

*berta Schools* (2005). Dalam konteks Indonesia, di era Orde Baru pembentukan karakter warga negara tampak ditekankan kepada mata pelajaran seperti Pendidikan Moral Pancasila (PMP) maupun Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) bahkan Pendidikan Sejarah Perjuangan Bangsa (PSPB). Di era pasca-Orde Baru, kebijakan pendidikan karakter pun ada upaya untuk "meniptakannya" melalui Pendidikan Agama di samping Pendidikan Kewarganegaraan.

Persoalannya apakah nilai-nilai pembangun karakter yang diajarkan dalam setiap mata pelajaran harus bersifat eksplisit ataukah implisit saja, misal dalam mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan atau di semua mata pelajaran? Makalah ini mengupas Pendidikan Kewarganegaraan sebagai wahana pembangunan karakter bangsa (warga negara). Untuk keperluan tersebut, paparan dibatasi kepada perbandingan upaya membangun karakter warga negara yang baik selama Orde Baru dan pasca-Orde Baru sekarang. Ini perlu dilakukan agar dapat dipahami betapa pentingnya pendidikan kewarganegaraan di setiap periode kehidupan bernegara di Indonesia untuk membangun warga negara yang baik meskipun dengan aksentuasi yang berbeda.

#### A. PEMBANGUNAN KARAKTER BERBASIS PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN

Perkembangan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia pun tidak luput dari dinamika pergantian serta perubahan kebijakan pendidikan nasional. Sebagai contoh, mulai dari awal Orde Baru dibangun hingga periode transisi pada era reformasi pasca-1998, pendidikan kewarganegaraan dalam sistem pendidikan nasional mengalami perubahan baik dari nama mata pelajaran, muatan isi kurikulum, maupun buku teks serta inovasi pembelajarannya.

Samsuri\*

## Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Wahana Membangun Karakter Warga Negara Demokratis

**K**arakter warga negara yang baik" merupakan tujuan universal yang ingin dicapai dari pendidikan kewarganegaraan di negara-negara mana pun di dunia. Ada banyak ragam nomenklatur pendidikan kewarganegaraan di sejumlah negara (Kerr, 1999). Ini menunjukkan bahwa pembentukan karakter warga negara yang baik tidak bisa dilepaskan dari kajian pendidikan kewarganegaraan itu sendiri. Sebagai contoh, di Kanada pembentukan karakter warga negara yang baik melalui pendidikan kewarganegaraan diserahkan kepada pemerintah negara-negara bagian. Di negara bagian Alberta (Kanada) kementerian pendidikannya telah memberlakukan kebijakan pendidikan karakter bersama-sama pendidikan karakter melalui implementasi dokumen *The Heart of the Matter: Character and Citizenship Education in Al-*

\* Staf Pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi Universitas Negeri Yogyakarta

Dalam perkembangannya di Indonesia, kajian pendidikan kewarganegaraan dikenal dengan sebutan nama-nama mata pelajaran “Kewargaan” (1958), “Civics” (1962), “Pendidikan Kewargaan Negara” (1968), “Pendidikan Moral Pancasila” (1975), “Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan” (1994), “Pendidikan Kewarganegaraan” (2003/2006).

Ada beberapa konsep tentang pendidikan kewarganegaraan. Cogan (1998:5) mengartikan pendidikan kewarganegaraan berperan penting sebagai penyiapan generasi muda (siswa) untuk menjadi warga negara yang memiliki identitas dan kebanggaan nasional, serta memiliki pengetahuan dan kecakapan serta nilai-nilai yang diperlukan untuk menjalankan hak-hak dan kewajibannya. Menurut Ruud Veldhuis (1997: 8), tujuan pendidikan kewarganegaraan ialah untuk merangsang partisipasi aktif warga negara dalam masyarakat kewargaan (*civil society*) dan dalam pembuatan keputusan politik di dalam suatu (sistem) demokrasi konstitusional. Mengapa partisipasi menjadi penting dalam pendidikan kewarganegaraan? Veldhuis (1997: 8) berpendapat bahwa partisipasi dan integrasi (secara sosial dan politik) dari para warga negara menjadi dasar yang penting. Untuk menjadi demokrat sejati, warga negara yang aktif dan terintegrasi secara sosial tidaklah dilahirkan, tetapi ia diciptakan (diproduksi) dalam suatu proses sosialisasi. Singkatnya, demokrasi harus dipelajari dan perlu dipelihara, dimana para pendidik *civic* dan politik serta institusi profesional yang terkait harus turut bertanggung jawab.

