

**TRANSFORMASI GAGASAN MASYARAKAT KEWARGAAN (*CIVIL SOCIETY*)
MELALUI REFORMASI PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN DI INDONESIA
(Studi Pengembangan Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Pada
Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah Era Reformasi)**

DISERTASI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian dari
Syarat untuk Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Pendidikan
Bidang Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial
Konsentrasi Pendidikan Kewarganegaraan



Promovendus:

S A M S U R I
NIM. 0601498

**SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA
BANDUNG
2010**

LEMBAR PENGESAHAN
PROGRAM STUDI PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL
SEKOLAH PASCASARJANA
UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA

Ketua Program Studi Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial
Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia,

Prof. Dr. Enok Maryani, M.S.
NIP. 19600121 198503 2 001

DISETUJUI DAN DISAHKAN OLEH PANITIA DISERTASI:

Promotor Merangkap Ketua

Prof. Dr. Idrus Affandi, S.H.
NIP. 19540404 198101 1 002

Ko-Promotor Merangkap Sekretaris

Prof. Dr. Bunyamin Maftuh, M.Pd., M.A.
NIP.19620702 198601 1 002

Anggota

Prof. Dr. Karim Suryadi, M.Si.
NIP.19700814 199402 1 001

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa disertasi dengan judul: **“TRANSFORMASI GAGASAN MASYARAKAT KEWARGAAN (*CIVIL SOCIETY*) MELALUI REFORMASI PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN DI INDONESIA (Studi Pengembangan Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah Era Reformasi)”** ini beserta seluruh isinya adalah benar-benar karya saya sendiri, dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan etika keilmuan yang berlaku dalam masyarakat keilmuan. Atas pernyataan ini, saya siap menanggung risiko/sanksi yang dijatuhkan kepada saya apabila kemudian ditemukan adanya pelanggaran terhadap etika keilmuan dalam karya saya ini, atau ada klaim dari pihak lain terhadap keaslian karya saya ini.

Bandung, 17 September 2010
Pembuat pernyataan,

Samsuri
NIM. 0601498

ABSTRAK

Samsuri. 2010. *Transformasi Gagasan Masyarakat Kewargaan (Civil Society) Melalui Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan di Indonesia (Studi Pengembangan Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah Era Reformasi)*. Program Studi Pendidikan IPS. Bandung: Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia. Promotor: Prof. Dr. Idrus Affandi, S.H.; Ko-Promotor: Prof. Dr. Bunyamin Maftuh, M.Pd., M.A.; Anggota: Prof. Dr. Karim Suryadi, M.Si.

Gerakan reformasi politik nasional Indonesia pasca-1998 telah membuka peluang perbaikan kehidupan berbangsa dan bernegara di segala bidang. Di bidang pendidikan nasional, gagasan masyarakat kewargaan (*civil society*) memiliki arti penting dalam pembaharuan pendidikan kewarganegaraan yang sejalan dengan sistem politik demokratis. Penelitian ini dilakukan untuk menggali dan melacak seluruh proses dan produk pengembangan kurikulum pendidikan kewarganegaraan.

Tujuan penelitian ini ialah untuk menemukan upaya kebijakan pendidikan nasional di Indonesia mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan melalui pengembangan dan implementasi pendidikan kewarganegaraan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah era reformasi.

Pengumpulan data menggunakan teknik wawancara dan dokumenter. Wawancara dilakukan terhadap sejumlah informan yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan pendidikan, terutama pendidikan kewarganegaraan. Kajian dokumenter dilakukan terhadap sumber-sumber primer maupun sekunder.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa: (1) gerakan reformasi telah mempengaruhi gagasan konstruksi masyarakat kewargaan; (2) penyusunan karakter masyarakat kewargaan melalui reformasi pendidikan kewarganegaraan menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan sama sekali tidak bisa dipisahkan dari lingkungan politik yang melatarinya, sehingga kebijakan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia pun sangat kuat dipengaruhi oleh nilai-nilai dari sistem politik yang tengah berlangsung; (3) transformasi gagasan masyarakat kewargaan demokratis yang dijabarkan dalam reformasi pendidikan kewarganegaraan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah menekankan kepada pembentukan kompetensi kewarganegaraan demokratis.

ABSTRACT

Samsuri. 2010. *The Transformation of Civil Society Ideas Through Civic Education Reform in Indonesia (Study on Developing the Civic Education Policy at the Elementary and Secondary Education Levels in Reform Era)*. Social Studies Education Program. School of Postgraduate Studies. Bandung: Indonesia University of Education. Promotor: Prof. Dr. Idrus Affandi, S.H.; Co-Promotor: Prof. Dr. Bunyamin Maftuh, M.Pd., M.A.; Member: Prof. Dr. Karim Suryadi, M.Si.

Post-1998 reform movement in Indonesian has brought some implications toward all living aspects of the country. One of those is education sector. Shaping civil society through civic education is one of education reform, even that effort should face some constraints, especially in constructing the policies, methodologies, and practices. Therefore, this research is conducted in order to explore and track the whole process and product of the civic education curriculum development.

The purpose of this research is find out the process and product of national education policies in the era of reformation to transform the idea of civil society through civic education reform for elementary and secondary education.

In finding the data, this research is applying interview technique to some important informants involving in the policies-making process and documentary exploration technique.

The findings of this research are as follows: (1) the idea of civil society construction has been influenced by the reformation movement; (2) in constructing the character of civil society has been influenced by political circumstances, and; (3) transformation of democratic civil society is manifested into civic education.

KATA PENGANTAR

Disertasi ini mengkaji upaya kebijakan pendidikan nasional untuk mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan melalui pembaharuan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia pasca-1998 pada jenjang pendidikan dasar dan menengah. Dorongan meneliti topik ini sebenarnya sudah demikian kuat terasa semenjak peneliti menggeluti kajian pendidikan kewarganegaraan di Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi Universitas Negeri Yogyakarta. Dorongan tersebut didukung pula oleh pergumulan wacana *civil society* semenjak berkiprah di gerakan kemahasiswaan periode 1990-an. Kadang-kadang peneliti merasakan justru dari dorongan yang terakhir yang dominan, sehingga dalam proses penulisan disertasi ini peneliti acapkali “emosional” ketika menuliskan beberapa fenomena politik nasional dan kebijakan pendidikan nasional Indonesia pasca-1998.

Disertasi ini disajikan ke dalam lima bab. Masing-masing bab merupakan satu mata rantai kesatuan ketika membahas topik utama disertasi ini.

Bab pertama memuat pembahasan mengenai latar belakang penelitian, tujuan, masalah dan pertanyaan penelitian, serta signifikansi dan manfaat penelitian. Masalah pokok penelitian dalam disertasi ini, sebagaimana diulang-ulang dinyatakan, ialah mempertanyakan upaya kebijakan pendidikan nasional Indonesia pada era reformasi ketika mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan melalui pembaharuan pendidikan kewarganegaraan untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah.

Bab kedua memuat konstruk teoretis reformasi pendidikan kewarganegaraan. Bab ini juga mengkaji sejumlah faktor “*antecedent*” pendukung reformasi seperti: gerakan reformasi nasional Indonesia, diskursus negara dan warga negara, relasi negara dan masyarakat kewargaan, dinamika kebijakan pendidikan nasional, paradigma pengembangan pendidikan kewarganegaraan berbasis kompetensi, transformasi gagasan masyarakat kewargaan melalui pendidikan kewarganegaraan, politik pendidikan dalam pembentukan masyarakat kewargaan demokratis, dan posisi misi membentuk warga negara yang baik dalam kewarganegaraan dan Ilmu Pengetahuan Sosial (*Social Studies*).

Bab ketiga memuat pembahasan aspek-aspek metode penelitian dari disertasi ini. Sebagai sebuah studi kasus, kajian disertasi ini mempergunakan temuan-temuan yang berasal dari hasil wawancara dengan sejumlah pelaku pembuat kebijakan pendidikan terutama pendidikan kewarganegaraan. Analisis dokumenter (primer dan sekunder) juga dipergunakan untuk menyempurnakan pembahasan kajian disertasi.

Bab keempat memaparkan secara deskriptif temuan-temuan penelitian. Paparan utama terdiri atas gagasan masyarakat kewargaan di awal-awal Pemerintahan Presiden B.J. Habibie. Pergumulan politik nasional di MPR terhadap P4, Amandemen UUD 1945 terhadap Pasal 31. Pembahasan RUU Sisdiknas di DPR yang kemudian menjadi UU RI. 20 Tahun 2003 sebagai pijakan dan produk reformasi pendidikan nasional. Kajian perkembangan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia sebelum Orde Baru, selama Orde Baru, dan pasca-Orde Baru. Disertasi ini memfokuskan pembahasannya kepada proses-proses dan

produk pembuatan kebijakan pendidikan nasional yang terkait dengan pembaharuan pendidikan kewarganegaraan, semenjak digagas oleh Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas sampai dengan proses dan produk Standar Isi serta Standar Kompetensi Lulusan yang dikerjakan oleh BSNP.

Bab kelima menyajikan empat kesimpulan dan tiga rekomendasi. Kesimpulan yang menonjol ialah gagasan masyarakat kewargaan (*civil society*) dalam gerakan reformasi nasional di Indonesia telah mengalami proses transformasi nilai-nilai etis secara struktural. Di samping itu kebijakan pendidikan kewarganegaraan seyogianya tidak tergantung kepada setiap perubahan politik rezim, tetapi mendasarkan diri kepada politik negara sebagaimana dimuat dalam konstitusi nasional.

Peneliti menyadari bahwa disertasi ini masih memiliki keterbatasan, namun semoga dapat berguna. Untuk itu kritik dan dorongan untuk penelitian yang lebih baik di masa depan sangat diharapkan.

Bandung, 17 September 2010
Peneliti,

Samsuri
NIM. 0601498

PENGAKUAN DAN UCAPAN TERIMAKASIH

Disertasi ini sebagian besar bahan-bahannya diperoleh dari penelitian yang didanai dari DIPA UPI tahun 2009. Untuk itu, peneliti menyampaikan banyak terima kasih atas kesempatan yang diberikan oleh Universitas Pendidikan Indonesia (UPI) untuk melakukan penelitian ini dengan dana tersebut.

Ucapan terimakasih tidak terhingga, peneliti sampaikan kepada yang terhormat Rektor Universitas Negeri Yogyakarta (UNY), Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi (FISE), Ketua Jurusan Pendidikan Kewarganegaraan dan Hukum (PKn & Hukum) FISE UNY beserta Bapak dan Ibu dosen Jurusan PKn & Hukum, yang telah memberikan kesempatan kepada peneliti untuk menempuh tugas belajar di UPI Bandung.

Ucapan terimakasih disampaikan pula kepada Rektor UPI, Direktur Sekolah Pascasarjana (SPs) UPI, dan Prof. Dr. Hj. Enok Maryani, M.S. selaku Ketua Program Studi Pendidikan IPS Sekolah Pascasarjana UPI beserta staf administrasi SPs UPI, sehingga peneliti dapat menempuh studi lanjut dengan penuh hikmat.

Ucapan terimakasih tak terhingga dihaturkan kepada Prof. Dr. H. Idrus Affandi, S.H. selaku ketua promotor; Prof. Dr. H. Bunyamin Maftuh, M.Pd. M.A. selaku ko-promotor merangkap sekretaris; dan, Prof. Dr. H. Karim Suryadi, M.Si. selaku anggota promotor. Bimbingan dan dorongan selama penulisan disertasi hingga selesainya naskah disertasi ini, merupakan “hibah” terbesar yang Allah

limpahkan kepada peneliti dalam pergumulan intelektual maupun moral. Semoga jasa dan budi beliau semua, mendapatkan pahala amal saleh dari Allah secara berlipat ganda. Amin.

Demikian pula kepada Prof. Dr. Endang Sumantri, M.Ed yang memberikan masukan-masukan dan kritik selama ujian proposal disertasi maupun ketika ujian tahap I (tertutup) disertasi, peneliti menghaturkan banyak terimakasih. Untuk Dr. Hermana Somantrie (Puskur Balitbang Depdiknas), meski baru bertemu secara akademik maupun fisik dalam forum ujian tahap I disertasi ini, ucapan terimakasih patut disampaikan, dengan sejumlah kritik dan saran-saran yang diberikan kepada peneliti.

Ucapan terimakasih disampaikan pula kepada pihak-pihak yang telah berpartisipasi dalam penelitian ini, antara lain: Sekretariat Jenderal DPR RI di Jakarta; Staf Perpustakaan di Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas Jakarta, Perpustakaan LIPI Jakarta, dan Perpustakaan Seminari Kentungan Yogyakarta; Para narasumber (informan) yang bersedia terlibat dalam penelitian ini, dan semua pihak yang ikut membantu dan mendorong penyelesaian penelitian ini, yang tak dapat disebut satu per satu karena keterbatasan ruang. Semoga Allah Yang Maha Penyayang memberikan pahala atas semua kebaikan yang telah diberikan para pihak kepada peneliti.

Kepada kawan-kawan seangkatan: Irdam Adil, Hari Mulyadi, Enday Suwarjo, Yatti Rosmiati, Deni Setiawan, Asep Mulyadi, Muhammad Syahril, Yani Kusmarni, Edi Susrianto IP, dan Huria Rahmah. Terimakasih atas semua doa dan dukungan kalian semua selama ini. Kekompakan kawan-kawan selama

studi, merupakan spirit peneguh baik dalam lingkup keilmuan maupun persaudaraan.

Terakhir, kepada keluarga yang penuh kasih dan cinta: Gini Pratigina (istri), beserta putra-putri peneliti: Alifah, Zulfikar, Aliyah. Kepada kalian semua, karya ini dipersembahkan. Kepada kedua orang tua di Indramayu dan mertua peneliti di Sumedang yang senantiasa menyuguhkan doa, pengorbanan dan pesan-pesan kearifan hidup yang tiada henti kepada peneliti, telah memperteguh semangat peneliti untuk menyelesaikan tugas belajar ini. Ungkapan terimakasih tak cukup untuk membalas kebaikan Emak dan Bapak (orang tua) dan Emak dan Abah (mertua) hingga akhir hayat. Semoga Allah swt. selalu memberikan kekuatan dan nikmat sehat kepada beliau semua, sehingga bisa menyaksikan buah kerja keras beliau membimbing kami. Peneliti mohon maaf kepada segenap keluarga yang telah banyak berkorban untuk keberhasilan studi peneliti di UPI, sehingga dalam beberapa kesempatan tidak memberikan perhatian semestinya.

Bandung, 17 September 2010

Peneliti,

Samsuri
NIM. 0601498

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN PROGRAM STUDI PENDIDIKAN ILMU PENGETAHUAN SOSIAL SEKOLAH PASCASARJANA UNIVERSITAS PENDIDIKAN INDONESIA	ii
LEMBAR PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN PANITIA DISERTASI.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI	iv
ABSTRAK	v
<i>ABSTRACT</i>	vi
KATA PENGANTAR	vi
PENGAKUAN DAN UCAPAN TERIMAKASIH	x
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR BAGAN	xiv
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi Masalah dan Pertanyaan Penelitian.....	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Signifikansi dan Manfaat Penelitian.....	10
E. Klarifikasi Konsep	13
F. Sistematika Penulisan	16
BAB II. MASYARAKAT KEWARGAAN (<i>CIVIL SOCIETY</i>) DAN PEMBAHARUAN PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN DALAM POLITIK PENDIDIKAN NASIONAL	17
A. Pengajuan Konstruksi Teori Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan	17
B. Faktor-faktor Pendukung Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan	19
1. Gerakan Reformasi	19
2. Transformasi Masyarakat.....	23

	3. Model Reformasi Pendidikan	26
	4. Diskursus Negara dan Warga Negara	28
	5. Relasi Negara dan Masyarakat Kewargaan	34
C.	Kebijakan dan Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan...	47
	1. Konsep Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan	47
	2. Pengembangan Muatan Pendidikan Kewarganegaraan Berkas Kompetensi	49
	3. Standardisasi Pendidikan Kewarganegaraan	54
C.	Politik Pendidikan Kewargaan dalam Pembentukan Masyarakat Demokratis	60
D.	Posisi Misi Kewarganegaraan dalam Ilmu Pengetahuan Sosial (<i>Social Studies</i>) untuk Membangun Warga Negara yang Baik	63
BAB III	METODE PENELITIAN	67
	A. Metode dan Pendekatan.....	67
	B. Subjek Penelitian	68
	C. Prosedur Penelitian	70
	D. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data	72
	E. Analisis Data dan Penyajian	72
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	75
	A. Hasil Penelitian	75
	1. Gagasan Masyarakat Kewargaan dalam Fase Awal Reformasi Nasional	75
	2. Pencabutan P4 sebagai Upaya Menghindari Indoktrinasi Pengamalan Pancasila	85
	3. Amendemen Pasal 31 UUD 1945 sebagai Pijakan Reformasi Pendidikan Nasional	92
	4. UU Sistem Pendidikan Nasional 2003 dalam Reformasi Pendidikan Nasional	103
	5. Kebijakan Standar Nasional Pendidikan	110
	6. Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan	113
	a. Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Era Orde Baru	113
	b. Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Periode Transisi Pasca-1998	131
	c. Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Era UU RI No. 20 Tahun 2003	149
	d. Posisi PKn dalam Standar Nasional Pendidikan	158
	e. Gagasan Masyarakat Kewargaan dalam Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan	189
	f. Kajian Kritis Puskur terhadap Standar Isi BSNP.....	195
	B. Pembahasan.....	200
	1. Arti Penting Masyarakat Kewargaan dalam Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan	200

2. Makna Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan	207
3. Makna Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Era Reformasi	214
BAB V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....	218
A. Kesimpulan	218
B. Rekomendasi	221
DAFTAR PUSTAKA	223
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

No. Tabel		Halaman
3.1.	Pengembangan Instrumen Wawancara	70
3.2.	Matrik Triangulasi	73
4.1.	Pandangan Fraksi-fraksi MPR terhadap P4	86
4.2.	Formulasi Pendidikan Pancasila dalam GBHN Era Orde Baru	118
4.3.	Penjabaran Pancasila menurut P4 sebagai <i>Civic Virtues</i>	121
4.4.	Tujuan Kurikuler PMP Kurikulum 1975 untuk SD, SMP dan SMA Sebelum Lahir Ketetapan MPR No. II/MPR/1978.....	122
4.5.	Fungsi, Tujuan dan Ruang Lingkup Materi PPKn Kurikulum 1994...	125
4.6.	Materi PPKn Kurikulum 1994 untuk Satuan Pendidikan SD/MI.....	128
4.7.	Materi PPKn Kurikulum 1994 untuk Satuan Pendidikan untuk Satuan Pendidikan SLTP/MTs dan SMU/MA.....	128
4.8.	Pemetaan Topik Materi Mata Pelajaran PPKn Kurikulum 1994	133
4.9.	Kompetensi Khusus Lulusan (Tamatan) Mata Pelajaran Kewarganegaraan	138
4.10.	Ruang Lingkup Kajian Mata Pelajaran Kewarganegaraan	138
4.11.	Perbandingan Standar Isi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan Jenjang Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah Menurut Pusat Kurikulum dengan Standar Isi BSNP (Permendiknas RI No. 22 Tahun 2006)	165
4.12.	Perbandingan Standar Isi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan Jenjang SMP/MTs Menurut Pusat Kurikulum dengan Standar Isi BSNP (Permendiknas RI No. 22 Tahun 2006)...	163
4.13.	Perbandingan Standar Isi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan Jenjang SMA/SMK/MA Menurut Pusat Kurikulum dengan Standar Isi BSNP (Permendiknas RI No. 22 Tahun 2006).....	178
4.14.	Standar Kompetensi Lulusan Mata Pelajaran PPKn	187
4.15.	Standar Kompetensi Lulusan Satuan Pendidikan Rumpun Kewarganegaraan dan Kepribadian	188

DAFTAR BAGAN

No. Bagan		Halaman
2.1.	Konstruk Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan	17
4.1.	Proses Pengembangan KBK menjadi SI dan SKL	146
4.2.	Proses Pembaharuan Kurikulum 2004 (KBK) Pengganti Kurikulum 1994	147
4.3.	Wewenang BSNP, Balitbang dan Direktorat-direktorat Jenderal Depdiknas terhadap Implementasi SI dan SKL	156
4.4.	Tambahan Wewenang Balitbang dan Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Depdiknas terhadap SI dan SKL	157

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Warga negara, baik secara individual maupun secara kelompok seperti di lembaga-lembaga kemasyarakatan, berperan dalam perumusan dan pengambilan keputusan kebijakan publik. Peran tersebut dapat dilakukan melalui partisipasi sukarela dengan membentuk asosiasi masyarakat kewargaan (*civil society*) secara bebas, di mana para warga negara dapat melakukan kebajikan bersama sebagai perwujudan partisipasi aktifnya dalam sebuah ruang publik. Melalui keterlibatan (*civic engagement*) tersebut, warga negara mengembangkan pengetahuan, kecakapan, kebajikan, dan kebiasaan (*habits*) yang membuat demokrasi dapat bekerja (Patrick 1999: 41). Pada taraf tertentu asosiasi masyarakat kewargaan dapat menjadi kekuatan tanding melawan penyalahgunaan kekuasaan dalam pemerintahan (Patrick, 1999: 41).

Keberhasilan gerakan masyarakat kewargaan menumbangkan rejim Komunis di belahan Eropa Timur dan Tengah pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, telah membuka cakrawala baru terhadap arti penting masyarakat kewargaan untuk kehidupan politik demokratis. Masyarakat kewargaan dalam konteks Eropa Timur dan Tengah diposisikan secara dikotomis, dalam arti penghadapan masyarakat kewargaan melawan dominasi dan hegemoni negara atas diri mereka sendiri. Dalam konteks lainnya, wacana masyarakat kewargaan dengan berbagai terminologi yang melingkupinya kembali menjadi agenda demokratisasi global.

Di sisi lain, runtuhnya imperium Uni Soviet yang merepresentasikan Blok Timur (Komunis) sebagai tanda akhir Perang Dingin, oleh sejumlah ilmuwan politik telah melahirkan sejumlah kekhawatiran terhadap kemungkinan terjadinya bentuk perang baru. Francis Fukuyama (1989; 1992) menyebut akhir Perang Dingin sebagai akhir sejarah (*The End of History*), di mana kapitalisme dan demokrasi liberal menjadi pemenang atas ideologi komunisme. Harapan terhadap masyarakat kewargaan untuk mewujudkan tatanan sistem politik demokratis pasca kejatuhan rejim Komunis di Eropa Timur dan Tengah, justru telah melahirkan bentuk-bentuk konflik dan peperangan baru baik berskala lokal ataupun regional. Masyarakat kewargaan yang tumbuh selama kekuasaan rejim Komunis mengalami kegagapan ketika dihadapkan kepada situasi baru perubahan tatanan politik nasional dan regional yang berdampak secara internasional. Lahirnya kesadaran etnik yang menjalar menjadi perang saudara (*civil war*) dari masyarakat di bekas negara-negara bagian Uni Soviet, dan bekas Yugoslavia (Kolstø, 2008). Hal itu sekaligus menunjukkan salah satu contoh betapa lemahnya fondasi masyarakat kewargaan di bekas negara-negara yang lebih dari lima dekade di bawah kediktatoran rejim komunis tersebut. Kepercayaan (*trust*) dan jaringan ikatan sosial (*social network*) sebagai bentuk-bentuk modal sosial dari masyarakat kewargaan (Putnam, 1993) tampak belum sepenuhnya terbentuk, sehingga mudah mengalami konflik.

Pada skala global, kekhawatiran Samuel P. Huntington (1993; 1996) terhadap kemungkinan adanya perang baru bernama “perang antar peradaban” (*the clash of civilizations*) pasca-Perang Dingin. “Perang antar peradaban”

mengindikasikan kemenangan kapitalisme dan demokrasi liberal atas runtuhnya rejim-rejim komunis. Namun hal tersebut bukanlah tanda kemenangan seluruhnya bagi masyarakat kewargaan baik di tingkat nasional maupun global. Amerika Serikat sebagai agen utama kapitalisme dan demokrasi liberal berusaha mempengaruhi masyarakat dunia dengan menjadikan dirinya sebagai model bagi negara-negara lain, khususnya di bekas negara-negara komunis dan negara dunia ketiga. Sebagai *super power* tunggal pada pasca Perang Dingin ini, Amerika Serikat mengalami sindrom “*benign hegemon*” (hegemoni lunak). Kondisi ini ditandai dengan penyebaran kepada dunia terhadap tiga kata majemuk khas, yaitu “*American uniqueness, American virtue, and American power*” (Huntington, 1999: 38).

Pada skala nasional Indonesia, pergumulan masyarakat kewargaan masih sedang mengkonsolidasikan kehidupan demokrasinya, meskipun sebelumnya pernah memiliki berbagai ragam bentuk atribut demokrasi (demokrasi liberal, demokrasi terpimpin dan demokrasi Pancasila). Selain itu, Indonesia perlu membangun budaya politik kewargaan (*civic culture*) yang demokratis dengan makin terbukanya ruang publik, tempat masyarakat kewargaan memberdayakan dirinya di dalam sistem politiknya (negara). Hal itu semuanya adalah dalam rangka menjadikan Indonesia yang unik (*uniqueness*), bijak (*virtue*) dan kuat (*powerful*).

Persoalannya, di manakah masyarakat kewargaan dalam budaya politik kewargaan di Indonesia? Studi Mansour Fakhri (1996) menunjukkan keberadaan masyarakat kewargaan dalam bentuk lembaga-lembaga swadaya masyarakat

(LSM) yang bekerja di tingkat arus bawah (*grass root*) dengan berbagai macam spesifikasi programnya. Pada bagian lain, organisasi-organisasi kemasyarakatan (ormas) seperti Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Federasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI), Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), adalah beberapa contoh organisasi masyarakat kewargaan yang keberadaannya tidak lebih sebagai kepanjangan tangan pemerintah Orde Baru ketika itu. Di bidang keagamaan Islam, ormas seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama (NU) yang berdiri jauh sebelum Republik Indonesia terbentuk, peranannya sebagai organisasi masyarakat kewargaan mengalami pasang surut sejalan dengan kepemimpinan dan kepentingan yang tumbuh dalam masing-masing lembaga tersebut. Partai politik seperti Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) serta Golongan Karya (Golkar), sebagai kekuatan politik di tingkat infrastruktur sama-sama terhegemoni oleh kekuasaan rejim Orde Baru. Partai politik tidak dapat membangun kekuatan gerakan masyarakat kewargaan, karena mereka sendiri merupakan kekuatan politik yang terputus dengan basis konstituennya dengan kebijakan massa mengambang (*floating masses*).

Studi Nadirsyah Hosen (2003) terhadap reformasi politik dan hukum pada Pemerintahan Presiden B.J. Habibie (1998-1999), pasca-pemerintahan Soeharto, menunjukkan bahwa upaya reformasi kehidupan politik, hukum dan pemerintahan yang bersih telah dilakukan dengan intensif. Upaya-upaya reformasi tersebut dilaksanakan dengan mengacu kepada Ketetapan MPR RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan

Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Ikhtiar tadi akhirnya telah membuahkan hasil berupa reformasi undang-undang tentang hak asasi manusia (HAM) yang mendukung “*rule of law*,” dan proses politik serta hukum yang mendukung terbentuknya “*good governance*” seperti pemberantasan korupsi (Hosen, 2003: 202).

Dari telaah beberapa akademisi (Bourchier, 2007; Kalidjernih, 2005), nampak bahwa paradigma pendidikan kewarganegaraan di Indonesia selama tiga dekade era Orde Baru lebih dititikberatkan kepada pembentukan karakter kepatuhan warga negara (siswa) terhadap tafsir resmi rejim politik. Kepatuhan warga negara terhadap tafsir rejim (pemerintah) dianggap sebagai kebajikan atau keutamaan warga negara (*civic virtues*) yang dilekatkan pada misi pendidikan kewarganegaraan ketika itu. Kepatuhan ini di satu sisi melahirkan hipokrisi (kemunafikan) antara wacana dengan tindakan kewargaan (*civic action*) yang diharapkan. Di sisi lain, ukuran keutamaan tindakan kewargaan sebagai akibat hipokrisi tadi ialah lebih banyak dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti tekanan dan kepentingan politik serta ekonomi dalam jabatan publik, sehingga tindakan kewargaan yang diekspresikan seorang individu cenderung bersifat semu.

Penggambaran warga negara yang patuh, hegemoni tafsir dan wacana dari negara terhadap warga negara, serta minimnya peluang budaya kritis dalam hubungan masyarakat kewargaan dengan masyarakat politik (negara) selama hampir 32 tahun di Indonesia, 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)

terhadap wacana kewarganegaraan dalam buku-buku teks Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) terbitan resmi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bekerjasama dengan Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7) menunjukkan bagaimana kuatnya kepentingan politik rejim mengkonstruksi warga negara sedemikian rupa selama Orde Baru. 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 narasi bangsa menurut tafsir rejim (Kalidjernih, 2005: 360).

Pada bagian lain, pendidikan kewarganegaraan model persekolahan (*schooling model*) memiliki kesenjangan antara laporan prestasi belajar mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan dengan perilaku/tindakan moral yang diharapkan selaras dengan prestasi yang dicapainya. Idealnya, jika siswa mendapat penilaian baik (angka 7 atau 8, misalnya) maka semestinya perilaku kewarganegaraan yang diekspresikannya adalah cerminan “nilai hasil ujian” yang diperolehnya di sekolah. Sebaliknya, siswa yang mendapat nilai kurang (angka di bawah 6, misalnya) dari “hasil ujian” tidaklah berarti bahwa keutuhan perilaku kewargaan siswa tersebut berada pada taraf yang rendah. Indikasi penilaian Pendidikan Kewarganegaraan yang relatif mengutamakan aspek kognitif tersebut kurang memadai, sehingga perlu kajian secara komprehensif upaya membentuk kepribadian warga negara secara utuh sebagaimana diharapkan dalam misi dan tujuan pendidikan kewarganegaraan.

Sebelum diperkenalkannya mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan pada Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK), mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan dalam Pendidikan Moral Pancasila (PMP) ataupun Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) didominasi oleh materi nilai-nilai moral Pancasila (Langenberg, 1990:132). Orientasi kajian dan tujuan PMP maupun PPKn lebih mirip sebagai pendidikan budi pekerti daripada pendidikan kewarganegaraan yang sesungguhnya. Implikasinya, pendidikan kewarganegaraan sering diidentikan dengan pendidikan budi pekerti. Cakupan substansi kajian dan kompetensi kewarganegaraan yang diharapkan dari pendidikan kewarganegaraan itu sendiri yaitu upaya pembentukan warga negara yang baik (*good citizen*) sebagai warga negara demokratis yang bertanggung jawab dan berpartisipasi aktif dalam kehidupan sistem politik negaranya. Namun cakupan tersebut nampaknya direduksi hanya menjadi semata-mata menghapuskan nilai-nilai moral, bagaimana harus berbuat baik dan tidak berbuat buruk dalam arti afeksi-moral secara formal. Pendidikan kewarganegaraan berdasar KBK mulai tahun 2004 ternyata juga menuai kritikan. Oleh banyak kalangan Pendidikan Kewarganegaraan ini dinilai sangat kering dengan muatan nilai moral, khususnya nilai moral Pancasila, namun sarat dengan kajian konsep-konsep politik dan hukum.

Sementara itu, pembelajaran pendidikan kewarganegaraan di lembaga pendidikan formal (sekolah) cenderung tercerabut dari akar konteks kehidupan siswa sebagai warga negara. Pengkajian oleh para sarjana (Kalidjernih, 2005; Cholisin, 2004) terhadap fungsi pendidikan kewarganegaraan pada masa Orde Baru, semakin memperkuat alasan bahwa peran pendidikan kewarganegaraan

semata 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 termarjinalkan.

Pembangunan budaya politik demokratis di Indonesia setelah 1998 dalam taraf kuantitas menunjukkan arah kemajuan. Hal ini ditandai dengan penyelenggaraan sistem pemilu legislatif dan eksekutif di tingkat nasional dan daerah secara masif dan rutin. Secara kualitatif, sistem nilai demokrasi yang menghargai perbedaan ragam pendapat, pandangan, dan kemajemukan, justru menghadapi masalah dalam pembangunan demokrasi tersebut. Dengan demikian, pendidikan kewarganegaraan di tingkat persekolahan yang acapkali diterjemahkan sebagai bentuk pendidikan demokrasi memiliki peran penting untuk mentransformasikan idealitas masyarakat kewargaan yang mencerminkan nilai-nilai demokrasi.

Pendidikan kewarganegaraan yang efektif telah dikembangkan dan terus dipraktikan di sejumlah negara demokrasi maju dan negara-negara bekas komunis (Hamot, 2003; White, 2003). Kondisi tersebut juga menunjukkan bagaimana pembentukan karakter warga negara yang diharapkan untuk mendukung demokrasi konstitusional ditentukan pula oleh efektivitas pengembangan dan implementasi kebijakan pendidikan kewarganegaraan mulai dari level suprastruktur hingga infrastruktur.

Pertanyaannya ialah, apakah kebijakan pendidikan kewarganegaraan untuk membentuk warga negara yang baik dapat bebas dari kepentingan politik yang sedang berlangsung? Dengan kata lain, bagaimana upaya yang harus dilakukan agar kebijakan pendidikan kewarganegaraan tidak tergantung kepada setiap perubahan politik rezim, tetapi mendasarkan diri kepada politik negara sebagaimana dimuat dalam konstitusi nasional. Dengan demikian, siapapun yang memerintah atau apapun program pemerintah, idealnya substansi kajian pendidikan kewarganegaraan tidak semata-mata mengikuti perubahan haluan politik yang ada, tetapi ditujukan untuk memperkuat basis nilai-nilai dalam sebuah sistem politik yang disepakati dalam konstitusi.

Di bagian lain, gagasan masyarakat kewargaan yang berkembang dan menjadi agenda reformasi nasional di Indonesia memberikan peluang besar bagi pendidikan kewarganegaraan untuk mentransformasikannya sebagai muara pencapaian kompetensi kewargaan di sekolah. Dalam tradisi politik di negara-negara Barat maupun di bekas pemerintahan otoriter di negara-negara bekas Komunis pasca-Perang Dingin, gagasan masyarakat kewargaan telah ditransformasikan melalui proses pendidikan kewarganegaraan. Pengalaman di negara lain tersebut dapat menjadi pelajaran untuk melihat bagaimana pengembang dan pembuat kebijakan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia mentransformasikan gagasan tersebut.

Dari paparan tersebut di atas dapat diperoleh penjelasan bahwa kebijakan politik berpotensi besar mempengaruhi arah pendidikan. Dengan demikian, pencapaian idealitas masyarakat kewargaan dalam tatanan demokrasi menjadi

alasan penting bagi pembuatan kebijakan pendidikan untuk menyokong pendidikan kewarganegaraan demokratis. Oleh karena itu, penelitian ini menganggap penting untuk dilakukan sehingga diperoleh pemaknaan signifikansi arah kebijakan pendidikan nasional Indonesia untuk mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan melalui reformasi pendidikan kewarganegaraan pasca-1998.

B. Rumusan Masalah dan Pertanyaan Penelitian

Dari latar belakang tersebut di atas, penelitian ini membatasi ruang lingkup penelitian kepada persoalan bagaimana kebijakan pendidikan nasional mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan (*civil society*) melalui reformasi pendidikan kewarganegaraan yang diperlukan dalam sistem politik di Indonesia sekarang dan ke depan.

Untuk itu, penelitian ini berusaha menjawab pertanyaan: “Bagaimana kebijakan pendidikan nasional Indonesia pada era reformasi mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan melalui pembaharuan pendidikan kewarganegaraan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan pokok penelitian ini ialah menemukan alur proses dan hasil pengambilan kebijakan pendidikan nasional Indonesia di era reformasi dalam upaya mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan melalui pembaharuan pendidikan kewarganegaraan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah.

D. Signifikansi dan Manfaat Penelitian

Pada tingkat global, kajian pendidikan kewarganegaraan telah memiliki arti penting. Perhatian Laporan Komisi Internasional UNESCO tentang Pendidikan Abad 21 (Delors, *et.al.*, 1996) terhadap arti penting pendidikan kewarganegaraan menarik untuk dicermati. Selain memang telah menjadi tugas Komisi tersebut untuk merumuskan arti penting pendidikan memasuki Milenium Ketiga, ada satu bagian penting dari Laporan tersebut yang secara eksplisit menyebutkan arti penting partisipasi demokrasi dari warga negara dalam kehidupan global. Hal ini ditegaskan dalam pernyataan-pernyataan sebagai berikut:

...education for citizenship and democracy is par excellence an education that is not restricted to the space and time of formal education, it is also important for families and other members of the community to be directly involved (Delors, *et.al.*, 1996: 62).

Pada bagian lain, Laporan Komisi tersebut juga mengukuhkan arti penting partisipasi demokratis *civil society* melalui pendidikan kewarganegaraan dan praktik kewarganegaraan dengan menekankan perlunya sebuah hubungan sinergis antara pendidikan dan praktik demokrasi partisipatori. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam pendidikan kewarganegaraan:

...not only should everyone be trained to exercise their rights and fulfil their duties, but should be made of lifelong education in order to build an active civil society which, occupying the middle ground between scattered individuals and a distant political authority, would enable each person to shoulder his or her share of responsibility in the community, with a view to achieving true solidarity. Thus, the education of each citizen must continue throughout his or her life and become part of the basic framework of civil society and living democracy (Delors, *et.al.*, 1996: 63).

Perhatian terhadap arti penting pendidikan kewarganegaraan tersebut memperkuat pandangan yang menyatakan bahwa persoalan kehidupan warga

negara dalam sistem nilai demokrasi telah mengalami ”*globalizing*” atau ”*globalized*.” John J. Patrick (2002:1) menyebutkan bahwa hentakan global dari ide demokrasi selama perempat terakhir abad ke-20 telah membuka dunia luas dengan minat baru terhadap pendidikan kewarganegaraan. Para pemimpin di bekas negara-negara komunis telah mewujudkan pembangunan demokrasi yang otentik. Pembangunan ini tergantung kepada pendidikan yang menjadikan warga negara kompeten dan bersungguh-sungguh, yang tahu apa itu demokrasi, bagaimana melakukannya, dan mengapa demokrasi itu baik, atau paling sedikit lebih baik dari alternatif tipe-tipe sistem politik yang pernah ada (Patrick 2002:1). Munculnya perhatian internasional tentang pendidikan demokrasi melalui pendidikan kewarganegaraan sebagai salah satu sarana utamanya telah merangsang pemikiran masyarakat internasional. Ini ditunjukkan dengan indikator lainnya bahwa demokrasi sebagai sebuah nilai universal tidak akan mungkin menjadi satu kenyataan global, sebagai *common sense* masyarakat dunia, tanpa ada sebuah ikhtiar yang intensif dan serius secara internasional melalui program pendidikan.

Arti penting pembentukan masyarakat kewargaan melalui pendidikan kewarganegaraan sejalan dengan tuntutan global. Pergeseran paradigmatik pendidikan kewarganegaraan antara lain dipengaruhi pula oleh globalisasi gerakan masyarakat kewargaan. Paradigma baru ini memfokuskan diri pada upaya membentuk peserta didik sebagai masyarakat kewargaan dengan memberdayakannya melalui proses pendidikan agar dapat berpartisipasi aktif dalam sistem pemerintahan negara yang demokratis.

Dari arti penting tersebut, maka penelitian ini memiliki manfaat baik secara teoretis maupun praktis.

1. Manfaat Teoretis.

- a. Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan gagasan masyarakat kewargaan sebagai substansi kajian kewarganegaraan.
- b. Penelitian ini memperkuat bagian kajian politik pendidikan dalam periode transisi politik di Indonesia terhadap upaya membangun warga negara demokratis melalui pendidikan kewarganegaraan di sekolah.
- c. Dari perspektif Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial, penelitian ini memperkuat substansi kajian modal sosial (*social capital*) dalam masyarakat kewargaan.

2. Manfaat Praktis.

- a. Penelitian ini memberikan kerangka prosedur pengembangan idealitas masyarakat kewargaan dalam pendidikan kewarganegaraan di jenjang pendidikan formal.
- b. Penelitian ini memberikan pemahaman hermeneutis proses-proses dan produk kebijakan pendidikan (SI dan SKL) yang menjadi panduan bagi pengembang kebijakan pendidikan kewarganegaraan pada tingkat *middle-structure* dan *infra-structure*.

E. Klarifikasi Konsep

Penjelasan terhadap konsep-konsep yang dipergunakan sebagai judul penelitian ini perlu dikemukakan dengan alasan: *pertama*, memudahkan pemahaman tentang maksud utama penelitian ini; *kedua*, menjadi panduan dalam telaah terhadap temuan-temuan penelitian; dan, *ketiga*, memudahkan peneliti untuk menyusun kesimpulan dan rekomendasi terhadap temuan-temuan penelitian.

