubungan. Sebagaimana telah kita lihat dalam bagian-bagian terdahulu, persepsi tentang hak dibentuk baik oleh deklarasi global dan juga sebagaimana yang dipraktekan secara lokal dan 'asli'. Pada saat yang sama, dalam melihat tuntutan untuk berpartisipasi di berbagai ruang kebijakan yang bervariasi, apakah itu lingkungan, sosial, ekonomi atau politik, dan apakah itu di tingkat lokal atau global, kita melihat seperangkat pertanyaan umumnya mempertanyakan isu representasi, dan tentang bagaimana kekuasaan dan keistimewaan membentuk dinamika siapa yang berpartisipasi. Pada setiap ruang, pertarungan antara pengetahuan siapa, suara siapa yang sah akan mempengaruhi siapa yang masuk, dengan agenda apa, dan dengan hasil apa.

Pendekatan yang berbasis hak tidak dengan sendirinya pro-kemiskinan. Dia akan hanya menjadi begitu jika kita memahami persepsi kelompok miskin itu sendiri tentang hak-hak mereka, melalui penciptaan ruang bagi warga untuk terlibat, yang sesuai dengan dan mencakup kelompok miskin. Melalui hubungan konsep tentang hak dengan bangunan kewargaan yang menekankan 'pelakonan' (*agency*) kelompok miskin untuk bertindak bagi dirinya sendiri dalam menyatakan haknya, dan dengan kewajiban pihak lain untuk akuntabel kepada mereka, kita bisa mulai berharap membuat hak itu menjadi nyata. \*\*\*

## **Bibliografi**

- Abah, O.S., dan Okwori, J.Z., "Agendas in Encountering Citizens in the Nigerian Context", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2: 24 – 30.
- Caragata, L., "The Privilege public: Who is permitted citizenship?", *Community Development Journal*, Vol. 34: 270 – 86.
- Coelho, V.S.P., de Andrade, I.A., Montoya, M.C., "Deliberative For a and the Democratisation of Social Policies in Brazil", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2: 65 – 73.
- Commonwealth Foundation and CIVICUS, 1999, *Citizen and Governance*. London: Commonwealth Foundation.
- Cornwall, A., 2000, *Beneficiary, Consumer, Citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction*. Stockholm: SIDA.
- Cornwall, A., "Locating Citizen Participation", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2: 49 - 58.
- Cornwall, A., dan Gaventa, J., 2000, "From users and choosers to makers and shapers: Re-positioning participation in social policy", *IDS Bulletin*, Vol. 31, No. 4.
- Cornwall, A., dan Gaventa, J., "Bridging the gap: citizenship, participation and accountability", *PLA Notes*, Vol. 40: 32 – 35.
- Department for International Development, 2000, *Realising Human Rights for Poor People: Strategies for Achieving the International Development Targets*, London: DFID.
- Edward, M. dan Gaventa, J., 2001, *Global Citizen Action*, London: Earthscan and Colorado: Lynn Reiner.
- Ellison, N., 1997, "Toward a new social politics: citizenship and reflexivity in late modernity", *Sociology*, Vol. 31, No. 4: 697 – 711.
- Ellison, N., 1999, "Beyond universalism and particularism: rethinking contemporary welfare theory", *Critical Social Policy*, Vol. 19, No. 1: 57 – 83.
- Ferguson, C., 1999, *Global Social Policy Principle: Human Rights and Social Justice*, London: DFID.
- Frazer, N., 1995, "From redistribution to recognition?", *New Left Review*, Vol 212: 68 – 93.