Penelitian IEA terhadap implementasi pendidikan kewarganegaraan di 28 negara secara umum ditemukan bahwa komponen pendidikan kewarganegaraan meliputi aspek *civic knowledge*, *civic engagement*, dan *civic attitudes* serta konsep lainnya (Torney-Purta, et.al, 2001: 179). Adapun materi kajian pendidikan kewarganegaraan

garaan yang diteliti meliputi materi demokrasi, kewarganegaraan, identitas nasional, hubungan internasional dan keragaman/koheesi sosial (Torney-Purta, et.al, 2001: 29-30).

John J. Patrick dan Thomas S. Vontz (1999: 34; 2001: 41) mengelompokkan komponen kompetensi kajian kewarganegaraan menjadi empat, yaitu (1) *knowledge of citizenship and government in democracy (civic knowledge)*; (2) *cognitive skills of democratic citizenship (cognitive civic skills)*; (3) *participatory skills of democratic citizenship (participatory civic skills)*; dan (4) *virtues and dispositions of democratic citizenship (civic dispositions)*. Dari keempat komponen itu, Patrick dan Vontz (2001: 46) menjabarkan ke dalam materi pokok kajian pengetahuan pendidikan kewarganegaraan menjadi tujuh topik, yaitu: (1) *demokrasi perwakilan (representative democracy)*; (2) konstitusionalisme; (3) hak asasi (liberalisme); (4) kewarganegaraan (*citizenship*); (5) masyarakat kewargaan (*civil society*); (6) ekonomi pasar (*free and open economic system*); dan, (7) tipe-tipe masalah publik. Tipologi komponen kompetensi tersebut oleh Center for Civic Education (1994) dikenalkan dengan tiga komponen meliputi: *civic knowledge*, *civic skills* (meliputi *cognitive civic skills* dan *participatory civic skills*) dan *civic dispositions*. Meskipun aspek karakter banyak ditekankan dalam *civic disposition*, namun bukan berarti komponen lainnya steril dari upaya membangun karakter warga negara.

Pada 1990-an, pendidikan kewarganegaraan di sejumlah negara dipahami secara berbeda-beda. Dari kajian Print (1999; 2000) terhadap pelaksanaan pendidikan kewarganegaraan di Asia dan Pasifik, ditemukan ada yang menyebut pendidikan kewarganegaraan sebagai “*civic education*” yang mencakup kajian tentang pemerintahan, konstitusi, *rule of law*, serta hak dan tanggung jawab warga negara. Untuk yang lainnya, pendidikan kewarganegaraan disebut

dengan "citizenship education" dengan cakupan dan penekanan kajian meliputi proses-proses demokrasi, partisipasi aktif warga negara, dan keterlibatan warga dalam suatu *civil society* (masyarakat warga). Namun, bagi kebanyakan, kajian *civic education* memfokuskan pembelajaran-pembelajaran yang berhubungan dengan institusi-institusi dan sistem yang melibatkan pemerintah, budaya politik (*political heritage*), proses-proses demokratis, hak-hak dan tanggung jawab warga negara, administrasi publik dan sistem peradilan (Print, 1999; 2000).

## B. PEMBENTUKAN KARAKTER WARGA NEGARA ERA ORDE BARU

Selama periode Orde Baru, pendidikan sebagai instrumen pembentukan karakter warga negara Orde Baru diperkuat dalam dokumen politik yang dikenal sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai produk ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) –lembaga tertinggi negara menurut UUD 1945 ketika itu. Pada GBHN pertama Orde Baru, yaitu GBHN 1973, diperkenalkan bidang kajian "pendidikan kewarganegaraan" yang baru dengan nama Pendidikan Moral Pancasila (PMP). Label PMP yang diharuskan ada dalam kurikulum di semua tingkat pendidikan sejak Taman Kanak-kanak (TK) hingga perguruan tinggi, meski tidak secara khusus menunjuk pada satu bidang studi, namun telah ditafsirkan sebagai satu mata pelajaran tersendiri. Penamaan mata pelajaran menurut pesan GBHN dalam dunia pendidikan Indonesia selama Orde Baru, dirasakan "istimewa" untuk bidang studi PMP, hingga GBHN 1998 – GBHN terakhir produk MPR rejim Orde Baru.