1. Masyarakat Kewargaan

“Masyarakat kewargaan” dalam penelitian ini merupakan pilihan terjemahan bahasa Indonesia dari konsep *civil society* (Dhakidae, 2001), di luar terjemahan lainnya seperti “masyarakat sipil” (Fakih, 1996), dan “masyarakat madani” (Madjid, 2001). Selain ketiga terjemahan dalam bahasa Indonesia untuk kata *civil society* tersebut, ilmuwan sosial lainnya seperti M. A. S. Hikam (1996) tetap menggunakan istilah aslinya dari bahasa Inggris.

Istilah “Masyarakat Sipil,” selain sebagai terjemahan langsung dari Bahasa Inggris, di Indonesia penerjemahannya sering bias dengan istilah “Militer” sebagai lawan kata “Sipil” (warga negara biasa tidak bersenjata), sehingga ada anggapan yang keliru bahwa “Masyarakat Sipil” merupakan lawan dari “(Masyarakat) Militer.” Pada bagian lain, penerjemahan “Masyarakat Madani” untuk “*civil society*” selain bermuatan tafsir keagamaan terhadap pembentukan masyarakat periode Nabi Muhammad di Kota Yathrib kemudian bernama *Madinah al-Munawarah* dan pengambilalihan dari terjemahan Bahasa Arab (*al-mujtama’ al-madani*) terhadap istilah “*civil society*,” terkesan “asing” untuk sebagian masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat non-Muslim di Indonesia.

Atas dasar pertimbangan tersebut, istilah “masyarakat kewargaan” dipergunakan sebagai terjemahan “*civil society*” untuk menunjukkan suatu entitas yang memiliki hak-hak asasi dan kewajiban-kewajiban asasi berhadapan dengan negara (masyarakat politik) dalam pengertian Lockean dan Hobbesian, serta Hegelian. Kendatipun demikian, penggunaan terminologi “masyarakat kewargaan” dalam batas-batas penggunaan konteks tertentu dapat dipertukarkan

artinya sama dengan terminologi *civil society* dan/atau masyarakat madani dalam penelitian ini. Adapun “gagasan masyarakat kewargaan” dalam penelitian ini merupakan konsep etis dari masyarakat ideal yang menjadi wacana dan materi pendidikan kewarganegaraan sebagaimana dirumuskan oleh para pelaku pengembangan kebijakan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia baik melalui Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas maupun di BSNP pada periode 1999-2006.

2. Pendidikan Kewarganegaraan

Dalam penelitian ini “pendidikan kewarganegaraan” diartikan sebagai keseluruhan program kurikuler untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah sebagai upaya mendidik peserta belajar menjadi warga negara yang baik dan bertanggung jawab dalam kehidupan berbangsa dan bernegara (Print, 1999; Kerr, 1999; Somantri, 2001). Nomenklatur pendidikan kewarganegaraan terdapat perbedaan penyebutan untuk suatu sistem pendidikan nasional. Untuk tujuan penelitian ini, kecuali disebutkan secara khusus, maka nomenklatur “pendidikan kewarganegaraan” menggunakan rumusan yang terdapat dalam Undang-undang Republik Indonesia (UU RI) No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional beserta derivasi peraturan perundang-undangan di bawahnya.

3. Kebijakan Pendidikan

Dalam penelitian ini, “kebijakan pendidikan” merupakan keseluruhan peraturan perundangan yang mengatur persoalan-persoalan pendidikan nasional. Secara spesifik, “kebijakan pendidikan kewarganegaraan” berarti keseluruhan produk peraturan perundangan yang mengatur pengembangan dan implementasi pendidikan kewarganegaraan untuk jenjang pendidikan dasar maupun menengah.

4. Pendidikan Dasar dan Menengah

Terminologi “pendidikan dasar dan menengah” dalam penelitian ini mengacu kepada satuan tingkat pendidikan mulai Kelas I sampai dengan Kelas XII. Untuk tujuan penelitian ini, “pendidikan dasar” berarti satuan pendidikan pada tingkat Sekolah Dasar(SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP)/Madrasah Tsanawiyah (MTs). “Pendidikan Menengah” berarti satuan pendidikan pada tingkat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK).

5. Transformasi

Terminologi “transformasi” dalam penelitian ini menunjuk kepada pengertian suatu perubahan dari satu bentuk atau konseptualisasi kepada bentuk atau konseptualisasi lainnya yang berbeda, dinamis dan bermakna lebih baik. “Transformasi gagasan masyarakat kewargaan” dalam penelitian ini berarti penerjemahan nilai-nilai etis dan karakter masyarakat kewargaan ke dalam suatu program tindakan berupa kebijakan pendidikan kewarganegaraan.

6. Reformasi

Terminologi “reformasi” dalam penelitian ini menunjuk kepada pengertian tindakan pembaharuan, perubahan paradigma lama ke dalam paradigma baru, sebagai langkah perbaikan terhadap kondisi sebelumnya. “Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan” dalam penelitian ini berarti perubahan orientasi kajian dan instrumen pendukungnya dari paradigma lama yang dibangun selama era Orde Baru kepada paradigma baru yang selaras dengan cita-cita reformasi nasional di Indonesia pasca-1998.

F. Sistematika Penulisan

Kajian disertasi ini disajikan dengan sistematika sebagai berikut.

Bab I Pendahuluan, memuat uraian-uraian tentang latar belakang yang mendorong penelitian, rumusan masalah dan pertanyaan penelitian, tujuan, signifikansi dan manfaat penelitian, klarifikasi konsep untuk mempertegas judul penelitian ini, dan sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka, memuat uraian studi kepustakaan untuk memperlihatkan konstruk teoretis reformasi pendidikan kewarganegaraan. Bab ini secara keseluruhan memaparkan aspek teoretis faktor-faktor “antecedent” yang melatari reformasi pendidikan kewarganegaraan sebagai medium transformasi gagasan masyarakat kewargaan.

Bab III Metode Penelitian, memuat uraian metode dan pendekatan, subjek penelitian, prosedur, teknik pemeriksaan keabsahan data, analisis dan penyajian data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan, sebagaimana judul bab-nya, memuat temuan-temuan penelitian. Pembahasan terhadap temuan penelitian menyoroti aspek-aspek krusial dari transformasi gagasan masyarakat kewargaan dalam pengembangan kebijakan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia era reformasi.

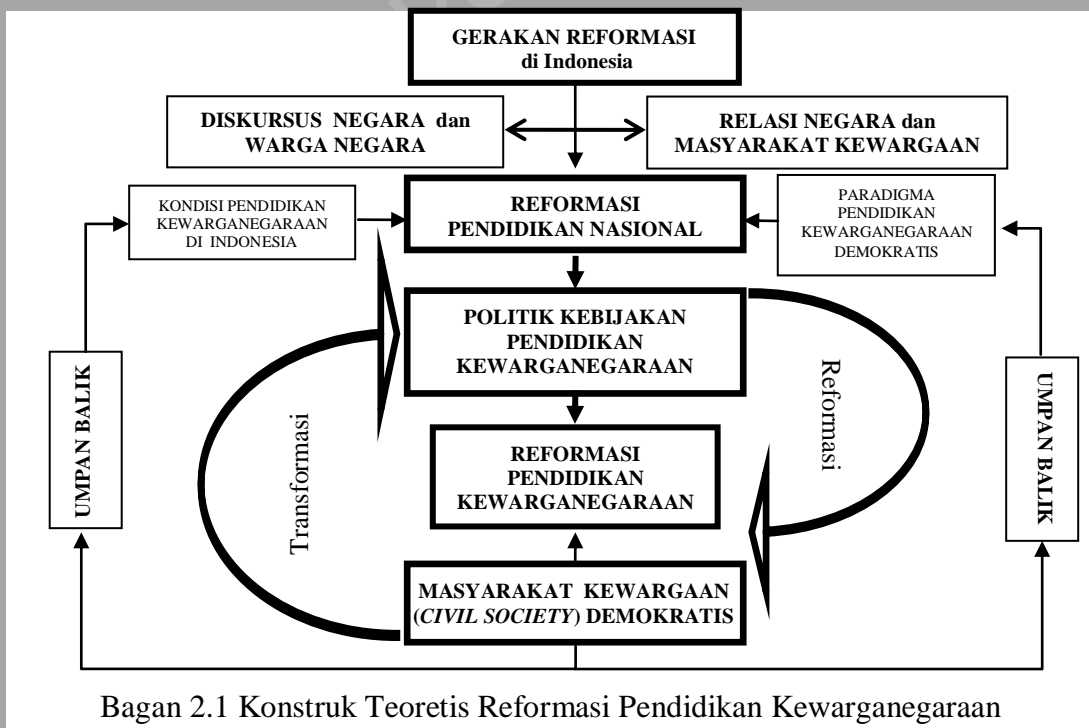
Bab V Kesimpulan dan Rekomendasi, memuat empat kesimpulan dan tiga rekomendasi.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pengajuan Konstruk Teori Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan

Reformasi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia tidak dapat terlepas dari konteks politik kebijakan pendidikan nasional. Hal itu dipengaruhi oleh diskursus hubungan antara negara dan masyarakat kewargaan/warga negara, serta kondisi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia dengan paradigma pendidikan kewarganegaraan demokratis di dunia. Dengan konteks itulah, kajian penelitian ini pada akhirnya bermuara kepada bagaimana upaya kebijakan pendidikan nasional mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan melalui pembaharuan pendidikan kewarganegaraan pasca-Orde Baru. Penelitian ini dibangun dengan konstruksi teoretis seperti ditampilkan dalam Bagan 2.1.



Penjelasan asumsi teoretis dari Bagan 1 tersebut ialah bahwa: *pertama*, kajian pendidikan kewarganegaraan akan selalu mencerminkan nilai politik dalam sistem politik tertentu. Dalam prakteknya pendidikan kewarganegaraan berperan sebagai sarana sosialisasi nilai-nilai politik kepada warga negara muda (siswa). Dari sini akan nampak bahwa pendidikan kewarganegaraan dapat dipergunakan sebagai alat untuk memelihara kepentingan kekuasaan rejim dalam bentuk indoktrinasi serta pembentukan hegemoni ideologis (Cogan, 1998: 5). Namun sebaliknya, pendidikan kewarganegaraan dapat pula menjadi sarana penting untuk memelihara dan mentransformasikan nilai-nilai politik dari suatu sistem politik melalui proses pendidikan di sekolah (Dawson, Prewitt, dan Dawson, 1977: 27). Dua pilihan ini akan memperlihatkan bagaimana sebenarnya pendidikan kewarganegaraan diposisikan dalam aras kebijakan pendidikan nasional di Indonesia selama ini.

Kedua, reformasi pendidikan dipengaruhi oleh tatanan nilai yang berkembang dominan dan dianut oleh suatu sistem politik. Dengan demikian keberhasilan reformasi pendidikan akan dipengaruhi pula oleh kemauan politik untuk memperjuangkan dan mewujudkan nilai-nilai tersebut.

Ketiga, sebagaimana konsep hak asasi manusia dan demokrasi, konsep *civil society* secara universal dapat diterima sebagai satu bentuk entitas di luar negara dan pasar untuk menjaga sehat dan berjalannya sistem demokrasi. Namun, implementasi gagasan *civil society* di masing-masing negara akan dipengaruhi oleh sistem nilai dan kepentingan yang dianut oleh masyarakat di mana hubungan

warga negara dan negara itu dibangun. Dengan demikian akan terdapat perbedaan praksis *civil society* antara di suatu negara dengan negara lainnya.

Penjelasan terhadap konstruk teoretis tersebut memperlihatkan bahwa reformasi pendidikan kewarganegaraan sangat dipengaruhi oleh sejumlah faktor “antecedent” pendukung. Faktor-faktor tersebut meliputi gerakan reformasi nasional Indonesia, diskursus negara dan warga negara, relasi negara dan masyarakat kewargaan, dinamika kebijakan pendidikan nasional, paradigma pengembangan pendidikan kewarganegaraan berbasis kompetensi, transformasi gagasan masyarakat kewargaan melalui pendidikan kewarganegaraan, politik pendidikan dalam pembentukan masyarakat kewargaan demokratis, dan posisi misi membentuk warga negara yang baik dalam kewarganegaraan dan Ilmu Pengetahuan Sosial (*Social Studies*).

B. Faktor-faktor Pendukung Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan

1. Gerakan Reformasi

Dalam penelitian ini, pertama perlu dibedakan pembahasan antara reformasi politik dan reformasi pendidikan, meskipun reformasi bidang pendidikan pada akhirnya tidak dapat dilepaskan dari sistem politik yang sedang berlangsung. Untuk ini perlu sekali melihat kajian Huntington (1991/1992: 583) ketika menganalisis bagaimana suatu negara mengalami pergeseran dari sistem pemerintahan otoritarian ke sistem demokrasi. Huntington membagi tiga macam pergantian sistem pemerintahan dari otoritarian ke demokratis. Pertama, *transformation*, terjadi ketika elit yang menduduki kekuasaan membawa perubahan ke dalam sistem demokrasi. Kedua, *replacement*, terjadi ketika

kelompok oposisi yang mengambil alih kekuasaan membawanya ke dalam sistem demokrasi, dengan menjatuhkan/mengeluarkan rejim otoritarian dari seluruh kekuasaan. Ketiga, *transplacement* atau *ruptforma*, terjadi ketika ada kerjasama antara pemerintah yang berkuasa dengan kelompok oposisi untuk membawa sistem politik ke arah demokratisasi.

Reformasi pendidikan dapat mengikuti ketiga pola sebagaimana tipologi Huntington tersebut, yakni reformasi sebagai upaya pembaharuan pendidikan baik semata-mata oleh kemauan penguasa, kemauan pihak oposisi, atau gabungan antara pihak pemerintah dengan kelompok oposisi. Dengan demikian, reformasi pendidikan dapat diartikan sebagai upaya pembaharuan berupa perubahan dan perbaikan ke arah kemajuan dalam dunia pendidikan secara komprehensif, baik dilakukan oleh pemerintah yang sedang berkuasa, oleh kelompok oposisi yang mengambil alih kekuasaan, atau kerjasama antara pemerintah dan oposisi. Pertanyaan yang muncul dari teoretisasi Huntington itu ialah, apakah reformasi pendidikan nasional dan khususnya reformasi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia merupakan salah satu akibat dari tiga bentuk pergeseran dari pemerintahan otoritarian ke pemerintahan demokratis? Pertanyaan ini menjadi relevan ketika mencermati argumentasi dan politik kebijakan yang muncul baik di lembaga parlemen maupun eksekutif (pemerintah) di Indonesia itu sendiri setelah 1998.

Dari pengertian tersebut, maka 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*. Dari mekanisme 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.

Makna penting langkah reformasi politik terhadap reformasi pendidikan dapat pelajari dari pengalaman negara-negara lain. Adalah menarik untuk membandingkan langkah reformasi pendidikan khususnya pendidikan kewarganegaraan di sejumlah negara. Inggris adalah salah satu contoh penting. Pendidikan Kewarganegaraan (*education for citizenship*) di Inggris mulai September 2002 diberlakukan sebagai satu mata pelajaran wajib dalam Kurikulum Nasional untuk jenjang sekolah menengah pertama (*secondary school*). Kurikulum Pendidikan Kewarganegaraan di Inggris mendasarkan diri kepada satu dokumen yang pembuatannya dipimpin Sir Bernard Crick (dikenal sebagai dokumen *Crick Report*). Dalam *Crick Report* tersebut disebutkan bahwa pendidikan kewarganegaraan memuat tiga pilar pokok tujuan pendidikan kewarganegaraan. Ketiganya adalah “*social and moral responsibility, community involvement and political literacy*” (Advisory Group on Citizenship, 1998:11).

Hal penting lahirnya kebijakan pendidikan kewarganegaraan yang baru di Inggris ialah karena Partai Buruh sebagai pemerintah yang berkuasa sejak 1997 menilai ada gejala kemerosotan kesadaran politik dan hak serta kewajiban warga negara di kalangan generasi muda. Kondisi ini mengancam kelangsungan sistem demokrasi di Inggris. Pada akhirnya lahir keputusan politik pendidikan yang

berpuncak pada dokumen reformasi pendidikan kewarganegaraan di Inggris yang disebut sebagai *Crick Report*.

Pengalaman reformasi pendidikan di Afrika Selatan tak kalah penting di banding pengalaman Inggris. Pendidikan kewarganegaraan di Afrika Selatan menapaki jejak paling penting sejak berakhirnya pemerintahan rasialis *apartheid* pada 1994. Sekolah-sekolah umum (negeri) sejak 1994 mengambil tanggung jawab utama untuk membangun partisipasi aktif para warga negara Afrika Selatan. Sebelum 1994, pendidikan kewarganegaraan di Afrika Selatan diajarkan secara tidak langsung melalui pelajaran sejarah dan mata-mata pelajaran seperti *Pendidikan Generasi Muda*, *Kajian Inkatha*, serta *Kehidupan yang Benar*. Pada masa pemerintahan *apartheid* semua mata pelajaran itu harus diterima siswa dengan tidak boleh mempertanyakan penerimaan *status quo*. Barulah setelah ANC memenangkan pemilu demokratis pertama 1994, terbangun kesadaran arti penting sistem politik yang dibangun melalui penyelesaian persoalan-persoalan kewargaan (*civic issues*). Menurut pemerintahan ANC, agar demokrasi yang baru dibangun tetap bertahan (*survive*) maka perlu diajarkan pendidikan kewarganegaraan demokratis untuk generasi masa depan. Atas dasar inilah, Pemerintahan ANC memunculkan kembali pendidikan kewarganegaraan sebagai masalah penting dalam semua dokumen-dokumen kebijakan pendidikan nasional.

Departemen Pendidikan Nasional Afrika Selatan (2001, dalam Schoeman, 2005:

276) menyatakan bahwa pendidikan kewarganegaraan merupakan:

...the explicit and continuing study of the basic concepts and values underlying ... (a) democratic political community and constitutional order [should include] learning activities, curriculum, and/or educational programmes... concerned with rights and responsibilities of citizenship – purpose is to

promote knowledge, skills and attitudes conducive to effective participation in civic life (South African National Education Department, 2001, *Draft National Curriculum Statement*, Pretoria, ZA: National Dept. Of Education p. 23 dalam Schoeman, 2005: 276)

Pada 1990 Presiden ANC Nelson Mandela dalam pertemuan *Education Delegation* antara Partai ANC, organisasi politik, organisasi pendidikan dan pejabat departemen pendidikan membahas dengan pemerintah persoalan-persoalan krisis pendidikan. Tiga tahun kemudian *National Education and Training Forum* (NETF) diluncurkan pada 7 Agustus 1993 untuk membangun pendidikan Afrik Selatan yang demokratis, non-rasial, non-seksis, dan perlunya kerangka kebijakan jangka panjang untuk merestrukturisasi sistem pendidikan yang berkaitan dengan kebutuhan pembangunan manusia, ekonomi dan sosial Afrika Selatan (Badat, 1995:141-159). Pada masa transisi ini mulai dibangun perubahan bentuk dan isi perjuangan yang melibatkan kelompok-kelompok dan kekuatan-kekuatan sosial dengan slogan-slogan “*Equal Education*,” “*Education towards Democracy*”, “*Education for Liberation*.” “*People’s Education for People’s Power*” yang dibentuk selama era *apartheid* (Badat, 1995: 145). Pada masa transisi inilah muncul penjelasan posisi hubungan antara negara, partai dan *civil society* sebagai mekanisme kelembagaan yang fundamental untuk Afrika Selatan yang baru yang lebih demokratis (Badat, 1995: 148). Hubungan partai (ANC) dan *civil society* lebih spesifik sebagai hubungan antara ANC dengan organisasi massa dan gerakan sosial.

Dari paparan di atas diperoleh kesimpulan bahwa reformasi politik untuk membangun tatanan kehidupan bernegara yang demokratis dari suatu sistem politik akan berdampak kepada bidang lainnya, termasuk pendidikan.

Keberhasilan reformasi pendidikan nasional untuk menjadikannya sebagai sarana membangun warga negara demokratis pun akan bergantung pula kepada kemauan politik penentu kebijakan dan kesungguhan segenap elemen pelaksana kebijakan di lapangan untuk melakukan perbaikan dan pembenahan.

2. Transformasi Masyarakat

Teori sosial tentang transformasi sosial antara lain dapat dicermati dari teoretisasi yang dikemukakan oleh Jürgen Habermas (1989) maupun Shmuel N. Eisenstadt (1986). Berkaitan dengan masyarakat kewargaan, teori transformasi struktural masyarakat dari Habermas (1989) maupun Eisenstadt (1986: 389) dapat dipertimbangkan untuk melihat bagaimana wacana masyarakat kewargaan bergeser menjadi tindakan perubahan. Habermas membagi dunia kehidupan masyarakat dalam dua bagian (*sphere*), yaitu antara dunia publik (*public sphere*) dan dunia privat (*private sphere*). Dalam transformasi struktural, dunia privat dapat menjadi urusan dunia publik melalui proses-proses fungsi politik (1989: 1). Masyarakat kewargaan, yang dalam istilah Habermas disebut sebagai *Öffentlichkeit* memiliki dua konotasi yaitu sebagai *bürgerlich* (borjuis) dan “*citizen*” (warga negara). *Bürgerlich* dalam Bahasa Jerman dapat pula diartikan sebagai “*civil code*,” “*civil society*,” “*civic duty*,” “*bourgeois strata*,” dan “*bourgeois family*.” *Bürgerlich* juga dapat berarti “kelas menengah” yang berbeda dengan bangsawan (*noble*) atau petani (*peasant*) (Burger, 1989: xv).

Menurut Habermas (1989: 180-235) penciptaan ruang opini publik dalam masyarakat modern melalui diskursus merupakan sarana penting bagi fungsi politik institusi ranah publik (seperti Negara) untuk melakukan transformasi

terhadap dunia privat maupun publik itu sendiri. Dari hal ini, tampak jelas bahwa Habermas lebih meyakini model struktural sebagai model transformasi masyarakat.

Pada bagian lain, transformasi bahkan revolusi menurut Eisenstadt (1986: 51, 54) dapat terjadi karena adanya ketegangan, konflik dan kontradiksi yang timbul dalam masyarakat. Protes, pemberontakan, dan kekerasan merupakan akibat lanjutan dari adanya ketegangan, konflik dan kontradiksi yang terjadi (Eisenstadt, 1986, 57).

Belajar dari transformasi yang terjadi di masyarakat tradisional seperti dalam rejim-rejim patrimonial seperti di masyarakat Budhis dan Hindu di dalam peradaban India, juga sistem feodal Kekaisaran Rusia, Bizantium, Cina, Islam, Jepang, dan Peradaban Barat, Eisenstadt (1986: 91-126) memperlihatkan betapa artikulasi simbol, dan kelembagaan struktural memiliki pengaruh kuat untuk terjadi transformasi. Dalam gerakan protes dan perlawanan, seperti di masyarakat yang mengalami penjajahan negara lain, terdapat elit yang memimpin struktur organisasi untuk mengartikulasikan ideologi perjuangan politik (Eisenstadt, 1966: 114).

Berbeda dengan Habermas dan Eisenstadt perihal transformasi masyarakat, ilmuwan sosial dan sejarawan Indonesia, Kuntowijoyo (1991: 170) secara sederhana membagi dua metode transformasi. Pertama, nilai-nilai normatif diartikulasikan menjadi perilaku langsung. Kedua, menjadikan nilai-nilai normatif sebagai teori sebelum diaktualisasikan ke dalam perilaku. Dua metode transformasi tersebut, sebenarnya upaya Kuntowijoyo untuk mengubah

pandangan normatif umat Islam (Indonesia) terhadap sumber ajaran Islam (Qur'an) dari tahapan mitis dan ideologis ke tahapan ilmu. Dengan demikian, transformasi dilakukan dengan merubah cara pandang normativitas kepada aktualisasi objektif dalam perilaku kehidupan dari nilai-nilai normatif itu sendiri.

Meminjam Habermas (1989) dan Eisenstadt (1969; 1989) dan Kuntowijoyo (1991) tentang transformasi masyarakat tersebut, penelitian ini memetakan transformasi masyarakat kewargaan dalam reformasi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia melalui transformasi struktural. Transformasi ini dapat diartikan sebagai bentuk perubahan dari tatanan sistem politik sebelumnya kepada tatanan baru yang mempengaruhi kebijakan-kebijakan sistem pendidikan nasional termasuk paradigma pendidikan kewarganegaraan. Implikasi transformasi tersebut ialah perubahan terhadap pemaknaan masyarakat kewargaan sebagai muara pembentukan warga negara ideal (demokratis) melalui pendidikan kewarganegaraan yang memiliki paradigma berbeda antara sebelum 1998 dan sesudahnya. Hal ini juga penting untuk melihat bagaimana Pancasila sebagai panduan normatif kehidupan bernegara dimaknai secara terbuka dan luas dalam pendidikan kewarganegaraan setelah memasuki era reformasi.

Studi tentang transformasi masyarakat kewargaan melalui reformasi pendidikan kewargaan tentu saja tidak dapat dilepaskan dari pengkajian politik pendidikan itu sendiri. Uraian tentang transformasi dan reformasi tersebut di atas sebenarnya penjabaran lain dari bentuk-bentuk pilihan cara kebijakan terhadap politik pendidikan itu diambil. Perubahan dari paradigma lama yang cenderung sentralistik-otoritarian dan normativitas nilai-nilai tafsir rejim bergeser kepada

paradigma baru yang menekankan kepada aspek desentralisasi-demokratisasi dan pengembangan keilmuan pendidikan kewarganegaraan.

3. Model Reformasi Pendidikan

Cummings dan Williams (2005: 125) mengidentifikasi ada enam model reformasi pendidikan yang muncul sepanjang paruh terakhir abad ke-20. Keenam model tersebut ialah model: (1) *neo-colonial*, (2) *centralised*, (3) *decentralised-regionalisation*, (4) *decentralised-sectoral*, (5) *community-based*, dan (6) *transformative*. Model *neo-kolonial* terjadi ketika model-model pendidikan “diekspor” dari negara inti (negara penjajah) ke negara (bekas) jajahan. Model *tersentralisasi pasca-kolonial* terjadi manakala kebijakan-kebijakan pendidikan dari suatu negara yang telah merdeka, banyak ditentukan pengembangannya oleh negara (pemerintah pusat). Model *desentralisasi-regionalisasi* terjadi manakala kebijakan pendidikan suatu negara banyak ditentukan oleh badan-badan internasional seperti UNESCO ataupun Bank Dunia terhadap pembaharuan dan implementasi kebijakan pendidikan suatu negara. Model *neo-liberal (reformasi sektoral-terdesentralisasi)* terjadi ketika pembaharuan pendidikan di suatu negara banyak melibatkan peran-peran non-negara, seperti organisasi-organisasi non-pemerintah (NGOs) baik secara nasional maupun internasional, dalam proses dan implementasi kebijakan pembaharuan pendidikan nasional. Model *reformasi pendidikan berbasis sekolah dan masyarakat* memiliki karakteristik kebijakan pendidikan melalui persekolahan yang cenderung lebih kecil dan dekat dengan lokasi kehidupan siswa, yakni rumah tinggal siswa; juga sekolah-sekolah komunitas untuk masyarakat pribumi (penduduk asli yang tertinggal), kelompok

minoritas; melibatkan para donor internasional melalui NGO, guna memenuhi program *education for all* (EFA). *Model transformatif* merupakan antitesis dari model tradisional pendidikan yang cenderung melegitimasi penindasan oleh sistem ekonomi, sosial dan politik serta penyebaran ideologi yang bertopeng penindasan, yang menyembunyikan kepentingan-kepentingan untuk menyelamatkan akumulasi modal. Model transformatif ini pernah banyak dilakukan di sejumlah masyarakat negara-negara sosialis seperti Kuba, Tanzania, Guinea-Bissau, and Nikaragua, di samping perlawanan terhadap rezim *apartheid* di Afrika Selatan (Cummings dan Williams, 2005: 125-139).

Dari keenam model reformasi pendidikan tersebut, tampak sulit mencari contoh model yang tepat untuk menjelaskan reformasi pendidikan terutama reformasi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia. Namun, dari pengalaman implementasi kebijakan pendidikan selama era Orde Baru, model desentralisasi-regionalisasi pernah diterapkan dan tampaknya masih berlangsung pasca-Orde Baru sekarang. Hal ini dapat dicermati dari kebijakan pembangunan nasional yang di dalamnya juga memuat kebijakan pendidikan, yang banyak mengadopsi gagasan-gagasan UNESCO dan Bank Dunia, serta Badan Moneter Internasional (IMF).

4. Diskursus Negara dan Warga Negara

Kewarganegaraan (*citizenship*) memiliki banyak perspektif pengertian. Perbedaan pengertian cenderung dilekatkan kepada disiplin apa yang memberikan pendefinisian. Konsep kewarganegaraan secara klasik selalu dikaitkan kepada kenggotaan seorang individu kepada ikatan politik sebuah negara-bangsa akan

dikaji dari perspektif politik, ataupun hak-hak dan kewajiban dari status kewarganegaraan seseorang dari aspek hukum (legal). Dari penjelasan itu, kewarganegaraan selalu dilekatkan kepada persoalan identitas politik kewarganegaraan dan status hukum seseorang sebagai warga negara.

Seyla Benhabib (2004: 144) mengartikan kewarganegaraan di dunia modern sebagai *"membership in a bounded political community which was either a nation-state, a multinational state, or a commonwealth structure."* Sedangkan warga negara sebagai:

individual who has membership rights to reside within a territory, who is subject to the state's administrative jurisdiction, and who is also, ideally, a member of the democratic sovereign in the name of whom laws are issued and administration is exercised (Benhabib, 2004: 144).

Dari pengertian tersebut tampak jelas bahwa warga negara merupakan status keanggotaan seorang individu yang hak-hak dan kewajibannya diikat oleh hukum administratif suatu negara di mana individu tersebut mengikatkan diri.

Menurut Engin F. Isin dan Bryan S. Turner (2007), kewarganegaraan modern disusun secara historis dari aspek hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang berkaitan dengan kerja, layanan publik dan keorangtuaan atau pembentukan keluarga. Kewarganegaraan didefinisikan sebagai keanggotaan untuk suatu masyarakat melalui hak-hak yang terhimpun dengan pelayanan, dan mungkin yang paling kentara ialah dalam hal sistem nasional perpajakan. Model kewarganegaraan ini sebagai hak-hak sosial secara erat dikaitkan dengan sejarah hak-hak kewarganegaraan menurut sosiolog Inggris, Thomas Humprey Marshall (1893-1982): hak sipil, hak politik, dan hak sosial.

Kewarganegaraan model Marshallian telah diperluas dan diperdalam oleh pendekatan-pendekatan yang menekankan fleksibilitas keanggotaan sosial, pembatasan-pembatasan kewarganegaraan semata-mata sebagai hak, dan dengan perspektif yang membentuk identitas dan perbedaan. Perhatian untuk membela hak asasi manusia sering melampaui pembelaan kewarganegaraan sebagai pelabelan, status dan keanggotaan sosial. Isin dan Turner (2007: 5) menekankan kompatibilitas krusial kewarganegaraan dan hak asasi manusia, pembentukan pentingnya kewarganegaraan dalam masyarakat demokratis yang efektif. Kewarganegaraan menjadi esensial untuk menanamkan keutamaan-keutamaan kewargaan (*civic virtues*) dan nilai-nilai demokratis. Kewajiban kewarganegaraan seharusnya tidak dipisahkan begitu tajam dari hak asasi manusia. Di sini Isin dan Turner (2007: 5) berupaya untuk mengembangkan sebuah gagasan hak-hak (seperti “hak-hak mobilitas dan transaksi”) yang relevan terhadap globalisasi. Meskipun globalisasi sering dianggap untuk menciptakan suatu dunia di mana kewarganegaraan kehilangan makna pentingnya, menunjukkan betapa pentingnya untuk lembaga-lembaga politik kontemporer.

Institusi kewarganegaraan dalam tradisi budaya politik Barat diawali sejak Yunani kuno dan Romawi. Hak-hak kewarganegaraan menjadi signifikan sebagai aspek politik modern hanya ketika berkaitan dengan peristiwa-peristiwa revolusioner yang menerapkan norma-norma politik Yunani kuno dan Romawi seperti Perang Kemerdekaan Amerika, dan Revolusi Perancis. Di Perancis, kewarganegaraan merupakan hasil dari Pencerahan rasional dan dinyatakan secara radikal dalam tulisan-tulisan para aristokrat seperti Marquis de Condorcet (1743-

1794), yang menjadi pelopor hak-hak perempuan sebagai warga negara dalam esainya pada 1790, "*On giving women the right of citizenship*" (Isin & Turner, 2007: 5-6).

Di Amerika Serikat, topik kewarganegaraan telah memunculkan karakteristik yang dijelaskan secara klasik oleh Alexis de Tocquville (1805-1859) dalam dua jilid bukunya, *Democracy in America* pada 1835 dan 1840. Warga negara dilihat untuk berpartisipasi dalam negara bagian melalui masyarakat sipil, yang terbentuk dalam sejumlah asosiasi sukarela seperti kapel-kapel, denominasi-denominasi dan kota-kota. Di Inggris, kewarganegaraan dibentuk dalam kerangka hukum umum (*common law*), yang menjaga privilese para pemilik kekayaan, dan menjadi penghalang melawan kekuasaan negara terhadap individu. Parlemen dan pemerintahan hukum (*rule of law*) membentuk suatu sistem pengawasan melawan munculnya suatu negara absolutis. Hak-hak warga negara secara esensial menjadi kebebasan-kebebasan negatif dari interferensi daripada hak-hak positif untuk menikmati privilese tertentu. Bentuk-bentuk kewarganegaraan ini sangat berbeda dari kewarganegaraan sosial di Jerman era Otto von Bismarck di mana hak-hak untuk keamanan sosial menjadi lebih penting daripada kebebasan sipil (Isin dan Turner, 2007: 6).

Pemahaman kewarganegaraan Marshallian telah mendominasi pendekatan-pendekatan sosiologis terhadap hak-hak sosial dalam paruh kedua abad kedua puluh. Marshall mengusung tiga hak kewarganegaraan: hak-hak sipil, politik dan sosial. Hak-hak sipil telah berkembang pada abad ke-17 dan ke-18

serta dilembagakan dalam *common law*, *habeas corpus* dan sistem juri (Isin & Turner, 2007: 7).

Secara teoretis, kajian kewarganegaraan dikaji sedikitnya dari tiga pendekatan: kewarganegaraan liberal (*liberal citizenship*), kewarganegaraan republikan (*republican citizenship*), dan kewarganegaraan komunitarian (*communitarian citizenship*). Kewarganegaraan liberal memandang kebebasan individual yang memuat di dalamnya sejumlah hak-hak dasar sebagai prinsip utama, seperti: hak hidup, hak kebebasan, dan hak milik. Tokoh utama konsepsi kewarganegaraan liberal ialah John Locke dan John Stuart Mill (Schuck, 2002:132-134).

Kewarganegaraan republikan berpendirian bahwa kebebasan individual hanya mungkin ada dalam suatu jaminan keamanan negara yang berada di bawah *rule of law* dan kebajikan warga negara (*civic virtues*) untuk berpartisipasi di dalamnya. Dari perspektif republikan, kewarganegaraan memiliki dimensi etis dan legal (hukum). Status hukum warga negara akan berkaitan erat dengan kepemilikan *privileges* yang memuat hak-hak dan kewajiban terhadap kepentingan publik. Dengan demikian, kewarganegaraan akan memerlukan komitmen terhadap kebaikan bersama (*common good*) dan partisipasi aktif dalam urusan-urusan publik (Dagger, 2002: 147-149).

Fokus utama komunitarianisme dalam kajian kewarganegaraan ialah peran serta warga negara dalam komunitas. Menurut Gerard Delanty (2002: 163), komunitarianisme bukanlah merupakan reaksi terhadap liberalisme klasik, namun kepada kewarganegaraan yang berdasarkan dimensi sosial, kewargaan (*civic*) dan

politik dari komunitas politik. Komunitarianisme berdiri di atas kedalaman pemahaman komunitas daripada tahapan publiknya dalam negara-bangsa demokratis. Pada gilirannya, jika liberalisme dimodifikasi oleh sosial demokrasi, maka komunitarianisme telah memodifikasi liberalisme dalam bentuk lainnya untuk menghasilkan komunitarianisme liberal dengan apa yang disebut sebagai “demokrasi kultural” (Delanty, 2002 : 164-165).

Di luar ketiga pendekatan terhadap kajian kewarganegaraan, Claire Rasmussen dan Michael Brown (2002) menyodorkan perspektif kewarganegaraan demokratis-radikal. Menurut pendekatan ini, tujuan dari teori demokratis radikal ialah untuk melanggengkan suatu politik anti-esensialis yang secara berkelanjutan berupaya mendefinisikan ulang dirinya sendiri dengan tatanan untuk mengeluarkan individu-individu dan kelompok-kelompok dalam pembentukan tatanan sosial. Tema pendekatan ini berusaha melihat kajian kewarganegaraan yang mengatasi batas-batas geografis negara-bangsa, sehingga memiliki dimensi universal/global, seperti persoalan keadilan dan kesetaraan gender. Meminjam kategori post-strukturalisme, maka pendekatan kajian ini condong kepada wilayah “post-isms” (pasca isme-isme) (Rasmussen dan Brown, 2002: 176, 178).

Diskursus negara dan warga negara di Indonesia dapat ditelusuri kembali dalam sejumlah studi antara lain dari Kalidjernih (2005) dan Bourchier (2007). Penelitian Fredy K. Kalidjernih (2005) melalui kajian pasca-kolonial terhadap konstruksi warga negara ideal selama Orde Baru di Indonesia melalui pendidikan kewarganegaraan menunjukkan betapa kuatnya kepentingan rejim. Hal tersebut nampak dalam buku-buku teks pendidikan kewarganegaraan terbitan Departemen

Pendidikan dan Kebudayaan bersama BP-7 Pusat sebagai buku wajib di sekolah, yang menggambarkan kuatnya konsep ideologi negara, konstitusi nasional dan ide negara integralistik, sebagai suatu prinsip panduan dalam narasi bangsa. Penelitian Kalidjernih ini nampak sejalan dengan kajian David Bouchier (2007) yang menjelaskan pengaruh pemikiran integralistik Hegelian dalam rejimentasi pendidikan era Orde Baru, khususnya melalui pendidikan kewarganegaraan yang sarat kepentingan rejim (dalam bentuk Penataran P4, mata pelajaran PMP dan PPKn di sekolah dasar dan menengah, serta Pendidikan Kewiraan di perguruan tinggi). Kajian Kalidjernih dan Bouchier tersebut memperkuat tesis bahwa pendidikan dan politik memiliki hubungan sangat erat. Dengan demikian dapat dipahami alasan-alasan mengapa politik (partai politik) berusaha memperebutkan pendidikan sebagai sarana untuk melanggengkan kehidupan politiknya (Tilaar, 2004: 69). Lebih jauh, pendidikan dapat dijadikan sebagai alat mempertahankan ideologi kepentingan suatu rejim. Cara pandang demikian mengalami perubahan ketika memasuki sistem politik nasional pasca-1998 di Indonesia.

5. Relasi Negara dan Masyarakat Kewargaan

Istilah "*civil society*" dalam Bahasa Indonesia acapkali diterjemahkan secara berbeda-beda, seperti "Masyarakat Sipil" (Fakih, 1996) dan "Masyarakat Madani" (Madjid, 2001), "Masyarakat Warga" (Dhakidei, 2001). Dalam pengertian yang sama, istilah "*civil society*" digunakan oleh Robert D. Putnam (1993: 87) dengan istilah "*civic community*." Perbedaan penerjemahan tersebut

cenderung disebabkan oleh sudut pandang nilai yang melekat terhadap istilah “*civil society*.”

Ada beberapa pandangan yang menyatakan bahwa *civil society* adalah organisasi non-pemerintah (Ornop, NGO=*Non-Governmental Organisation*) atau lembaga swadaya masyarakat (LSM). Hal ini nampak dari beberapa penelitian tentang LSM atau Ornop dari Fakhri (1996), Suharto (2005) dan Culla (2006), yang memperlihatkan bagaimana LSM/Ornop berperanan sebagai organisasi *civil society* yang bergerak antara ranah negara dan bisnis (pasar). Dalam kasus YLBHI dan Walhi, Culla (2006:271-273) memperlihatkan bahwa ada sebagian dari gagasan teoretis *civil society* dari Barat memiliki kesesuaian dengan konteks Indonesia. Hal ini dicontohkan dengan pandangan aktivis Ornop (YLBHI dan Walhi) yang menganggap *civil society* sebagai “bentuk-bentuk komunitas, perkumpulan, organisasi, atau kelompok yang dibentuk masyarakat di luar negara dan atas inisiatif masyarakat.” Eksistensi institusi *civil society* yang berbeda dengan negara menjadikannya sebagai wilayah sosial politik terpisah dari lembaga negara, sehingga menjadi sebuah domain di luar negara (Culla, 2006: 272). Namun, konsepsi *civil society* yang lepas dari negara menurut Culla (2006: 273-274) terdapat bias, ketika mengkaji awal pembentukan Walhi maupun YLBHI di mana keduanya sama-sama ditopang dan tidak terlepas dari peran negara.