- Gaventa, J., dan Valderrama, C., 1999, "Participation, citizenship and local governance – Background paper for workshop: strengthening participation in local governance", *mimeo*, IDS, Brighton, 21 – 24 June, [www.ids.ac.uk/particip](http://www.ids.ac.uk/particip) (5 March 2002).
- Goetz, A-M., dan Gaventa, J., 2001, "From consultation to influence: bringing citizen voices and client focus into services delivery". *IDS Working Paper* No. 138, Brighton: Institute of Development Studies.
- Heather, D., 1999, *What is Citizenship?*, Cambridge: Polity Press.
- Huges, A., "Who Speak for Whom? A Look at Civil Society Accountability in Bioprospecting Debates in Mexico", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2: 1001 - 108.
- Human Rights Council of Australia, 2001, *The Rights Way to Development: A Human Rights Approach to Development Assistance*. Maroubra, Australia: Human rights Council.
- Isin, E., danm Wood, P., 1999, *Citizenship and Identity*, London: Sage.
- Jones, E., dan Gaventa, J., 2002, "Concepts of citizenship: a review", *IDS Development Bibliography*, No. 19, Brighton: Institute of Development Studies.
- Kabeer, N., 2000, "Social Exclusion, poverty and discrimination: toward an analytical framework", *IDS Bulletin*, vol. 31, No. 4: 83 – 97.
- Kabeer, N., 2002, "Citizenship, Affiliation and Exclusion: Perspectives from South", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2: 12 – 23.
- Leach, M., Scoon, I., Thomson, L., 2002, "Citizenship, Science and Risk: Conceptualising Realtionship across Issues and Setting", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 22: 40 – 48.
- Lister, R., 1997, *Citizenship: Feminism Perspectives*, New York: New York University Press.
- Lister, R., 1998, "Citizen in action: citizenship and community development in Northern Ireland contexts", *Community Development Journal*, Vol. 33, No. 3: 226 – 35.
- Lister, R., "A politics of recognition and respect: involving people with experience in poverty in decision making that effect their lives", *Social Policy and Society*, Vol. 1: 37 – 46.
- Mahmud, S., "Making Rights Real in Bangladesh through Collective Citizen Action", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2: 31 – 39.

- Mamdani, M., 1996, *Citizen and Subjects: Contemporary Africa and Legacy of Late Colonialism*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Marshall, T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Meekosha, H., dan Dowse, L., 1997, "Enabling citizenship: gender, disability and citizenship in Australia", *Feminist Review*, Vol 57: 49 – 72.
- Mouffe, C., 1992, "Democratic citizenship and the political community", in C. Mouffe (ed), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, London: Verso.
- Narayan, D., Chambers, R., Shah, M.K., dan Petesch, P., 2000, *Voices of the Poor: Craving Out for Change*, Washington, DC: World Bank.
- Newell, P., 2000, "Environmental NGOs and globalization: the governance of TNCs, in R. Cohen dan S. Rai (eds.), *Global Social Movement*, London: Athlone Press: 117 – 34..
- Newell, P., 2002, "From Responsibility to Citizenship? Corporate Accountability for Development", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2: 91 – 100.
- Nyamu-Musembi, C., 2002, "Toward an actor-oriented perspectives on human rights", background paper prepared for the DRS workshop on Meanings and Expressions of Rights and Citizenship, Bangladesh, 30 January – 4 February.
- Oldfield, A., 1990, *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World*. London: Routledge.
- Pare, L., Robles, C., Cortez, C., "Participation of Indigenous and Rural People in the Construction of Development and Environmental Public Policies in Mexico", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2: 83 – 90.
- Seidman, G., 1999, "Gendered Citizenship: South Africa's democratic transition and the construction of a gendered state", *Gender and Society*, Vol. 13, No. 3: 287 – 307.
- Subrahmanian, R., "Citizenship and the 'Right to Education': Perspectives from the Indian Context", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2: 74 – 82.
- Tandon, R., "Linking Citizenship, Participation and Accountability: A Perspective from PRIA", *IDS Bulletin*, Vol. 33, No. 2: 59 – 64.
- Taylor, D., 1996, "Citizenship and Social Power" in *Critical Social Policy: A Reader*, London: Sage.

Turner, B.S., 1999, *The Sociology of Citizenship*. London: Sage.

UNDP, 2000, *Human Development Report 2000*. New York: UNDP.

Young, I., 1989, "Polity and Group difference: a critique of the ideal universal citizenship", *Ethics*, Vol. 99: 250 – 74.

Zadek, S., 2001, *The Civil Corporation: The New Economy of Corporate Citizenship*. London: Earthscan.