Penggambaran warga negara yang patuh, hegemoni tafsir dan wacana dari negara terhadap warga negara, serta minimnya pelu-

ang budaya kritis dalam hubungan masyarakat kewargaan (*civil society*) dengan masyarakat politik (negara), pada gilirannya telah membentuk budaya politik kewargaan yang tidak kondusif terhadap sistem politik demokrasi. Dalam lingkup pendidikan kewarganegaraan pada era Orde Baru, analisis Kalidjernih (2005: 360) terhadap wacana kewarganegaraan dalam buku-buku teks Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) terbitan resmi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dan Kebudayaan bekerjasama dengan BP-7 menunjukkan bagaimana kuatnya kepentingan rezim membentuk warga negara. Buku-buku teks pendidikan kewarganegaraan tersebut sebagai buku wajib di sekolah menggambarkan kuatnya konsep ideologi negara, konstitusi nasional dan ide negara integralistik, sebagai suatu prinsip panduan dalam berbangsa menurut tafsir rezim (Kalidjernih, 2005: 360).

Besarnya kepentingan rejim kekuasaan terhadap "pendidikan kewarganegaraan" model PMP tersebut, mengakibatkan terjadinya reduksionisme misi mata kajian itu dalam kerangka membentuk warga negara yang baik. Reduksi itu nampak ketika pendidikan Pancasila yang dieksplisitkan dengan label PMP, seakan-akan menjadi mata pelajaran satu-satunya bidang studi yang harus bertanggung jawab terhadap pembentukan karakter warga negara, khususnya kepada generasi muda.

Dari uraian di atas, tampak bagaimana kegiatan negara membentuk karakter warga negara melalui sarana pendidikan formal. Dalam kasus Rejim Orde Baru di Indonesia, pembentukan karakter warga negara secara eksplisit dimuat dalam produk politik tertinggi lembaga negara, MPR, berupa GBHN yang pada gilirannya diterjemahkan ke dalam produk *policy* operasional bidang pendidikan oleh kementerian pendidikan dalam setiap Kabinet Pembangunan di bawah Presiden Soeharto.



Selama periode Orde Baru, pendidikan sebagai instrumen pembentukan karakter warga negara menampilkan wujudnya dalam standarisasi karakter warga negara. Standarisasi itu mencerminkan *civic virtues* (kebijakan-kebijakan warga negara) yang disajikan dalam mata pelajaran PMP dan atau PPKn dengan memasukkan tafsir Pancasila menurut P4 sebagai kontennya. *Civic virtues* itu masing-masing direduksi dari tafsir Pancasila menjadi 36 butir pengalaman an nilai-nilai Pancasila. P4 inilah yang kemudian menjadi keharusan pedoman atau arah tingkah laku warga negara, sebagaimana disusun dalam Tabel 2.

Meskipun Tap MPR No. II/MPR/1978 Pasal 1 menjelaskan bahwa "Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila tidak merupakan tafsir Pancasila sebagai Dasar Negara sebagaimana tercermin dalam Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh dan Penjelasannya," tetapi P4 menjadi kelihatan lebih penting dari Pancasila itu sendiri. Lebih jauh, P4 dan Pancasila menjadi "kita sakti" dalam segenap kesempatan pejabat dari tingkat pusat hingga lokal dalam forum-forum formal maupun non formal. Di bidang pendidikan, konsekuensi P4 sebagai keharusan pedoman atau arah tingkah laku warga negara sangat membebani misi pendidikan ke-warganegaraan dalam PMP maupun PPKn. Pada gilirannya, unsur normatif dan anti konflik terhadap perbedaan-perbedaan kehidupan di masyarakat cenderung dihindari bahkan dianggap tabu, karena P4 selalu menekankan keharmonisan, keseimbangan hidup dalam format kehidupan kekeluargaan yang menjadi *main ideas* kekuasaan Rejim Orde Baru.