Pendefinisian *civil society* dalam konteks pembangunan demokrasi di Indonesia lebih jauh telah menjadi acuan formal negara. Negara melalui Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani (1999) yang dibentuk oleh

Presiden B.J. Habibie pun mengajukan persoalan perbedaan tafsir atas konsep *civil society*. Tim ini memilih “masyarakat madani” sebagai terjemahan *civil society* daripada istilah “masyarakat kewargaan,” atau “masyarakat sipil.” Tim Nasional ini berpandangan bahwa dalam konteks sistem politik Orde Baru, diskusi tentang masyarakat madani ini dapat dilihat sebagai sebuah cara untuk menghindari dari jebakan wacana “demokrasi Pancasila” yang telah sepenuhnya berada dalam paradigma ideologi Orde Baru. Meskipun telah mengelak, namun diskursus tentang masyarakat madani secara implisit atau terbuka akan memasalahkan sikap kultural Orde baru yang cenderung relativistik (Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, 1999: 1-3). Dengan demikian, peneliti dari penelitian ini menyadari bahwa ada beberapa perbedaan pengertian terhadap konsep *civil society* yang satu dengan lainnya, dan pada gilirannya akan menimbulkan ambiguitas dalam penerjemahan konsep, bahkan paradoks (Alexander, 1997: 125-129) antara konseptualisasi dan implementasi nilai *civil society* itu sendiri.

Dalam penelitian ini, peneliti memilih istilah “masyarakat kewargaan” sebagai penerjemahan ke dalam Bahasa Indonesia terhadap istilah “*civil society*.” Istilah “Masyarakat Sipil,” selain sebagai terjemahan langsung dari Bahasa Inggris, di Indonesia penerjemahannya sering bias dengan istilah “Militer” sebagai lawan kata “Sipil” (warga negara biasa tidak bersenjata), sehingga ada anggapan yang keliru bahwa “Masyarakat Sipil” merupakan lawan dari “(Masyarakat) Militer.” Pada bagian lain, penerjemahan “Masyarakat Madani” untuk “*civil society*” selain bermuatan tafsir keagamaan terhadap pembentukan

masyarakat periode Nabi Muhammad di Kota Yathrib kemudian bernama *Madinah al-Munawarah* dan pengambilalihan dari terjemahan Bahasa Arab (*al-mujtama' al-madani*) terhadap istilah "*civil society*," terkesan "asing" untuk sebagian masyarakat Indonesia, khususnya masyarakat non-Muslim di Indonesia. Atas dasar pertimbangan tersebut, istilah "masyarakat kewargaan" dipergunakan sebagai terjemahan "*civil society*" untuk menunjukkan suatu entitas yang memiliki hak-hak asasi dan kewajiban-kewajiban asasi berhadapan dengan negara (masyarakat politik) dalam pengertian Lockean dan Hobbesian, serta Hegelian. Kendatipun demikian, penggunaan terminologi "masyarakat kewargaan" dalam batas-batas penggunaan konteks tertentu dapat dipertukarkan artinya sama dengan terminologi *civil society* dan/atau masyarakat madani dalam penelitian ini.

Dari hal itulah, maka wajar jika Arief Budiman (1990: 3) menyatakan bahwa konsep *civil society* memiliki problem dalam arti pemaknaan dan penafsirannya yang berubah sepanjang waktu. Dalam pemikiran politik evolusioner, konsep ini akan terkait dengan istilah yang berkembang mulai abad ke-18 dan ke-19, yakni "*natural society*" (masyarakat alami) dan "*political society*" (masyarakat politik).

Ada beberapa cara untuk memahami perkembangan masyarakat kewargaan. John Keane (dalam Ahrne, 1996: 111) menelusuri munculnya perbedaan antara negara dan masyarakat kewargaan hingga abad ke-18 dengan para penulisnya seperti Adam Ferguson dan Thomas Paine. Kedua penulis tersebut memandang masyarakat kewargaan sebagai sebuah prakondisi dan suatu

arena bagi pembentukan interaksi yang bebas dan alami di antara individu-individu yang bebas pula (Keane dalam Ahrne, 1996: 111)

Selain itu, perbedaan antara masyarakat kewargaan dan negara tidak nampak sebagai satu kesepakatan yang baik atas apa yang membentuk masyarakat kewargaan. Salah satu perbedaan ialah antara keluarga atau rumah tangga dengan masyarakat kewargaan. Menurut Hegel, masyarakat kewargaan ada di luar rumah tangga, namun di dalamnya termasuk ekonomi pasar. Masyarakat kewargaan bukanlah sebuah ruang harmonis (*harmonius sphere*), karena sering ditandai oleh konflik. Kebanyakan para tokoh penggagas masyarakat kewargaan yang bersifat normatif cenderung memasukkan pasar, kapitalisme atau perusahaan-perusahaan besar ke dalam masyarakat kewargaan.

Dalam pengertian Hobbesian, masyarakat alami ialah suatu masyarakat di mana manusia tinggal dalam sebuah “keadaan alamiah” (*state of nature*) (Magnis-Suseno, 2003: 206), tanpa hukum publik, sehingga hukum yang ada ialah hukum alam. Dalam *Leviathan*, Thomas Hobbes menyebut situasi masyarakat ini dalam keadaan sebagai *homo homini lupus* (manusia adalah serigala terhadap manusia lainnya), sehingga terjadi apa yang disebut sebagai *bellum omnium contra omnes* (perang semua lawan semua) (Magnis-Suseno, 2003: 206-207). Setiap orang selalu dalam keadaan untuk berperang dengan orang lainnya. Manusia pra-masyarakat secara individual menyerahkan kedaulatannya kepada badan yang lebih tinggi bernama negara. Dengan demikian, lahirlah negara, sebuah masyarakat politik yang diciptakan untuk menggantikan masyarakat alami. Untuk itu, negara dibentuk dan dipergunakan sebagai institusi dengan kekuasaan absolut untuk

menjaga ketertiban penduduk (warga negara). Masyarakat politik dalam pengertian ini lebih progresif, karena bertugas menciptakan hukum dan ketertiban, stabilitas dan keamanan (Budiman, 1990: 3).

Kekuasaan negara yang absolut untuk mengatur masyarakat, tidaklah setiap orang menyukainya, karena khawatir ada kemungkinan negara menyalahgunakan kekuasaannya. John Locke meyorokkan diskursus tentang fungsi negara untuk melindungi hak-hak dasar manusia, yakni hak hidup, hak kebebasan dan hak milik. Apabila negara gagal untuk melindungi hak-hak ini, maka rakyat memiliki hak untuk mencabut kewenangan yang diberikan kepada negara (Budiman, 1990: 3). Pendirian John Locke ini pada gilirannya menjadi dasar bagi pembentukan paham negara liberal (Magnis-Suseno, 2003: 219-235).

Dari evolusi masyarakat alami dan masyarakat politik terhadap terbentuknya negara dan masyarakat, menurut Arif Budiman (1990: 3), tampak sekali bahwa konsep masyarakat kewargaan (*civil society*) berbeda sama sekali dengan konsep “*natural society*” maupun “*political society*.” Masyarakat kewargaan lebih dari masyarakat alami, dan ia pun bukanlah suatu negara (masyarakat politik) dengan kekuasaan terhadap masyarakat. Dalam pengertian ini, maka “*civil society is where the power of the state ends. The state ... is to replace natural society to protect civil society*” (Budiman, 1990: 3-4).

Dalam perspektif Hegelian, masyarakat kewargaan sama seperti masyarakat alami dalam pengertian Hobbesian. Negara adalah perwujudan dari “*Great Spirit*” yang akan membawa manusia kepada kesejahteraan. Negara bertugas dalam dirinya sendirinya untuk memenuhi misi sejarah manusia.

Kepentingan manusia dari masyarakat kewargaan harus diserahkan kepada kepentingan publik dari negara (Budiman, 1990: 4). Konsep Hegelian ini persis seperti dianut oleh negara-negara diktator-otoritarian, seperti Jerman di bawah rejim Nazi dan Fasisme Italia (Simanjuntak, 1994: 189, 203-206), ataupun rejim Komunis di Uni Soviet, di mana dengan mengatasnamakan kepentingan negara, warga negara harus tunduk dan menyerahkan ketaatannya terhadap partai penguasa.

Berbeda dengan Hegel, konsep masyarakat kewargaan memiliki tafsir tersendiri dalam pandangan Karl Marx maupun Antonio Gramsci. Menurut Marx, negara tidak di atas masyarakat, tetapi ia merupakan refleksi dari masyarakat. Keberadaan masyarakat kewargaan yang terbagi antara kelas dominan dan kelas tertindas tercermin dalam negara. Dalam pandangan Marxian, negara ialah pelaksana dari kelas penguasa (*rulling class*). Penggerak sejarah sebagai faktor determinan perubahan sosial tidak terletak pada negara sebagaimana diasumsikan Hegel, namun terletak kepada masyarakat kewargaan. Negara bukanlah sesuatu yang sesungguhnya, namun masyarakat kewargaan merupakan dunia sesungguhnya, karena ia merupakan dasar bagi perjuangan kelas (Budiman, 1990: 4).

Menurut Gramsci (Budiman, 1990: 4), masyarakat kewargaan adalah satu aspek dari suprastruktur bersama-sama dengan negara. Dengan demikian, dalam suprastruktur, negara atau aspek kekuatan dan masyarakat kewargaan atau aspek kultur adalah sama-sama sebagai sarana hegemoni kelas penguasa (*rulling class*). Kedua-duanya sama-sama melayani dan memperkuat posisi kelas penguasa

(*rulling class*). Negara dan masyarakat kewargaan bukanlah kompetitor untuk satu dengan lainnya. Basis atau infrastruktur adalah alat produksi atau sistem ekonomi dominan dari masyarakat. Konsekuensi dari pemikiran Gramsci ini ialah bahwa demokratisasi tidak dicapai melalui penguatan masyarakat kewargaan, karena masyarakat kewargaan tidak dalam berlawanan dengan negara, namun bahu-membahu dengan negara untuk mengokohkan keberadaan sistem sosial dominan atau alat produksi. Keduanya berdampingan, tidak berhadap-hadapan. Dengan demikian, demokrasi menjadi satu fungsi perkembangan sejarah dari sistem sosial dominan, dan bukannya dinamisasi dari masyarakat kewargaan (Budiman, 1990: 4-5). Peneliti cenderung sependapat dengan Arif Budiman (1990) yang mengatakan bahwa kajian perjuangan kelas model Gramscian adalah sangat penting untuk pengkajian perubahan sosial sesungguhnya di masyarakat, namun bukan untuk hal demokratisasi. Dengan demikian, demokrasi tidak berarti bahwa ada kemajuan dalam sejarah menuju pembebasan kelas tertindas. Demokrasi dapat juga melayani kelas tertindas, di samping mengokohkan hegemoni kelas ini dan keberadaan negara. Masyarakat kewargaan terbagi menjadi dua, sebagian mendukung negara otoritarian, dan sebagian lagi mendukung demokrasi. Jadi, amat sulit untuk mengatakan bahwa demokrasi adalah hasil dari penguatan masyarakat kewargaan, karena ia tidaklah homogen tetapi merupakan kesatuan entitas (Budiman, 1990: 5, 9).

Paparan di atas tentang masyarakat kewargaan sebagian besar diinspirasi oleh pemikiran dan sejarah politik Barat. Hal ini menimbulkan kekhawatiran bahwa seolah-olah gagasan *civil society* menjadi tidak relevan

dengan konteks perkembangan dan keberadaannya di Indonesia. Meski demikian, menarik pernyataan ilmuwan politik Ryaas Rasyid (1997: 9) yang menekankan bahwa walaupun gagasan masyarakat kewargaan secara orisinil berkembang melalui pengalaman Barat, tetapi konsep itu dapat pula diterapkan untuk masyarakat non-Barat. Memang konsep masyarakat kewargaan tidak dapat dipakai untuk menjelaskan realitas yang ada di dalam masyarakat non-Barat, namun konsep tersebut dapat dipergunakan untuk menginspirasi, mendorong dan memberdayakannya dalam upaya membangun demokrasi. Dengan demikian, perlu dibedakan antara “menjelaskan” sesuatu fenomena yang sudah ada dengan “menciptakan” fenomena yang baru (Rasyid, 1997: 9). Pendapat ini nampak sejalan dengan kenyataan bahwa berkembang dan meluasnya konsep *civil society* pada gilirannya tidak ada penjelasan yang memiliki klaim kebenaran yang paling final, sehingga konsep tersebut bersifat *open-ended* (Hikam, 1999: 124). Dari sini dapat dikatakan bahwa penelitian tentang *civil society* dapat dilakukan dalam konteks historis dan sosial tertentu yang berbeda dengan konteks awalnya.

Untuk penelitian ini, cara pandang terhadap konsep masyarakat kewargaan selain memperhatikan kerangka historis-filosofis pemikiran hubungan antara masyarakat kewargaan dengan negara seperti telah dipaparkan, maka diperketat kepada persoalan bagaimana transformasi masyarakat kewargaan dalam kerangka pembentukan masyarakat demokratis melalui pendidikan kewarganegaraan dapat tercapai. Ada beberapa konseptualisasi yang berkaitan erat dengan topik ini dapat bermanfaat untuk menjelaskan maksud usulan penelitian ini.

Bagaimana hubungan masyarakat kewargaan dengan demokrasi? Dengan meminjam istilah Putnam (1993) dalam karyanya, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Reiter (2009: 22) menyatakan bahwa “civil society makes democracy work.” Dalam pengertian yang serupa dapat dikatakan bahwa demokrasi akan hanya dapat berjalan baik jika masyarakat kewargaannya hidup sehat.

Diamond (2003: 278) mendeskripsikan *civil society* sebagai “... kehidupan sosial terorganisasi yang terbuka, sukarela, lahir secara mandiri, setidaknya berswadaya secara parikal, otonom dari negara, dan terikat pada tatanan legal atau seperangkat nilai-nilai bersama.” Berbeda dengan pengertian “masyarakat” secara umum, *civil society* memerlukan “... keterlibatan warga negara yang bertindak secara kolektif dalam ruang publik” (Diamond, 2003: 278, kutipan langsung berupa huruf miring dalam naskah terjemahan).

Civil Society berbeda dengan *political society* (masyarakat politik) yang mencakup semua aktor terorganisasi seperti partai-partai politik yang sasaran pokoknya ialah untuk memperoleh kekuasaan atas negara atau mendapatkan posisi di dalamnya. Dengan demikian, *civil society* berdiri di antara ruang privat dan negara, dan bukan bagian dari masyarakat parokhial. Lebih lanjut Diamond menyebutkan bahwa fungsi ruang publik bagi warga negara dalam *civil society* ialah untuk mengekspresikan kepentingan-kepentingan, hasrat, pilihan, dan ide-ide, bertukar informasi, mencapai sasaran kolektif, mengajukan tuntutan pada negara, memperbaiki struktur dan fungsi negara, dan untuk menuntut akuntabilitas pejabat negara (Diamond, 2003: 278).

Pendapat serupa dikemukakan oleh Cohen dan Arato (1992: vii-ix, 1-116) yang membedakan masyarakat kewargaan (*civil society*) dengan masyarakat politik (*political society*) dan masyarakat ekonomi (*economic society*). Masyarakat politik adalah organisasi-organisasi politik, partai atau parlemen. Masyarakat ekonomi adalah perusahaan, korporasi bisnis atau organisasi yang bergelut dalam bidang produksi atau distribusi. Kedua kelompok masyarakat ini akan berhubungan langsung dengan kekuasaan negara dan produksi sumber-sumber ekonomi. Dengan demikian kekuasaan kedua kelompok ini harus dikontrol dan menjadi sasaran penegakan *civil society* (Prasetyo, *et.al.*, 2002: 7).

Dari pembagian tersebut, maka tampaklah bahwa karakter masyarakat kewargaan ialah kesukarelaan, mandiri, rasional, dan partisipatif, baik di dalam wacana maupun praksis mengenai segala hal yang berkaitan dengan masalah-masalah publik. Karakter lainnya ialah kekuatan pengimbang dari kecenderungan dominatif dan intervensi negara. Dengan demikian, diharapkan lahir kekuatan kritis reflektif dari masyarakat kewargaan sebagai prasyarat menuju kebebasan dari segala dominasi dan hegemoni kekuasaan, serta kebebasan untuk berpartisipasi dalam berbagai proses kemasyarakatan secara sukarela dan rasional (Prasetyo, *et.al.*, 2002: 8).

Hampir serupa dengan deskripsi masyarakat kewargaan di atas, Center for Civic Education (1994: 7) secara sederhana mendefinisikan masyarakat kewargaan (*civil society*) sebagai “...the sphere of voluntary personal, social, and economic relationships and organizations that, although limited by law, is not part of governmental institutions.” Dari penjelasan tersebut, dalam arti luas

kecuali pemerintah, maka masyarakat kewargaan adalah termasuk pula keluarga, wirausaha ekonomi, kelompok kepentingan, dan entitas-entitas agama. Meskipun demikian, dalam artian yang terbatas, masyarakat kewargaan merupakan segmen-segmen masyarakat yang terorganisasi untuk tujuan publik, sehingga karakter publik dan kegiatannya merupakan inti dari penyebutan istilah tersebut (Center for Civic Education, 2003: 95).

Ciri-ciri masyarakat kewargaan seperti dikemukakan oleh Putnam (1993: 89-91) mencakup *civic engagement*; *political equality*; *solidarity*, *trust*, *tolerance*; dan adanya *associations* sebagai *social structures of cooperation*. *Civic engagement* berarti bahwa kewarganegaraan dalam sebuah *civic community* ditandai oleh partisipasi aktif dalam urusan-urusan publik. *Political equality* mencakup pengertian bahwa kewarganegaraan dalam *civic community* memerlukan kesetaraan hak-hak dan kewajiban untuk semua warga, komunitas diikat oleh hubungan horisontal yang resiprositas dan kooperasi, bukan oleh hubungan vertikal dan dependensi. *Solidarity*, *trust*, *tolerance* tampak dalam perilaku saling membantu, memiliki kepercayaan penuh satu dengan lainnya meskipun memiliki pandangan berbeda, tetapi tetap toleran. *Associations (Social Structures of Cooperation)* diartikan sebagai asosiasi masyarakat kewargaan yang menyumbangkan keefektivan dan stabilitas pemerintahan demokratis, baik dari pengaruh “internal” atas anggota secara individual maupun dampak “eksternal” atas pemerintahan yang lebih luas.

Pada bagian lain, sedikitnya ada tiga konteks fungsi pokok masyarakat kewargaan. Pertama, masyarakat kewargaan sebagai perisai dari perilaku negara

yang cenderung hegemonik, otoritarian dan represif. Kedua, jika negara tidak hegemonik, maka masyarakat kewargaan muncul sebagai mitra negara dalam melaksanakan kepentingan publik. Ketiga, jika kehidupan publik telah diakomodasi secara baik oleh negara, maka masyarakat kewargaan berperan secara komplementer sesuai kebutuhan masyarakat itu sendiri (Prasetyo, *et.al.*, 2002: 9).

Secara spesifik, Diamond mengidentifikasi fungsi masyarakat kewargaan untuk mendorong pengembangan dan konsolidasi demokrasi, sebagai berikut:

1. menyediakan “basis pembatasan” kekuasaan negara, kontrol negara oleh masyarakat, dan menumbuhkan institusi-institusi politik demokratis sebagai sarana paling efektif untuk kontrol tersebut.
2. merangsang partisipasi politik, meningkatkan efektivitas dan keterampilan demokrasi warga negara, dan mendorong pemahaman terhadap kewajiban-kewajiban di samping hak-hak kewarganegaraan demokratis.
3. pendidikan demokrasi.
4. membangun banyak saluran di luar partai politik untuk mengartikulasikan, menampung, dan merepresentasikan berbagai kepentingan.
5. membangun fungsi dari *clientilisme* ke kewarganegaraan (Diamond, 2003: 300-302).

Dari studi Suryadi (1999: x) tentang Kelompok Kerja Petisi 50 dalam gerakan masyarakat kewargaan dengan sebutan masyarakat madani di Indonesia, diperoleh kesimpulan bahwa Pokja Petisi 50 memiliki ciri teoretis sebagai *civil society* karena: (1) otonomi terhadap pengaruh kekuasaan negara, (2) sifat kesukarelaan dan keswadayaan sebagai kelompok politik, (3) dimilikinya kebebasan berkumpul dan berpendapat, (4) aktivitasnya yang mencerminkan kesesuaian dengan faktor 1, 2, dan 3; dan (5) adanya pluralisme dalam hal spektrum sosial dan politik dalam realitas internalnya (Suryadi, 1999: 261-291).

Penelitian-penelitian terdahulu tentang masyarakat kewargaan antara lain dipelopori oleh Mansour Fakih (1996). Menurut Fakih, peran organisasi non-pemerintah (LSM, NGO) sebagai gerakan *civil society* di Indonesia menunjukkan bahwa dari aspek posisi struktural ideologis LSM merupakan bagian dari hegemoni negara, sehingga secara teoretis ada indikasi bahwa sebagian besar gerakan LSM di Indonesia pada era Orde Baru lebih merupakan bagian dari negara daripada sebagai bagian masyarakat kewargaan. Indikasi itu tampak dari empat hal. *Pertama*, kaitan antara gerakan LSM dan hegemoni developmentalisme, *Kedua*, posisi struktural gerakan LSM dalam negara. *Ketiga*, adanya kesulitan identitas LSM sebagai gerakan rakyat versus sebagai konsultasi pembangunan. *Keempat*, adanya hegemoni dari lembaga dana (seperti CIDA Kanada, USAID Amerika Serikat, dan GTZ Jerman), terutama dilakukan melalui organisasi-organisasi non-pemerintah (lembaga swadaya masyarakat, LSM) (Fakih, 1996: 166-171).

Penelitian Fuad Fachruddin (2005) tentang pendidikan demokrasi di lingkungan gerakan sosial keagamaan seperti Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama (NU) sebagai gerakan masyarakat kewargaan menunjukkan bahwa para anggota dari kedua organisasi itu memiliki persamaan terhadap gagasan-gagasan tentang demokrasi, masyarakat demokratis dan pendidikan demokrasi. Para anggota di dalam kedua organisasi itu berpandangan bahwa Islam memiliki konsep *shura* dan *adl* (keadilan), yang kongruen dengan gagasan demokrasi, tetapi para anggota dari kedua organisasi itu memiliki perbedaan dalam menanggapi konsepsi demokrasi Barat. Muhammadiyah dan NU melakukan

pendidikan demokrasi terhadap anggota dan komunitas mereka secara luas dengan mendukung nilai-nilai demokratis atau nilai-nilai kewargaan (*civic values*), kesadaran politik dan partisipasi politik. Kedua organisasi mengembangkan pendidikan pemilih dan pendidikan untuk program anti-korupsi. Dalam programnya, NU mentransformasikan pemahaman ortodoks tentang tradisi fikih, “forum warga negara” untuk mempengaruhi ketentuan-ketentuan layanan publik, dan *workshop* untuk menyebarluaskan gagasan “Islam inklusif, emansipatori dan moderat.” Pada bagian lain, fokus Muhammadiyah adalah kepada pengembangan sensitivitas gender di antara para pejabat, dan anggota masyarakat sebagaimana terhadap pengembangan nilai-nilai kewargaan bagi para siswa di sekolah-sekolah dan mahasiswa di perguruan tinggi Muhammadiyah melalui pendidikan kewarganegaraan.

C. Kebijakan dan Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan

1. Konsep Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan

Menurut Hermans Somantri (2006; 2010), kebijakan dan reformasi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia mengikuti alur pengembangan hingga terbentuk standarisasi pendidikan kewarganegaraan. Pengembangan pendidikan kewarganegaraan dan standarisasinya bermula dari inisiatif Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas semenjak digagas perlunya kajian ulang PPKn dalam Kurikulum 1994 disesuaikan dengan konteks politik nasional yang memasuki gelombang reformasi pasca pengunduran diri Presiden Soeharto. Langkah Pusat Kurikulum tersebut kemudian membuahkan produk standar isi dan standar

kompetensi yang kemasannya akhirnya dikerjakan oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP).

Somantrie (2006) menyebutkan bahwa konfigurasi reformasi pendidikan kewarganegaraan sebagai bagian dari reformasi pendidikan nasional semestinya dilakukan dengan:

“mengubah cara berpikir dan perilaku para pelaku pendidikan dari semua tingkatan untuk menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas tinggi... untuk mengakomodasi tuntutan dan perkembangan baru dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara” (Somantrie, 2006: 7).

Perubahan tersebut akan berhasil jika dilakukan secara sistemik mulai dari struktur atas, tengah, dan bawah. Reformasi struktur atas (*supra-structure reform*) meliputi reformasi peraturan perundang-undangan tentang pendidikan. Reformasi struktur tengah (*middle-structure reform*) dilakukan melalui reformasi sekolah dengan dukungan manajemen berbasis masyarakat (MBS). Terakhir, reformasi struktur bawah (*infra-structure reform*) dilakukan melalui reformasi pembelajaran dengan dukungan sumber belajar yang bervariasi (Somantrie, 2006:9).

Mengikuti Somantrie (2006: 11-12), reformasi pendidikan kewarganegaraan pada level supra-struktur berorientasi kepada pengertian “kurikulum makro” daripada “kurikulum mikro.” “Kurikulum makro” dimaknai sebagai keutuhan suatu filosofi, pendekatan, dan tatanan kurikulum yang meliputi standar isi, kurikulum sekolah, silabus pembelajaran dan kegiatan pembelajaran. Di bagian lain, “kurikulum mikro” berbentuk kurikulum sekolah yang dibuat oleh sekolah dan silabus yang dibuat oleh guru.

Berkaitan dengan reformasi pendidikan kewarganegaraan, dalam penelitian ini lebih ditekankan kepada pembahasan perubahan dan pembaharuan kurikulum

pendidikan kewarganegaraan setelah 1998 di Indonesia pada level supra-struktur. Reformasi pada level supra-struktur dapat dicermati dari bagaimana peranan agen-agen pembuat kebijakan pendidikan di tingkat nasional, seperti dalam parlemen, unit dan badan di Departemen Pendidikan Nasional, serta BSNP ketika mengkonstruksi dan menghasilkan kurikulum pendidikan kewarganegaraan. Perubahan dan pembaharuan ini selain dapat dicermati terhadap substansi kajian pendidikan kewarganegaraan dan instrumen pendukungnya. Hal serupa juga dapat didalami dari arti penting masyarakat kewarganegaraan dalam reformasi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia. Dengan demikian, kajian terhadap reformasi pendidikan kewarganegaraan pada level supra-struktur secara sempit dimaknai sebagai upaya reformasi terhadap “kurikulum makro” mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah.

2. Pengembangan Muatan Pendidikan Kewarganegaraan Berbasis Kompetensi

Secara konseptual pendidikan kewarganegaraan diartikan sebagai penyiapan generasi muda (siswa) untuk menjadi warga negara yang memiliki pengetahuan, kecakapan dan nilai-nilai yang diperlukan untuk berperan serta (partisipasi) aktif dalam masyarakatnya. Menurut Ruud Veldhuis (1997: 8), tujuan pendidikan kewarganegaraan ialah untuk merangsang partisipasi aktif warga negara dalam masyarakat kewargaan 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 (direproduksi) 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.

Karakter warga negara dapat dikelompokkan menurut skala dari yang “sangat buruk” hingga “sangat baik”. Sebutan “warga negara yang baik” (good citizen) tergantung kepada nilai-nilai dari pendefinisian konsep skala tersebut. “Warga negara demokratis” adalah suatu tipe ideal yang memuat berbagai definisi demokrasi. Dari hal ini, menurut Veldhuis (1997: 9) perbedaan pandangan tentang demokrasi membawa tipe (penskalaan) tersebut ke dalam perbedaan hak-hak dan kewajiban-kewajiban politik bagi para warga negara. Karakter warga negara ideal yang memiliki watak demokratis, “good citizen,” terdapat beberapa indikator penyebutannya.

Sejalan dengan karakter masyarakat kewargaan yang kondusif untuk kehidupan politik demokrasi, ada beberapa penjelasan tentang karakter demokratis warga negara. Branson (1999: 23-25) menyebutkan bahwa karakter kewarganegaraan yang mendukung sistem demokrasi memiliki sifat privat maupun publik yang patut dikembangkan dalam kehidupan demokrasi. Karakter tersebut antara lain mencakup karakter: menjadi anggota masyarakat yang independen, memenuhi tanggung jawab personal kewarganegaraan di bidang ekonomi dan politik, menghormati harkat dan martabat kemanusiaan tiap individu, berpartisipasi dalam urusan-urusan kewarganegaraan secara efektif dan

bijaksana, serta, mengembangkan berfungsinya demokrasi konstitusional secara sehat.

Pada bagian lain, meminjam kategori sifat warga negara dari Nadine dan Clark (1989), Somantri (2001: 184-185) membagi tiga macam karakter warga negara, yaitu *sponge citizens*, *stone citizens* dan *generator citizens*. Di antara ketiga karakter tersebut, tipe *generator citizens* sejalan dengan karakter warga negara demokratis, artinya mampu menggerakkan dan berpartisipasi aktif sebagai warga negara dalam sistem politiknya. *Sponge citizens* yang memiliki karakter seperti massa mengambang dan *stone citizen* yang berkarakter tidak mau melakukan perubahan cenderung tidak konstruktif untuk kehidupan demokrasi.

Pada 1990-an, pendidikan kewarganegaraan di sejumlah negara dipahami secara berbeda-beda. Dari kajian Print (1999: 11) 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* memasukan 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, 1999:11-12).

Pada bagian lain, kajian pendidikan kewarganegaraan ada yang membuatnya menjadi satu mata pelajaran tersendiri. Namun ada pula yang memasukkannya secara terpadu dengan mata pelajaran lain. Pendidikan kewarganegaraan sebagai mata pelajaran tersendiri (*separated subject*) antara lain dapat dijumpai di Indonesia.

Hal ini menarik dan tampaknya menjadi *common sense* dari teoretisi pendidikan kewarganegaraan di dunia, yakni dengan mulai diperkenalkan istilah “paradigma baru” pendidikan kewarganegaraan. Dalam hal ini, Print (1999: 12) menawarkan ciri-ciri utama pendidikan kewarganegaraan ‘paradigma baru’, yang sedikitnya memuat kajian tentang:

- *rights and responsibilities of citizens;*
- *government and institutions;*
- *history and constitutions;*
- *national identity;*
- *legal system and the rule of law;*
- *human, political, economic and social rights;*
- *democratic principles and processes;*
- *active citizen participation in civic issues;*
- *international perspectives; and*
- *values of democratic citizenship* (Print, 1999: 12).

Dengan demikian kajian pendidikan kewarganegaraan “paradigma baru” sedikitnya memuat pembahasan tentang hak-hak dan tanggung jawab warga negara; pemerintah dan lembaga-lembaga negara; sejarah dan konstitusi; identitas nasional; sistem hukum dan *rule of law*; hak-hak asasi manusia, politik, ekonomi dan sosial; prinsip dan proses demokratik; partisipasi aktif warga negara dalam masalah kewargaan; perspektif internasional; dan nilai-nilai kewarganegaraan demokratis.

Sementara itu di Indonesia, beberapa lembaga swadaya masyarakat maupun pusat studi kewarganegaraan seperti *Center for Indonesian Civic Education* (CICED) Bandung ataupun *Indonesian Center for Civic Education* (ICCE) Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta ((Tim ICCE UIN Jakarta, 2005) telah mengusung kajian pendidikan kewarganegaraan di lingkungan pendidikan formal dengan bermitrakan antara lain Center for Civic Education (CCE) Amerika Serikat. Di Perguruan Tinggi Muhammadiyah melalui *Lembaga Penelitian dan Pengembangan Pendidikan* (LP3) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (Chamim, *et.al.* 2000) memiliki inisiatif program dan pembaharuan pendidikan kewarganegaraan yang diselenggarakan baik di jenjang pendidikan dasar dan menengah, maupun pendidikan tinggi Muhammadiyah. Untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah, CICED pernah bekerjasama dengan CCE Calabasas (Amerika Serikat) melalui serangkaian program penelitian dan uji coba pendidikan kewarganegaraan dengan paradigma yang berbeda dari model pendidikan kewarganegaraan seperti dalam mata pelajaran PPKn (Kurikulum 1994).

Pendidikan kewarganegaraan sebagai pendidikan pembentukan kepribadian untuk jenjang pendidikan tinggi di Indonesia pun sama-sama mengalami pembaharuan (reformasi) yang mendasar. Untuk perguruan tinggi umum di bawah Departemen Pendidikan Nasional, pendidikan kewarganegaraan merupakan hasil bentuk reformasi pendidikan dari Pendidikan Kewiraan sejak 1999. Paradigma Pendidikan Kewiraan yang kental dengan suasana pendidikan bela negara, ditengarai memuat pesan “militerisme” melalui pendidikan warga

sipil. Tidak heran, jika substansi kajian Pendidikan Kewiraan pada masa Orde Baru dominan tentang doktrin pertahanan dan keamanan, studi keruangan Wawasan Nusantara, dan pesan-pesan pembangunan rejim Orde Baru dalam bentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) lima tahunan. Pendidikan kewarganegaraan dalam bentuk Pendidikan Kewiraan ini dinilai amat jauh dari harapan pendidikan demokrasi yang sesungguhnya.

Setelah gerakan reformasi bergulir pada 1998, reformasi pendidikan kewarganegaraan di perguruan tinggi pun mengalami pembaharuan dalam berbagai bentuk. Di perguruan tinggi umum, pendidikan kewarganegaraan selain memasukkan topik-topik khas pendidikan kewarganegaraan seperti sistem demokrasi, otonomi daerah, dan hak asasi manusia, juga mempertahankan konsep wawasan nusantara dan ketahanan nasional sebagai penciri pendidikan kewarganegaraan model Indonesia, di samping Pancasila sebagai filsafat dan dasar negara. Di perguruan tinggi Islam, ada varian menarik ketika menerjemahkan pendidikan kewarganegaraan dalam konteks nilai-nilai Islam. Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, sebagai penggagas dan penyebar model pendidikan kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi Islam Negeri menawarkan substansi kajian pendidikan kewarganegaraan dalam tiga materi pokok: demokrasi, hak asasi manusia, dan masyarakat madani (Tim ICCE UIN Jakarta, 2005; Samsuri, 2010). Di lingkungan perguruan tinggi Muhammadiyah, pendidikan kewarganegaraan disajikan selain sebagai upaya menuju kehidupan yang demokratis dan berkeadilan, juga penggunaan nilai-nilai dasar Islam yang ditafsirkan sebagai pedoman hidup organisasi Muhammadiyah dalam kajian

pendidikan kewarganegaraan (Chamim, *et.al.* 2000). Perguruan tinggi Islam di bawah Departemen Agama maupun perguruan tinggi Muhammadiyah, keduanya telah memiliki perhatian yang sama terhadap arti pembentukan masyarakat kewargaan yaitu *masyarakat madani*. Indikator masyarakat madani ialah masyarakat dengan karakter demokratis dan beradab berdasarkan nilai-nilai universal (Islam).

3. Standardisasi Pendidikan Kewarganegaraan

Penelitian organisasi *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) terhadap implementasi pendidikan kewarganegaraan di 28 negara secara umum menemukan bahwa komponen pendidikan kewarganegaraan meliputi aspek *civic knowledge*, *civic engagement*, dan *civic attitudes* serta konsep lainnya (Torney-Purta, *et.al.*, 2001: 179). Materi kajian pendidikan kewarganegaraan yang diteliti meliputi materi demokrasi, kewarganegaraan, identitas nasional, hubungan internasional dan keragaman/kohehi 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 isu publik.

Pada awal 1990-an di Amerika Serikat mulai dikembangkan standardisasi kajian pendidikan kewarganegaraan. Dalam dokumen *CIVITAS, Center for Civic Education* (CCE) Calabasas membuat kerangka baru pendidikan kewarganegaraan untuk sekolah-sekolah mulai taman kanak-kanak hingga sekolah menengah atas.

Pada 1994 CCE Calabasas, telah melahirkan dokumen standar nasional sebagai kebijakan pendidikan kewarganegaraan yang dinamai *National Standards for Civics and Government* (CCE, 1994). Dokumen ini membagi standar isi pelajaran *Civics and Government* untuk setiap kelas dari Taman Kanak-kanak hingga Kelas 12 (K-12) di Amerika Serikat ke dalam lima kajian pokok. Kajian tersebut dirumuskan dalam pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

1. *What is government and what should it do?*
2. *What are the basic values and principles of American democracy?*
3. *How does the government established by the constitution embody the purposes, values, and principles of American Democracy?*
4. *What is relationship of the United States to other nations and to world affairs?*
5. *What are the roles of the citizen in American democracy?*

CCE sebelumnya telah membuat pembagian standar kajian pendidikan kewarganegaraan dalam label *civics and government* ke dalam dua pengertian pokok, yaitu standar isi (*content standard*) dan standar kinerja (*performance standard*). Standar isi memuat pernyataan apa saja yang harus siswa ketahui dan mampu dilakukan secara spesifik dalam mata pelajaran dengan membagikan

kecakapan intelektual (*intellectual skills*) dan kecakapan partisipasi (*participatory skills*) di dalam pengalaman hidup mereka. Standar kinerja/prestasi ialah kriteria untuk menentukan pada tahap mana siswa telah mencapai penguasaan standar isi (Center for Civic Education, 1994: 3).

Selain CCE, organisasi profesi *National Council for Social Studies* (NCSS) di Amerika Serikat pada 1994 pun melahirkan satu kajian kewarganegaraan dari sepuluh tema kajian dalam dokumen kurikulum *social studies* yang diberi judul *Expectances of Excellence: Curriculum Standards for Social Studies* (National Council for Social Studies, 1994). Menurut NCSS (1994: 139), program pembelajaran *social studies* seharusnya memasukkan pengalaman-pengalaman yang menyediakan untuk kajian cita-cita, asas-asas, dan praktek-praktek kewarganegaraan dalam suatu republik demokratis.

Berbeda dengan standardisasi kajian pendidikan kewarganegaraan di Amerika Serikat yang lahir dari inisiatif organisasi profesi seperti CCE dan NCSS, pengembangan standardisasi kajian pendidikan kewarganegaraan di Inggris justru dimotori oleh Partai Buruh yang mulai berkuasa pada 1997, di bawah Perdana Menteri Tony Blair. Dengan menggunakan kompetensi dan kepakaran para ilmuwan politik (antara seperti Sir Bernard Crick) dan pendidikan, Pemerintahan Tony Blair berhasil menyusun satu dokumen kebijakan pendidikan kewarganegaraan yang dikenal sebagai *Crick Report* (1998).

Sebelum pemerintahan Tony Blair, beberapa inisiatif untuk mendukung pendidikan kewarganegaraan diambil alih oleh pemangku otoritas pendidikan lokal, sekolah secara individu-individu dan asosiasi-asosiasi guru dan dosen

seperti dalam Asosiasi Ilmu Politik. Namun usaha-usaha oleh sejumlah komponen masyarakat dan pejabat lokal tersebut tidak berhasil mencapai sasarannya. Barulah pada 1997 ketika Menteri Pendidikan David Blunkett membuat sebuah badan *Advisory Group on Citizenship* yang dipimpin Profesor Bernard Crick. Badan tersebut berhasil membuat *blueprint* yang dikenal sebagai *Crick Report* untuk melakukan pembaharuan pendidikan kewarganegaraan di sekolah-sekolah di Inggris. Berdasarkan *Crick Report* itu, mulai 2002 kurikulum pendidikan kewarganegaraan di sekolah-sekolah di Inggris diberlakukan (Osler dan Starkey, 2004:2-3).

Sebagai komponen wajib dalam kurikulum nasional di Inggris, tema pendidikan kewarganegaraan terutama di sekolah menengah dibagi ke dalam tiga aspek berikut:

1. Social and moral responsibility

Students learn self-confidence and socially and morally responsible behaviour towards those in authority and towards each other, both inside and outside the classroom.

2. Community involvement

Students learn how to become involved in the life and concerns of their neighbourhood and communities, including learning through community involvement and service.

3. Political literacy

Students learn about the institutions, issues, problems and practices of the UK's democracy and how citizens can make themselves effective in public life, locally, regionally and nationally, through skills, values and knowledge (Advisory Group on Citizenship, 1998: 40-41)

Materi pokok pendidikan kewarganegaraan di Inggris terdiri atas kajian:

(1) demokrasi dan otokrasi; (2) kerjasama dan konflik; (3) kesetaraan dan keragaman; (4) kejujuran, keadilan, *rule of law*, aturan-aturan, hukum dan hak asasi manusia; (5) kebebasan dan ketertiban; (6) individual dan masyarakat; (7)

kekuasaan dan otoritas; (8) hak-hak dan tanggung jawab (Advisory Group on Citizenship, 1998: 44). Dari kedelapan materi pokok pendidikan kewarganegaraan itu, kemudian dikelompokkan ke dalam tiga komponen kajian meliputi aspek: *Values and Dispositions* (Nilai-nilai dan Karakter), *Skills and Aptitudes* (Kecakapan dan Ketangkasan), dan *Knowledge and Understanding* (Pengetahuan dan Pemahaman).

Fokus utama kompetensi dari pendidikan kewarganegaraan yang mencakup *social and moral responsibility, community involvement and political literacy* di Inggris, terutama didasari oleh gejala bahwa:

There are worrying levels of apathy, ignorance and cynicism about public life. These, unless, tackled at every level, could well diminish the hoped-for benefits both of constitutional reform and of the changing nature of the welfare state (Advisory Group on Citizenship, 1998: 8).

Gejala ini kemudian diantisipasi dengan berubahnya paradigma pendidikan kewarganegaraan di Inggris yang semula cenderung liberal kepada paradigma pendidikan kewarganegaraan yang bercorak *civic republican*.

Sementara itu, penelitian Frances L. Kidwell (2005) yang mengkaji hubungan antara kebijakan negara bagian di Amerika Serikat, secara eksplisit menyajikan pendidikan kewarganegaraan sejak Taman Kanak-kanak hingga Kelas 12 (K-12) dan keberadaan kurikulum. Hasil penelitian terhadap kebijakan pendidikan keseluruhan dari 50 negara bagian di Amerika Serikat menunjukkan bahwa perlu kebijakan negara bagian yang efektif sebagai basis bangunan kurikulum pendidikan kewarganegaraan yang berkualitas tinggi dan sistem pengajarannya. Temuan penelitian itu juga memasukan hasil identifikasi kondisi kritis terhadap implementasi kebijakan secara efektif . Salah satu kondisi tersebut

adalah komponen-komponen pendidikan kewarganegaraan berbasis standar diimplementasikan secara intensional dan perencanaan sistematis. Kondisi kedua berkaitan dengan disiplin pendidikan kewarganegaraan yang memerlukan kecakapan-kecakapan kewarganegaraan (*civic skills*) di luar memorisasi dan hapalan bahan ajar. Hasil penelitian juga menemukan konsensus nasional atas standarisasi sebagai seperangkat indikator untuk indeks siswa terhadap pembelajaran pendidikan kewarganegaraan.

D. Politik Pendidikan Kewarganegaraan dalam Pembentukan Masyarakat Kewargaan Demokratis

Kenneth K. Wong (1995: 21) menyebutkan bahwa politik pendidikan sebagai sebuah lapangan kajian keilmuan memiliki akar intelektualnya dengan ilmu politik. Dengan begitu, perhatian utama dari politik pendidikan akan mempergunakan pula domain-domain ilmu politik seperti: kekuasaan (*power*), pengaruh (*influence*), konflik, dan alokasi nilai-nilai otoritatif (*authoritative allocation of values*).

Di kalangan sarjana politik pendidikan dikenal dua kelompok aliran yang mengajukan konseptualisasi struktur kekuasaan dan praktik demokrasi. Pertama, kelompok “elitis,” mengajukan kerangka yang memusatkan kepada bagaimana komunitas ekonomi dan elite politik secara erat mendominasi pembuatan kebijakan pendidikan. Kedua, kelompok “pluralis,” perspektifnya memfokuskan kepada kebijakan-kebijakan pendidikan (sekolah) yang dipengaruhi oleh persaingan kepentingan, perselisihan partisan, dan pemilihan terbatas (Wong, 1995).

Margaret S. Archer (1985: 39) memberikan definisi politik pendidikan sebagai:

...the attempts (conscious and organized to some degree) to influence the inputs, process and outputs of education, wheter by legislation, pressure group or union action, experimentation, private investment, local transaction, private investment, local transaction, internal innovation or propaganda.

Dalam pengertian yang lebih luas, politik pendidikan merupakan “... (a) *educational operation at any given time, and (b) the dynamics of educational change over time*” (Archer, 1985: 40).

Peneliti sependapat dengan David Easton (1966: 340) ketika membahas analisa kebijakan pendidikan dalam sistem politik, di mana analisa politik pendidikan akan terkait erat dengan proses-proses pembuatan keputusan politik (kebijakan pendidikan). Dalam proses pembuatan keputusan itulah kerja mekanisme politik amat menentukan akomodasi dan agregasi nilai-nilai yang diperjuangkan baik oleh pemerintah, kelompok kepentingan dan organisasi masyarakat lainnya. Proses akomodasi dan agregasi kepentingan memerlukan negosiasi-negosiasi.

Archer (1985: 42-47) mengelompokkan tiga tipe negosiasi dalam analisis politik pendidikan: tipe “*internal initiation*,” tipe “*external transaction*,” dan tipe “*political manipulation*.” Dalam tipe “*internal initiation*” upaya perubahan kebijakan pendidikan datang dari kalangan profesi pendidikan, seperti organisasi guru atau asosiasi sarjana pendidikan yang relevan. Tujuan inisiatif dapat bervariasi, namun akan selalu tergantung kepada profesi yang diperolehnya, dan hak-hak legal untuk mewujudkannya dalam realita. Untuk ini, inisiasi internal

perlu melakukan pertukaran sumber daya dengan kelompok-kelompok kepentingan eksternal. Dalam tipe “*external transaction*,” negosiasi oleh kelompok internal pendidikan akan melibatkan kelompok kepentingan eksternal. Pada tipe “*political manipulation*,” proses negosiasi dimaksudkan untuk mempengaruhi antara pemerintah dan kelompok profesi di satu pihak, dan tipe “*internal initiation*” dengan tipe “*external transaction*” di pihak lain untuk memberikan penolakan atau dukungan terhadap alokasi nilai yang diperjuangkan sebagai kebijakan publik.

Kajian politik kebijakan pendidikan di Indonesia masih relatif terbatas. Karya yang menonjol tentang politik kebijakan pendidikan telah dibuat oleh Muhammad Sirozi (2004) tentang peran tokoh-tokoh Muslim Indonesia dalam penyusunan UU RI. No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Karya ini semula merupakan disertasi tentang peran kelompok kepentingan di kalangan Muslim Indonesia dalam proses pembentukan kebijakan pendidikan di Indonesia. Studi kasus dalam penelitian ini menyoroti keterlibatan para pemimpin Muslim dalam pengembangan kebijakan UU Sistem Pendidikan Nasional ketika ada ketegangan politik dan budaya antara pihak-pihak yang ingin mengembangkan satu Sistem Pendidikan Nasional yang beragama, dan pihak lainnya yang menganggap pendidikan “sekuler” lebih relevan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bagaimana perjuangan politik para pemimpin Muslim untuk memasukkan pendidikan agama wajib ke dalam Sistem Pendidikan Nasional menunjukkan keberhasilannya (Sirozi, 2004:1). Sayangnya, penelitian Sirozi tidak sempat mencermati pandangan para pemimpin Muslim tersebut

terhadap persoalan bagaimana membangun warga negara yang baik, entah melalui pendidikan agama ataupun pendidikan Pancasila ketika itu.

Namun dari penelitian Sirozi tersebut yang relevan disampaikan berkaitan dengan penelitian sekarang ini ialah bahwa, dalam rezim otoritarian era Orde Baru, kelompok kepentingan telah berhasil mempengaruhi proses pembuatan kebijakan pendidikan nasional. Menurut istilah Sirozi (2004: 227), kelompok kepentingan itu tidak “diciptakan” oleh pemerintah Indonesia ketika itu, sebagaimana lazimnya kebanyakan organisasi-organisasi atau kelompok yang lahir di masa Orde Baru, sehingga mampu berhadapan dengan negara dalam proses pembuatan kebijakan strategis melalui kebijakan pendidikan nasional.

Dari perspektif kajian kewarganegaraan, pelacakan titik singgung bahkan kaitan dengan persoalan makna masyarakat kewargaan (*civil society*) dalam pembaharuan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia menjadi penting. Hal ini diperlukan agar dapat diperoleh kejelasan konteks teoretis perspektif kajian kewarganegaraan yang tengah berkembang dengan praksis pengembangan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia sekarang dan yang akan datang. Rasionalisasinya ialah bahwa tidak mungkin pembaharuan kajian pendidikan kewarganegaraan terlepas dari pengembangan keilmuan yang melingkupinya. Namun sebaliknya, pembaharuan pendidikan kewarganegaraan pun tidak bisa dipisahkan dari kemauan politik untuk misi pembentukan warga negara yang baik dalam bentuk partisipasi aktif, kritis dan bertanggung jawab terhadap negaranya.

F. Posisi Misi Kewarganegaraan dan Ilmu Pengetahuan Sosial (*Social Studies*) untuk Membangun Warga Negara Yang Baik

Apakah upaya membangun warga negara yang baik (*good citizens*) merupakan satu-satunya bahkan secara eksklusif menjadi milik kajian kewarganegaraan atau pendidikan kewarganegaraan? Apakah Ilmu Pengetahuan Sosial (*Social Studies*) pun memiliki peran yang sama untuk membangun warga negara yang baik? Kedua pertanyaan tersebut hendak memandu kepada jawaban bahwa baik kewarganegaraan maupun *Social Studies* memiliki tanggung jawab sama untuk membangun warga negara yang baik dengan aksentuasi dan ragam pendekatan yang dimiliki keduanya. Dengan demikian, titik temu di antara kedua bidang ini yang semestinya dikedepankan guna kepentingan utama membangun warga negara utama.

Pengalaman di sejumlah negara maju menunjukkan bahwa terdapat varian nomenklatur dalam program kurikulumnya untuk membentuk warga negara yang baik melalui jalur pendidikan formal di jenjang pendidikan dasar hingga menengah. Dari kajian Kerr (1999), Bîrzéa (2000) maupun Eurydice (2005) tentang pendidikan kewarganegaraan terutama di kawasan Eropa, menunjukkan bahwa terdapat beragam nomenklatur yang mengemban pembangunan warga negara yang baik (demokratis). Ada yang menyebutkannya secara eksplisit dalam kurikulum nasionalnya, baik sebagai mata pelajaran wajib secara tersendiri sebagai *Civics*, *Civic Education*, *Education for Citizenship*, maupun lintas bidang studi ataupun terintegrasi dengan mata pelajaran tertentu seperti Sejarah, Geografi, ataupun *Social Studies*. Perbedaan ragam penyebutan nomenklatur dan pilihan kebijakan antara misi membangun warga negara yang baik melalui satu mata pelajaran (*separated subject*), terpadu dengan mata pelajaran lain

(*integrated subject*) ataupun lintas kurikuler (*cross-curricular*), tergantung kepada konteks masing-masing sistem pendidikan nasional suatu negara. Dengan demikian, letak persoalannya bukan apakah warga negara yang baik hanya dibangun melalui oleh mata pelajaran yang eksklusif menyebut “Pendidikan Kewarganegaraan (*Civic Education, Citizenship Education*),” tetapi bagaimana setiap bidang kajian memiliki misi yang sama untuk membangun warga negara yang baik. Meskipun diakui bahwa secara umum di beberapa negara, kewarganegaraan menjadi salah satu tujuan dan kajian Pendidikan IPS yang menekankan pada nilai-nilai untuk menumbuhkan warga negara yang baik dan patriotik. Dari kajian Kerr (1999: 15) terhadap pengembangan pendidikan kewarganegaraan di sejumlah negara maju di benua Eropa, Amerika, Australia maupun Asia, sebagian besar menyebutnya atau memasukannya dalam mata kajian *Social Studies*.

NCSS memasukan kajian kewarganegaraan sebagai salah satu dari sepuluh tema kajian *social studies*. Menurut NCSS, program pembelajaran *Social Studies* harus memasukan pengalaman-pengalaman belajar yang memberikan kajian cita-cita, prinsip-prinsip, dan praktik kewarganegaraan dalam sebuah republik demokratis. Pemahaman terhadap cita-cita kewargaan (*civic ideals*) dan praktek-praktek kewarganegaraan menjadi penting (kritis) untuk partisipasi sepenuhnya dalam masyarakat dan menjadi tujuan pokok *social studies* (National Council for Social Studies, 1994: 30). Dasar pemikiran pentingnya kajian *civic* dalam program *social studies* ialah bahwa salah satu karakteristik utama *social studies* (di Amerika Serikat) adalah untuk mendukung kompetensi kewargaan (*civic*

competence). Kendatipun kompetensi tersebut bukan hanya menjadi tanggung jawab *social studies*, namun kompetensi kewargaan menjadi lebih penting bagi *social studies* daripada mata pelajaran lainnya di sekolah-sekolah (National Council for Social Studies, 1994: 3).

Dari pengamatannya atas pengertian PKn, pakar *social studies* dan PKn Indonesia, Nu'man Somantri (2001: 159) mendefinisikan pendidikan kewarganegaraan sebagai hasil:

seleksi dan adaptasi dari lintas disiplin ilmu-ilmu sosial, ilmu kewarganegaraan, humaniora, dan kegiatan-kegiatan dasar manusia yang diorganisasikan dan disajikan secara psikologis dan ilmiah untuk ikut mencapai salah satu tujuan Pendidikan IPS.

Dari sini tampak ada titik temu baik dalam rumusan National Council for Social Studies (1994), Kerr (1999) maupun Somantri (2001) bahwa kajian kewarganegaraan menduduki posisi penting dalam Pendidikan IPS.

Persoalannya, bagaimana titik temu membentuk warga negara yang baik antara misi kewarganegaraan dengan *Social Studies* dijabarkan? Barr, Barth dan Shermis (1977: 59-67) mengidentifikasi ada tiga tradisi pengajaran *social studies* yaitu: (1) *social studies taught as citizenship transmission*; (2) *social studies taught as social science*; dan, (3) *social studies taught as reflective inquiry*. Jika dihubungkan dengan tujuan pengajaran kewarganegaraan dalam *social studies*, maka dalam tradisi pertama menekankan kepada penanaman nilai-nilai kebenaran sebagai kerangka untuk pembuatan keputusan-keputusan. Tradisi kedua menekankan kepada pembuatan keputusan dengan mendasarkan kepada penguasaan konsep-konsep, proses-proses, dan masalah-masalah ilmu sosial. Tradisi ketiga menekankan kepada proses inkuiri di mana pengetahuan dijabarkan

dari apa yang warga negara perlu ketahui untuk membuat keputusan-keputusan dan pemecahan masalah-masalah. Titik temu dari ketiga tradisi itu terhadap kajian kewarganegaraan dalam *social studies* ialah bagaimana kecakapan membuat keputusan perlu diajarkan terhadap warga negara, meskipun tradisi ketiga lebih menekankan aspek pengajaran yang lebih kompleks karena melibatkan proses penelitian-reflektif, dibandingkan dengan dua tradisi pengajaran sebelumnya.

Dari paparan teoretis di atas, maka kewarganegaraan dan *Social Studies* sama-sama bertanggung jawab untuk membangun warga negara yang baik sesuai bidang kajiannya. Namun, karena alasan politis sebagai bentuk politik pendidikan, maka suatu sistem pendidikan nasional dapat membuat prioritas mana saja bidang kajian yang secara menonjol perlu melakukan pembentukan warga negara yang baik. Untuk konteks Indonesia, beban kebijakan pendidikan nasional untuk membentuk warga negara yang baik diletakkan pada mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Metode dan Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus dengan pendekatan kualitatif. Atas dasar itu, dalam penelitian ini kebijakan pendidikan dalam konteks proses reformasi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia menjadikannya sebagai sebuah studi kasus. “Kasus” pembaharuan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia pasca-1998 sebagai objek studi memerlukan suatu *bounded system* melalui pengumpulan data yang mendalam dan sumber informasi yang kaya dengan konteksnya. *Bounded system* terikat oleh ruang dan waktu, dan kasus yang dipelajari dapat mencakup suatu program, peristiwa, aktivitas atau individu-individu; sedangkan sumber informasi dapat dipelajari dari pengamatan, wawancara, bahan audio-visual, dokumen-dokumen ataupun laporan-laporan (Creswell, 1998: 61).

Untuk itu, studi kasus ini dibatasi kepada: (1) seluruh upaya kebijakan pendidikan nasional mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan melalui pengembangan kebijakan pendidikan kewarganegaraan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah; (2) proses dan hasil pembaharuan pendidikan kewarganegaraan untuk pendidikan dasar dan menengah era reformasi sebagaimana dibahas di dalam dokumen-dokumen perumusan kebijakan pendidikan nasional maupun klarifikasi dokumen dalam narasi hasil wawancara kepada sejumlah narasumber. Meskipun demikian, pembatasan ini tidak menutup

penelusuran secara historis periode sebelum era reformasi sebagai latar-penjelasan perkembangan politik kebijakan pendidikan untuk membentuk warga negara demokratis di Indonesia.

Sebagai salah satu dari lima tradisi penelitian kualitatif (Creswell, 1998), studi kasus digunakan dalam penelitian ini dengan alasan bahwa ada sesuatu yang unik dari pembaharuan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia era reformasi. Keunikan ini dapat dicermati dari paradigma pendidikan kewarganegaraan yang berbeda dengan periode sebelum gerakan reformasi bergulir pasca-1998.

B. Subjek Penelitian

Sebagai satu bentuk studi kasus, mengikuti Creswell (1998: 33, 51-55), penelitian ini memilih subjek penelitian secara *purposive sampling*. Peneliti memilih berbagai ragam perspektif terhadap masalah penelitian yang dimuat dalam sejumlah sumber seperti hasil wawancara dan dokumen-dokumen resmi.

Dalam penelitian ini, peneliti mewawancarai narasumber (informan) yang dipilih secara *purposive* (bertujuan) dengan alasan bahwa narasumber memiliki keterlibatan dalam proses pembuatan kebijakan pendidikan terutama berkaitan dengan kebijakan pendidikan kewarganegaraan pada era reformasi di Indonesia pasca 1998, atau memiliki perhatian pokok terhadap kebijakan pendidikan sebagai bagian umum kebijakan pendidikan nasional. Identitas narasumber yang diwawancarai dipaparkan secara singkat dalam masing-masing transkrip wawancara sebagaimana dimuat dalam lampiran penelitian ini. Dari sembilan narasumber yang dipilih, wawancara secara tertulis diberikan kepada satu orang

narasumber. Alasannya narasumber ini baru terjaring sebagai tokoh kunci dan memiliki peran penting dalam proses reformasi pendidikan kewarganegaraan untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah dalam tahap akhir saat ujian tahap pertama penelitian ini berlangsung. Selain itu peneliti dan narasumber tersebut tidak memiliki waktu yang cukup untuk bertemu langsung, sehingga hanya bisa dilakukan dengan wawancara tertulis melalui e-mail. Narasumber kunci ini pada saat pembuatan KBK mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan berkiprah sebagai Kepala Bidang Pengembangan Kurikulum Moral, Agama, dan Ilmu-ilmu Sosial (2003-2004) dan Kepala Bidang Pengembangan Kurikulum Pendidikan Menengah (2004-2008) masing-masing di Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas.

Narasumber lainnya yang terlibat dalam penelitian ini masing-masing terdiri atas seorang mantan Menteri Pendidikan Nasional RI (Periode 1999-2001); mantan Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (Periode 1998-2005); mantan Direktur Dikmenum; satu orang mantan anggota Tim *Ad Hoc* standar isi mata pelajaran PKn BSNP; satu orang mantan anggota Tim *Ad Hoc* standar penilaian buku BSNP bidang mata pelajaran PKn SD/MI dan SMP/MTs dan pengembang pedoman Silabus Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan Direktorat PLP Ditjen Dikdasmen; pengembang kurikulum pendidikan dasar dan peneliti di Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas merangkap sebagai mantan anggota Tim *Ad Hoc* standar isi BSNP bidang mata pelajaran PKn; seorang Ketua BSNP; dan seorang ilmuwan politik dengan bidang keahlian kebijakan publik.

Dokumen-dokumen resmi yang menjadi sumber primer dalam penelitian ini berasal dari risalah-risalah persidangan MPR RI dan DPR RI era reformasi

yang terekam dalam bentuk data digital *soft-copy* yang peneliti peroleh dari situs resmi MPR dan DPR maupun permohonan tertulis peneliti ke Sekretariat Jenderal DPR RI, serta bahan-bahan cetak maupun digital (*softcopy*) terbitan Departemen Pendidikan Nasional dan/atau Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, dan bahan-bahan cetak maupun digital dari BSNP.

C. Prosedur Penelitian

Pengumpulan data dilakukan melalui analisis dokumentasi dan wawancara. Untuk *teknik pertama*, analisis dokumentasi dilakukan terhadap sumber primer berupa himpunan dokumen primer yang memuat diskursus kewarganegaraan dan transformasi masyarakat kewargaan dalam reformasi pendidikan kewarganegaraan. Sumber-sumber primer ini diperoleh dari institusi yang membuat kebijakan reformasi pendidikan terutama pendidikan kewarganegaraan sebagaimana disebut di atas. Sumber sekunder antara lain berasal dari disertasi, tesis, artikel jurnal, laporan penelitian, dan buku-buku terkait. Sebagai sebuah studi kasus, tema-tema tentang masyarakat kewargaan dan pendidikan kewarganegaraan era reformasi dipilih secara purposif dari masing-masing sumber dokumen primer maupun sumber sekunder.

Kedua, wawancara *open-ended* dilakukan terhadap para pihak yang terlibat dalam pembuatan dan pengambilan keputusan kebijakan pendidikan nasional khususnya pendidikan kewarganegaraan. Wawancara terhadap para narasumber memiliki tantangan kesulitan beragam. Ada narasumber yang tidak mempersoalkan surat ijin mewawancarai, namun ada pula calon narasumber yang sudah dikirim langsung oleh peneliti satu surat permohonan serta dua kali

melalui faksimili tentang kesediaan untuk menjadi narasumber, sampai laporan ini ditulis, setelah berkali-kali menghubungi melalui sekretaris pribadinya, tidak ada kepastian jadwal untuk wawancara. Namun, beruntung peneliti dapat bertemu narasumber kunci yang terlibat aktif dalam penyusunan KBK Mata Pelajaran PKn melalui Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, meskipun wawancara dilakukan secara tertulis. Untuk kesembilan narasumber di luar narasumber kunci, hasil wawancara direkam dengan peralatan *MP4 Player*. Tujuan wawancara kepada para narasumber ialah untuk mengklarifikasi dan mendalami konteks penyusunan kebijakan pendidikan terutama pembaharuan pendidikan kewarganegaraan.

Tabel 3.1. Pengembangan Instrumen Wawancara

Rumusan Masalah	Tujuan Penelitian	Materi Pertanyaan	Nara Sumber
Bagaimana kebijakan pendidikan nasional Indonesia pada era reformasi mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan melalui pembaharuan pendidikan kewarganegaraan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah?	Menemukan alur proses dan hasil pengambilan kebijakan pendidikan nasional Indonesia di era reformasi dalam upaya mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan melalui pembaharuan pendidikan kewarganegaraan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Konsep masyarakat kewargaan (<i>civil society</i>) 2. Jatidiri masyarakat kewargaan di Indonesia 3. Peran Masyarakat kewargaan dalam sistem politik demokrasi 4. Substansi Kajian Pendidikan Kewarganegaraan 5. Masyarakat kewargaan dalam substansi kajian pendidikan kewarganegaraan 6. Masyarakat kewargaan sebagai tujuan pendidikan kewarganegaraan 7. Elaborasi jatidiri masyarakat kewargaan dalam standar isi dan standar kompetensi lulusan pendidikan kewarganegaraan 8. Pendidikan kewarganegaraan dalam konstelasi politik pendidikan nasional di Indonesia 9. Paradigma pendidikan kewarganegaraan : sebelum era Orde Baru; selama era Orde Baru; dan pasca-Orde Baru. 10. Reformasi pendidikan kewarganegaraan sebagai bagian reformasi pendidikan secara nasional. 11. Para pembuat kebijakan dalam reformasi pendidikan kewarganegaraan 	<ul style="list-style-type: none"> - pembuat kebijakan (Pusat Kurikulum Balitbang dan Direktorat Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan Nasional), BSNP. - akademisi dari LPTK yang terlibat dalam kegiatan Pembuat Kebijakan SI dan SKL PKn - akademisi dari non-LPTK.

Instrumen wawancara memuat materi pertanyaan-pertanyaan untuk menggali informasi dan pendapat kepada setiap narasumber mencakup topik-topik materi pertanyaan sebagaimana ditampilkan dalam Tabel 3.1.

D. Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Sebagai penelitian studi kasus, peneliti membuat langkah-langkah verifikasi untuk penafsiran data-data dengan cara triangulasi informasi (Creswell, 1998: 213). Langkah yang ditempuh peneliti yaitu mencari konvergensi informasi dari data yang terkumpul dengan menghubungkan secara langsung situasi data yang berkembang dalam proses transformasi masyarakat kewargaan dan reformasi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia setelah 1998.

Data-data yang telah terkumpul terlebih dahulu dilakukan verifikasi. Dalam penelitian ini teknik pemeriksaan keabsahan data ditempuh melalui konfirmasi dan triangulasi antara dokumen-dokumen yang dikaji dan pernyataan-pernyataan para narasumber yang berkaitan dengan tema yang dibahas dalam studi ini. Konfirmasi dilakukan terhadap masing-masing hasil wawancara kepada para narasumber. Triangulasi data wawancara dibuat dalam sebuah matrik untuk menggambarkan relasi masing-masing materi topik wawancara.

E. Analisis Data dan Penyajian

Analisis data dan penyajian yang digunakan dalam penelitian ini, mengikuti Creswell (1998: 153-155), dilakukan dengan membuat langkah-langkah sebagai berikut:

- (1) Membuat rincian deskripsi tematis kasus dan latar belakangnya secara kronologis, di mana peneliti membuat rangkaian uraian dari tiap-tiap tahapan pembuatan kebijakan pendidikan

kewarganegaraan era reformasi. Tema-tema deskripsi disajikan dalam bentuk matrik triangulasi sebagaimana disajikan dalam Tabel 3.2.

Tabel 3.2. Matrik Triangulasi

No.	Materi Triangulasi	Narasi Triangulasi
1.	Latar belakang pembaharuan pendidikan kewarganegaraan pada awal transisi era reformasi di Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> - Krisis ekonomi dan politik Indonesia 1997-1998. - Kurikulum 1994 materi padat. - Desentralisasi dan demokratisasi pendidikan. - Lahir kebijakan Kurikulum Berbasis Kompetensi.
2.	Proses pembaharuan pendidikan kewarganegaraan pada awal transisi era reformasi di Indonesia hingga pemberlakukannya di sekolah-sekolah.	<ul style="list-style-type: none"> - Inisiasi Puskur Balitbang melahirkan Suplemen Kurikulum 1994 (Suplemen 1999). - Inisiasi Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) dari Puskur Balitbang - Inisiasi Ditjen Dikdasmen untuk mengimplementasikan KBK.
3.	Lembaga atau aktor yang terlibat dalam proses pembaharuan pendidikan kewarganegaraan	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintah: Puskur Balitbang Depdiknas melibatkan instansi yang terkait. - Lembaga Swadaya Masyarakat: <i>CICED</i> - Individu dari LPTK yang bekerja untuk program Ditjen Dikdasmen dan Puskur Balitbang.
4.	Tema dan posisi kajian masyarakat kewargaan dalam pembaharuan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia.	<ul style="list-style-type: none"> - Terdapat perbedaan nomenklatur dan tafsir tentang masyarakat kewargaan, <i>civil society</i> maupun masyarakat madani. Timbul kesepakatan menggunakan terminologi <i>Masyarakat Madani</i>. - Masyarakat madani menjadi salah satu standar kompetensi mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan jenjang SMA/SMK/MA - Indikator karakter masyarakat kewargaan dengan karakter masyarakat Madinah.
5.	Arti penting masyarakat kewargaan dalam reformasi pendidikan kewargaan.	<ul style="list-style-type: none"> - Penting untuk membangun Budaya Politik Kewargaan yang demokratis dan partisipan. - Menekankan kepada peran warga negara dalam penataan kehidupan bernegara
6.	Implikasi politik kebijakan pendidikan kewarganegaraan setelah pembaharuan pendidikan era reformasi untuk membentuk masyarakat demokratis.	<ul style="list-style-type: none"> - Peran BSNP dalam penyusunan Standardisasi (SI dan SKL) mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan - Standardisasi tenaga pendidik yang memiliki kualifikasi akademik dan profesional untuk membentuk masyarakat kewargaan demokratis di sekolah. - Desentralisasi dan demokratisasi pendidikan.

Sumber: Transkrip wawancara dan dokumentasi

- (2) Membuat agregasi kategori, dengan mengelompokkan tema-tema yang relevan dalam pembuatan kebijakan pendidikan kewarganegaraan era reformasi, sehingga pemaknaan yang relevan diharapkan dapat muncul. Langkah ini dibagi dalam kategori paradigma pendidikan kewarganegaraan periode sebelum gerakan reformasi bergulir terutama era Orde Baru dan periode semenjak era reformasi. Kategori ini akrab dengan sebutan paradigma lama untuk pendidikan kewarganegaraan dalam nomenklatur PMP ataupun PPKn, sebaliknya paradigma

baru sering ditunjukkan kepada PKn. Agregasi terutama ditujukan kepada proses pembaharuan setelah era reformasi, baik oleh Puskur Balitbang maupun direktorat-direktorat di bawah Ditjen Dikdasmen, membuat rumusan substansi kajian PKn secara beriringan.

- (3) Membuat penafsiran langsung terhadap data-data dengan membuat pola-pola dan mencari hubungan antara dua kategori atau lebih. Penafsiran langsung diberikan untuk memberikan pemaknaan-pemaknaan dari masing-masing data temuan yang dipaparkan pada Bab IV.
- (4) Mengembangkan generalisasi naturalistik terhadap pola-pola pembuatan kebijakan pendidikan dan menghadapkannya dengan teori-teori yang dipergunakan penelitian ini sebagaimana dimuat dalam Bab II. Langkah generalisasi ini lebih tepat sebagai langkah pemotretan secara umum dalam bentuk analisis terhadap temuan-temuan penelitian pada Bab IV. Sebagai sebuah studi kasus, maka generalisasi dibuat untuk memperjelas konteks khusus kebijakan nasional pendidikan kewarganegaraan di Indonesia pasca-1998.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Gagasan Masyarakat Kewargaan dalam Fase Awal Reformasi Nasional

Arah reformasi pendidikan nasional di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari gerakan reformasi secara nasional semenjak bergulir pada awal 1998. Setelah Presiden Soeharto mengundurkan diri pada 21 Mei 1998, momentum untuk melakukan reformasi total menjadi semangat besar bagi sebagian besar rakyat dan elit nasional Indonesia. Dalam ranah pendidikan, semangat mereformasi bidang ini mengemuka baik dalam tataran wacana maupun praksis tentang perlunya demokratisasi, desentralisasi dan pengembangan keilmuan yang tanggap terhadap persoalan kemasyarakatan dan kemanusiaan.

Pemerintahan Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, di luar persoalan kontroversi pengangkatannya sebagai presiden untuk menggantikan Soeharto yang mengundurkan diri sebagai presiden, telah menunjukkan tekad yang kuat untuk melakukan reformasi nasional di semua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Untuk tujuan tersebut, pada 7 Desember 1998 Presiden Habibie membentuk sebuah Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani (selanjutnya disebut Tim Nasional Reformasi) melalui Keputusan Presiden RI No. 198 Tahun 1998. Tim ini dipimpin oleh Adi Sasono sebagai Ketua Dewan Penasehat dan Sofian Effendi sebagai Ketua Tim Pelaksana. Tim reformasi meliputi tujuh kelompok bidang yaitu: Kelompok Reformasi Ekonomi

(Koordinator M. Dawam Rahardjo), Kelompok Reformasi Tekno-Industri (Koordinator Laode M. Kamaluddin), Kelompok Reformasi Politik (Koordinator Susilo Bambang Yudhoyono), Kelompok Reformasi Kelembagaan (Koordinator Mustopadidjana AR), Kelompok Reformasi Sosial-Budaya (Koordinator Taufik Abdullah), Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-undangan (Koordinator Jimly Ashshidique), dan Kelompok Reformasi Pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (Koordinator A. Malik Fadjar).

Tim Nasional Reformasi ini berhasil menyusun sebuah laporan tentang dasar pemikiran, kerangka strategi dan kebijakan tentang transformasi masyarakat madani dari perspektif sosial-budaya, ekonomi, politik, hukum, kelembagaan, pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia, serta tekno-industri. Masing-masing perspektif tersebut oleh Tim Nasional Reformasi dipandang sebagai satu kesatuan sistemik yang harus diwujudkan dalam proses transformasi bangsa menuju masyarakat madani.

Menurut Tim Nasional Reformasi (1999: 109) tersebut, pendidikan sebagai salah satu aspek reformasi diinspirasi oleh pesan Pembukaan UUD 1945 yang merupakan *Indonesian Declaration of Independence*, yakni untuk: "... (1) Mempertahankan bangsa dan tanah air, (2) Meningkatkan kesejahteraan rakyat, (3) Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) Ikut serta dalam mempertahankan perdamaian dunia yang abadi dan berkeadilan" (Tim Nasional Reformasi, 1999: 110). Alasan reformasi pendidikan dijelaskan oleh Tim Nasional Reformasi dengan menggunakan pendekatan historis. Pendekatan ini

digunakan untuk menunjukkan bahwa tatanan kehidupan masyarakat madani yang hendak diwujudkan merupakan proses kontinuitas sejarah nasional.

Menurut Tim Nasional Reformasi, proses sejarah tersebut terbangun dalam tonggak-tonggak penting sejarah pembangunan pendidikan sejak sebelum kemerdekaan. Tonggak-tonggak tersebut dijelaskan dalam sebelas periode. *Tonggak pertama*, kesadaran nasional yang dipelopori oleh angkatan Boedi Oetomo pada 1908. *Tonggak kedua*, peletakkan dasar pendidikan nasional pada 1922 oleh Ki Hajar Dewantara dengan merumuskan siasat perjuangan nasional dalam bentuk pendirian lembaga pendidikan Taman Siswa. *Tonggak ketiga*, Kongres Pemuda yang mencetuskan Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928. *Tonggak keempat*, kewajiban pemerintah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa seperti dimuat dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945. *Tonggak kelima*, terbentuknya negara kesatuan setelah adanya Piagam Persetujuan Pemerintah RIS dan Pemerintah RI tanggal 19 Mei 1950 yang kemudian melahirkan UU No 4. Tahun 1950, di mana undang-undang ini dianggap sebagai titik tolak terwujudnya satu pendidikan nasional untuk seluruh bangsa Indonesia yang kemudian diperbarui oleh UU RI No. 12 Tahun 1954. *Tonggak keenam*, lahirnya ketetapan MPRS No. II/MPRS/1960 tentang Garis-garis besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969 yang menyatakan perlunya undang-undang pokok pendidikan yang baru. *Tonggak ketujuh*, lahirnya Orde Baru yang dipelopori oleh Angkatan 66 dengan semangat Tritura bersama TNI dan rakyat untuk mengoreksi sistem kehidupan nasional sebelumnya yang disebut sebagai Orde Lama, sehingga lahir kebijakan pendidikan melalui Ketetapan

MPRS No. XXVII/MPRS/1966 tentang Agama, Pendidikan dan Kebudayaan. *Tonggak kedelapan*, pencanangan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Enam Tahun pada 2 Mei 1984. *Tonggak Kesembilan*, lahirnya UU RI No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. *Tonggak kesepuluh*, sebagai era kebangkitan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi di mana pada 10 Agustus 1995 berhasil diterbangkan Pesawat CN 235 oleh putra-putri Indonesia yang dibuat oleh Industri Pesawat Terbang Nurtanio (sekarang PT Dirgantara Indonesia, PTDI). *Tonggak Kesebelas*, Era Reformasi yang ditandai pada 21 Mei 1998 sebagai era demokratisasi dan koreksi terhadap era Orde Baru (Tim Nasional Reformasi, 1999: 110-118).

Tim Reformasi Pendidikan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (selanjutnya Tim Pendidikan) sebagai bagian Tim Nasional Reformasi berpendirian bahwa masyarakat madani yang ingin diwujudkan memiliki karakter sebagai berikut. *Pertama*, beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. *Kedua*, demokratis dan beradab yang menghargai adanya perbedaan pendapat. *Ketiga*, mengakui hak-hak asasi manusia sebagaimana yang digariskan dalam UUD 1945. *Keempat*, tertib dan sadar hukum. *Kelima*, percaya pada diri sendiri, memiliki kemandirian dan kreatif terhadap pemecahan masalah yang dihadapi serta memiliki orientasi yang kuat pada penguasaan ilmu dan teknologi. *Keenam*, memiliki semangat kompetitif dalam suasana kooperatif, penuh persaudaraan dengan bangsa-bangsa lain dengan semangat kemanusiaan secara universal. *Ketujuh*, suatu tatanan kehidupan masyarakat beradab yang menjunjung tinggi nilai-nilai budi luhur yang telah mengakar dalam tatanan kehidupan masyarakat

Indonesia. *Kedelapan*, masyarakat belajar yang tumbuh dari masyarakat, oleh masyarakat dan untuk masyarakat (Tim Nasional Reformasi, 1999: 119-124).

Dari kedelapan ciri itu, menurut Tim Nasional Reformasi ada nilai-nilai moral yang penting untuk dimiliki oleh masyarakat madani, yaitu (1) *bersilaturrahmi*, (2) *persaudaraan (ukhuwwah)*, (3) *persamaan*, (4) *adil*, (5) *baik sangka*, (6) *rendah hati (tawadlu)*, (7) *tepat janji*, (8) *lapang dada*, (9) *dapat dipercaya*, (10) *harga diri*, (11) *hemat*, (12) *dermawan*. (pp. 123-124). Jika dicermati, nilai-nilai moral tersebut sebagian besar sudah diungkap dalam butir-butir pengamalan nilai moral Pancasila sebagaimana disebut-sebut dalam Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4). Diakui atau tidak diakui, sesungguhnya nilai-nilai moral tersebut pada akhirnya kembali merujuk kepada nilai-nilai moral universal. Karena kondisi politik gerakan reformasi waktu itu cenderung menegasikan diri dengan rejim sebelumnya (Orde Baru), sehingga timbul semacam "alergi" menggunakan istilah-istilah yang lazim didengar semasa Orde Baru, seperti P4 tadi.

Catatan penting dari reformasi pada masa Pemerintahan Habibie ialah tentang visi reformasi pendidikan dan sumber daya manusia yang hendak diwujudkan. Tim Pendidikan dalam Tim Nasional Reformasi itu menjelaskan bahwa visi reformasi pendidikan ialah untuk :

...terwujudnya tatanan kehidupan masyarakat dan bangsa Indonesia yang sesuai dengan amanat Proklamasi Kemerdekaan 1945 yang bertekad untuk mewujudkan masyarakat madani Indonesia sebagai suatu masyarakat Pancasila yang memiliki cita-cita dan harapan masa depan, demokratis dan beradab, menjunjung tinggi hak-hak asasi manusia, berakhlak mulia, tertib dan sadar hukum, dan kooperatif dan kompetitif serta memiliki kesadaran dan solidaritas antargenerasi dan antarbangsa. Manusia Indonesia yang hidup di dalam masyarakat madani itu menuntut setiap individu beriman dan bertaqwa

kepada Tuhan Yang Maha Esa, maju dan mandiri, berakhlak mulia, cakap dan cerdas, demokratis dan bertanggung jawab serta berwawasan budaya (Tim Nasional Reformasi, 1999: 285).

Di bagian berikutnya, Tim Pendidikan juga merumuskan misi reformasi pendidikan nasional dan sumber daya manusia. Dari ketujuh misi reformasi pendidikan nasional yang ditawarkan, misi keempat dan keenam penting dicermati karena berhubungan dengan pembaharuan pendidikan kewarganegaraan sebagai bagian dari pembaharuan pendidikan nasional secara keseluruhan. Di bidang kurikulum dikatakan bahwa misi pendidikan nasional harus mengakomodasikan unsur-unsur praktis dan teoretik berdasarkan kebutuhan-kebutuhan nyata (*field need*) dan kebutuhan yang diperkirakan (*expected need*) sesuai dengan dinamika kehidupan yang beragam. Kurikulum tidak akan berarti apa-apa jika tanpa dukungan tenaga kependidikan yang memadai kualifikasinya. Untuk itu misi reformasi pendidikan menekankan agar tenaga kependidikan harus menjadi lambang dan contoh yang hidup dari masyarakat beradab dan demokratis (madani) dan melaksanakan tugasnya berdasarkan hakikat, tujuan dan prinsip-prinsip terbaik dari visi reformasi pendidikan nasional.