Dari gambaran tersebut, nilai-nilai yang menjadi materi pokok buku pembelajaran PMP dan PPKn berasal dari "atas" (rejim yang sedang berkuasa), bukan dari kehendak masyarakat pendidikan (arus bawah). Konsekuensinya nilai-nilai yang menjadi materi

Tabel 1. Formulasi Pendidikan Pancasila dalam GBHN Era Orde Baru (Lanjutan)

GBHN	Tujuan Pendidikan Nasional	Formulasi Pendidikan Pancasila
1993 (Tap MPR RI No. II/MPR/1993)	... untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerti luhur, berkepribadian, mandiri, maju, tangguh, cerdas, kreatif, terampil, disiplin, beretos kerja, profesional, bertanggung jawab, dan produktif serta sehat jasmani dan rohani; ... memajukan jawa pertodik dan dan rasa kesetia-kawanan sosial para pahlawan, serta berorientasi ke masa depan. ... memajukan rasa percaya diri dan budaya belajar di kalangan masyarakat terus ditingkatkan agar tumbuh sikap dan perilaku yang kreatif, inovatif, dan keinginan untuk maju.	... pendidikan Pancasila termasuk pendidikan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4), pendidikan moral Pancasila, pendidikan kewarganegaraan, pendidikan sejarah perjuangan bangsa serta unsur-unsur yang dapat membentuk dan meningkatkan nilai kebangsaan jawa, semangat dan nilai kejujuran, khususnya nilai 1945, dilanjutkan dan ditingkatkan di semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan termasuk jenjang pendidikan termasuk prasekolah sehingga terbentuk watak bangsa yang kukuh.
1998 (Tap MPR RI No. II/MPR/1998)	... untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerti luhur, berkepribadian, mandiri, maju, tangguh, cerdas, kreatif, terampil, disiplin, beretos kerja, profesional, bertanggung jawab, dan produktif serta sehat jasmani dan rohani; ... memajukan jawa pertodik dan dan rasa kesetia-kawanan sosial para pahlawan, serta berorientasi ke masa depan. ... memajukan rasa percaya diri dan budaya belajar di kalangan masyarakat terus ditingkatkan agar tumbuh sikap dan perilaku yang kreatif, inovatif, dan keinginan untuk maju.	... pendidikan Pancasila termasuk pendidikan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4), pendidikan moral Pancasila, pendidikan kewarganegaraan dilanjutkan dan ditingkatkan di semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan termasuk prasekolah sehingga terbentuk watak bangsa yang kukuh.

(Sumber: diolah dari MPR, 2002. Huruf tebal oleh penulis dimaksudkan untuk menunjuk karakter warga negara yang hendak dibentuk melalui proses pendidikan secara nasional 'pendidikan kewarganegaraan' *of* Orde Baru).

**Tabel 2. Penjabaran Pancasila menurut P4 sebagai Civic Virtues**

<p>Sila Ketuhanan Yang Maha Esa</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab</li> <li>2. Hormat menghormati dan bekerjasama antara pemeluk agama dan penganut-penganut kepercayaan yang berbeda-beda, sehingga terbina kerukunan hidup</li> <li>3. Saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya</li> <li>4. Tak memaksakan suatu agama dan kepercayaan pada orang lain.</li> </ol>
<p>Sila Kemanusiaan yang adil dan beradab</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia</li> <li>6. Saling mencintai sesama manusia</li> <li>7. Mengembangkan sikap tenggang rasa</li> <li>8. Tidak semena-mena terhadap orang lain</li> <li>9. Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan</li> <li>10. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan</li> <li>11. Berani membela kebenaran dan keadilan</li> <li>12. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain</li> </ol>
<p>Sila Persatuan Indonesia</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Menempatkan persatuan, kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan</li> <li>14. Rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara</li> <li>15. Cinta Tanah Air dan Bangsa</li> <li>16. Bangsa sebagai Bangsa Indonesia dan ber-Tanah Air Indonesia</li> <li>17. Memajukan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa yang ber-Bhinneka Tunggal Ika</li> </ol>
<p>Sila Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>18. Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat</li> <li>19. Tidak memaksakan kehendak kepada orang lain</li> <li>20. Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama</li> <li>21. Musyawarah untuk mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan</li> <li>22. Dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah.</li> <li>23. Menghayati arti musyawarah yang dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur.</li> <li>24. Keputusan yang diambil harus dapat dipertanggungjawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia serta nilai-nilai kebenaran dan keadilan</li> </ol>

<p>Sila Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>25. Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotongroyongan</li> <li>26. Bersikap adil</li> <li>27. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban</li> <li>28. Menghormati hak-hak orang lain</li> <li>29. Suka memberi pertolongan kepada orang lain</li> <li>30. Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain</li> <li>31. Tidak bersikap boros</li> <li>32. Tidak bergaya hidup mewah</li> <li>33. Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum</li> <li>34. Suka bekerja keras</li> <li>35. Menghargai hasil karya orang lain</li> <li>36. Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial</li> </ol>
---	---

Sumber: diadaptasikan oleh berbagai sumber dari Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila.

pembelajaran pun cenderung distortif dan jauh dari aspirasi ilmiah (keilmuan), sehingga PMP ataupun PPKn terkesan tidak jauh beda dengan mata pelajaran Civics atau pun Kewargaan Negara pada masa rejim Soekarno 1960an yang cenderung indoktrinatif.