Visi dan misi reformasi pendidikan nasional tersebut makin jelas penggambarannya ketika arah reformasi pendidikan dan pengembangan sumber daya manusia dilakukan dalam aspek:

1. Reformasi Sistem Pendidikan dan Pengembangan SDM:
2. Reformasi Filosofi, dan Kebijakan Pendidikan Nasional
3. Reformasi Pendidikan Berbasis Masyarakat
4. Pemberdayaan Guru dan Tenaga Kependidikan
5. Manajemen Berbasis Sekolah
6. Implementasi Paradigma Baru di Pendidikan Tinggi
7. Pembiayaan Pendidikan (Tim Nasional Reformasi, 1999: 290-293)

Adapun strategi reformasi pendidikan nasional yang dicanangkan oleh

Tim Pendidikan adalah sebagai berikut:

1. menerapkan sistem perencanaan pendidikan yang berbasis kepentingan lokal untuk mengakomodasikan aspirasi dan kemajuan masyarakat, berorientasi nasional untuk menjamin persamaan, dan berwawasan global;
2. meningkatkan pemerataan pendidikan dengan memperluas kesempatan pendidikan dasar sesuai dengan kebutuhan minimal bangsa untuk mewujudkan masyarakat madani dan memperluas penyelenggaraan pendidikan oleh masyarakat dengan berorientasi pasar terutama pada jenjang pendidikan menengah dan tinggi;
3. menerapkan sistem manajemen mutu secara menyeluruh berupa penataan kembali manajemen organisasi di semua tingkat kelembagaan dan proses pembelajaran;
4. mereview kurikulum secara periodik serta mengembangkan implementasi kurikulum secara berkesinambungan dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan sehingga menghasilkan lulusan yang memiliki keunggulan kompetitif yang bertumpu pada pendidikan perdamaian (*peace education*) dan pendidikan global (*global education*)...;
5. merancang proses, penerapan pendekatan serta isi pendidikan yang memberi kesempatan luas kepada peserta didik dan warga belajar untuk mengembangkan potensi kemampuannya secara utuh;
6. meningkatkan sistem manajemen sumber daya pendidikan yang mengarah kepada sistem alokasi daya dan dana pendidikan yang lebih adil dan memadai serta mendayagunakan dan memobilisasi sumber dana secara efisien;
7. mengakomodasikan kebutuhan dan potensi daerah atau kelompok-kelompok khusus dalam masyarakat perlu disusun rambu-rambu pengembangan program pendidikan yang luwes;
8. membuat peraturan perundang-undangan yang mengatur pertimbangan peran pemerintah dan masyarakat dalam pendidikan secara komprehensif dengan pemberian peran yang luas kepada masyarakat dalam mengambil keputusan secara bertanggungjawab;
9. mengurangi unit birokrasi yang dipandang kurang bermanfaat, atau menghambat proses manajemen pendidikan dan proses pengembangan kemampuan masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan pendidikan;
10. mengupayakan secara konsisten dukungan dana yang memadai terutama untuk prioritas program pendidikan untuk kepentingan bersama (Tim Nasional Reformasi, 1999: 294-296).

Kesepuluh strategi reformasi pendidikan nasional itu memiliki kemiripan dengan rumusan-rumusan kebijakan pendidikan dalam GBHN-GBHN era Orde Baru,

meskipun dalam rumusan Tim ini cenderung tidak terlampau abstrak dibandingkan dengan dokumen GBHN Orde Baru.

Jika dicermati, suasana perumusan rancangan reformasi pendidikan nasional oleh Tim tersebut sangat kental diwarnai oleh semangat Presiden Habibie semenjak masih menjadi Menteri Negara Riset dan Teknologi dalam Kabinet-kabinet Pembangunan Pemerintahan Soeharto, yakni perihal keunggulan kompetitif dan komparatif sumber daya manusia. Meskipun demikian, rumusan reformasi pendidikan nasional sebagai bagian reformasi nasional keseluruhannya diarahkan untuk membangun masyarakat madani. Rumusan tersebut menjadi pijakan kebijakan-kebijakan pendidikan nasional dalam periode berikutnya.

Pada 23-24 Februari 1999, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan bersama-sama Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia menyelenggarakan sebuah konferensi bertajuk "Pendidikan Indonesia: Mengatasi Krisis Menuju Pembaruan." Salah satu hal penting yang berkaitan dengan penelitian ini dari konferensi tersebut ialah upaya kebijakan dan strategi pendidikan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani (*civil society*). Dokumen Kelompok Kerja Pengkajian dan Perumusan Filosofis, Kebijaksanaan dan Strategi Pendidikan Nasional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Depdikbud) (selanjutnya disebut Kelompok Kerja, 1999: 2) memberi penjelasan ciri utama masyarakat madani Indonesia sebagai "... (masyarakat) demokrasi yang menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, masyarakat mempunyai paham keagamaan yang berbeda-beda, penuh toleransi dan menegakkan hukum dan peraturan secara kuat." Menurut Kelompok Kerja

ini, perubahan menuju masyarakat madani harus dilakukan secara sistematis baik secara struktural maupun kultural. Secara struktural, tidak dapat dipisahkan antara masyarakat, bangsa dan negara. Perubahan struktural ini ditandai oleh perubahan dari sistem otoriter sekelompok kecil masyarakat ke sistem yang menjunjung tinggi persamaan hak dan demokrasi. Indikatornya ialah berfungsinya parlemen dan pelaksanaan pemilihan umum secara baik. Reformasi menyeluruh harus dilaksanakan secara simultan melalui: keragaman, demokrasi, penegakan hukum dan keadilan, integrasi dan pembangunan berkelanjutan (Kelompok Kerja, 1999: 2).

Hal penting dari laporan Kelompok Kerja itu ialah pengakuan bahwa reformasi pendidikan yang tengah dilakukan merupakan suatu inovasi terhadap kondisi pendidikan nasional yang telah berlangsung selama Orde Baru. Kelompok Kerja mengakui bahwa Orde Baru telah memiliki andil yang besar terhadap proses pencerdasan kehidupan bangsa, meskipun diakuinya pula telah menimbulkan berbagai masalah cukup mendasar (Kelompok Kerja, 1999: 2). Permasalahan strategis bidang pendidikan tersebut meliputi aspek kultural dan struktural. Persoalan kultural mencakup demokratisasi pendidikan (*equity and equality*), relevansi pendidikan, akuntabilitas, profesionalisme dan efisiensi yang rendah, serta adanya kecenderungan uniformitas. Persoalan struktural meliputi desentralisasi dan debirokratisasi manajemen pendidikan (Kelompok Kerja, 1999: 2).

Kelompok Kerja mengidentifikasi karakteristik masyarakat madani Indonesia dengan ciri-ciri: demokrasi, kepastian hukum, egalitarian, penghargaan

yang tinggi atas *human dignity*, kemajemukan budaya dan bangsa dalam satu kesatuan, dan religius (Kelompok Kerja, 1999: 9-10). Dari karakteristik itu, untuk perubahan menuju masyarakat madani, Kelompok Kerja mengutip tahapan perubahan masyarakat dari ilmuwan sosial Kuntowijoyo (1997). Perubahan dilakukan melalui tiga tahapan. Pertama, tahap ganda, yakni ketika masih ada pemilahan antara masyarakat (*civil society*) dengan negara (*political society*). Pada tahap ini negara tidak memberikan pelayanan yang memadai terhadap kebutuhan masyarakatnya. Kedua, tahap tunggal, yaitu ketika sudah berhasil dibangun *civil society* (masyarakat madani) yang mampu menyatukan kepentingan masyarakat dengan kepentingan negara. Ketiga, tahap akhir, yakni masyarakat etis (*ethical society*) (Kelompok kerja, 1999: 10). Untuk mewujudkan masyarakat madani, Kuntowijoyo mengajukan tiga macam strategi perubahan. Pertama, strategi struktural mengubah tahap keterpilahan negara dari masyarakatnya, menuju tahap tunggal, menyatunya masyarakat dan negara. Kedua, strategi kultural lebih menekankan pada terjadinya perubahan cara berpikir dan perilaku individual. Ketiga, strategi mobilitas sosial lebih sesuai untuk menciptakan masyarakat etis (Kelompok Kerja, 1999:11).

Kelompok Kerja menganggap pendidikan memiliki peran penting untuk "mempersiapkan individu dan masyarakat sehingga memiliki kemampuan dan motivasi serta berpartisipasi secara aktif dalam aktualisasi dan institusionalisasi masyarakat madani" (Kelompok Kerja, 1999: 11, dikutip sebagaimana naskah aslinya – Peneliti). Pada akhirnya Kelompok Kerja sampai pada rumusan kunci untuk memberdayakan masyarakat dengan menjadikan pendidikan *civics*

(kewarganegaraan) sebagai sesuatu yang sangat penting, di samping pembentukan kepribadian dan pengembangan pendidikan massal, dengan memperhatikan karakteristik bangsa Indonesia. Menurut Kelompok Kerja, *Civics* tersebut merupakan pendidikan yang mampu menumbuhkan perspektif historis, kesadaran nilai-nilai yang diyakini sangat dibutuhkan dalam masyarakat madani Indonesia (Kelompok Kerja, 1999: 12).

2. Pencabutan P4 sebagai Upaya Menghindari Indoktrinasi Pengamalan Pancasila

Dalam pandangan Kelompok Kerja, ada pengaruh lingkungan strategis terhadap masalah pembaharuan pendidikan nasional. Salah satu pengaruh strategis itu ialah pengaruh ideologi. Menurut Kelompok Kerja, Pancasila sebagai ideologi bangsa sudah tidak pada tempatnya lagi mendapatkan kedudukan yang istimewa dalam rangkaian kurikulum pendidikan persekolahan untuk semua jenis dan jenjang. Dengan demikian, untuk menjadi warga negara yang baik, setiap peserta didik dipandang sangat perlu untuk menguasai pendidikan kewarganegaraan (*Civics*). Dengan menguasai bidang ini, menurut Kelompok Kerja, setiap warga negara diharapkan mampu melakukan filter terhadap ideologi asing dan luar yang tidak sejalan dengan ideologi bangsa Indonesia yang selalu mengutamakan keseimbangan hidup dunia-akhirat, individu-sosial, nasional-internasional. Letupan-letupan yang terjadi di masyarakat saat krisis berlangsung termasuk mempersoalkan lembaga yang mengkaji dan memasyarakatkan butir-butir sila Pancasila. Krisis ini masuk pada ideologi yang menyebabkan dibubarkannya BP-7 yang dianggap sebagai institusi yang melanggengkan dan memperkokoh keberlangsungan pemerintahan Orde Baru (Kelompok Kerja, 1999: 24).

Pernyataan tersebut sejalan dengan pemikiran sebagian besar anggota MPR RI hasil Pemilihan Umum 1997 yang dalam Sidang Istimewa Nopember 1998 menyatakan bahwa Pancasila supaya dimantapkan posisinya sebagai dasar negara. Pandangan fraksi-fraksi di MPR menjelang dan saat berlangsung sidang istimewa terhadap keberadaan P4 terbelah. Ada fraksi MPR yang secara ekstrim meminta agar P4 dicabut. Sebagian lainnya lagi menghendaki cukup dengan perubahan dan penyempurnaan P4. Hasil lobi pimpinan Panitia *Ad Hoc* II Badan Pekerja MPR, 24 September 1998, menggambarkan posisi masing-masing fraksi terhadap P4 sebagaimana tampak dalam Tabel 4.1.

Tabel 4.1. Pandangan Fraksi-fraksi MPR terhadap P4

No.	FRAKSI	PANDANGAN TERHADAP P4
1.	Fraksi Karya Pembangunan (F-KP)	Mengusulkan penyempurnaan dalam bentuk perubahan dan tambahan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978
2.	Fraksi Persatuan Pembangunan (F-PP)	Mengusulkan pencabutan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978
3.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia (F-PDI)	Dapat menyetujui Ketetapan MPR No. II/MPR/1978
4.	Fraksi ABRI (F-ABRI)	Dapat menyetujui penyempurnaan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978
5.	Fraksi Utusan Daerah (F-UD)	Dapat menyetujui penyempurnaan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978

(Diolah dari MPR, 1998)

Wakil F-PDI (Clara Marion Lientje Sitompul Tambunan) menyatakan ketidaksetujuannya apabila P4 dicabut. P4 perlu disempurnakan. Alasannya, P4 diperlukan bukan hanya untuk generasi sekarang, tetapi juga untuk generasi yang akan datang. Suara yang sama dari wakil F-PDI (Untung Sutomo) mengumpamakan upaya menghilangkan dampak (ekses) dari pelaksanaan P4 sebagai upaya membasmi tikus-tikus di rumah. Ibaratnya, ingin menghabisi tikus-tikus malah membakar rumah di mana tikus bersarang (Risalah Rapat Paripurna

Ke-6 PAH II Badan Pekerja SI MPR, 23 September 1998). Artinya, upaya untuk mengakhiri dampak buruk implementasi kebijakan P4 malah berakibat menghancurkan P4 dengan mencabutnya.

Wakil F-PP (Qomari Anwar) menganggap tidak perlu ada ketetapan MPR tentang Pancasila, karena sudah tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, sudah sepatutnya apabila Pancasila harus ditempatkan secara terhormat dalam Pembukaan UUD 1945. F-PP menganggap bahwa penataran P4 dengan biaya besar telah gagal. Pendapat F-PP ini diperkuat oleh wakil-wakil dari F-KP dan F-UD. Salah seorang wakil F-KP (Yusuf Thalib) menghendaki Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi terbuka, sehingga perlu terus dikaji dan disempurnakan pelaksanaannya. Untuk itu, menurut anggota F-KP (Din Syamsuddin) lainnya, penegasan Pancasila sebagai dasar negara harus dilakukan dengan mencabut dan mengganti P4. Salah seorang anggota F-UD (M. Jusuf Kalla) melihat pelaksanaan P4 lebih banyak upacaranya daripada manfaat penghayatannya. Jusuf Kalla berpendapat bahwa jika tidak ada manfaatnya, maka tidak perlu dibuat pedoman P4. Dengan demikian tidak perlu pula ada perubahan terhadap P4 apabila tidak ada manfaatnya (Risalah Rapat Ke-3 PAH BP MPR, 18 September 1998).

Di luar pendapat yang saling bertolak-belakang di antara wakil-wakil fraksi di MPR tentang P4 tersebut, pandangan moderat dari Eki Syachruddin (F-KP) penting dikemukakan di sini. Menurut Eki Syachruddin, setiap gagasan dan kebijakan mewakili dan tepat menurut zamannya. Di zamannya Orde Baru adalah bagus, dan tidak ada yang lebih hebat dibandingkan dengan Presiden Soeharto itu

sendiri. Demikian pula dengan gagasan NASAKOM (Nasionalis, Agama, dan Komunis), di zamannya adalah bagus. “Siapa bilang (Nasakom) tidak bagus pada waktunya, karena Komunis adalah realitas, kenyataan kalau Demokrasi mesti diakui.... Manipol siapa bilang tidak bagus. Pada waktunya bagus, ” kata Eki Syachruddin. Demikian pula dengan P4, menurut Eki Syachruddin, kegagalan Orde Baru antara lain karena P4 bukan Pancasila. Pendapat Eki Syachruddin ini sejalan dengan pernyataan Prof. Lilik Hendradjaja (F-UD) yang menyatakan bahwa pengamalan P4 menjadi dipaksakan secara birokratis terutama setelah dibentuk BP-7, meskipun Ketetapan MPR tentang P4 itu memuat nilai-nilai moral bangsa yang baik. Metode penghayatan dan pengamalan nilai-nilai moral itu di lapangan mengalami distorsi, sehingga menjadi tidak efektif. Penataran P4, menjadi manggala, seakan-akan menjadi sebuah mata pencaharian, sehingga dalam prakteknya sosialisasi nilai-nilai Pancasila dalam P4 mengalami pemborosan uang negara (Risalah Rapat Ke-3 PAH BP MPR, 18 September 1998).

Kesan umum pandangan para anggota fraksi di Panitia *Ad-Hoc* (PAH) II BP MPR seputar P4 dikemukakan oleh Ketua PAH II BP MPR, Widodo A.S., dalam Rapat Ke-3 PAH BP MPR (18 September 1998). Menurut Widodo A.S., PAH tidak merasa mempersoalkan Pancasila sebagai dasar negara seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Namun masalahnya terletak dalam P4 sebagai pedoman, yang dalam pengamalannya terdapat ketidaksesuaian baik substansi maupun metodologi sosialisasinya, sehingga timbul keinginan untuk mencabut, merubah dan meninjau P4. Widodo A.S. juga menambahkan bahwa

karena sifat Pancasila sebagai ideologi terbuka, maka penjabaran nilai-nilai Pancasila harus disesuaikan dengan tingkat perkembangan masyarakat yang selalu mengalami perubahan dan kemajuan ((Risalah Rapat Ke-3 PAH BP MPR, 18 September 1998).

Rapat Sub Komisi II Panitia Ad Hoc II MPR setelah melalui konsultasi intern fraksi dan konsultasi antar fraksi, kelima fraksi akhirnya menyetujui pencabutan Tap MPR No. II/MPR/1978 (Risalah Rapat Ke-2 Komisi Sidang Istimewa MPR 12 Nopember 1998). Persetujuan itu berkaitan dengan penegasan Pancasila sebagai dasar negara. Penafsiran tunggal nilai-nilai Pancasila dalam P4 dicabut berdasarkan Ketetapan MPR RI No. XVIII/MPR/1998 dalam rapat paripurna Sidang Istimewa MPR, 13 Nopember 1998 (Risalah Rapat Paripurna Ke-5 PAH II Badan Pekerja SI MPR 1998).

Padahal setelah Sidang Umum MPR 1978, P4 inilah yang menjadi "mata air" dan "roh" dari pendidikan kewarganegaraan di persekolahan yang ketika itu bernama Pendidikan Moral Pancasila (PMP) dan kemudian Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn). Dengan pencabutan P4, maka terdapat "kekosongan" materi pokok dalam kajian PPKn terutama di sekolah dasar hingga sekolah menengah. Dampak pencabutan P4 terhadap kajian PPKn dan implikasinya terhadap reformasi pendidikan kewarganegaraan di persekolahan diuraikan dalam bagian lain bab ini.

Setelah lewat satu dekade, penilaian terhadap keputusan politisi di MPR yang juga kebetulan sebagian besar diangkat oleh Pemerintahan Presiden Soeharto adalah menyayangkan pencabutan P4 tersebut. Seorang ilmuwan politik

yang juga menjadi anggota DPR/MPR pada periode itu, Amir Santoso, juga menyayangkan keputusan sebagian besar anggota MPR untuk mencabut P4, karena “cita-citanya bagus, tapi metodenya yang salah, karena sifatnya indokrinatif. ... metodenya yang tidak betul, metode penyampaianya yang kurang bagus” (Wawancara, 29 April 2010). Persoalannya bukan kepada substansi nilai-nilai pengamalan Pancasila dalam P4, tetapi kepada metode penerapan nilai-nilainya dalam kehidupan berbangsa sehari-hari.

Suasana euforia setelah keluar dari suasana politik otoriter tidak bisa dinilai sebagai satu-satunya penyebab utama kenapa sebagian besar politisi di MPR “gelap mata” sehingga mencabut P4. Pertanyaan yang diajukan sejumlah kalangan akademisi maupun aktivis gerakan masyarakat kewargaan cenderung sama, apakah pendidikan P4 gagal atau berhasil? Dalam amatan Daniel Dhakidae (2001: 24-25), pendidikan P4 tergolong menyita anggaran biaya yang tidak kecil untuk program ideologisasi masyarakat di semua kelas dan golongan ke segenap penjuru daerah di Indonesia. Dalam taraf tertentu program ideologisasi (berbentuk penataran P4) tersebut tampaknya hanya bisa dibandingkan dengan program Departemen Ideologi Uni Soviet yang hendak mengontrol masyarakat dengan tafsir ideologi tunggal rezim. Dari sini penilaian yang bijak adalah bukan masalah berhasil atau gagal nya pendidikan P4, tetapi sejauh mana Pancasila dimaknai oleh segenap warga negara. Dalam hal ini peneliti sependapat dengan Dhakidae yang menyatakan bahwa:

Pancasila menjadi suatu makhluk di langit dan tidak tersentuh oleh proses normal kehidupan masyarakat warga di bumi sehingga korupsi tetap diakui sebagai korupsi, tetapi korupsi dilakukan oleh *oknum* yang tidak ada hubungannya dengan Pancasila. Pancasila tetap *bersih* meskipun

yang memujanya adalah kaum koruptor dan yang menyembahnya adalah para pembunuh (Dhakidae, 2001: 26).

Dari pernyataan tersebut, masalah pokoknya adalah bagaimana mendudukan Pancasila kembali kepada fungsinya sebagai dasar negara yang merupakan suatu *gentlemen agreement*, sebagaimana dikukuhkan oleh para pendiri negara. “Membumikan” Pancasila agar tetap relevan dan memiliki makna sebagai panduan berbangsa dan bernegara agar Pancasila adalah lebih utama daripada menyanjung-nyanjungnya sebagai warisan leluhur yang sangat tinggi nilainya dalam setiap pidato kenegaraan ataupun upacara-upacara. Namun, di pihak lain, justru Pancasila diperalat oleh kepentingan politik rejim untuk membungkam suara kritis masyarakat terhadap penyalahgunaan kekuasaan. Pengalaman sebelum dan selama Orde Baru terhadap tafsir pengamalan Pancasila menjadi pelajaran penting untuk kehidupan berbangsa dan bernegara ke depan.

Dalam konteks penelitian ini, pencabutan P4 sebagai substansi kajian Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) merupakan sebuah berkah, karena membebaskan beban ideologis-indoktrinatif dalam pembentukan warga negara yang baik. Dengan demikian, kajian PPKn harus dikembalikan kepada nilai-nilai dasar Pancasila yang awal sebagaimana dimuat dalam Pembukaan UUD 1945. Di bagian lain, P4 sebagai sebuah produk politik untuk mengamalkan nilai-nilai Pancasila semestinya dipahami sebagai sebuah instrumen belaka. Ketika instrumen P4 dianggap tidak memadai lagi, kemudian digantikan (dicabut), maka seharusnya Pencabutan Tap MPR tentang P4 tidak dipahami sebagai mencabut Pancasila itu sendiri dari dasar negara Indonesia.

Secara politik, pencabutan P4 memperkuat penilaian publik bahwa PPKn sebagai bagian pendidikan P4 di jalur sekolah dianggap gagap dan gagal membangun kesadaran kritis warga negara terhadap sistem politik yang ada selama Orde Baru. Dalam format pendidikan P4, kebijakan utama warga negara lebih ditekankan kepada kepatuhan dan pengagungan harmoni. Ketika ada kesenjangan antara yang diajarkan di kelas tentang keutamaan nilai-nilai Pancasila dalam P4 dengan kehidupan kongkrit siswa di masyarakat yang jauh dari nilai-nilai tersebut, selain timbul kejenuhan juga lahir ketidakpercayaan terhadap arti penting nilai-nilai Pancasila dalam tafsiran P4. Pada akhirnya, penolakan terhadap P4 seakan-akan menjadi sama dengan penolakan terhadap Pancasila. Padahal Pancasila dan P4 adalah entitas yang berbeda meski P4 tidak mungkin ada tanpa adanya Pancasila. Dengan demikian, ketika P4 dihapus dalam memori kolektif bangsa Indonesia, Pancasila tetap ada sebagai dasar negara, dan nilai-nilai Pancasila tetap berlaku sepanjang Pembukaan UUD 1945 tetap menyatakannya sebagai dasar negara Republik Indonesia.

3. Amandemen Pasal 31 UUD 1945 sebagai Pijakan Reformasi Pendidikan Nasional

Reformasi pendidikan nasional pada akhirnya bukan semata-mata rumusan rekomendasi konferensi yang cenderung bersifat akademik bahkan wacana normatif. Dalam forum politik lembaga tertinggi negara ketika itu, pembahasan Rancangan GBHN 1999 oleh MPR hasil pemilu 1999 ada anggapan perlu dilakukannya pembaharuan pendidikan nasional melalui ”pembaharuan kurikulum, pemberdayaan lembaga-lembaga pendidikan, penyediaan sarana dan prasarana serta peningkatan partisipasi masyarakat.” (Risalah Rapat Ke-2 PAH I

MPR, 12 Oktober 1999). Persoalannya, pembaharuan kurikulum melalui pembaharuan seperti apa? Pertanyaan ini sempat diajukan Prof. Dr. Soedijarto, M.A. sebagai anggota MPR dari Fraksi Utusan Golongan ketika membahas materi Rancangan GBHN tersebut. Dalam hal kurikulum, pembaharuan dilakukan melalui diversifikasi kurikulum untuk kebutuhan siswa yang berbeda-beda kondisinya, baik untuk model nasional maupun lokal (Risalah Rapat Ke-1 PAH I MPR, 7 Oktober 1999). Di bagian lain, tak kalah penting dalam pembaharuan pendidikan nasional ialah menurut Syamsul Bachri (Fraksi Partai Golkar) dengan menata sistem dan iklim pendidikan nasional yang demokratis dan memberikan ruang yang lebih besar kepada lembaga penyelenggara pendidikan dan masyarakat guna memperkuat lembaga sosial yang dapat memberi sumbangan yang berarti bagi proses pembentukan masyarakat” (Risalah Rapat Ke-1 PAH I MPR, 7 Oktober 1999). Visi GBHN berupa ”terwujudnya masyarakat madani yaitu masyarakat yang demokratis, maju, modern, mandiri sejahtera dan berkeadilan dalam wadah negara kesatuan, bertaqwa, berakhlak mulia, cinta tanah air, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi serta berdisiplin” (Syamsul Bachri dalam Risalah Rapat Ke-1 PAH I MPR, 7 Oktober 1999).

Abdul Khaliq Ahmad (Fraksi Kebangkitan Bangsa, F-KB) menyatakan bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlu:

peningkatan pendidikan kewarganegaraan terutama menyangkut hak-hak warga negara dan hak asasi manusia pada umumnya. Penanaman dan pengembangan jiwa semangat dan nilai-nilai demokrasi sejak dini serta pengembangan budaya demokrasi di seluruh lapisan masyarakat baik melalui pendidikan formal maupun non formal (Risalah Rapat Paripurna Ke-10 Sidang Umum MPR, 16 Oktober 1999: 58).

Abdul Khaliq Ahmad menambahkan bahwa ”setiap warga negara mempunyai kewajiban untuk bela negara dengan upaya pendidikan kewarganegaraan dan peningkatan patriotisme” (Risalah Rapat Paripurna Ke-10 Sidang Umum MPR, 16 Oktober 1999).

Pada bagian lain, Abdullah Syarwan (Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, F-PPP) menyatakan bahwa di bidang pendidikan: ”...untuk membangun manusia Indonesia yang cerdas, saya kira tidak cukup. ...tetapi sekaligus berkarakter memiliki kedewasaan dan kematangan emosional.” (Risalah Rapat Paripurna Ke-10 Sidang Umum MPR, 16 Oktober 1999). Pendapat tersebut didukung oleh anggota fraksi lainnya, Prof. Isak Pulukadang (F-UD Sulut) yang menganggap perlu suatu ”sistem dan iklim pendidikan nasional yang berdasarkan paradigma demokrasi dan otonomisasi” (Risalah Sementara Rapat Ke-1 Komisi A Sidang Umum MPR, 17 Oktober 1999).

Dari perdebatan forum MPR tentang Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai produk kebijakan publik, kebijakan di bidang pendidikan akhirnya dinyatakan dalam Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara: Bab II Kondisi Umum, paragraf 14, bahwa:

Di bidang pendidikan masalah yang dihadapi adalah berlangsungnya pendidikan yang kurang bermakna bagi pengembangan pribadi dan watak peserta didik, yang berakibat hilangnya kepribadian dan kesadaran akan makna hakiki kehidupan. Mata pelajaran yang berorientasi akhlak dan moralitas serta pendidikan agama kurang diberikan dalam bentuk latihan-latihan pengamalan untuk menjadi corak kehidupan sehari-hari. Karenanya masyarakat cenderung tidak memiliki kepekaan yang cukup untuk membangun toleransi, kebersamaan, khususnya dengan menyadari keberadaan masyarakat yang majemuk.

Kalimat kutipan paragraf di atas tidak secara eksplisit apa nama mata pelajaran selain pendidikan agama, yang seharusnya turut bertanggung jawab membangun kepekaan terutama dalam masyarakat pluralistik. Ini juga menyiratkan bahwa baik PMP maupun PPKn dianggap tidak berhasil membangun kepribadian peserta didik sebagai warga negara yang ideal. Agaknya, kritik dimaksud menjadikan perlunya pembaharuan pendidikan kewargaan yang tidak terlepas antara kondisi pembelajaran di kelas dengan kenyataan hidup di masyarakat, khususnya dalam kehidupan bernegara.

Selanjutnya dalam Bab IV Arah Kebijakan Pendidikan (Bagian E Butir 3 dan 4) disebutkan bahwa perlu dilakukan pembaruan sistem pendidikan termasuk pembaruan kurikulum, berupa diversifikasi kurikulum untuk melayani keberagaman peserta didik, penyusunan kurikulum yang berlaku nasional dan lokal sesuai dengan kepentingan setempat serta diversifikasi jenis pendidikan secara profesional. Di samping itu juga perlu pembaruan dan pematapan sistem pendidikan nasional berdasarkan prinsip desentralisasi, otonomi keilmuan, dan manajemen.

Komitmen reformasi pendidikan nasional nampak sungguh-sungguh menjadi perhatian politik yang serius dalam Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara Pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Dalam forum Sidang Tahunan tersebut diajukan rekomendasi atas laporan Presiden tentang GBHN di bidang pendidikan bahwa "Sistem pendidikan nasional belum menunjukkan arah yang jelas, serta belum didukung oleh anggaran yang memadai dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia." Atas dasar itu, kemudian MPR

menugasi Presiden agar ”melaksanakan pembaharuan dan pemantapan pendidikan nasional secara konsekuen dan konsisten serta meningkatkan anggaran pendidikan” (Tap MPR RI No. VIII/MPR/2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2000).

Langkah politik dalam reformasi pendidikan yang menonjol diperankan oleh MPR sebagai lembaga tertinggi pada tahun 2002 ialah amandemen (perubahan) terhadap Pasal 31 UUD 1945. Pada proses amandemen keempat terhadap UUD 1945, pembahasan mulai tingkat rapat Badan Pekerja MPR, rapat Panitia Ad Hoc II (yang antara lain mengkaji amandemen Pasal 31 UUD 1945) hingga rapat paripurna Sidang Tahunan MPR Tahun 2002; ada argumentasi dan rasionalisasi terhadap perlunya perubahan Pasal 31 UUD 1945 sebagai landasan politik pendidikan di Indonesia. Dalam pembahasan-pembahasan secara langsung maupun tidak langsung terhadap rencana perubahan Pasal 31 UUD 1945, fraksi-fraksi di MPR selalu akan mengkaitkan dengan Pasal 32 UUD 1945 tentang Kebudayaan.

Fraksi Utusan Golongan MPR (dibacakan Ami Siamsidear Budiman) berpandangan bahwa salah satu faktor penyebab krisis multidimensi yang dihadapi yang tidak kunjung teratasi secara tuntas, adalah karena sistem pendidikan nasional belum mampu melaksanakan fungsi konstitusionalnya dalam mencerdaskan kehidupan bangsa dan memajukan kebudayaan nasional. Ketidakmampuan tersebut disebabkan oleh tidak dipedulikannya dasar kebijaksanaan yang tertuang dalam GBHN 1999 dan tidak adanya strategi

nasional pembangunan pendidikan dan kebudayaan yang utuh dan handal yang dapat menunjang terlaksananya fungsi konstitusional pendidikan nasional.

Menurut Fraksi Utusan Golongan MPR, penanganan tambal sulam dan tidak menyeluruh, dengan pembiayaan yang apa adanya menambah rendahnya kemampuan sistem pendidikan nasional melaksanakan fungsi konstitusionalnya. Atas dasar pemikiran tersebut, bersamaan dengan akan dibahasnya Pasal 31 dan Pasal 32 tentang Pendidikan dan Kebudayaan dalam proses kelanjutan amandemen UUD 1945, Fraksi Utusan Golongan mengusulkan pembentukan "Ketetapan tentang Pendidikan dan Kebudayaan Nasional sebagai Landasan Pembangunan Negara Bangsa yang Cerdas, Berakhlak, dan Berkarakter" (Risalah Rapat Ke-1 BP MPR Sidang Tahunan MPR, 10 Januari 2002).

Anggota lainnya dari Fraksi Utusan Golongan (Prof. Soedijarto) berpandangan bahwa pendidikan dan kebudayaan agar tetap dalam satu bab, yaitu Bab XIII UUD 1945. Menurut Soedijarto, keberadaan dua pasal tersebut, yaitu Pasal 31 tentang Pendidikan dan Pasal 32 tentang Kebudayaan, pada hakikatnya merupakan wahana bagi tercapainya pembangunan negara bangsa Indonesia yang cerdas dan berperadaban. Oleh karena itu, kedua pasal tersebut hanya perlu disempurnakan sehingga dapat dijadikan landasan bagi dilaksanakannya suatu sistem pendidikan nasional yang bermakna bagi pembangunan negara, bangsa yang cerdas, dan maju kebudayaan nasionalnya. Di samping itu, perlu disempurnakannya pasal tersebut F-UG memandang perlu ditambahkan bab tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang tanggung jawab

pemerintah untuk memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi (Risalah Rapat Pleno Ke-3 PAH I BP MPR, 28 Januari 2002)

Pada bagian lain, Fraksi Utusan Daerah MPR (dibacakan H. M. Mustafa) berpendapat bahwa pendidikan dan kebudayaan bagi suatu negara sangat penting dalam era globalisasi. Untuk itu pemerintah wajib mengurus dan memprioritaskan pendidikan dengan alokasi anggaran yang besar baik di tingkat nasional maupun daerah. Fraksi Utusan Daerah berpendapat tentang Pasal 31 ayat 1 dan 2 bahwa “Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan, terutama pendidikan dasar (9 tahun) wajib diikuti setiap warga negara merupakan perubahan mendasar dari UUD ’45” (Risalah Rapat Ke-1 BP MPR Sidang Tahunan MPR, 10 Januari 2002).

Dalam pembahasan amandemen Pasal 31 UUD 1945 terdapat perbedaan pandangan dari masing-masing fraksi, terutama pada ayat (3). Sebagai gambaran, usulan redaksional amandemen Pasal 31 diuraikan sebagai berikut:

Pasal 31

Ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.

Ayat (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Ayat (3)

Alternatif 1

“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.”

Alternatif 2

“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk manusia yang berakhlak mulia yang diatur dengan undang-undang.”

Alternatif 3

“Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional dalam rangka meningkatkan iman dan takwa, berakhlak mulia dan mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.”

Perihal rancangan Pasal 31 Ayat (4) dan ayat (5) terdapat kesepakatan rumusannya sebagai berikut.

Ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran dan pendapatan belanja negara serta dari anggaran dan pendapatan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Ayat (5), Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

(Risalah Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan MPR 9 Agustus 2002)

Amien Rais (Ketua MPR) menyatakan bahwa:

materi pendidikan sebagaimana tercantum dalam Pasal 31, Ayat (3) muncul sebagai upaya bangsa kita mengoptimalkan tujuan penyelenggaraan pendidikan nasional dalam membentuk manusia Indonesia yang unggul dan handal (Risalah Rapat Ke-3 BP MPR Sidang Tahunan MPR, 25 Juli 2002).

Selain itu, menurut Amien Rais (Ketua MPR) perubahan keempat UUD 1945 yang menetapkan sistem pendidikan nasional dengan tujuan meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, sangatlah sesuai dengan jati diri sebagai bangsa yang religius. Artinya, menurut Amien Rais, bangsa Indonesia menghendaki pendidikan tidak hanya mempunyai sisi material belaka tetapi lebih dari itu pendidikan mengandung napas keagamaan dan nilai spiritual. Namun hal penting lainnya dari amandemen Pasal 31 UUD 1945 tersebut ialah keharusan jumlah anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Daerah. Menurut Amien Rais, ketentuan itu diharapkan

mampu mendorong peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia (Risalah Rapat Paripurna Ke-7 Sidang Tahunan MPR 11 Agustus 2002).

Fraksi Utusan Daerah juga berpendapat bahwa rumusan Pasal 31 ayat (3) tentang Pendidikan sangat menjanjikan. Sebab, pertama, tujuan pendidikan diarahkan pada pengembangan tiga potensi dasarnya manusia secara seimbang, yakni kecerdasan intelektual, kecerdasan emosional, dan kecerdasan spiritual yang akan melahirkan sumber daya manusia Indonesia yang benar-benar handal. Kedua, pasal tersebut juga menetapkan anggaran pendidikan minimal 20% dari APBN dan APBD yang akan membawa harapan bagi perbaikan pendidikan demi kejayaan bangsa di masa depan (Risalah Rapat Paripurna Ke-6 Lanjutan Sidang Tahunan MPR 10 Agustus 2002).

Fraksi Partai Golkar berpendapat bahwa mengenai Pasal 31 tentang pendidikan, pasal ini dianggap sangat strategis, penting, fundamental dan sekaligus visioner. Terlebih lagi setelah disepakatinya Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menurut Fraksi Partai Golkar, ayat tersebut memperlihatkan dengan nyata kehendak politik. Sedikitnya ada dua alasan Fraksi Partai Golkar untuk mendukung pilihan Pasal 31 ini. *Pertama*, ayat (3) itu secara tegas menggariskan agar sistem pendidikan nasional bertujuan meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Tiga kualitas ini sungguh-sungguh sangat penting dan strategis untuk menghadapi tantangan masa depan bangsa yang semakin berat dan kompleks. Persaingan global yang semakin ketat menuntut keunggulan sumber daya manusia yang memiliki daya saing yang dihasilkan oleh sistem pendidikan yang

mengembangkan keseimbangan kualitas manusia (Risalah Rapat Paripurna Ke-6 Lanjutan Sidang Tahunan MPR 10 Agustus 2002)

Kedua, ayat (4) Pasal 31 UUD 1945 memberikan ketegasan secara kuantitatif tentang perlunya alokasi APBN dan APBD sekurang-kurangnya 20% untuk bidang pendidikan. Menurut Fraksi Partai Golkar, ini berarti sekali untuk mendukung investasi sumber daya manusia sebab dana pendidikan bukanlah biaya melainkan investasi. Dengan ketentuan ini, diharapkan bangsa Indonesia dapat membangun sumber daya bangsa yang andal sejajar dengan bangsa-bangsa maju lainnya (Risalah Rapat Paripurna Ke-6 Lanjutan Sidang Tahunan MPR 10 Agustus 2002).

Dari serangkaian persidangan MPR, akhirnya disetujui dan disahkan rumusan akhir amandemen Pasal 31 UUD 1945 sebagai berikut:

Pasal 31

Ayat (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.

Ayat (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Ayat (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang.

Ayat (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Ayat (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Pada umumnya fraksi-fraksi di MPR ketika membahas dan menyetujui amandemen Pasal 31 UUD 1945 menyoroti krisis nasional sebagai akibat lemahnya politik kebijakan nasional untuk menyokong kemajuan pendidikan.

Dari pembahasan-pembahasan dalam rapat-rapat (Panitia *Ad-Hoc* [PAH], Badan Pekerja, dan Paripurna) MPR, nyata sekali sokongan elemen politik di MPR tersebut untuk melakukan dua hal di bidang pendidikan. Pertama, perlunya penyelenggaraan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang. Kedua, prioritas anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Hal terakhir inilah yang merupakan langkah politik pendidikan yang secara kuantitatif amat penting untuk pembangunan pendidikan nasional lebih bermutu.

Angka 20 persen untuk anggaran pendidikan dalam APBN/APBD nampaknya tidak didasarkan pada satu penelitian atau alasan akademik tertentu, sebagaimana tampak dalam risalah-risalah mengenai amandemen Pasal 31 UUD 1945 tersebut. Namun dari pandangan fraksi-fraksi yang ada, putusan itu lebih didasarkan kepada pertimbangan politik semata bahwa perlu pemerataan dan penyelenggaraan pendidikan untuk masyarakat Indonesia secara baik, agar menjadi bangsa yang maju dan bermartabat. Dua puluh persen anggaran pendidikan memiliki pengertian bahwa kebijakan tersebut akan memperbesar akses dari seluruh bangsa Indonesia untuk menikmati pendidikan. Selain itu, anggaran pendidikan dalam konstitusi merupakan satu indikasi keberhasilan reformasi pendidikan. Implikasinya, anggaran pendidikan yang besar tersebut juga berimbas kepada penguatan masyarakat kewargaan (*civil society*) yang sering

disebut pula sebagai masyarakat madani. Masyarakat ini diharapkan akan menjadi lebih paham arti penting berdemokrasi.

4. UU Sistem Pendidikan Nasional 2003 sebagai Produk Reformasi Pendidikan Nasional

Amandemen Pasal 31 UUD 1945 menjadi momentum paling penting dari reformasi pendidikan nasional di Indonesia sebagai acuan pembentukan undang-undang sistem pendidikan nasional. Keberadaan Undang-Undang RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional merupakan anak kandung politik pendidikan yang lahir dari tuntutan amandemen tersebut. Salah satu pertimbangan pembentukan undang-undang ini ialah agar sistem pendidikan nasional mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global sehingga perlu dilakukan pembaharuan pendidikan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan. Di bagian lain, UU RI No. 2 Tahun 1989 dianggap tidak dapat memadai kepentingan reformasi pendidikan nasional.

Undang-undang RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional lahir sebagai antitesis terhadap UU RI No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang dipandang tidak sesuai lagi dengan tuntutan reformasi pendidikan, yaitu demokratisasi pendidikan, otonomi dan desentralisasi; perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta aspek perkembangan globalisasi dalam berbagai aspek kehidupan termasuk pendidikan (Surat Ketua Komisi VI DPR RI kepada Pimpinan DPR RI tanggal 28 Mei 2001 sebagaimana dimuat lengkap dalam Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: 4).

Perlunya reformasi sistem pendidikan nasional bermula dari usul inisiatif DPR RI, khususnya Komisi VI, sebagai usul Inisiatif Draft Revisi UU No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Paradigma baru yang ditawarkan oleh Komisi VI DPR RI atas RUU tersebut ialah beberapa pemikiran tentang demokratisasi pendidikan, pembudayaan dan pemberdayaan peserta didik, kurikulum berbasis kompetensi, standar nasional pendidikan, pendanaan yang cukup, serta kesetaraan antara satuan pendidikan yang dikelola oleh pemerintah dan yang diselenggarakan oleh masyarakat. Sayangnya, meski RUU hasil Komisi VI DPR ini sudah disosialisasikan dan dilanjutkan dengan uji publik di lima provinsi di Indonesia (Sumatera Utara, DKI Jakarta, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Bali), tampak masih sepi dari perhatian publik. Hal ini sempat menjadi keprihatinan Pimpinan DPR RI dan seluruh anggota Komisi VI ketika itu, karena RUU Usul Inisiatif DPR tersebut tidak mendapatkan perhatian publik.

Perhatian masyarakat terhadap RUU Sisdiknas barulah menonjol pada Februari 2003 dan memuncak sekitar Maret 2003 ketika delegasi masyarakat datang ke DPR RI serta demonstrasi yang digerakan Masyarakat Prihatin Pendidikan Nasional (MPPN). Menurut kalangan Komisi VI saat itu, rupanya yang menjadi sorotan publik ialah bukan RUU Sisdiknas Usul Inisiatif DPR RI, namun RUU Sisdiknas versi Pemerintah (20 Februari 2003 dan 28 Februari 2003). Dari catatan Arsip Dokumentasi Sekretariat Jenderal DPR RI (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: xii) diketahui bahwa RUU Sisdiknas versi pemerintah merupakan tanggapan terhadap RUU Sisdiknas Usul DPR RI. Secara teknis pemerintah mengeluarkan RUU tanggapan tersendiri yang terlepas dari

RUU Usul Inisiatif DPR sehingga terkesan seolah-olah RUU Sisdiknas tersebut merupakan usul Pemerintah. Pihak DPR menyatakan seharusnya Pemerintah hanya membuat sandingan saja dan tidak boleh dipublikasikan tanpa menyandingkannya dengan RUU Usul DPR (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: xiii).

RUU Sisdiknas usulan Pemerintah merupakan produk dari kerja keras Komite Reformasi Pendidikan (KRP) yang dibentuk oleh Menteri Pendidikan Nasional Yahya Muhaimin pada 21 Februari 2001 dalam Keputusan Mendiknas No. 016/P/2001. KRP ini dipimpin oleh Profesor Suyanto (ketika itu Rektor Universitas Negeri Yogyakarta) dengan anggota semua pejabat Eselon I di lingkungan Depdiknas, dan para ahli dari perguruan tinggi dan tokoh masyarakat yang dianggap mempunyai kapabilitas.

Latar belakang pembentukan KRP adalah:

(1) bahwa pada era globalisasi dan dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat perlu dilakukan reformasi sistem pendidikan; (2) bahwa sesuai dengan tuntutan arah desentralisasi pengelolaan pendidikan dan tuntutan akan demokratisasi dalam pelayanan pendidikan, Undang-Undang Nomor 2 tahun 1988 tentang Sistem Pendidikan Nasional perlu untuk ditinjau kembali; (3) bahwa untuk meninjau kembali Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1988 tentang Sistem Pendidikan Nasional, beserta peraturan-peraturan yang menyertainya diperlukan Komite Reformasi Pendidikan (KRP) (Wawancara Tertulis dengan Hermana Somantrie, 10 Agustus 2010).

Berdasarkan latar belakang itulah, KRP ditugasi untuk (1) menyusun naskah akademik; (2) menyusun buram RUU Sisdiknas; dan (3) menyusun buram Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) sebagai pelaksanaan UU Sisdiknas.

Yahya Muhaimin (wawancara 19 Mei 2010) sebagai Menteri Pendidikan Nasional ketika itu berpendirian bahwa ada masalah pokok yang dihadapi dunia

pendidikan nasional Indonesia, yang sumbernya antara lain dari Undang Undang Sisdiknas 1989. Undang-undang ini lahir dalam konteks jamannya yang sentralistik dan otoriter, serta tidak disiapkan untuk mengatasi masalah-masalah globalisasi perkembangan teknologi informasi di penghujung abad ke-20. Untuk itu dipandang perlu merubah undang-undang tersebut. Sayangnya suasana politik dalam Sidang Istimewa MPR Juli 2001 memaksa K.H. Abdurrahman Wahid berhenti dari jabatannya sebagai Presiden Keempat RI, di mana Yahya Muhaimin termasuk anggota kabinetnya. Namun digantikannya Yahya Muhaimin oleh Abdul Malik Fajar sebagai Menteri Pendidikan Nasional dalam Kabinet Gotong Royong bukan berarti upaya perubahan UU Sisdiknas 1989 terhenti. KRP yang ditugasi menyusun RUU Sisdiknas berhasil membuat draft RUU sebagai inisiatif pemerintah yang diajukan kepada DPR.

Hal paling menonjol dari perhatian masyarakat terhadap RUU Sisdiknas versi Pemerintah yang disusun oleh KRP ialah persoalan kata-kata *iman* dan *takwa* serta *akhlak mulia* yang sangat menonjol dibandingkan dengan kata *mencerdaskan*. Alasan pemerintah menonjolkan kata-kata tersebut ialah karena mengacu secara akademis dan yuridis kepada hasil amandemen Pasal 31 UUD 1945 pada Sidang Tahunan MPR Agustus 2002. Di pihak lain, DPR mengesahkan pengajuan usulan RUU Sisdiknas itu pada 27 Mei 2002 sebelum terjadi amandemen Pasal 31 UUD 1945.

Selain persoalan penggunaan kata-kata bercorak agamis (*iman*, *takwa*, *akhlak mulia*) yang mengundang reaksi publik, juga muncul persoalan hak anak didik dengan pendidikan agama bagi siswa yang berbeda agama dengan sekolah

husus agama di mana siswa belajar. Pasal 13 ayat 1 (a) versi Panitia Kerja RUU Sisdiknas 28 Maret 2003 dan 25 April 2003 memunculkan pro-kontra masyarakat. Rumusan pasal tersebut ialah bahwa *"setiap peserta didik pada satuan pendidikan berhak memperoleh pendidikan agama sesuai dengan agamanya, dan diajarkan oleh guru yang seagama* (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: xv).

Perhatian terhadap pendidikan kewarganegaraan dalam pembahasan RUU Sisdiknas baik versi DPR maupun versi Pemerintah tidak menonjol sama sekali. Pembahasan tentang pendidikan kewarganegaraan hanya dikaitkan dengan persoalan nomenklatur mata pelajaran sebagai isi kurikulum yang disebut dalam Daftar Inventaris Masalah (DIM) Nomer 243 bersama-sama mata pelajaran lainnya. Perhatian serius nampak pada persoalan hak siswa untuk mendapatkan pendidikan agama sesuai agama yang dianutnya. Hermana Somantrie sebagai salah satu anggota KRP menjelaskan bahwa semua aspek yang menyangkut pendidikan, termasuk Pendidikan Kewarganegaraan, telah menjadi topik yang dibahas oleh KRP. Hal ini diperkuat oleh pemikiran bahwa "Pendidikan Kewarganegaraan mempunyai posisi yang sangat penting dalam rangka transformasi nilai-nilai berbangsa dan bernegara untuk menuju masyarakat sipil (*civil society*)" (Wawancara Tertulis Hermana Somantrie, 10 Agustus 2010).

Sejumlah anggota DPR (H. M. Abduh Paddare dari Fraksi PPP, Agusman St. Basa dari Fraksi Partai Golkar, dan Heri Akhmadi dari FPDIP) dalam rapat ke-11 dan ke-12 Panitia Kerja DPR tanggal 24 Maret 2003, sebelumnya mempersoalkan standar nasional pendidikan sebagaimana disebut dalam DIM Nomor 233. DIM 233 menyebutkan bahwa "Standar nasional pendidikan

digunakan sebagai acuan bagi pengembangan kurikulum dan tenaga kependidikan, penyediaan sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan dan penilaian.”

Wakil pemerintah menyetujui rumusan yang diajukan sebelumnya oleh DPR tentang standar nasional pendidikan sehingga bahan ajar sudah termasuk dalam kurikulum (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: 2035). Persoalan siapa yang mengembangkan standar nasional pendidikan, pemerintah mengusulkan ada satu lembaga yang bertugas sebagai pengembang, pemantau dan pelapor terhadap pencapaian secara nasional standar tersebut. Menurut Pemerintah, badan standardisasi ini diharapkan menjadi *quality control* atas penyelenggaraan pendidikan di lingkup pendidikan formal maupun non formal (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: 2036).

Anggota DPR dari Fraksi PDU (K.H. Mucharor AM) dan Fraksi Partai Golkar (Agusman St. Basa) mempertanyakan alasan diperlukan badan standardisasi nasional pendidikan, padahal Departemen Pendidikan Nasional sudah bekerja dengan baik untuk menegakan mutu pendidikan nasional. Pemerintah beralasan bahwa selama ini desain kurikulum dan penilaian dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) sehingga ada dua pusat yaitu Pusat Kurikulum (Puskur) dan Pusat Pengujian (Pusjian) di bawah Balitbang. Ke depan pemerintah berharap agar kedua pusat di bawah Balitbang ini lebih independen meskipun di bawah Balitbang. Dengan demikian tentu Balitbang akan berfungsi sebagai badan pembuat standar nasional pendidikan (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: 2038). Alasan berikutnya, dalam era desentralisasi

penjaminan mutu tidak bisa menggunakan pola pengawasan yang lama. Dengan payung hukum ini, menurut Pemerintah, di tiap provinsi ada semacam lembaga penjamin mutu pendidikan (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: 2038-2039).

Perihal kurikulum sebagai salah satu penjabaran standar nasional pendidikan, Pasal 43 ayat (1) RUU Sisdiknas menyebutkan bahwa :

Kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat Pendidikan Agama dan Pendidikan Kewarganegaraan, Bahasa, Matematika, Ilmu Pengetahuan Alam, Ilmu Pengetahuan Sosial, Seni dan Budaya, Pendidikan Jasmani dan Olahraga dan Keterampilan atau Kejuruan dan Makanan (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: 2056).

Menurut Indra Djati Sidi, sebagai Direktur Jenderal (Dirjen) Pendidikan Dasar dan Menengah (Dikdasmen) yang mewakili pemerintah, banyaknya muatan mata pelajaran dalam kurikulum pendidikan nasional di Indonesia diakui sarat beban jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Pendidikan formal di Indonesia memuat hingga 1600 jam pelajaran karena banyaknya mata pelajaran yang disebut-sebut sebagai kerangka kurikulum sebagaimana terjadi dalam UU Sisdiknas tahun 1989 (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: 2060).

Untuk itulah, pemerintah cukup memberikan penjelasan substansi muatan kurikulum itu dengan melihat kompetensi apa yang harus dimuat dalam kurikulum, sehingga tidak setiap istilah seperti nasionalisme menjadi mata pelajaran Pendidikan Nasionalisme. Ciri yang ada dalam RUU yang dibahas itu ialah bahwa kurikulum untuk setiap satuan pendidikan tidak berdasar subjek atau materi tetapi menekankan kepada kompetensi (Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008: 2061). Pendapat ini nampak sejalan dengan perkembangan pemikiran pada awal gerakan reformasi yang menginginkan Pancasila didudukkan sebagai dasar negara,

sehingga tidak perlu dibuat mata pelajaran tersendiri dengan nomenklatur Pendidikan Pancasila. Namun, nilai-nilai Pancasila tersebar ke dalam seluruh mata kajian, sehingga dalam RUU Sisdiknas tersebut tidak lagi dicantumkan usulan nama Pendidikan Pancasila dalam struktur kurikulum baik dalam rumusan versi DPR maupun Pemerintah.

Rapat tertutup Panitia Kerja RUU Sisdiknas DPR pada 25 April 2003 akhirnya menyepakati beberapa pembahasan pasal-pasal dalam rancangan undang-undang tersebut. Di antaranya yang berkaitan dengan penelitian ini ialah mengenai reformasi pendidikan kewarganegaraan sebagai bagian reformasi pendidikan nasional secara keseluruhan. Secara rinci keputusan itu diuraikan ke dalam tiga pasal penting tentang standar nasional pendidikan yang dikembangkan dalam bentuk kurikulum, sebagaimana disebut dalam Pasal 36, Pasal 37 dan Pasal 38 RUU Sisdiknas.

Pasal 37 ayat (1) RUU Sisdiknas menyebutkan bahwa Kurikulum pendidikan dasar dan menengah wajib memuat mata pelajaran pendidikan agama; pendidikan kewarganegaraan; bahasa; matematika; ilmu pengetahuan alam; ilmu pengetahuan sosial; seni dan budaya; pendidikan jasmani dan olahraga; keterampilan/kejuruan; dan muatan lokal. Pada bagian lain, untuk pendidikan tinggi kurikulum yang harus dimuat meliputi mata kajian pendidikan agama, pendidikan kewarganegaraan, dan bahasa.

5. Kebijakan Standar Nasional Pendidikan

Undang-undang RI No. 20 Tahun 2003 yang disetujui oleh DPR pada Rapat Paripurna Ke-35 Lanjutan tanggal 11 Juni 2003, membawa beberapa

perubahan penting terkait kebijakan pendidikan nasional. Di antara perubahan penting itu ialah filosofi membangun pendidikan nasional yang demokratis, desentralistik dan menyokong kemajuan keilmuan. Hal lain yang tak kalah penting ialah perihal standardisasi pendidikan secara nasional sebagaimana sekilas dikemukakan di atas. Kebijakan standardisasi nasional pendidikan inilah yang kemudian melahirkan sejumlah derivat perundangan seperti UU RI No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, serta Peraturan Pemerintah RI No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

Standar nasional pendidikan merupakan kriteria minimal tentang sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 UU RI No. 20 Tahun 2003). Standar nasional pendidikan ini terdiri atas standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala. Standar nasional pendidikan digunakan sebagai acuan pengembangan kurikulum, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan (Pasal 35 UU RI No. 20 Tahun 2003).

Semangat reformasi pendidikan nasional sebagaimana dimuat dalam UU RI No. 20 Tahun 2003 telah mendorong Departemen Pendidikan Nasional menggulirkan sejumlah dokumen kebijakan pendidikan nasional yang juga berpengaruh terhadap kebijakan reformasi pendidikan kewarganegaraan pula. Dokumen kebijakan yang terkait dengan reformasi pendidikan tersebar mulai dari aspek teknis hingga aspek substansial.

Dalam Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional 2005-2009

dipaparkan bahwa visi pendidikan nasional sebagai berikut:

Terwujudnya sistem pendidikan sebagai pranata sosial yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab tantangan zaman yang selalu berubah. (Depdiknas RI, 2007:10).

Visi pendidikan nasional tersebut merupakan pengambilalihan rumusan dari visi pendidikan nasional dalam Peraturan Pemerintah RI No. 19 Tahun 2005. Dalam Renstra itu ditegaskan perlunya mewujudkan masyarakat madani melalui pendidikan nasional. Masyarakat madani yang hendak dicapai dalam renstra tersebut merupakan puncak dari pembentukan masyarakat maju oleh proses transformasi struktural. Indikator masyarakat madani menurut Renstra tersebut ialah: masyarakat demokratis, taat, hormat, dan tunduk pada hukum dan perundang-undangan, melestarikan keseimbangan lingkungan, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia (Depdiknas RI, 2007: 11).

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa jati diri masyarakat kewargaan dalam gerakan reformasi secara nasional menemukan momentum penting untuk diwujudkan dalam sistem politik Indonesia yang demokratis. Meskipun masih bersifat normatif dan abstrak, karakter masyarakat kewargaan Indonesia yang berbasiskan nilai-nilai religius, seperti dalam tipe ideal masyarakat Madinah (masyarakat madani), menunjukkan kekhasan yang berbeda dengan tipologi masyarakat kewargaan yang dibangun dalam tradisi dan filsafat politik Barat yang cenderung dianggap sekular.

Idealitas pembentukan masyarakat kewargaan yang demokratis dan beradab berdasarkan Pancasila sebagai dasar negara dalam sistem politik

demokratis pasca Orde Baru, telah mewarnai sejumlah putusan-putusan politik yang bertalian erat dengan kehendak politik untuk memperbaiki sistem pendidikan nasional. Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan masyarakat kewargaan yang berjati diri ke-Indonesia-an memiliki arti penting dalam arena pendidikan nasional.

Pembaharuan pendidikan nasional pada awal era reformasi di Indonesia memperkuat argumentasi bahwa ranah politik selalu berpengaruh kuat terhadap setiap pembuatan kebijakan pendidikan itu sendiri. Pertarungan kekuatan politik dalam lembaga-lembaga politik untuk mempengaruhi perubahan sistem pendidikan nasional pasca Orde Baru menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan akan selalu bersentuhan dan bergantung kepada kemauan politik baik di parlemen maupun lembaga eksekutif.

6. Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan

Untuk memperoleh gambaran yang jelas kaitan antara tuntutan reformasi pendidikan kewarganegaraan dengan kondisi sebelumnya, maka paparan bagian ini akan memperlihatkan kebijakan pendidikan kewarganegaraan selama era Orde Baru dan sebelumnya. Pembahasan berikutnya akan diajukan perkembangan penyusunan kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan setelah era reformasi, terutama sebelum dan setelah BSNP lahir sebagai pembuat kebijakan standar isi dan standar kompetensi lulusan suatu mata pelajaran.

a. Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Era Orde Baru

Adagium “Ganti Menteri, Ganti Kurikulum” dalam dunia pendidikan di Indonesia, agaknya kurang tepat diarahkan terhadap bidang kajian pendidikan

kewarganegaraan selama era Orde Baru. Jika dicermati dalam kebijakan nasional di bidang pendidikan, penekanan “pendidikan kewarganegaraan” model Orde Baru diperkuat dalam dokumen politik yang dikenal sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara sebagai produk ketetapan 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 – yakni GBHN terakhir produk MPR rezim Orde Baru.

Besarnya kepentingan rezim 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 satu-satunya mata pelajaran yang harus bertanggung jawab terhadap pembentukan karakter warga negara, khususnya kepada generasi muda.

Dalam kasus rezim Orde Baru di Indonesia, pembentukan karakter warga negara secara eksplisit dimuat dalam produk politik tertinggi lembaga negara, MPR, berupa GBHN. Dokumen politik ini pada gilirannya diterjemahkan ke

dalam produk kebijakan operasional bidang pendidikan oleh kementerian pendidikan dalam setiap Kabinet Pembangunan di bawah Presiden Soeharto.

Secara formal, Pasal 39 UU RI No. 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional ketika itu mendeskripsikan pendidikan kewarganegaraan sebagai "...usaha untuk membekali peserta didik dengan pengetahuan dan kemampuan dasar yang berkenaan dengan hubungan antara warga negara dengan negara serta pendidikan pendahuluan bela negara agar menjadi warga negara yang dapat diandalkan oleh bangsa dan negara." Implikasi pesan pasal ini dalam Kurikulum 1994 untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah ialah dengan memberlakukan mata pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn).

Peran negara menafsirkan ideologi nasional melalui arena pendidikan tidak hanya dilakukan rezim Orde Baru. Sebelumnya, di tahun 1959/1960an ketika gegap gempita Demokrasi Terpimpin begitu kuat di panggung politik ketika itu, telah diperkenalkan mata pelajaran *Civics* dalam dunia pendidikan Indonesia. Hal ini ditandai dengan adanya satu buku terbitan Departemen Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan (PP & K) yang berjudul "*Civics, Masyarakat dan Manusia Indonesia Baru*," karangan Mr. Soepardo, dan kawan-kawan. Materi buku itu berisi tentang Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia; Pancasila; UUD 1945; Demokrasi dan Ekonomi Terpimpin; Konferensi Asia-Afrika, Hak dan Kewajiban Warga Negara, Manifesto Politik; Laksana Malaikat; dan lampiran-lampiran Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Pidato Lahirnya Pancasila, Panca Wardana, dan *Declaration of Human Rights*; serta pidato-pidato lainnya

dari Presiden Sukarno dalam “Tujuh Bahan Pokok Indoktrinasi” (Tubapi) dan UDHR dan kebijakan *Panca Wardhana* dari Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan Prijono. (Jakarta: Balai Pustaka, 1962, cet.2). Buku “Civics” dan Tubapi tersebut kemudian menjadi sumber utama mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan di sekolah-sekolah, dengan corak indoktrinatif yang sangat dominan.

Pada bagian lain, buku *Civics, Manusia dan Masyarakat Baru Indonesia* tersebut memuat penjelasan idealitas masyarakat yang dibentuk, yakni *Masyarakat Baru: Masyarakat Sosialis Indonesia* di dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Buku ini lahir sesuai konteks kebutuhan politik pada jamannya yang mengusung secara besar-besaran gagasan-gagasan Presiden Sukarno sebagai Pemimpin Besar Revolusi Indonesia.

Pendidikan kewarganegaraan pada masa Pemerintahan Sukarno, berkembang dengan nomenklatur mata pelajaran: *Kewarganegaraan* (1957), dan *Civics* (1961). Mata pelajaran *Kewarganegaraan* (1957) membahas cara memperoleh dan kehilangan kewarganegaraan, sedangkan *Civics* (1961) lebih banyak membahas sejarah kebangkitan nasional, UUD 1945, pidato-pidato politik kenegaraan, terutama untuk “nation and character building” bangsa Indonesia seperti pelajaran *Civics* di Amerika Serikat pada tahun-tahun setelah Deklarasi Kemerdekaan Amerika.

Perkembangan berikutnya, mata pelajaran “Civics” yang kemudian diganti menjadi “Kewargaan Negara” pada 1962, pada Kurikulum 1968 ditetapkan secara resmi menjadi “Pendidikan Kewargaan Negara.” Di dalam

kurikulum ini, penjabaran ideologi Pancasila sebagai pokok bahasan dianggap mengedepankan kajian tata negara dan sejarah perjuangan bangsa, sedangkan aspek moralnya belum nampak (Aman, *et.al*, 1982: 11). Kajian Pendidikan Kewargaan Negara untuk masing-masing jenjang berbeda-beda kekomplekannya. Untuk jenjang sekolah dasar Mata Pelajaran Pendidikan Kewargaan Negara meliputi program pembelajaran Sejarah Indonesia, Civics, dan Ilmu Bumi. Untuk jenjang SMP, Mata Pelajaran Pendidikan Kewargaan Negara meliputi program pembelajaran isinya Sejarah Kebangsaan (30%), Kejadian setelah Indonesia merdeka (30%), dan UUD 1945 (40%). Untuk jenjang SMA, Mata Pelajaran Pendidikan Kewargaan Negara meliputi program pembelajaran sebagian besar terdiri atas UUD 1945 (Somantri, 2001: 284-285).

Penanaman nilai-nilai moral yang cenderung hegemonik dari negara yang melalui proses pendidikan pada era Orde Baru mulai menampakkan kekuatannya ketika secara formal Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1973 menyebut perlunya: “Kurikulum di semua tingkat pendidikan ...berisikan Pendidikan Moral Pancasila.” Meskipun sebutan “Moral Pancasila” dilekatkan untuk pendidikan kewarganegaran di jenjang pendidikan dasar dan menengah, namun materi-materi dalam masing-masing pokok bahasan, nampak bernuansa Civics seperti dalam Kurikulum 1968. Hal ini tampak dari susunan materi PMP yang dikembangkan dengan pendekatan tujuan dalam Kurikulum 1975. Sebagai gambaran penjabaran materi PMP dalam butir-butir pokok bahasan pada Kurikulum 1975 memperlihatkan bahwa materi Civics selain berupa *Sejarah Kebangsaan, Kejadian setelah Indonesia merdeka, dan UUD 1945*, secara

eksplisit memasukan nilai-nilai dari masing-masing sila Pancasila dan pesan-pesan pentingnya pembangunan (seperti Rencana Pembangunan Lima Tahun dan GBHN) bagi bangsa Indonesia.

Tabel 4.2. Formulasi Pendidikan Pancasila dalam GBHN Era Orde Baru

GBHN	Tujuan Pendidikan Nasional	Formulasi Pendidikan Pancasila
1973 (Tap MPR RI No. V/ MPR/ 1973)	... untuk membentuk manusia-manusia pembangunan yang ber-Pancasila dan untuk membentuk Manusia Indonesia yang sehat jasmani dan rohaninya, memiliki pengetahuan dan ketrampilan, dapat mengembangkan kreativitas dan tanggung jawab, dapat menyuburkan sikap demokrasi dan penuh tenggang rasa, dapat mengembangkan kecerdasan yang tinggi dan disertai budi pekerti yang luhur, mencintai Bangsanya dan mencintai sesama manusia sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Undang-undang Dasar 1945.	... kurikulum di semua tingkat pendidikan mulai dari Taman Kanak-kanak sampai Perguruan Tinggi, baik negeri maupun swasta harus berisikan Pendidikan Moral Pancasila dan unsur-unsur yang cukup untuk meneruskan Jiwa dan Nilai-nilai 1945 kepada Generasi Muda.
1978 (Tap MPR RI No. IV/MPR/ 1978)	... untuk meningkatkan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kecerdasan, keterampilan, mempertinggi budi pekerti, memperkuat kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggung jawab atas pembangunan bangsa.	Pendidikan Pancasila termasuk Pendidikan Moral Pancasila dan unsur-unsur yang dapat meneruskan dan mengembangkan jiwa dan nilai-nilai 1945 kepada generasi muda dimasukkan ke dalam kurikulum di sekolah-sekolah, mulai dari Taman Kanak-kanak sampai universitas, baik negeri maupun swasta.
1983 (Tap MPR RI No. II/MPR/ 1983)	... untuk meningkatkan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, kecerdasan dan keterampilan, mempertinggi budi pekerti, memperkuat kepribadian dan mempertebal semangat kebangsaan dan cinta tanah air, agar dapat menumbuhkan manusia-manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggung jawab atas pembangunan bangsa.	Pendidikan Pancasila termasuk pendidikan pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) , Pendidikan Moral Pancasila dan unsur-unsur yang dapat meneruskan dan mengembangkan jiwa, semangat dan nilai-nilai 1945 kepada generasi muda harus makin ditingkatkan dalam kurikulum sekolah-sekolah dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta, dan di lingkungan masyarakat.
1988 (Tap MPR RI No. II/MPR/ 1988)	... untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia, yaitu manusia yang beriman dan bertakwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerti luhur, berkepribadian, berdisiplin, bekerja keras, tangguh, bertanggung jawab, mandiri, cerdas dan terampil serta sehat jasmani dan rohani. ... menumbuhkan dan memperdalam rasa cinta pada Tanah Air, mempertebal semangat kebangsaan dan rasa kesetiakawanan sosial. ... menumbuhkan rasa percaya pada diri sendiri serta sikap dan perilaku yang inovatif dan kreatif. ... mewujudkan manusia-manusia pembangunan yang dapat membangun dirinya sendiri serta bersama-sama bertanggung jawab atas pembangunan bangsa.	Pendidikan Pancasila termasuk pendidikan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) , Pendidikan Moral Pancasila , pendidikan sejarah perjuangan bangsa serta unsur-unsur yang dapat meneruskan dan mengembangkan jiwa, semangat dan nilai-nilai 1945 kepada generasi muda, dilanjutkan dan makin ditingkatkan di semua jenis dan jenjang pendidikan mulai dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta.
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, berdisiplin, beretos kerja, professional, bertanggung jawab, dan produktif serta sehat jasmani dan rohani. ... menumbuhkan jiwa patriotik dan mempertebal rasa cinta tanah air, meningkatkan semangat kebangsaan dan rasa kesetiakawanan social serta kesadaran pada sejarah bangsa dan sikap menghargai jasa para pahlawan, serta berorientasi ke masa depan. ... menumbuhkan 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 meneruskan dan mengembangkan jiwa, semangat dan nilai kejuangan, khususnya nilai 1945, dilanjutkan dan ditingkatkan di semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan termasuk prasekolah.
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, berdisiplin, beretos kerja, professional, bertanggung jawab, dan produktif serta sehat jasmani dan rohani. ... menumbuhkan jiwa patriotik dan mempertebal rasa cinta tanah air, meningkatkan semangat kebangsaan dan rasa kesetiakawanan sosial serta kesadaran pada sejarah bangsa dan sikap menghargai jasa para pahlawan, serta berorientasi ke masa depan. ... menumbuhkan 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 agama , dan 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 peneliti.)

Tidak keliru apabila dikatakan bahwa terdapat hubungan penting antara pendidikan dengan kurikulum dan masyarakat yang melatarinya, sebagaimana diungkap Cogan (1998:5). Hal ini menempa pula dalam pendidikan kewarganegaraan di Indonesia, khususnya selama Orde Baru. Tabel 4.2. menunjukkan bahwa sepanjang politik pendidikan rezim Orde Baru, arti penting pendidikan kewarganegaraan dalam berbagai nomenklatur untuk berbagai jenjang pendidikan formal selalu ditekankan dalam produk politik MPR bernama GBHN. Pencapaian tujuan pendidikan nasional dalam setiap lima tahunan di GBHN paralel dengan tujuan Pendidikan Pancasila yang mencerminkan upaya pembentukan warga negara yang baik, yakni warga negara Pancasila.

Sejak GBHN 1973 hingga terakhir GBHN 1998 pada era Orde Baru, bagaimana penjelasan pendidikan untuk membentuk karakter warga negara yang baik dibebankan kepada sejumlah nama mata pelajaran, di samping pendidikan kewarganegaraan dalam formulasi Pendidikan Pancasila. Meskipun terdapat ragam derivasi dari Pendidikan Pancasila dalam nama-nama mata pelajaran seperti *Pendidikan Moral Pancasila*, *Pendidikan Sejarah Perjuangan Bangsa*, *Pendidikan Pendahuluan Bela Negara*, *Pendidikan Kewarganegaraan*, dan *Pendidikan P4*, pada akhirnya bermuara kepada model pendidikan yang bersifat *top-down*. Artinya kategori warga negara yang baik merupakan kategorisasi negara terhadap warga negara berdasarkan tafsir negara mengenai apa yang baik dan buruk sebagai warga negara, bukan sebaliknya warga negara yang menentukan kategorinya sendiri. Warga negara seolah-olah tidak berwenang

membuat pengertiannya sendiri sebagai anggota dari sebuah sistem kehidupan politik bernama negara.

Dari penelusuran terhadap proses penyusunan Ketetapan MPR tentang P4 tersebut, peneliti belum berhasil melacak argumentasi baik dari pemerintah maupun MPR sendiri tentang penjabaran P4 menjadi 36 butir nilai Pancasila. Hanya saja ada satu pandangan dari Fraksi Utusan Daerah (FUD) MPR, yang ditemukan peneliti dalam Darmodihardjo (1980: 109-115), tentang pentingnya P4. Ada empat alasan pentingnya P4 menurut FUD, yaitu alasan filosofis, historis, yuridis-konstitusional, dan pedagogis-psikologis. Dari keempat alasan tersebut, alasan pedagogis-psikologis menjadikan P4 relevan untuk dijadikan materi pembelajaran PMP di sekolah.

Selama periode Orde Baru, pendidikan sebagai instrumen pembentukan karakter warga negara menampilkan wujudnya dalam standardisasi karakter warga negara. Standardisasi itu mencerminkan *civic virtues* (kebaikan-kebaikan warga negara) yang disajikan dalam mata pelajaran PMP dan PPKn dengan memasukan materi pembelajaran Pancasila yang dijabarkan dari butir-butir P4. *Civic virtues* itu masing-masing dijabarkan dari nilai-nilai moral Pancasila menjadi 36 butir pengamalan. P4 inilah yang kemudian menjadi keharusan pedoman atau arah petunjuk tingkah laku setiap warga negara, sebagaimana disusun dalam Tabel 4.3.

Meskipun Pasal 1 Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 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 “kata sakti” dalam segenap kesempatan pejabat dari tingkat pusat hingga lokal dalam forum-forum formal maupun non formal.

Tabel 4.3. Penjabaran Pancasila menurut P4 sebagai *Civic Virtues*

Sila-sila Pancasila	Butir-butir Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila
Ketuhanan Yang Maha Esa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Percaya dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa sesuai dengan agama dan kepercayaannya masing-masing menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab 2. Hormat menghormati dan bekerjasama antara pemeluk agama dan penganut-penganut kepercayaan yang berbeda-beda, sehingga terbina kerukunan hidup 3. Saling menghormati kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaannya 4. Tidak memaksakan suatu agama dan kepercayaan kepada orang lain.
Kemanusiaan yang adil dan beradab	<ol style="list-style-type: none"> 5. Mengakui persamaan derajat, persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia 6. Saling mencintai sesama manusia 7. Mengembangkan sikap tenggang rasa 8. Tidak semena-mena terhadap orang lain 9. Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan 10. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan 11. Berani membela kebenaran dan keadilan 12. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain
Persatuan Indonesia	<ol style="list-style-type: none"> 13. Menempatkan persatuan, kesatuan, kepentingan dan keselamatan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi atau golongan 14. Rela berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara 15. Cinta Tanah Air dan Bangsa 16. Bangga sebagai Bangsa Indonesia dan ber-Tanah Air Indonesia 17. Memajukan pergaulan demi persatuan dan kesatuan bangsa yang ber-Bhinneka Tunggal Ika
Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan	<ol style="list-style-type: none"> 18. Mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat 19. Tidak memaksakan kehendak kepada orang lain 20. Mengutamakan musyawarah dalam mengambil keputusan untuk kepentingan bersama 21. Musyawarah untuk mencapai mufakat diliputi oleh semangat kekeluargaan 22. Dengan itikad baik dan rasa tanggung jawab menerima dan melaksanakan hasil keputusan musyawarah. 23. Menghayati arti musyawarah yang dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati nurani yang luhur. 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
Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia	<ol style="list-style-type: none"> 25. Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan kegotong-royongan 26. Bersikap adil 27. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban 28. Menghormati hak-hak orang lain 29. Suka memberi pertolongan kepada orang lain 30. Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain 31. Tidak bersikap boros 32. Tidak bergaya hidup mewah 33. Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum 34. Suka bekerja keras 35. Menghargai hasil karya orang lain 36. Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial

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

Tabel 4.4. Tujuan Kurikuler PMP Kurikulum 1975 untuk SD, SMP dan SMA sebelum Lahir Ketetapan MPR No. II/MPR/1978

SD	SMP	SMA
1. Murid mengerti arti ke-Tuhanan Yang Maha Esa	1.1. Siswa menyadari adanya bermacam-macam agama, dan saling menghargai antara para pemeluknya	1.1 Siswa memahami Tuhan Yang Maha Esa adalah sebab pertama (<i>causa prima</i>), sebagai asal dari segala kehidupan yang mengajarkan persamaan, keadilan, kasih sayang dan kehidupan yang pertama.
2. Murid mengerti prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam Pasal UUD '45	1.2. Siswa memahami dan mengamalkan akan ajaran ke-Tuhanan Yang Maha Esa	1.2 Siswa memahami prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam pasal 29 UUD '45.
3. Murid dapat mengerti prinsip dasar hak-hak asasi manusia, serta tanggung jawab yang terjalin dengan hak-hak tersebut.	2.1 Siswa mengetahui, memahami dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warga negara	2.1 Siswa menghargai antara sesama manusia dan memiliki sikap saling menghormati dalam pergaulan antar bangsa.
4. Murid mengerti prinsip-prinsip dasar yang terkandung dalam alinea pertama Pembukaan UUD '45	2.2 Siswa mengetahui, memahami dan menghayati prinsip-prinsip demokrasi dalam kehidupan sehari-hari	2.2 Siswa memahami prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia.
5. Murid mengerti arti kesatuan bangsa dan negara Indonesia	3.1 Siswa mengetahui perkembangan sejarah nasional Indonesia	2.3 Siswa mengetahui dan memahami serta dapat melaksanakan kewajiban dan hak yang harus dilakukan dalam kehidupan bermasyarakat.
6. Murid mengetahui, mengenal kebudayaan daerah dalam rangka mengembangkan rasa Bhinneka Tunggal Ika	3.2 Siswa menunjukkan sikap dan tindakan yang mendukung kesatuan nasional	3.3 Siswa mengetahui dan memahami pentingnya arti kesatuan dan persatuan nasional.
7. Murid mengetahui tentang hak dan kewajiban dalam lingkungan keluarga, sekolah, dan masyarakat	3.3 Siswa mengerti, mentaati dan melaksanakan peraturan untuk memajukan kehidupan masyarakat	3.1 Siswa mengerti sistem pertahanan dan keamanan nasional
8. Murid mengetahui dan mampu melaksanakan prinsip-prinsip demokrasi dalam kehidupan pribadi, keluarga, sekolah, dan masyarakat.	3.4 Siswa mengetahui dan menyadari arti kesatuan nasional Indonesia demi kesejahteraan masyarakat	3.3 Siswa mengerti ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan untuk memajukan masyarakat dan keamanan nasional dan ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan.
9. Murid mengerti dan mampu menggunakan dasar-dasar hak kewarganegaraannya	3.5 Siswa mentaati peraturan-peraturan untuk memelihara dan meningkatkan keamanan masyarakat	3.4 Siswa mengetahui dan menyadari arti kesatuan nasional Indonesia demi kesejahteraan masyarakat
10. Murid memahami bentuk dan dasar negara RI, sehingga murid mampu berpartisipasi sebagai warga negara	3.6 Siswa mengetahui dan menyadari pentingnya arti persatuan dan kesatuan nasional Indonesia, sehingga mampu mengamalkannya dalam kehidupan sehari-hari	3.5 Siswa memahami dan menyadari prinsip-prinsip demokrasi Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, supaya mampu untuk melaksanakan dalam kehidupan sehari-hari.
11. Murid mengetahui dan mempraktekan prinsip keadilan sosial dan kehidupan pribadi, keluarga, sekolah dan masyarakat	3.7 Siswa memahami dan menyadari pentingnya disiplin bagi ketertiban masyarakat.	3.6 Siswa mengetahui dan mengerti sistem pemerintahan demokrasi Pancasila.
	4.1 Siswa memahami dan menghayati Pancasila dan UUD '45.	3.7 Siswa memahami dan menyadari pentingnya disiplin bagi ketertiban masyarakat.
	4.2 Siswa memahami dan prinsip-prinsip kehidupan demokrasi	4.1 Siswa memahami dan menghayati Pancasila dan UUD '45.
	4.3 Siswa mampu menggunakan prinsip-prinsip demokrasi Pancasila dalam kehidupan pribadi, keluarga, sekolah dan masyarakat sekitarnya.	4.2 Siswa memahami dan prinsip-prinsip kehidupan demokrasi
	5.1 Siswa mengetahui bahwa GBHN adalah merupakan landasan pembangunan Indonesia.	4.3 Siswa mampu menggunakan prinsip-prinsip demokrasi Pancasila dalam kehidupan pribadi, keluarga, sekolah dan masyarakat sekitarnya.
		5.1 Siswa memahami dasar dan tujuan kehidupan sosial ekonomi Indonesia dan berusaha berpartisipasi untuk keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat.
		5.2 Siswa berusaha melaksanakan prinsip keadilan sosial.
		5.3 Siswa berusaha melaksanakan prinsip keadilan sosial

Sumber: diringkaskan dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1976a: 3-11; 1976b: 2-7; 1978:2-5.