Berbeda, misalnya, dengan model pendidikan nilai di Australia yang sebelum disepakati nilai-nilai apa saja yang perlu diajarkan di sekolah-sekolah—di mana ada proses eksplorasi di masing-masing sekolah sampel. Dari hasil studi pendidikan nilai di masing-masing sampel sekolah di Australia, ternyata di sana hanya 10 nilai yang muncul ke permukaan secara umum. Masing-masing nilai tersebut ialah: (1) *Tolerance*, (2) *Respect*, (3) *Responsibility*, (4) *Social Justice*, (5) *Excellence*, (6) *Care*, (7) *Inclusion and Trust*, (8) *Honesty*, (9) *Freedom*, dan (10) *Being Ethical* (Australian Government Dept. of Education, Science and Training, 2003: 16-17). Di Indonesia “pendidikan nilai” yang mengejawantahkan *civic virtues* dalam proses pembelajaran “datang dari atas” (top down).

Pengalaman Indonesia tersebut memperkuat anggapan bahwa pendidikan kewarganegaraan sangat kuat dipengaruhi oleh kepentingan politik.

### C. PEMBENTUKAN KARAKTER WARGA NEGARA ERA REFORMASI

Keprihatinan terhadap kondisi pendidikan kewarganegaraan semasa Orde Baru telah melahirkan sejumlah inisiatif untuk melakukan pembaharuan. Di masa transisi setelah Ketetapan MPR tentang P4 dicabut pada Sidang Istimewa MPR November 1998, pendidikan kewarganegaraan sebagaimana mata pelajaran lainnya pun mengalami reposisi dan revitalisasi. Reposisi yang dimaksud ialah penyempurnaan beban pembelajaran dan struktur kurikulum untuk semua satuan pendidikan. Revitalisasi tampak dengan digulirkannya kurikulum berbasis kompetensi sebagai pengganti model kurikulum sebelumnya yang sarat dengan beban materi pelajaran.

Kajian pendidikan kewarganegaraan pada awal reformasi di Indonesia mulai diperkenalkan menjelang 2004 (kemudian dikenal sebagai Kurikulum Berbasis Kompetensi, KBK). Oleh banyak kalangan, pendidikan kewarganegaraan dinilai sangat kering dengan muatan nilai moral, khususnya nilai moral Pancasila, namun sangat dengan kajian konsep-konsep politik dan hukum. Sebelum KBK, mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan dalam PMP ataupun PPKn didominasi oleh materi nilai-nilai moral Pancasila (Langenberg, 1990:132), yang sebenarnya lebih merupakan pendidikan budi pekerti daripada pendidikan kewarganegaraan yang sesungguhnya. Cakupan substansi kajian dan kompetensi kewarganegaraan yang diharapkan dari PKN itu sendiri yaitu upaya membentuk warga negara yang baik (*good citizen*) dalam warga ne-

gara demokratis yang bertanggung jawab dan berpartisipasi aktif dalam kehidupan sistem politik negaranya, direduksi hanya menjadi semata-mata menghapuskan nilai-nilai moral, bagaimana harus berbuat baik dan tidak berbuat buruk dalam arti afeksi-moral secara formal.

Sementara itu, ada kesenjangan pula antara pembelajaran pendidikan kewarganegaraan di lembaga pendidikan formal (sekolah) dengan kondisi kongkrit di masyarakat, sehingga ada kecenderungan bahwa pendidikan kewarganegaraan tercerabut dari akar konteks kehidupan siswa sebagai warga negara. Di bagian lain, sebagaimana pengkajian oleh para sarjana (Kalidjernih, 2005; Cholisin, 2004; Samsuri, 2004) terhadap fungsi pendidikan kewarganegaraan pada masa Orde Baru, semakin memperkuat alasan bahwa peran pendidikan kewarganegaraan ketika itu semata-mata sebagai alat transmisi kepentingan rejim, pengagungan harmoni (selaras, serasi dan seimbang) dengan menolak pengakuan terhadap perbedaan dan konflik. Ketika reformasi politik dan hukum nasional bergulir, paradigma pendidikan kewarganegaraan yang masih bercorak hegemonik cenderung menjadi tidak menarik dan termarginalkan.