Deskripsi materi kajian PMP dalam Tabel 4.4. menunjukkan satu bentuk pendidikan kewarganegaraan dalam Kurikulum 1975 dengan menggunakan pendekatan tujuan. Perihal PMP ini perlu dibedakan antara materi kajian sebelum dan sesudah P4 ditetapkan sebagai dokumen politik MPR 1978. Penggambaran materi-materi PMP untuk jenjang SD, SMP dan SMA dalam Tabel 4.4. itu masih memiliki nuansa seperti mata pelajaran Pendidikan Kewargaan Negara 1968. Perbedaan kecil hanya pada penambahan kajian tentang pembangunan nasional dan GBHN pada PMP Kurikulum 1975.

Pada bagian lain, P4 yang ditetapkan oleh MPR dalam Sidang Umum 1978 semula ditujukan sebagai materi penataran untuk para pegawai negeri sipil (PNS), di samping materi UUD 1945 dan GBHN. Namun, kepentingan politik rezim ketika itu akhirnya diperluas cakupannya kepada masyarakat secara luas. Pada akhirnya, Kurikulum PMP tahun 1975 pun tidak luput dari beban misi P4. Oleh pembuat kebijakan pendidikan dasar dan menengah ketika itu (Dirjen Pendidikan Dasar dan Menengah), di bawah Darji Darmodiharjo (1982: 8), dikatakan bahwa materi penataran P4 untuk PNS “pada hakekatnya adalah sama dengan materi pendidikan moral Pancasila untuk para siswa karena para pegawai negeri adalah sama-sama warga negara Republik Indonesia.” Logika yang dibangun dari rejimentasi politik pendidikan ketika itu melalui PMP ialah bahwa akan timbul ancaman yang berbahaya jika materi untuk kedua kelompok itu berbeda (Darmodiharjo, 1982:8). Konsekuensi dari logika kebijakan semacam itu ialah bahwa PMP sama dengan penataran P4. Perbedaannya, PMP adalah “Penataran P4” untuk peserta jenjang pendidikan formal, sedangkan penataran P4

itu sendiri untuk masyarakat luas termasuk PNS. Perkembangan berikutnya, materi PMP disesuaikan dengan Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1978 tentang P4 tersebut.

Materi PMP setelah penetapan P4 secara ekstensif dijabarkan melalui kebijakan buku paket. Pada akhir 1970-an ini pula, program buku paket untuk seluruh mata pelajaran, dirasakan pula bagi mata pelajaran PMP (Yeom, *et.al*, 2002: 56). Buku paket PMP sebagai buku teks wajib di tingkat SD hingga SMA dalam prakteknya menggeser topik-topik Kurikulum PMP dalam Buku II-B sedemikian rupa disesuaikan dengan topik-topik butir-butir nilai Pancasila dalam P4. Susunan materi PMP Kurikulum 1975 setelah penetapan P4 di dalam buku paket PMP menjabarkan butir-butir nilai moral Pancasila dalam P4 untuk masing-masing tingkatan mulai SD, SMP hingga SMA, sebagai judul setiap pokok bahasan.

Materi P4 dalam kajian pendidikan kewarganegaraan pada mata pelajaran PMP makin dikokohkan dalam Mata Pelajaran PMP Kurikulum 1984. Uraian pokok-pokok bahasan sebagai materi PMP dijabarkan menurut urutan sila-sila Pancasila, sebagaimana penjabaran P4 terhadap tafsir pengamalan Pancasila. Meskipun aspek afektif menjadi titik berat dalam PMP Kurikulum 1984, namun materi yang dibahas lebih banyak memuat aspek pengetahuan (kognitif) ketika mengkaji pokok bahasan seperti hak azasi manusia, azas dan makna keadilan, UUD 1945, lembaga-lembaga negara, badan peradilan, kemerdekaan Indonesia, kerjasama internasional, dan kajian terhadap Pancasila itu sendiri.

Tabel 4.5. Fungsi, Tujuan dan Ruang Lingkup Materi PPKn Kurikulum 1994

Jenjang	Fungsi	Tujuan	Ruang lingkup materi
SD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melestarikan dan mengembangkan nilai moral Pancasila dalam kehidupan sehari-hari 2. Mengembangkan dan membina siswa yang sadar akan hak dan kewajibannya, taat pada peraturan yang berlaku, serta berbudi pekerti luhur. 3. Membina siswa agar memahami dan menyadari hubungan antar sesama anggota keluarga, sekolah dan masyarakat, serta dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. 	<p>Mengembangkan pengetahuan dan kemampuan memahami dan menghayati nilai-nilai Pancasila dalam rangka pembentukan sikap dan perilaku sebagai pribadi, anggota masyarakat dan warganegara yang bertanggungjawab serta memberi bekal kemampuan untuk mengikuti pendidikan di jenjang pendidikan menengah.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nilai, moral dan norma serta nilai-nilai spiritual bangsa Indonesia dan perilaku yang diharapkan terwujud dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagaimana dimaksud dalam Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila. 2. Kehidupan ideologi politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam wadah kesatuan negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
SMP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melestarikan dan mengembangkan nilai moral Pancasila secara dinamis dan terbuka, yaitu nilai moral Pancasila yang dikembangkan itu mampu menjawab tantangan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, tanpa kehilangan jatidiri sebagai bangsa Indonesia, yang merdeka, bersatu dan berdaulat. 2. Mengembangkan dan membina siswa menuju Manusia Indonesia seutuhnya yang sadar politik, hukum dan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia berlandaskan Pancasila. 3. Membina pemahaman dan kesadaran terhadap hubungan antara warga negara dengan sesama warga negara dan pendidikan pendahuluan bela negara agar mengetahui dan mampu melaksanakan dengan baik hak dan kewajibannya sebagai warga negara. 4. Membekali siswa dengan sikap dan perilaku yang berdasarkan nilai-nilai moral Pancasila dan UUD 1945 dalam kehidupan sehari-hari. 	<p>Mengembangkan pengetahuan dan kemampuan memahami dan menghayati nilai-nilai Pancasila dalam rangka pembentukan sikap dan perilaku sebagai pribadi, anggota masyarakat dan warganegara yang bertanggungjawab serta memberi bekal kemampuan untuk mengikuti pendidikan di jenjang pendidikan menengah.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nilai, moral dan norma serta nilai-nilai spiritual bangsa Indonesia dan perilaku yang diharapkan terwujud dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagaimana dimaksud dalam Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila. 2. Kehidupan ideologi politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam wadah kesatuan negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
SMA	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengembangkan dan melestarikan nilai moral Pancasila secara dinamis dan terbuka. Dinamis dan terbuka dalam arti bahwa nilai dan moral yang dikembangkan mampu menjawab tantangan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat, tanpa kehilangan jatidiri sebagai bangsa Indonesia, yang merdeka, bersatu dan berdaulat. 2. Mengembangkan dan membina siswa menuju Manusia Indonesia seutuhnya yang sadar politik, hukum dan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia berlandaskan Pancasila. 3. Membina pemahaman dan kesadaran terhadap hubungan antara warga negara dengan dengan negara, antara warga negara dengan sesama warga negara dan pendidikan pendahuluan bela negara agar mengetahui dan mampu melaksanakan dengan baik hak dan kewajibannya sebagai warga negara. 	<p>Meningkatkan pengetahuan dan mengembangkan kemampuan memahami, menghayati dan meyakini nilai-nilai Pancasila sebagai pedoman berperilaku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sehingga menjadi warganegara yang bertanggungjawab dan diandalkan serta memberi bekal kemampuan untuk belajar lebih lanjut.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nilai, moral dan norma serta perilaku yang diharapkan terwujud dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagaimana dimaksud dalam Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila. 2. Kehidupan ideologi politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam wadah kesatuan negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Sumber diadaptasikan dari Kepmendikbud No. 060/U/1993 dan Kepmendikbud No. 061/U/1993 tanggal 25 Februari 1993. Huruf tebal oleh peneliti.

Suasana kajian moral Pancasila yang tidak lain merupakan bentuk “penataran secara terbatas” materi P4 untuk jenjang pendidikan formal, makin diperjelas dengan kehadiran Mata Pelajaran PPKn Kurikulum 1994. Dalam Kurikulum 1994 dijelaskan pengertian PPKn sebagai berikut.

PPKn adalah wahana untuk mengembangkan dan melestarikan nilai luhur dan moral yang berakar pada budaya bangsa Indonesia yang diharapkan dapat diwujudkan dalam kehidupan sehari-hari siswa, baik sebagai individu maupun sebagai anggota masyarakat, warga negara dan makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. (Kepmendikbud No. 060/U/1993 tanggal 25 Februari 1993 *Kurikulum Pendidikan Dasar, GBPP SD Mata Pelajaran PPKn*).

Sudah dipastikan bahwa “nilai luhur dan moral yang berakar pada budaya bangsa Indonesia” ialah nilai-nilai moral Pancasila. Persoalannya, nilai moral Pancasila yang mana? Dengan memperhatikan konteks politik ketika itu tentu saja nilai moral Pancasila tersebut adalah butir-butir nilai moral yang dimuat dalam P4.

Butir-butir nilai moral Pancasila terutama dalam mata pelajaran PPKn Kurikulum 1994 menggambarkan bagaimana program pendidikan P4 melalui jalur sekolah menemukan basis legitimasinya. Materi PPKn dominan nilai-nilai moral yang dijabarkan dari 36 butir nilai moral Pancasila dalam P4. Penyusunan uraian materi PPKn sangat sarat dengan muatan tafsir rezim politik tentang Pancasila. Keterlibatan BP7 dan Lembaga Ketahanan Nasional dalam penyusunan nilai-nilai moral Pancasila yang harus dimuat dalam Kurikulum PPKn menunjukkan betapa pendidikan kewarganegaraan dalam wujud PPKn memiliki arti strategis dalam pembentukan karakter warga negara yang Pancasila. Walaupun kelihatannya baik, dalam pengumpulan logika penetapan “nama” dari nama nilai-nilai tersebut cenderung seperti bermain-main dengan angka-angka

berapa banyak butir nilai itu harus disusun. Penuturan Lili Nurlaeli dari Puskur Balitbang menyatakan bahwa dari segi isi: “Kita bongkar lagi semuanya, yang...45 butir, kemudian kita jadi 88 butir. 88 itu ternyata masih belum memenuhi kemauan mereka, BP7. Akhirnya menjadi 188” (Wawancara 21 April 2009).

Profil PPKn dalam Kurikulum 1994 sebagai perluasan kajian P4 di sekolah dapat dicermati dari ruang lingkup materinya mulai dari SD hingga SMA yang mencakup ”Nilai, moral dan norma serta nilai-nilai spiritual bangsa Indonesia dan perilaku yang diharapkan terwujud dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagaimana dimaksud dalam Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila” (Kepmendikbud No. 060/U/1993 dan Kepmendikbud No. 061/U/1993 tanggal 25 Februari 1993). Tabel 4.5. menggambarkan secara ringkas bagaimana P4 menjadi “ruh” dan “mata air” PPKn sebagaimana dijelaskan dalam fungsi, tujuan dan materi (bahan ajar).

Butir-butir “mata air” nilai moral Pancasila dalam P4 kemudian dijabarkan secara rinci untuk masing-masing kelas. Tabel 4.6. dan 4.7. secara ringkas menggambarkan bagaimana struktur materi PPKn dalam Kurikulum 1994 memuat rincian penjabaran nilai-nilai Pancasila dari P4. Kedua tabel tersebut memperkuat tesis bahwa pendidikan kewarganegaraan dalam bentuk PPKn identik dengan pendidikan nilai atau pendidikan moral. Aspek-aspek pendidikan kewarganegaraan yang menonjolkan peran warga negara dalam sistem politiknya (negara) kelihatan tereduksi oleh dominannya penafsiran nilai moral yang dibuat negara, sebagaimana dimuat dalam P4 dan diperkuat oleh aparat negara (BP7).

Tabel 4.6. Materi PPKn Kurikulum 1994 untuk Satuan Pendidikan SD/MI

Catur Wulan	Kelas I	Kelas II	Kelas III	Kelas IV	Kelas V	Kelas VI
1	<ul style="list-style-type: none"> • Kerapihan • Kasih Sayang • Kebanggaan • Ketertiban • Tolong menolong 	<ul style="list-style-type: none"> • Keyakinan • Kasih sayang • Berterus terang • Kepuasan hati • Ketertiban 	<ul style="list-style-type: none"> • Keyakinan • Tenggang rasa • Rela berkorban • Ketertiban • Ketekunan 	<ul style="list-style-type: none"> • Keserasian • Tenggang rasa • Percaya diri • Kebebasan • Kedisiplinan 	<ul style="list-style-type: none"> • Ketaatan • Persamaan hak dan kewajiban • Keteguhan hati • Kebebasan • Tata krama 	<ul style="list-style-type: none"> • Keindahan • Lapang dada • Persatuan dan kesatuan • Kebijaksanaan • Ketekunan
2	<ul style="list-style-type: none"> • Kerukunan • Keberanian • Kebersihan/ kesehatan • Hidup hemat • Keadilan 	<ul style="list-style-type: none"> • Keimanan • Kesederhanaan • Rela berkorban • Kedisiplinan • Kekeluargaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerjasama • Persamaan derajat • Berterus terang • Musyawarah • Kekeluargaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Saling menghormati • Kemanusiaan • Kepuasan hati • Tanggung jawab • Kepentingan umum 	<ul style="list-style-type: none"> • Tenggang rasa • Percaya diri • Ketahanan • Ketertiban • Kerajinan 	<ul style="list-style-type: none"> • Keserasian • Tenggang rasa • Berjiwa besar • Pengendalian diri • Pengabdian
3	<ul style="list-style-type: none"> • Ketaatan • Belas kasih • Kesetiaan • Kepatuhan • Hormat menghormati 	<ul style="list-style-type: none"> • Menghargai • Kemurahan hati • Kerukunan • Kepatuhan • Gotong royong 	<ul style="list-style-type: none"> • Tenggang rasa • Keikhlasan • Kesetiakawanan • Pengabdian • Kecermatan 	<ul style="list-style-type: none"> • Keindahan • Keingintahuan • Kesiapsiagaan • Kejujuran • Ketekunan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kebersihan • Ketulusan • Kepahlawanan • Pengendalian diri • Tolong menolong 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerukunan • Kepedulian • Cinta Tanah Air • Tanggung jawab • Harga Menghargai

Sumber: diolah dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI (1999a: 5-10)

Tabel 4.7. Materi PPKn Kurikulum 1994 untuk Satuan Pendidikan SLTP/MTs dan SMU/MA

Catur Wulan	SLTP/MTs			SMU/MA		
	Kelas I	Kelas II	Kelas III	Kelas I	Kelas II	Kelas III
1	<ul style="list-style-type: none"> • Ketakwaan • Persamaan derajat • Cinta Tanah Air • Musyawarah • Bekerja keras 	<ul style="list-style-type: none"> • Keyakinan • Kesadaran • Persatuan dan Kesatuan • Musyawarah • Kesederhanaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Ketaatan • Kepedulian • Kesadaran • Kepatuhan • Keadilan 	<ul style="list-style-type: none"> • Toleransi • Menghargai • Cinta Tanah Air • Kebijaksanaan • Pengabdian 	<ul style="list-style-type: none"> • Ketakwaan • Keramah-tamahan • Kesatuan • Keikhlasan dan Kejujuran • Kedisiplinan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerukunan • Keadilan dan Kebenaran • Kebanggaan • Ketaatan • Keadilan
2	<ul style="list-style-type: none"> • Tenggang rasa • Kesadaran • Cinta Tanah Air • Musyawarah • Gotong royong 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerjasama • Kekerbatan • Kesetiaan • Tanggung jawab • Kesederhanaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerukunan • Persamaan derajat • Kedaulatan • Kesadaran • Kesanggupan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerukunan • Persamaan derajat • Patriotisme • Musyawarah • Kegotong Royongan 	<ul style="list-style-type: none"> • Saling menghormati • Keserasian • Kesetiaan • Tanggung Jawab • Kesederhanaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerukunan • Kecintaan • Kebulatan Tekad • Keikhlasan Partisipasi • Kerjasama
3	<ul style="list-style-type: none"> • Keyakinan • Persamaan derajat • Persatuan dan Kesatuan • Rela berkorban • Keadilan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kebersihan • Harga diri • Rela berkorban • Kedisiplinan • Pengendalian diri 	<ul style="list-style-type: none"> • Ketaatan • Kesadaran • Kesatuan • Pengaturan • Hormat menghormati 	<ul style="list-style-type: none"> • Keselarasan • Kasih Sayang • Kewaspadaan • Ketertiban • Kepentingan umum 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerjasama • Martabat dan Harga Diri • Kesatuan dan Persatuan • Demokrasi Pancasila • Kecermatan dan Hidup Hemat 	<ul style="list-style-type: none"> • Keyakinan • Tenggang rasa • Kesetiaan • Pengendalian diri • Tolong-menolong

Sumber: diolah dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI (1999b: 5-10; 1999c:5-7)

Tabel 4.6 dan 4.7. juga menggambarkan bagaimana PPKn untuk SD hingga SMA tersebut belum menunjukkan idealitas pendidikan kewarganegaraan yang

diharapkan. Inilah yang menjadi kritik sebagian besar praktisi dan pengamat pendidikan, karena dalam mata pelajaran PPKn Kurikulum 1994 (beserta Suplemen GBPP 1999) pendidikan kewarganegaraan nampak direduksi seperti mata pelajaran budi pekerti, jika dilihat dari topik-topik pokok bahasannya. Kecakapan kewargaan yang diperoleh dari penguasaan konsep keilmuan yang hendak dibangun dari PPKn sebagai pendidikan kewarganegaraan hampir dapat dikatakan tidak muncul, karena substansi materinya bertumpu pada tafsir ideologi negara, bukan kepada tafsir konsep ilmu. Tafsir ideologi negara lebih banyak menekankan kepatuhan warga negara terhadap kepentingan rezim, sedangkan tafsir konsep ilmu tentu saja akan mendasarkan pada proses kritis keilmuan yang bukan dimaksudkan untuk melayani kehendak kekuasaan. Sayangnya, tafsir pertama (tafsir ideologi kekuasaan rezim) yang menjadi pemenang.

Akibat dari model pendidikan kewarganegaraan yang menonjolkan kepentingan tafsir rezim ialah mata pelajaran PMP atau PPKn menjadi sangat tidak menarik, formalistik, proses pembelajaran tidak banyak melahirkan kemampuan siswa untuk berpikir kritis terhadap sistem politik pemerintahnya. Hal ini disebabkan karena (1) materi-materi yang diajarkan cenderung verbalistik atas nilai-nilai moral Pancasila sebagai *civic virtues* yang dijabarkan dari P4; dan (2) model pembelajarannya cenderung berbentuk hafalan/kognitif, seperti hafalan butir-butir tafsir Pancasila dalam P4. “Pengakuan” terhadap kesan bahwa mata pelajaran PPKn (juga PMP) merupakan mata pelajaran yang cenderung bersifat hafalan/kognitif antara lain dapat dilihat pada harapan atas penyempurnaan/penyesuaian GBPP PPKn 1994 untuk SD, SLTP dan SMA (SMU) (Departemen

Pendidikan dan Kebudayaan, 1999).

Kritik senada yang ditujukan kepada Mata Pelajaran PPKn (Kurikulum 1994) ialah bahwa mata pelajaran lebih banyak menimbulkan kejenuhan. Problem sesungguhnya yang dihadapi mata pelajaran PPKn lebih banyak karena kejenuhan terhadap materi yang diajarkan cenderung monoton, teoretik, kognitif, bahkan verbalistik (Zamroni, wawancara 5 Agustus 2009). Dalam praktek di lapangan tampak sekali di lapangan ada gejala keinginan untuk menolak pembelajaran PPKn yang semata-mata menampilkan nilai moral. Di sisi lain baik PMP maupun PPKn kehilangan akar akademisnya karena tidak ada teori-teori keilmuannya yang memadai sebagaimana akar keilmuan pendidikan kewarganegaraan ialah ilmu politik. Penelitian Wahab (1999: 49) terhadap guru-guru PPKn di Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Garut, Kabupaten dan Kota Bandung memperjelas kondisi tersebut. Para guru dalam penelitian tersebut umumnya berpendapat bahwa materi PPKn begitu padat atau luas dan kurang praktis dengan alokasi waktu yang terbatas. Selain itu, dominasi kajian P4 dalam PPKn menjadi pertanyaan besar para guru terhadap materi PPKn. Hal terburuk yang dialami dalam pembelajaran PPKn ialah bahwa para guru umumnya menggunakan metode ceramah dan tanya jawab dengan pemberian tugas. Penggunaan alat peraga sangat minim dan terbatas pada *talk* dan *chalk*. Akibatnya jelas, mata pelajaran PPKn direndahkan (Wahab, 1999: 51, 53), meskipun mengemban amanat pembentukan warga negara yang baik. Dari kajian terhadap mata pelajaran PPKn tersebut, menjadi jelas bahwa ada persoalan-persoalan yang bertalian dengan aspek materi (konten) yang dominan dengan muatan kepentingan

politik rezim. Di lapangan, kelemahan model dan metode pembelajaran PPKn oleh sebagian besar guru-guru menjadi faktor berikutnya yang menjadikan misi pendidikan kewarganegaraan untuk membentuk warga negara yang demokratis, partisipatif dan kritis masih jauh dari harapan.

b. Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Periode Transisi Pasca-1998

Keprihatinan terhadap kondisi pendidikan kewarganegaraan semasa Orde Baru telah melahirkan sejumlah inisiatif untuk melakukan pembaharuan. Di masa transisi setelah Ketetapan MPR tentang P4 dicabut, 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 beban materi pelajaran.

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 dinilai cenderung materialistis. Kebijakan pendidikan bersifat *government push*, dengan tradisi “petunjuk teknis” (Juknis) dan “petunjuk pelaksanaan” (juklak) yang dibuat pemerintah pusat. Kondisi tersebut pada gilirannya 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. Kondisi sarat beban pada kurikulum 1994 untuk pendidikan dasar dan menengah telah mendorong upaya pembaharuan pendidikan melalui perubahan kurikulum segera dilakukan setelah jatuh krisis 1998 (Indra Djati Sidi, wawancara 2009).

Puskur Balitbang Depdiknas mengajukan dasar pertimbangan dalam penyusunan kurikulum baru pada jenjang pendidikan dasar dan menengah:

Pertama, lahirnya beberapa peraturan perundang-undangan yang berimplikasi terhadap paradigma pengembangan kurikulum pendidikan dasar dan menengah, berupa diversifikasi kurikulum dan pembagian kewenangan pengembangan kurikulum.

Kedua, perkembangan dan perubahan global dalam segala aspek kehidupan.

Ketiga, penyiapan generasi muda termasuk peserta didik yang memiliki kompetensi yang multidimensional.

Keempat, pengembangan kurikulum untuk mengantisipasi ketiga hal tersebut dari persoalan-persoalan yang kemungkinan besar sudah dan/atau akan terjadi (Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, 2001a: 6).

Sebagai pembuat kebijakan di bidang kurikulum pendidikan nasional, Puskur memiliki peran strategis untuk melakukan pembaharuan pendidikan melalui penyempurnaan kurikulum yang tengah mengalami krisis. Secara skematis, proses penyusunan Kurikulum diuraikan langkah-langkahnya sebagai berikut:

1. pemetaan sejumlah mata pelajaran Kurikulum 1994 untuk memudahkan langkah-langkah pembaharuan.
2. identifikasi kemampuan dasar melalui kajian konsep kemampuan dasar (*basic competencies concept*), studi banding dan pengkajian buku-buku sumber.
3. validasi atas hasil pemetaan kurikulum dan identifikasi kemampuan dasar dengan menyusun *Naskah Kemampuan Dasar Mata Pelajaran*.

4. *piloting* (percobaan) penggunaan *Naskah Kemampuan Dasar Mata Pelajaran* di sekolah-sekolah sampel di lima provinsi bersama-sama dengan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah.
5. validasi hasil pelaksanaan *piloting* dalam bentuk sinkronisasi naskah hasil *piloting* menjadi produk Kurikulum Berbasis Kompetensi (Depdiknas, 2003e: 21)

Tabel 4.8. Pemetaan Topik Materi Mata Pelajaran PPKn Kurikulum 1994

1. Kerapihan	27. Tenggang Rasa	53. Pengendalian Diri
2. Kasih sayang	28. Ketekunan	54. Lapang Dada
3. Kebanggaan	29. Kerjasama	55. Persatuan dan Kesatuan
4. Keterlibatan	30. Persamaan Drajat	56. Kebijaksanaan
5. Tolong Menolong	31. Musyawarah	57. Berjiwa Besar
6. Kerukunan	32. Keikhlasan	58. Kepedulian
7. Keberanian	33. Pengabdian	59. Cinta Tanah Air
8. Kebersihan/Kesehatan	34. Kecermatan	60. Harga Menghargai
9. Hidup Hemat	35. Keserasian	61. Ketqwaan
10. Keadilan	36. Percaya Diri	62. Bekerja Keras
11. Ketaatan	37. Kebebasan	63. Kesadaran
12. Belas Kasih	38. Saling Menghormati	64. Kekerabatan
13. Kesetiaan	39. Kemanusiaan	65. Harga Diri
14. Kepatuhan	40. Tanggung Jawab	66. Martabat dan Harga Diri
15. Hormat Menghormati	41. Kepentingan Umum	67. Kedaulatan
16. Keyakinan	42. Keindahan	68. Kesanggupan
17. Berterus Terang	43. Keingintahuan	69. Kesatuan
18. Kepuasan hati	44. Kesiapsiagaan	70. Pengaturan
19. Keimanan	45. Kejujuran	71. Toleransi
20. Kesederhanaan	46. Persamaan Hak dan Kewajiban	72. Patriotisme
21. Rela Berkorban	47. keteguhan hati	73. Keselarasan
22. Kedisiplinan	48. Tata Krama	74. Kewaspadaan
23. Kekeluargaan	49. Ketahanan	75. Keramahmatamahan
24. Menghargai	50. Kerajinan	76. Demokrasi Pancasila
25. Kemurahan Hati	51. Ketulusan	77. Kecintaan
26. Gotong Royong	52. Kepahlawanan	78. Kebulatan Tekad

Sumber: Boediono, *et.al.*, (1999:15-17).

Hasil pemetaan Kurikulum 1994 Mata Pelajaran PPKn sebagai proses pembaharuan kurikulum, menunjukkan perlunya penataan topik-topik kajian nilai untuk Kelas I hingga Kelas XII. Hasil pemetaan menunjukkan ada sekitar 78 topik. Dari pemetaan itu kemudian lahir Suplemen GBPP 1999 sebagai pengganti Kurikulum 1994. Tabel 4.8. memperlihatkan hasil pemetaan materi PPKn Kurikulum 1994, yang kemudian dalam Suplemen Kurikulum 1994 pada 1999

terdapat materi yang dihapus dan digabung. Penghapusan materi dilakukan karena ditemukan materi yang tumpang tindih (*overlapping*) atau pengulangan untuk tiap catur wulan di tingkat kelas yang berbeda. Dari pemetaan itu, topik “Musyawarah” selalu diganti dengan alasan menunggu “rujukan dari Depdikbud.” Nampaknya, jargon “musyawarah untuk mufakat” selama Orde Baru menjadi “kata suci” untuk menutup perbedaan pendapat, karena setiap pengambilan keputusan harus dengan “suara bulat,” aklamasi. Pemetaan topik materi PPKn pun memperhatikan dampak perubahan politik yang terjadi dari transisi politik Orde Baru ke era reformasi. Dari sini, tampak jelas bahwa upaya pembaharuan pendidikan kewarganegaraan amat peka dengan kondisi politik nasional.

Suplemen Kurikulum 1994 pada 1999 untuk mata pelajaran PPKn tampak menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan politik nasional pasca-1998. Pemetaan mata pelajaran PPKn mengakibatkan penghapusan dan penggabungan topik-topik materi tertentu. Kendatipun Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang P4 telah dicabut oleh MPR hasil pemilu 1997 pada Sidang Istimewa MPR bulan November 1998, materi kurikulum suplemen mata pelajaran PPKn sebagian besar masih menggunakan konsep yang dikembangkan dalam Kurikulum 1994 yang mengacu kepada P4 sebagai materi pokoknya. Pada tingkatan pemaknaan yang lebih luas, Kurikulum 1994 maupun Suplemen 1999 untuk mata pelajaran PPKn sudah kehilangan basis legitimasi politik-yuridis maupun “akademis” karena P4 sebagai materi pokok PPKn sudah tidak berlaku lagi. Hal ini mengakibatkan “kekosongan” materi yang perlu diajarkan sebagai pengganti materi P4 dalam mata pelajaran PPKn.

Pemetaan Kurikulum 1994 oleh Puskur pada 1999 selain melahirkan Suplemen 1999, ternyata disusun pula “kurikulum tandingan” yang dikenal sebagai kurikulum berbasis kompetensi untuk semua mata pelajaran di semua jenjang pendidikan dasar dan menengah. Berdasarkan hasil pemetaan Kurikulum 1994 Mata Pelajaran PPKn, Puskur akhirnya memperkenalkan mata pelajaran pengganti PPKn dengan nama Kewarganegaraan. Hal menarik dari penggantian nomenklatur mata pelajaran ialah upaya menggantikan pendekatan *subject matters* kepada pendekatan berbasis kompetensi. Kompetensi dalam mata pelajaran Kewarganegaraan tersebar mulai dari pendidikan pra-sekolah (TK/RA) hingga pendidikan dasar dan menengah (SD, SMP, dan SMA).

Kurikulum berbasis kompetensi (KBK) dalam kebijakan pendidikan nasional Indonesia era reformasi terhitung sesuatu yang baru, meskipun dalam istilah “kompetensi” dalam penamaan kurikulum tersebut mengundang perdebatan. Kritik yang muncul antara lain karena KBK menonjolkan aspek keterampilan, kemampuan nyata nyata yang bisa diamati. Meski demikian, KBK juga memuat konsep keilmuan yang tercermin dari muatan kompetensinya.

Dalam dokumen *Kurikulum Berbasis Kompetensi: Kebijakan Umum Pendidikan Dasar dan Menengah* (Depdiknas, 2001) disebutkan secara tegas tentang kurikulum yang menggantikan Kurikulum 1994 tersebut ialah kurikulum berbasis kompetensi. Hal menarik, namun mengkhawatirkan, dari dokumen lainnya tentang pendidikan kewarganegaraan ialah bahwa mata pelajaran Pendidikan kewarganegaraan disebut dengan nama mata pelajaran “Kewarganegaraan dan Sejarah” untuk Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah

hingga Sekolah Menengah Umum/Madrasah Aliyah dengan bobot 3 SKS per catur wulan. Mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan secara khusus berlabel “Kewarganegaraan” untuk SMU/MA Program Ilmu Sosial.

Pada tahap berikutnya, mata pelajaran Kewarganegaraan diperkenalkan mulai SMP/MTs. Fungsi mata pelajaran Kewarganegaraan untuk SMP/MTs secara normatif 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). Sedangkan tujuan mata pelajaran Kewarganegaraan ialah untuk membentuk kemampuan:

- a. berpikir secara kritis, rasional, dan kreatif dalam menanggapi isu kewarganegaraan.
- b. berpartisipasi secara cerdas dan bertanggung jawab, serta bertindak secara sadar dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- c. pembentukan diri yang didasarkan pada karakter-karakter positif masyarakat Indonesia dan masyarakat dunia yang demokratis (Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, 2001b: 12).

Kurikulum berbasis kompetensi berdampak pula kepada pengembangan kompetensi mata pelajaran 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 tiga komponen kompetensi *civics* yang dikembangkan oleh Center for Civic Education (1994) di Calabasas Amerika Serikat, yaitu *civic knowledge*, *civic skills* dan *civic*

dispositions. Penyebaran ide-ide CCE antara lain banyak dipelopori oleh sejumlah akademisi Pendidikan Kewarganegaraan yang antara lain berasal dari UPI Bandung, yang kebetulan pada saat itu juga berkiprah mengembangkan Pendidikan Kewarganegaraan paradigma baru melalui wadah *Center for Indonesia Civic Education* (CICED). Peran CICED dalam menggagas paradigma baru Pendidikan Kewarganegaraan di sekolah secara langsung ataupun tidak langsung telah bersinggungan dengan elit Puskur Balitbang ketika menyusun KBK maupun Direktorat SMA dan Direktorat PLP Ditjen Dikdasmen ketika menyusun Pedoman Silabus dan Penilaian Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan SMP/MTs dan Mata Pelajaran Kewarganegaraan SMA. Meskipun demikian, peran individual maupun kelompok akademisi pendidikan kewarganegaraan dari LPTK di forum Puskur maupun Ditjen Dikdasmen dalam proses pengkajian dan perumusan pendidikan kewarganegaraan paradigma baru tersebut pun turut mempercepat transformasi gagasan Pendidikan Kewarganegaraan paradigma baru. Dari paparan tersebut, tampak bahwa meskipun secara formal kelembagaan Departemen Pendidikan Nasional tidak mengakui pengaruh paradigma pendidikan kewarganegaraan versi CCE, namun dalam pengembangannya memiliki kesamaan orientasi dan tujuan, yaitu membangun kompetensi kewarganegaraan yang demokratis untuk sebuah sistem politik yang demokratis pula.

Atas dasar itulah, Puskur membuat peta kompetensi mata pelajaran Kewarganegaraan dengan menjabarkan ketiga komponen kompetensi kewarganegaraan sebagai topik-topik materi kajian. Komponen kompetensi

tersebut lebih lanjut dijabarkan sebagai kompetensi dasar dan standar materi untuk semua kelas dari Kelas I sampai Kelas XII, sebagaimana dipaparkan dalam Tabel 4.9. Puskur juga mengembangkan kompetensi khusus lulusan secara rinci untuk masing-masing tingkatan kelas mulai Kelas I sampai Kelas XII. Ini merupakan kemajuan dalam pembaharuan pendidikan kewarganegaraan.

Tabel 4.9. Kompetensi Khusus Lulusan 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)

Tabel 4.10. Ruang Lingkup Kajian Mata Pelajaran Kewarganegaraan

Kelas	Kompetensi Dasar	Standar Materi
VII	Berperan untuk menjadi warga negara yang proaktif dalam berbagai kegiatan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara	<ul style="list-style-type: none"> • Peranan Warganegara • Partisipasi Warganegara • Kontrol Sosial
VIII	Berperan untuk mewujudkan masyarakat demokratis dengan landasan nasionalisme dan sikap politik yang benar dan kuat.	<ul style="list-style-type: none"> • Demokrasi dan demokratisasi • Nasionalisme • Sikap Politik
IX	Menganalisis dan menilai posisi terhadap kedudukan bangsa Indonesia dalam percaturan dan pergaulan global	<ul style="list-style-type: none"> • Hubungan antarbangsa • Politik Luar Negeri Indonesia • Pengaruh Timbal Balik Hubungan Luar Negeri Indonesia
X	Menganalisis pranata-pranata yang menjadi determinasi bagi terwujudnya masyarakat demokratis	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilitas Politik • Kekuatan Ekonomi • Keamanan Negara • Ketertiban Masyarakat • Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme • Pendidikan
XI	Berperan untuk mendukung terciptanya pemerintahan yang demokratis dan budaya demokrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Budaya Demorasi • Pemerintahan Demokratis • Pluralisme • Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum • Pers yang Bebas dan Bertanggung-jawab
XII	Berperan dalam menegakan hak asasi manusia dan menyikapi berbagai isu internasional hak asasi manusia sesuai dengan konteks bangsa dan negara yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945	<ul style="list-style-type: none"> • Ideologi • Hak Asasi Manusia • Pelaksanaan Hak Asasi Manusia • Penegakan Hak Asasi Manusia dan Implikasinya terhadap Hubungan Internasional

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

Puskur juga memperkenalkan ruang Lingkup kajian Mata Pelajaran Kewarganegaraan untuk SMP/MTs dan SMU/MA 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 bahannya dirumuskan oleh Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP). Secara lengkap rincian kompetensi lulusan yang diharapkan dari peserta mata pelajaran kewarganegaraan untuk SMP dan SMA dijabarkan dalam Tabel 4.10.

Gagasan kompetensi dasar sebagai upaya pencapaian tujuan Mata Pelajaran Kewarganegaraan dijabarkan secara umum mulai dari RA/TK hingga SMA. Kompetensi sebagai gambaran tujuan Mata Pelajaran Kewarganegaraan menuntut agar:

1. Siswa mengetahui dan mengerti diri sendiri dan posisinya sebagai manusia, anggota keluarga, warga sekolah, warga masyarakat, dan warga negara Indonesia.
2. Siswa mengetahui dan mengerti hubungan antara warga negara dan negara.
3. Siswa mengetahui dan mengerti hubungan antara negara Indonesia dan negara-negara lain.
4. Siswa mengetahui dan mengerti masalah-masalah internasional yang berdampak pada kehidupan bangsa dan negara Indonesia.
5. Siswa mengambil atau menetapkan keputusan yang tepat melalui proses yang kritis, kreatif, logis, dan rasional.
6. Siswa menentukan sikap atau posisi yang positif terhadap suatu keadaan tertentu.
7. Siswa memaparkan suatu informasi yang penting secara lugas kepada khalayak umum.
8. Siswa membangun koalisi, kompromi, negosiasi, dan konsensus yang positif dalam berbagai aktivitas kehidupan.

9. Siswa memberdayakan dirinya sebagai warga negara yang independen demokratis, aktif, kritis, *well-informed* dan bertanggung jawab.
10. Siswa berpartisipasi secara efektif dan efisien dalam berbagai aktivitas masyarakat, politik, hukum dan pemerintahan.
11. Siswa melaksanakan peranan, hak dan tanggung jawab personal dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.
12. Siswa menerapkan nilai-nilai budi pekerti demokrasi, hak-hak asasi manusia dan nasionalisme dalam kehidupan masyarakat, bangsa dan negara (Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, 2002b: 118-119).

Dalam dokumen *Kurikulum & Hasil Belajar Rumpun Pelajaran Kewarganegaraan* (Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, 2002b), Puskur membuat kemajuan dengan menyusun bahan kajian apa saja yang harus diajarkan di sekolah terutama untuk tingkat SMP/MTs dan SMA/MA. Bahan kajian Kewarganegaraan meliputi sembilan aspek, yaitu: Persatuan Bangsa; Nilai dan Norma (agama, kesusilaan, keagamaan dan hukum); Hak Azasi Manusia; Kebutuhan Hidup Warga Negara; Pemerintahan; Masyarakat Demokratis; Pancasila dan Konstitusi Negara; dan, Globalisasi (Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, 2003a: 78-79).

Hasil kajian pendidikan kewarganegaraan untuk jenjang SD/MI dan SMP/MTs menjadikannya satu kajian pendidikan ilmu sosial dengan label mata pelajaran Pengetahuan Sosial dalam “Kurikulum 2004”. Dalam mata pelajaran Pengetahuan Sosial, ruang lingkup kajian pendidikan kewarganegaraan dinamai dengan aspek “Sistem Berbangsa dan Bernegara” sebagai salah satu dari lima aspek mata pelajaran Pengetahuan Sosial. Keempat aspek kajian mata pelajaran Pengetahuan Sosial tersebut ialah (1) Sistem Sosial dan Budaya; (2) Manusia, Tempat, dan Lingkungan; (3) Perilaku Ekonomi dan Kesejahteraan; (4) Waktu, Keberlanjutan, dan Perubahan (Pusat Kurikulum, 2003a:7).

Untuk jenjang SMP/MTs aspek Sistem Berbangsa dan Bernegara dalam mata pelajaran Pengetahuan Sosial memuat sub aspek: Persatuan bangsa dan negara; Nilai dan norma (agama, kesusilaan, kesopanan dan hukum); Hak azasi manusia; Kebutuhan hidup; Kekuasaan dan politik; Masyarakat demokratis; Pancasila dan konstitusi negara; dan, Globalisasi (Pusat Kurikulum, 2003b: 7)

Untuk jenjang SMU/MA mata pelajaran Kewarganegaraan (*Citizenship*) diberi pengertian sebagai mata pelajaran yang memfokuskan pada pembentukan diri yang beragam dari segi agama, sosio-kultural, bahasa, usia, dan suku bangsa untuk menjadi warga negara Indonesia yang cerdas, terampil, dan berkarakter yang diamanatkan oleh Pancasila dan UUD 1945. Mata pelajaran Kewarganegaraan berfungsi sebagai "wahana untuk membentuk warga negara yang cerdas, terampil, dan berkarakter yang setia kepada bangsa dan negara Indonesia dengan merefleksikan dirinya dalam kebiasaan berpikir dan bertindak sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945." Sedangkan tujuan mata pelajaran Kewarganegaraan masih sama dengan tujuan mata pelajaran Kewarganegaraan versi edisi Agustus 2002 (Pusat Kurikulum, 2003d: 7).