Kondisi pendidikan kewarganegaraan yang demikian, telah mengalami pergeseran paradigmatik seiring dengan tuntutan reformasi. Dalam makalah ini, reformasi pendidikan diartikan sebagai upaya pembaharuan berupa perubahan dan dan perbaikan ke arah kemajuan dalam dunia pendidikan secara komprehensif. Dengan demikian, reformasi mencakup proses dan hasil. Proses reformasi ini berkait erat dengan proses politik pendidikan, dengan mengikuti mekanisme pembuatan keputusan, yakni mulai dari tahap *input*, *process*, dan *output*. Margaret S. Archer (1985: 39) menjelaskan bahwa politik pendidikan sebagai:

.... *the attempts (conscious and organized to some degree) to influence the inputs, processes and outputs of education, whether by legislation, pressure group or union action, experimentation, private investment, local transactions, international innovation or propaganda.*

Dari pengertian tersebut, tampak jelas bahwa reformasi pendidikan akan melibatkan banyak elemen baik di tingkat suprastruktur maupun infrastruktur, yang tujuan utamanya ialah terjadi perubahan dan pembaharuan di bidang pendidikan.

Sejalan dengan Indra Djati Sidhi (2009, dalam Samsuri, 2010), krisis nasional yang muncul pada 1998 menunjukkan betapa rapuhnya sistem berbangsa Indonesia. Demikian pula dengan kondisi pendidikan nasional. Selama bertahun-tahun, khususnya sepanjang Orde Baru, praktek pendidikan cenderung menerapkan kebijakan pendidikan yang bersifat *government push*, dengan tradisi "petunjuk teknis" (Juknis) dan "petunjuk pelaksanaan" (jurnal) yang dibuat pemerintah pusat. Kondisi tersebut pada akhirnya melahirkan monopoli pembuatan kebijakan pendidikan oleh pemerintah pusat. Dari aspek pengembangan materi pembelajaran, substansi materi belum ke arah kompetensi. Ini mengakibatkan seakan semua masalah diselesaikan dengan mata pelajaran, sehingga dominan pendekatan kognitif. Kondisi pendidikan nasional diperparah oleh kenyataan bahwa dunia pendidikan mengalami *uniformisasi* (penyeragaman). Penyeragaman dalam hal kebijakan satu buku teks, satu tipe, satu kurikulum, tanpa memahami keragaman (diversitas). Pengaturan kebijakan pendidikan tidak melihat dari keragaman, tetapi dari kemudahan manajemen saja. Dalam hal kurikulum 1994, untuk pendidikan dasar dan menengah, bahkan pendidikan tinggi tampak sarat beban. Berdasarkan pengalaman dan kenyataan tersebut, pembaharuan pendidikan

dikan melalui perubahan kurikulum pun segera dilakukan setelah jatuh krisis 1998.

Berdasarkan hasil pemetaan Kurikulum 1994 Mata Pelajaran PPKn, Pusat Kurikulum Balitbang Departemen Pendidikan Nasional memperkenalkan mata pelajaran pengganti PPKn dengan Kewarganegaraan. Hal menarik dari penggantian label mata pelajaran ialah upaya menggantikan pendekatan *subject matters* ke pada pendekatan berbasis kompetensi. Kompetensi dalam mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan tersebar mulai dari pendidikan pra-sekolah (TK/RA) hingga pendidikan dasar dan menengah (SD hingga SMA).

Mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan secara normatif dimaksudkan untuk membentuk warga negara yang cerdas, terampil, dan berkarakter baik, serta setia kepada bangsa dan negara Indonesia yang berdasarkan pada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 (Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, 2001b:11, huruf tebal oleh penulis). Sedangkan tujuan matapelajaran Pendidikan Kewarganegaraan ialah untuk membentuk kemampuan:

- a. berpikir secara kritis, rasional, dan kreatif dalam menanggapi isu kewarganegaraan.
- b. berpartisipasi secara secara cerdas dan bertanggung jawab, serta bertindak secara sadar dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa, dan bermegara.
- c. pembentukan diri yang didasarkan karakter-karakter positif masyarakat Indonesia dan masyarakat dunia yang demokratis.

Kurikulum berbasis kompetensi berdampak pula kepada pengembangan kompetensi mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan. Secara umum kompetensi yang diharapkan dari mata pelajaran Kewarganegaraan ialah:



1. kemampuan untuk menguasai pengetahuan kewarganegaraan
2. kemampuan untuk memiliki keterampilan kewarganegaraan
3. kemampuan untuk menghayati dan mengembangkan karakter kewarganegaraan (Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, 2001b: 13).

Ketiga kompetensi tersebut sejalan bahkan nampak mengadopsi ketiga komponen kompetensi *civic* yang dikembangkan oleh Center for Civic Education (1994) di Calabasas Amerika Serikat, yaitu *civic knowledge*, *civic skills* dan *civic dispositions*.

Pusat Kurikulum juga mengembangkan kompetensi khusus lulusan secara rinci untuk tiap tingkatan kelas mulai Kelas I sampai XII. Ini merupakan kemajuan dalam pembaharuan pendidikan kewarganegaraan, yang dapat dilihat pada Tabel 3. Komponen kompetensi mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan itu menun-

**Tabel 3. Kompetensi Khusus Lulusan (Tamatan) Mata Pelajaran Kewarganegaraan**

Kelas	Kompetensi
I – VI	Peserta didik memiliki: (1) pengetahuan dan (2) pengalaman belajar untuk menerapkan perilaku dan aturan-aturan yang berlaku, memiliki kepekaan terhadap lingkungan, menyadari adanya perbedaan kebutuhan setiap orang, hak dan tanggung jawab sebagai warga negara dalam masyarakat yang majemuk, serta mengenal prinsip-prinsip atau pilar-pilar dasar kehidupan berbangsa dan bernegara.
VII-IX	Peserta didik memiliki: (1) pengetahuan tentang tanggung jawab warga negara, demokrasi, nasionalisme, dan sikap politik, serta hubungan dengan negara dan bangsa lain; (2) pengalaman belajar; dan (3) kemampuan berpartisipasi dalam mewujudkan masyarakat yang demokratis.
X-XII	Peserta didik memiliki: (1) pengetahuan; (2) pengalaman belajar; dan (3) kemampuan berpartisipasi dalam mewujudkan masyarakat dan pemerintahan yang demokratis, menjunjung tinggi, melaksanakan dan menghargai hak asasi manusia serta peka terhadap isu internasional hak asasi manusia.

Diadaptasi dari Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas (2001b: 14; 2001c:14)

jukkan apa saja karakter warga negara yang harus dibangun dan hendak dicapai. Cita-cita pembentukan warga negara demokratis tampak terasa dalam rumusan-rumusan kompetensi tersebut.

Kompetensi kewarganegaraan yang hendak dicapai melalui pendidikan kewarganegaraan itu diperkenalkan dengan istilah “Kompetensi Dasar”, “Standar Materi” dan “Indikator Pencapaian Hasil Belajar.” Pada akhirnya ketiga istilah tersebut dalam perkembangannya menjadi embrio bagi pengembangan “Standar Isi”, “Standar Kompetensi” dan “Kompetensi Dasar” dalam Permendiknas RI No. 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi yang rumusan akhirnya ditetapkan oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP). Gambaran ruang lingkup kajian dipaparkan Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah dipaparkan dalam Tabel 4.

Sampai dengan menjelang pembentukan BSNP berdasarkan PP No. 19 Tahun 2005, Puskur telah memberikan dasar-dasar penting penyusunan standar isi mata pelajaran terutama mata pelajaran PKn untuk jenjang SD hingga SMA. Pada akhirnya, standar isi mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan untuk jenjang SD hingga SMA diputuskan oleh Menteri Pendidikan Nasional (dalam Permendiknas RI No. 22 Tahun 2006) memuat delapan topik kajian sebagaimana tampak dalam Tabel 5. Dari Tabel 5 tampak bahwa secara formal dan substansial terdapat pergeseran paradigma kajian Pendidikan Kewarganegaraan untuk satuan pendidikan dasar dan menengah. Pergeseran ini tidak hanya memberikan harapan penting bagi kajian Pendidikan Kewarganegaraan yang selaras dengan idealitas pendidikan kewarganegaraan demokratis yang telah berkembang dan masih terus dikembangkan di sejumlah negara demokratis. Tantangan yang kemudian muncul ialah bagaimana praktisi di lapangan, yakni guru Pendidikan Kewar-

**Tabel 4. Ruang Lingkup Kajian Mata Pelajaran Kewarganegaraan**

Urutan Materi Kajian	Topik Kajian
VII	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peranan Warganegara</li> <li>• Partisipasi Warganegara</li> <li>• Kontrol Sosial</li> </ul>
VIII	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokrasi dan demokratisasi</li> <li>• Nasionalisme</li> <li>• Sikap Politik</li> </ul>
IX	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hubungan antarbangsa</li> <li>• Politik Luar Negeri Indonesia</li> <li>• Pengaruh Timbal Balik Hubungan Luar Negeri Indonesia</li> </ul>
X	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilitas Politik</li> <li>• Kekuatan Ekonomi</li> <li>• Keamanan Negara</li> <li>• Keterlibatan Masyarakat</li> <li>• Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme</li> <li>• Pendidikan</li> </ul>
XI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budaya Demorasi</li> <li>• Pemerintahan Demokratis</li> <li>• Pluralisme</li> <li>• Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum</li> <li>• Pers yang Bebas dan Bertanggung-jawab</li> </ul>
XII	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ideologi</li> <li>• Hak Asasi Manusia</li> <li>• Pelaksanaan Hak Asasi Manusia</li> <li>• Penegakan Hak Asasi Manusia dan Implikasinya terhadap Hubungan Internasional</li> </ul>

Diadaptasi dari Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas (2001b: 19-23; 2001c: 19-26)

ganegaraan, dapat menafsirkan dan menerjemahkan standar isi tersebut sebagai materi pembelajaran yang sejalan dengan tuntutan an pembentukan warga negara demokratis dan memiliki kompetensi kewargaan (*civic competencies*).

**Tabel 5. Topik Kajian Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan**

Urutan Materi Kajian	Topik Kajian
1. Persatuan dan Kesatuan Bangsa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hidup rukun dalam perbedaan; Cinta lingkungan; Kebanggaan sebagai bangsa Indonesia; Sumpah Pemuda; Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; Partisipasi dalam pembelaan negara; Sikap positif terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia; Keterbukaan dan jaminan keadilan.</li> </ul>
2. Norma, Hukum, dan Peraturan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tertib dalam kehidupan keluarga; Tertib di sekolah; Norma yang berlaku di masyarakat; Peraturan-peraturan daerah; Norma-norma dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; Sistem hukum dan peradilan nasional; Hukum dan peradilan internasional.</li> </ul>
3. Hak Asasi Manusia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hak dan kewajiban anak; Hak dan kewajiban anggota masyarakat; Instrumen nasional dan internasional HAM; Pemajuan, dan penghormatan HAM.</li> </ul>
4. Kebutuhan Warga Negara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hidup gotong royong; Harga diri sebagai warga masyarakat; Kebebasan berorganisasi; Kemerdekaan mengeluarkan pendapat; Menghargai keputusan bersama; Prestasi diri; Persamaan kedudukan warga negara.</li> </ul>
5. Konstitusi Negara	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proklamasi kemerdekaan dan Konstitusi pertama; Konstitusi-konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia; Hubungan dasar negara dengan konstitusi.</li> </ul>
6. Kekuasaan dan Politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintahan desa dan kecamatan; Pemerintahan daerah dan otonomi; Pemerintah pusat; Demokrasi dan sistem politik; Budaya politik; Budaya Demokrasi menuju masyarakat madani; Sistem pemerintahan; Pers dalam masyarakat demokrasi.</li> </ul>
7. Pancasila	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi negara; Proses perumusan Pancasila sebagai dasar negara; Pengamalan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari; Pancasila sebagai ideologi terbuka.</li> </ul>
8. Globalisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalisasi di lingkungannya; Politik luar negeri Indonesia di era globalisasi; Dampak globalisasi; Hubungan internasional dan internasional; dan Mengevaluasi globalisasi.</li> </ul>

Sumber: diadaptasikan dari Lampran Permendiknas RI No. 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi Mata Pelajaran Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah

Pendidikan kewarganegaraan dalam era sebelumnya, yang pernah dipraktekan dalam bentuk PMP maupun PPKn cenderung dianggap mengabaikan arti penting peran warga negara dengan budaya politik partisipan. Dengan paradigma yang baru, harapannya