Dari beberapa model konstruksi mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan baik secara terpisah sebagai mata pelajaran tersendiri, maupun terpadu atau digabungkan dengan mata pelajaran lainnya yang serumpun telah mengundang reaksi keras publik terutama civitas akademika LPTK program studi Pendidikan Kewarganegaraan/PPKn. Penggabungan nama mata pelajaran "Kewarganegaraan dan Sejarah" maupun menyatu dalam mata pelajaran Pengetahuan Sosial kurang terasa pengaruhnya. Ini berbeda dengan mata

pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan dan Pengetahuan Sosial (PKPS). Menurut Lili Nurleli (2009), akibat langkah perampingan kurikulum sebagai hasil pemetaan Kurikulum 1994 berdampak kepada mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan, seperti dalam bentuk penggabungan atau menjadi bagian mata pelajaran baru. Dalam prakteknya, sempat diujicobakan mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan dan Pengetahuan Sosial (PKPS) di sekolah dasar dan SMP/MTs. Kurikulum 1994 sangat sarat dan berat beban materi serta acap ditemukan *overlapping* (tumpang tindih) antara satu topik dengan topik lainnya yang sejenis untuk satu mata pelajaran. Di antara mata-mata pelajaran yang diidentifikasi ternyata PPKn dan IPS (termasuk Sejarah) lebih dekat hubungannya. Kondisi *overlapping* Kurikulum 1994 menjadikan negara Indonesia ketika itu adalah negara dengan memiliki kurikulum terpadat (sarat beban materi) di dunia (Lili Nurlaeli, 2009; Indra Djati Sidi, 2009).

Penggabungan tersebut bukan tanpa resiko. Timbul protes dari berbagai kalangan seperti dari Himpunan Mahasiswa Nasional Pendidikan Kewarganegaraan (HIMNAS PKN), guru PPKn dan IPS, serta dosen Jurusan PPKn di universitas-universitas bekas IKIP. Protes dari guru-guru Pendidikan Kewarganegaraan maupun guru Sejarah, selain karena kesulitan mengelola materi pembelajaran juga karena ada guru yang kehilangan jam mengajar. Pada akhirnya, mata pelajaran PKPS tidak diterapkan.

Seiring dengan langkah Puskur memperbaharui kurikulum mata pelajaran Kewarganegaraan, sekitar 2002 dan 2003 Direktorat Pendidikan Menengah Umum (Dikmenum) Ditjen Dikdasmen pun ikut serta membuat draft Standar Kompetensi

mata pelajaran Kewarganegaraan bersama-sama mata pelajaran lainnya untuk jenjang SMU (SMA). Pada saat yang sama, Direktorat Pendidikan Lanjutan Pertama (PLP) pun melakukan penyusunan Pedoman Silabus dan Standar Penilaian untuk mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan dan mata pelajaran lainn di SMP. Dalam kedua pedoman tersebut, materi pengetahuan kewarganegaraan untuk jenjang SMP meliputi: (1) hak dan tanggung jawab warga negara; (2) hak asasi manusia; (3) prinsip-prinsip dan proses demokrasi; (4) lembaga pemerintah dan non-pemerintah; (5) identitas nasional; (6) pemerintahan berdasar hukum (*rule of law*) dan peradilan yang bebas dan tidak memihak; (7) konstitusi; (8) nilai-nilai dan norma-norma dalam masyarakat (Direktorat PLP Ditjen Dikdasmen, 2004: 499).

Pada bagian lain, materi Mata pelajaran Kewarganegaraan di SMA meliputi ketiga dimensi kewargaan sebagai penjabaran kompetensi kewarganegaraan, yaitu:

- a. Dimensi pengetahuan kewarganegaraan (*civic knowledge*) yang mencakup bidang politik, hukum dan moral.
- b. Dimensi keterampilan kewarganegaraan (*civic skills*) meliputi keterampilan partisipasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, misalnya: berperan serta aktif mewujudkan masyarakat madani (*civil society*), keterampilan mempengaruhi dan monitoring jalannya pemerintahan, dan proses pengambilan keputusan politik, keterampilan memecahkan masalah-masalah sosial, keterampilan mengadakan koalisi, kerjasama, dan mengelola konflik.
- c. Dimensi nilai-nilai kewarganegaraan (*civic values*) mencakup antara lain percaya diri, komitmen, penguasaan atas nilai religious, norma dan moral luhur, nilai keadilan, demokratis, toleransi, kebebasan individual, kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berserikat dan berkumpul, dan perlindungan terhadap minoritas (Direktorat Dikmenum Ditjen Dikdasmen, 2004:4).

Dari penuturan elit Ditjen Dikdasmen ketika itu, sebenarnya direktorat tidak berkeinginan untuk mengambil alih peran Puskur dalam pembuatan kebijakan kurikulum. Hanya saja sebagai pemangku kepentingan yang berhubungan langsung dengan lembaga-lembaga sekolah dan guru di lapangan, keberadaan kurikulum yang ada belum terdapat naskah resmi yang final (terutama disahkan lewat keputusan menteri). Di pihak lain, Puskur pun tengah melakukan uji coba terbatas (*piloting*) sehingga terkesan ada dualisme “kurikulum” di sekolah-sekolah, satu versi direktorat dan lainnya versi Puskur. Pandangan “dualisme Kurikulum” ini dianggap tidak ada, meskipun di lapangan ketika itu cukup terasa. Meskipun diakui oleh pihak direktorat bahwa yang dipakai uji coba di sekolah bukanlah kurikulum, namun pedoman silabus mata pelajaran. Namun, di lapangan silabus sering diidentikan dengan kurikulum itu sendiri. Menurut Hermana Somantrie:

implementasi terbatas (*piloting project*) KBK versi 4 yang diperluas telah disepakati antara Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) dan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (Ditjen Dikdasmen) pada tahun 2002 dengan maksud agar Pusat Kurikulum memperoleh dan menyerap lebih banyak pengalaman empirik dari upaya tersebut sebagai masukkan dalam penyempurnaan draf dokumen KBK (Wawancara tertulis, 10 Agustus 2010).

Kesan untuk tidak terjadi dualisme kurikulum, maka baik Puskur maupun Direktorat Dikmenum melakukan review dan sinkronisasi Standar Kompetensi mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan SMA/MA. Menurut Muchson, yang terlibat dalam review dan sinkronisasi standar kompetensi tersebut, tidak sependapat dengan penamaan “Kewarganegaraan” untuk mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan yang dibuat oleh Tim Puskur, sehingga kemudian

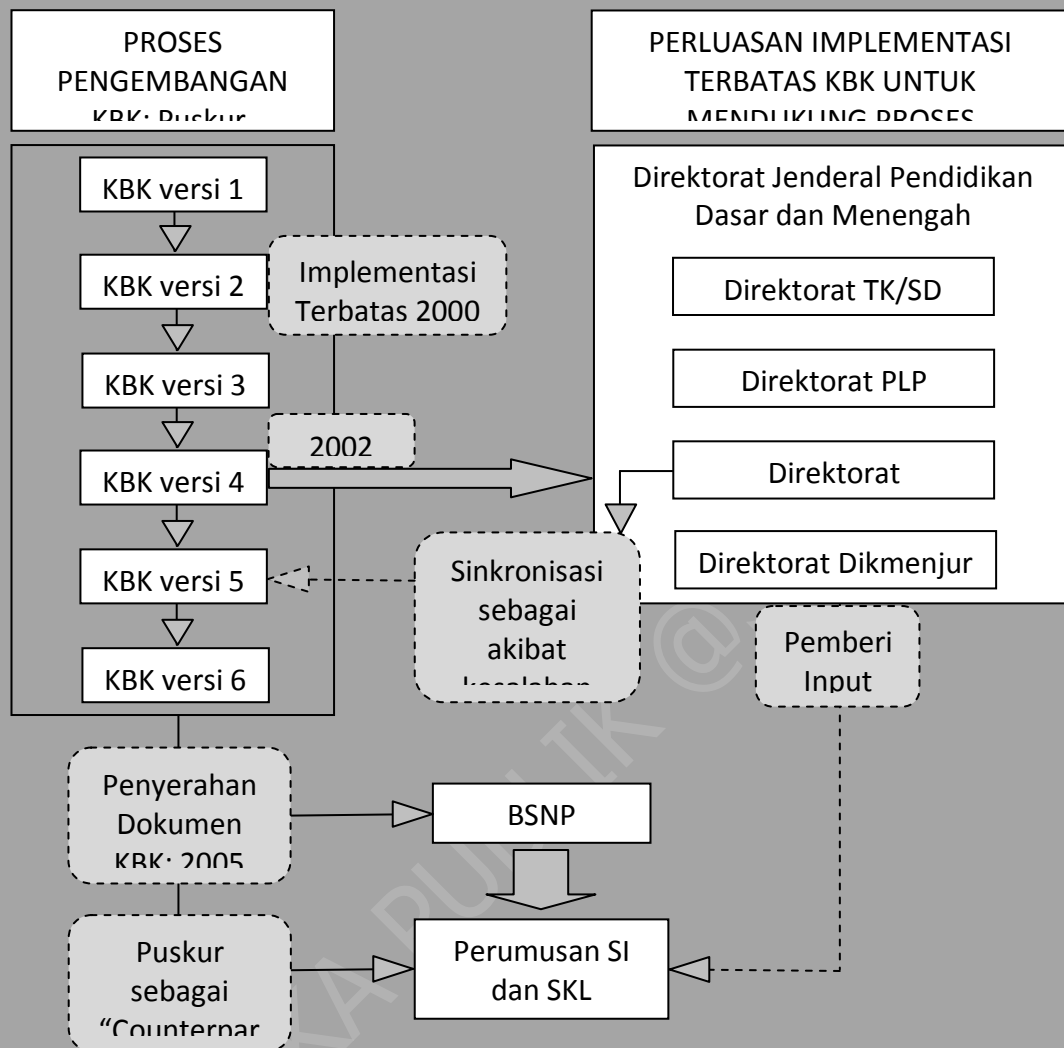
diusulkan dan akhirnya disetujui menjadi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan untuk semua jenjang. Alasannya ialah bahwa nama “Kewarganegaraan” sebagai mata pelajaran akan berdampak kepada pemaknaan yang luas, proses penyadaran hak-hak dan kewajiban warga negara yang tidak terbatas di sekolah. Label “Pendidikan Kewarganegaraan” akan memberi bobot kuat bahwa mata pelajaran ini bertugas untuk mendidik siswa sebagai warga negara yang memiliki kompetensi kewarganegaraan yang diharapkan.

Pada bagian lain, menurut Hermana Somantrie, “sinkronisasi” merupakan akibat:

kesalahan prosedural yang melampaui kewenangan sebagai pendukung proses pengembangan KBK telah terjadi dalam proses pengembangan KBK, yaitu Direktorat Pendidikan Menengah Umum telah melakukan pengembangan KBK dalam bentuk pedoman pengembangan silabus yang disosialisasikan kepada sekolah secara sepihak. Dalam arti bahwa hasil pengembangan dan sosialisasi pedoman pengembangan kompetensi dan bahan kajian dalam silabus tidak dikonsultasikan ke pihak Pusat Kurikulum. Atas dasar itulah timbul kesan adanya dua naskah yang berbeda, padahal semua draf dokumen KBK pada awalnya berasal dari Pusat Kurikulum (Wawancara tertulis, 10 Agustus 2010).

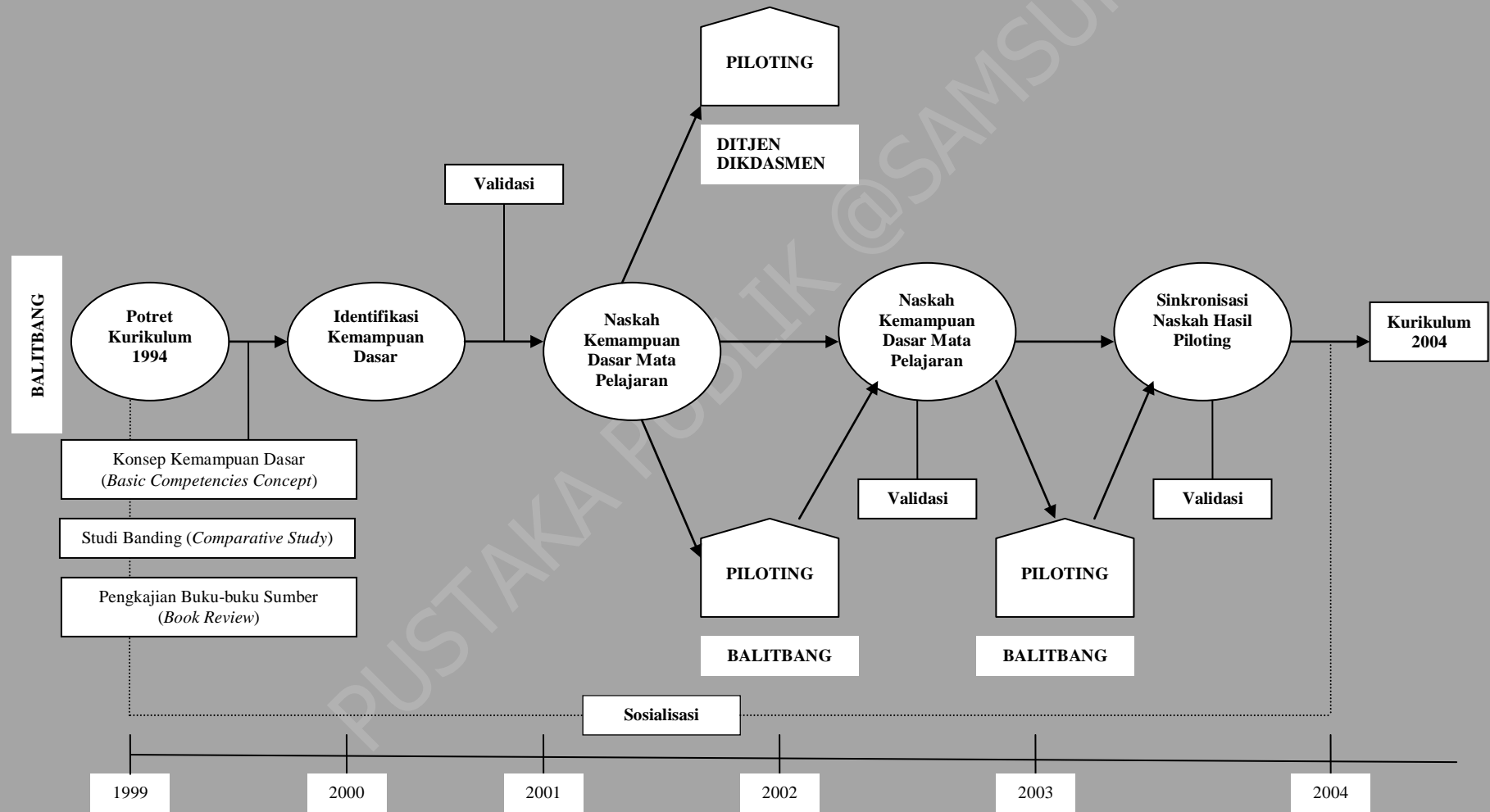
Menurut Hermana Somantrie, kesalahan prosedural itu mestinya tidak terjadi, meskipun akhirnya sinkronisasi menjadi jalan keluar untuk mengakhiri kesalahan prosedural pengembangan kurikulum berbasis kompetensi (KBK) sebagaimana tampak dalam bagian Bagan 4.1 di bawah ini. Dengan demikian, idealnya rancangan pembaharuan KBK pengganti Kurikulum 1994 melampaui tahapan-tahapan sebagaimana dimuat dalam Bagan 4.2.

Bagan 4.1. Proses Pengembangan KBK menjadi SI dan SKL



Sumber: wawancara tertulis dengan Hermana Somantrie, 10 Agustus 2010

Bagan 4.2. Proses Pembaharuan Kurikulum 2004 (KBK) Pengganti Kurikulum 1994



Sumber: Depdiknas (2003e: 21)

Kembali kepada proses sinkronisasi KBK Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan antara Puskur dan Direktorat Dikmenum pada 25-28 Mei 2003 dalam hal ruang lingkup kajian disepakati memuat materi:

1. Persatuan bangsa dan negara
2. Nilai, norma dan, hukum
3. Hak azasi manusia
4. Kebutuhan hidup warga negara
5. Kekuasaan dan politik
6. Masyarakat demokratis
7. Pancasila dan konstitusi negara
8. Globalisasi

Perdebatan penting dari sinkronisasi antara lain terhadap persoalan pilar-pilar demokrasi itu sendiri. Notulensi sinkronisasi mencatat tentang pilar demokrasi tidak perlu disebut secara eksplisit tertentu, misal sembilan pilar. Ini untuk menghindari dogmatisme pengembangan kajian Pendidikan Kewarganegaraan, karena dimungkinkan penggunaan teori lainnya. Ini sejalan dengan upaya mengakomodasi perbedaan ragam pandangan akademik dan keilmuan tentang pilar-pilar demokrasi sebagai materi kajian pendidikan kewarganegaraan era reformasi.

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 Pendidikan Kewarganegaraan untuk jenjang SD hingga SMA. Standar isi tersebut memberikan gambaran bagaimana produk kurikulum Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan yang dibuat Puskur di masa awal transisi politik pendidikan telah membawa kejelasan arah Pendidikan Kewarganegaraan yang sarat kompetensi sekaligus pijakan keilmuan.

Paparan bagian bab ini menunjukkan bahwa pendidikan kewarganegaraan di Indonesia, dengan berbagai nomenklaturanya, selalu ditentukan oleh kepentingan politik rezim. Dari sini tampak jelas bahwa politik dan pendidikan sangat terasa persinggungannya. Pembangunan pendidikan tidak dapat melepaskan diri dari pengaruh pembangunan politik.

Pembaharuan pendidikan kewarganegaraan dari era Orde Baru ke masa transisi era reformasi pun tidak luput dari pengaruh perubahan percaturan politik nasional. Pencabutan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang P4, yang selama Orde Baru menjadi materi pokok PMP dan PPKn, telah menjadi salah satu faktor penting perubahan paradigma pendidikan kewarganegaraan di Indonesia. Faktor lainnya, pergeseran orientasi pendidikan berbasis *subject matters* kepada pendidikan berbasis kompetensi pun turut mempengaruhi arah kebijakan pendidikan kewarganegaraan. Pengalaman selama Orde Baru menumbuhkan kesadaran arti penting pendidikan kewarganegaraan yang tidak hanya memiliki pengetahuan kewarganegaraan yang baik terhadap hak dan kewajiban siswa sebagai warga negara. Tetapi, pendidikan kewarganegaraan pasca Orde Baru diharapkan mampu membangun warga negara muda yang memiliki kecakapan dan karakter kewargaan yang ideal, yang diperlukan dalam sistem politik demokratis di Indonesia.

**c. Pengembangan Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Era
UU RI No. 20 Tahun 2003**

Sebagaimana telah disebutkan di muka, bahwa pembaharuan pendidikan nasional semenjak pengesahan UU RI No. 20 Tahun 2003 makin jelas arahnya. Arah kejelasan tersebut yang membedakan dengan produk hukum sejenis

sebelumnya tentang pendidikan nasional ialah diamanatkannya pembentukan standar nasional pendidikan. Dalam Bab IX Pasal 35 UU RI No. 20 Tahun 2003 disebutkan bahwa:

- (1) Standar nasional pendidikan terdiri atas standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan yang harus ditingkatkan secara berencana dan berkala.
- (2) Standar nasional pendidikan digunakan sebagai acuan pengembangan kurikulum, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, dan pembiayaan.
- (3) Pengembangan standar nasional pendidikan serta pemantauan dan pelaporan pencapaiannya secara nasional dilaksanakan oleh suatu badan standardisasi, penjaminan, dan pengendalian mutu pendidikan.

Implikasi lanjutan dari tuntutan standardisasi nasional pendidikan itu ialah dibentuknya sebuah Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah RI No. 19 Tahun 2005. Selama periode 2005-2009, telah dibuat sejumlah standar nasional pendidikan melalui sejumlah Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas). Sebagai gambaran, permendiknas yang mengatur standar nasional pendidikan dipaparkan sebagai berikut:

1. isi (Permendiknas No. 22 Tahun 2006; Permendiknas No. 14 Tahun 2007)
2. proses (Permendiknas No. 41 Tahun 2007)
3. kompetensi lulusan (Permendiknas No. 23 Tahun 2006)
4. tenaga kependidikan (Permendiknas No. 16 Tahun 2007)
5. sarana dan prasarana (Permendiknas No. 24 Tahun 2007; Permendiknas No. 33 Tahun 2008)
6. pengelolaan (Permendiknas No. 19 Tahun 2007)
7. pembiayaan (tidak dalam bentuk permendiknas, tetapi dalam bentuk PP No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan)
8. penilaian pendidikan (Permendiknas No. 20 Tahun 2007)

Dari kedelapan standar nasional pendidikan tersebut, penelitian ini memfokuskan diri kepada standar isi dan standar kompetensi lulusan yang terkait

dengan pembaharuan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia. Alasannya, standar isi dan standar kompetensi lulusan untuk mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan di jenjang sekolah dasar hingga sekolah menengah atas mengalami pergeseran paradigmatis dibandingkan dengan mata pelajaran ini di masa sebelum lahir kebijakan standardisasi tersebut.

Dari paparan tersebut, standar nasional pendidikan merupakan salah satu tuntutan dari reformasi pendidikan di Indonesia. Dari kajian terhadap proses penyusunan dan pengesahan UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, kuat sekali harapan pembentukan sistem penjaminan mutu pendidikan secara bertahap dan terarah. Pembuat UU Sisdiknas 2003 menganggap perlu lembaga independen untuk menyusun, memonitoring dan mengevaluasi pelaksanaan standar nasional pendidikan. Pasal 35 UU RI No. 20 Tahun 2003 menyatakan bahwa “Pengembangan standar nasional pendidikan serta pemantauan dan pelaporan pencapaiannya secara nasional dilaksanakan oleh suatu badan standardisasi, penjaminan, dan pengendalian mutu pendidikan.”

Badan Standar Nasional Pendidikan (BSNP) adalah badan mandiri dan independen yang bertugas mengembangkan, memantau pelaksanaan, dan mengevaluasi standar nasional pendidikan (Pasal 1 ayat (22) PP No. 19 Tahun 2005). Keanggotaan BSNP berjumlah gasal, paling sedikit 11 (sebelas) orang dan paling banyak 15 (lima belas) orang. Anggota BSNP terdiri atas ahli-ahli di bidang psikometri, evaluasi pendidikan, kurikulum, dan manajemen pendidikan yang memiliki wawasan, pengalaman, dan komitmen untuk peningkatan mutu pendidikan. Keanggotaan BSNP diangkat dan diberhentikan oleh Menteri untuk

masa bakti 4 (empat) tahun. BSNP dipimpin oleh seorang ketua dan seorang sekretaris yang dipilih oleh, dan dari anggota atas dasar suara terbanyak. Untuk membantu kelancaran tugasnya BSNP didukung oleh sebuah sekretariat yang secara *ex-officio* diketuai oleh pejabat Departemen yang ditunjuk oleh Menteri. BSNP juga dapat menunjuk tim ahli yang bersifat *ad-hoc* sesuai kebutuhan (Pasal 74 dan Pasal 75 PP No. 19 Tahun 2005).

Sebagai lembaga mandiri, profesional, dan independen BSNP berwenang untuk :

- Mengembangkan Standar Nasional Pendidikan
- Menyelenggarakan ujian nasional
- Memberikan rekomendasi kepada Pemerintah daerah dalam penjaminan dan pengendalian mutu pendidikan
- Merumuskan kriteria kelulusan pada satuan pendidikan jenjang pendidikan dasar dan menengah
- Menilai kelayakan isi, bahasa, penyajian, dan kegrafikaan buku teks pelajaran. . (Pasal 76 PP No. 19 Tahun 2005; "Tentang BSNP," dalam http://bsnp-indonesia.org/id?page_id=32, diakses 19 Agustus 2009)

Standar yang dikembangkan oleh BSNP berlaku efektif dan mengikat semua satuan pendidikan secara nasional.

Pertanyaan yang mengusik ialah atas dasar apakah seseorang dipilih menjadi anggota BSNP? Peraturan Pemerintah RI No. 19 Tahun 2005 tidak menyebutkan sama sekali ketentuan dan tata cara pemilihan anggota BSNP. Pasal 74 ayat (2) PP tersebut memang menyebutkan keahlian anggota BSNP yang terdiri atas ahli-ahli di bidang psikometri, evaluasi pendidikan, kurikulum, dan manajemen pendidikan yang memiliki wawasan, pengalaman, dan komitmen untuk peningkatan mutu pendidikan.

Untuk menjadi anggota BSNP tidak pernah ada informasi terbuka untuk melakukan semacam proses melamar, uji kelayakan dan kepatutan (*fit and propper test*) atas kompetensi para anggota BSNP. Dari pengalaman Djemari Mardapi, ia hanya diminta *curriculum vitae* oleh salah seorang Dirjen di Depdiknas pada awal 2005 untuk direkomendasikan sebagai calon anggota BSNP. Hal serupa kemungkinan terjadi juga dengan anggota-anggota BSNP lainnya. Dengan demikian, tidak ada proses seleksi terbuka. Kewenangan sepenuhnya di tangan Menteri Pendidikan Nasional untuk penentuan calon-calon anggota BSNP. Amat disayangkan bahwa di era yang menyuarakan keterbukaan dan transparansi, lembaga yang memiliki peran strategis untuk penentuan standar nasional pendidikan, rekrutmen personalnya tidak dilakukan secara terbuka dan diuji secara terbuka pula perihal kompetensi, kapabilitas dan integritas para anggotanya.

Salah satu tugas BSNP ialah menyusun standar isi (SI) dan standar kompetensi lulusan (SKL). Sebagaimana proses penyusunan standar lainnya, SI dan SKL mula-mula disusun melalui rambu-rambu prosedur operasional. Secara umum, langkah-langkah yang telah dilakukan BSNP untuk menyusun SI, SKL dan standar lainnya ialah :

- (i) temu awal untuk menyusun desain standar, (ii) kajian bahan dasar dari sumber-sumber dokumen yang sudah ada, (iii) pengumpulan data ke beberapa provinsi, (iv) pengolahan data awal, (v) analisis data, (vi) penyusunan draf standar, (vii) review pertama draf standar, (viii) review kedua draf standar dengan presentasi di BSNP, (ix) validasi draf standar ke beberapa provinsi, (x) lokakarya pembahasan draf standar, (xi) pembahasan draf standar dengan unit utama, (xii) finalisasi draf standar untuk uji publik, (xiii) uji publik draf standar ke beberapa provinsi, (xiv) rekomendasi standar yang merupakan penyiapan akhir draf standar ke perumusan peraturan

menteri pendidikan nasional, bersama Biro Hukum dan Organisasi Depdiknas (Badan Standar Nasional Pendidikan, 2009: 6).

Perbaikan hasil validasi menjadi draft baru, dalam proses validasi membuka kemungkinan perubahan draft SI dan SKL secara rinci. Umumnya peserta berasal dari LPTK, Puskur, direktorat-direktorat Depdiknas dan sebagian besar guru diundang untuk validasi. Perihal uji publik, ini dilakukan untuk melihat apakah suatu SI dapat dilaksanakan atau tidak, terlalu tinggi ataukah rendah bobot standarnya, dan seterusnya. Peserta uji publik antara lain berasal dari anggota Komisi X DPR, dan LSM di daerah-daerah yang memiliki perhatian terhadap pendidikan terutama untuk tiap standar.

Terkait kebijakan SI dan SKL untuk tingkat satuan pendidikan dasar dan menengah selain BSNP, badan lainnya yaitu Puskur Balitbang memiliki peran yang sama. Hanya saja legitimasi legalitasnya melekat kepada BSNP karena perintah undang-undang. SI dan SKL atau standar nasional lainnya hanya dapat disahkan oleh Menteri Pendidikan Nasional jika sudah dinyatakan sesuai standar menurut BSNP sebagaimana disebutkan oleh PP No. 19 Tahun 2005 tentang kewenangan BSNP. Di sisi lain, kewenangan Puskur diatur dalam Peraturan Mendiknas No. 40 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balitbang Depdiknas, di mana Puskur berperan untuk :

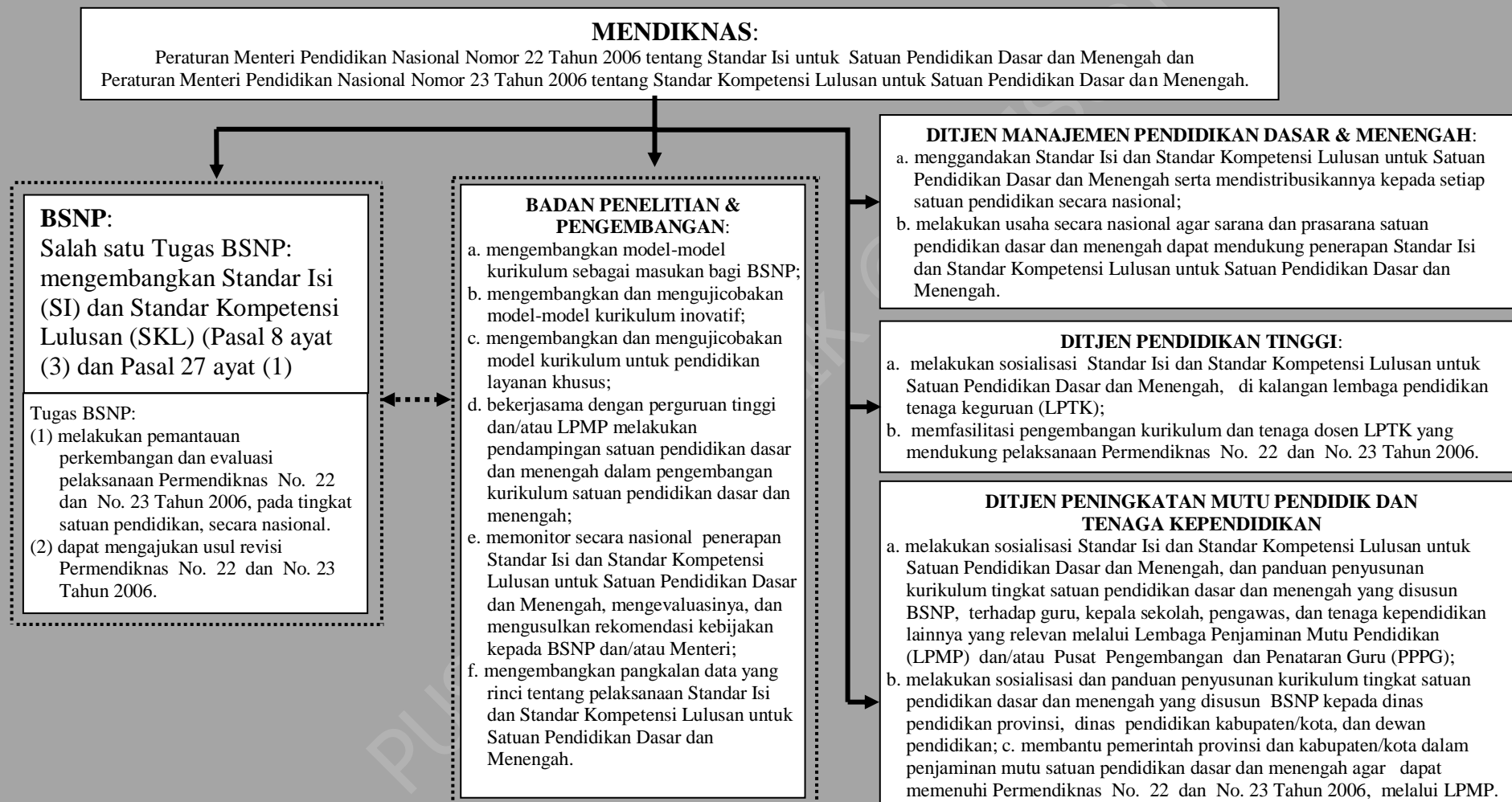
- melaksanakan penyusunan bahan kebijakan bagi pengembangan standar isi dan standar proses,
- pengembangan kurikulum serta sarana dan prasarana pada jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan khusus, dan pendidikan nonformal. (www.puskur.net diakses 19 November 2008).

Peran dan posisi antara BSNP dan Puskur beserta Ditjen di bawah Depdiknas secara jelas dituangkan dalam Permendiknas No. 24 Tahun 2006

sebagai bentuk pelaksanaan Permendiknas No. 22 Tahun 2006 tentang SI dan Permendiknas No. 23 Tahun 2006 tentang SKL untuk satuan pendidikan dasar dan menengah. Apabila dibuat penjelasan dalam bentuk bagan, maka peran dan kewenangan masing-masing unit Depdiknas dan BSNP tentang SI ditampilkan dalam Bagan 4.3. Melengkapi Permendiknas No. 24 Tahun 2006, kemudian lahir Permendiknas No. 06 Tahun 2007 yang menambah kewenangan terhadap Balitbang dan Ditjen Mandikdasmen perihal perluasan akses terhadap SI dan SKL sebagai pijakan penyusunan kurikulum tingkat satuan pendidikan (KTSP) pada jenjang pendidikan dasar dan menengah (Lihat Bagan 4.4).

Meminjam konsep kekuasaan "trias politika," BSNP tampak memiliki kekuasaan "legislasi" dalam kebijakan standar pendidikan, karena keputusan akhir dari Menteri Pendidikan Nasional tampak sekadar melegalkan putusan-putusan yang dibuat oleh BSNP. Di bagian lain Direktorat-direktorat dan Puskur Balitbang seperti lembaga eksekutifnya, kelihatan sebagai eksekutor di lapangan terhadap putusan BSNP melalui Permendiknas. Sementara itu, posisi Puskur Balitbang tidak lagi "sekuat" sebelum BSNP terbentuk, yakni sebagai lembaga pembuat kurikulum yang berlaku secara nasional di sekolah-sekolah sebelum 2006. Setelah hadir BSNP, Puskur masih memiliki kewenangan membuat model-model kurikulum, tetapi bersifat pilihan untuk masing-masing satuan pendidikan (sekolah). Karena pada akhirnya BSNP diberikan kewenangan-kewenangan legislasi oleh UU Sisdiknas Tahun 2003 dan PP No. 19 Tahun 2005 terhadap setiap putusan tentang standardisasi pendidikan nasional, termasuk ketentuan mengenai Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan.

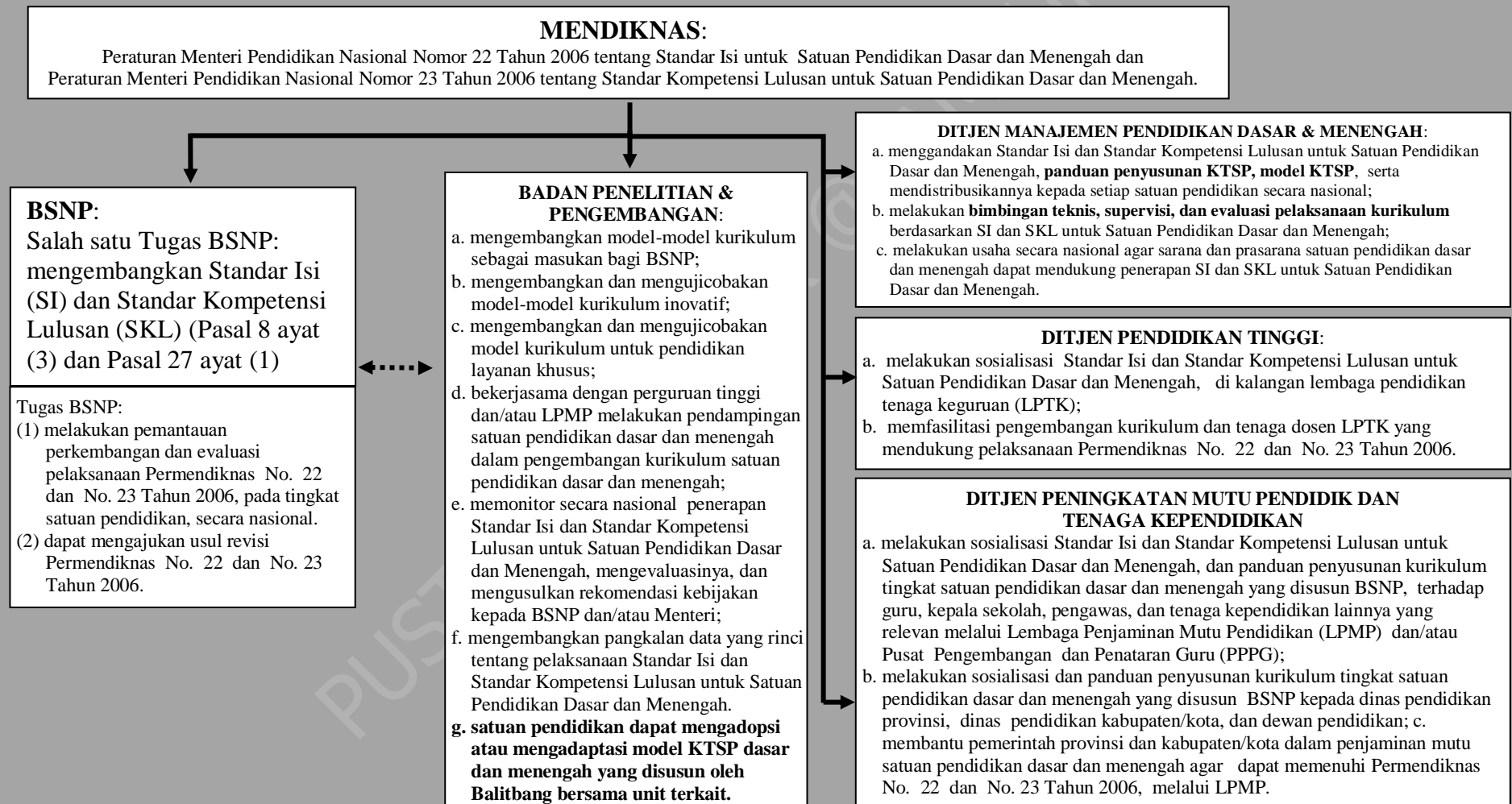
Bagan 4.3 Wewenang BSNP, Balitbang dan Direktorat-direktorat Jenderal Depdiknas terhadap SI dan SKL



Keterangan: → garis instruktif ←.....→ garis konsultatif

Sumber: diadaptasikan dari Permendiknas No. 24 Tahun 2006

Bagan 4.4 Tambahan Wewenang Balitbang dan Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Depdiknas terhadap SI dan SKL



Keterangan: → garis instruktif ←-----> garis konsultatif

Sumber: diadaptasikan dari Permendiknas No. 6 Tahun 2007 Pasal I, huruf tebal adalah tambahan tugas dan wewenang Balitbang dan Ditjen Mandikdasmen.

d. Posisi Pendidikan Kewarganegaraan dalam Standar Nasional Pendidikan

Bagaimana kedudukan pendidikan kewarganegaraan dalam standar nasional pendidikan Indonesia? Ini penting diajukan, meskipun terdapat kesepahaman bahwa pendidikan kewarganegaraan penting untuk menanamkan nilai-nilai politik nasional, namun dalam kebijakannya acapkali menjadikannya sekadar alat politik rezim atau menjadi pelengkap dalam struktur kurikulum.

Kebijakan pendidikan nasional setelah pemberlakuan UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan PP No. 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, terdapat perubahan paradigma kurikulum pendidikan formal. Pasal 6 PP No. 19 Tahun 2005 mengelompokkan sejumlah mata pelajaran dalam beberapa rumpun. Kelompok kewarganegaraan dan kepribadian merupakan salah satu dari lima kelompok mata pelajaran lainnya (agama dan akhlak mulia; ilmu pengetahuan dan teknologi; estetika; dan jasmani, olah raga, dan kesehatan).

Kelompok kewarganegaraan dan kepribadian secara rinci dijelaskan sebagai berikut:

Kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian pada SD/MI/SDLB/Paket A, SMP/MTs/SMPLB/Paket B, SMA/ MA/SMALB/ Paket C, SMK/MAK, atau bentuk lain yang sederajat dimaksudkan untuk peningkatan kesadaran dan wawasan peserta didik akan status, hak, dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta peningkatan kualitas dirinya sebagai manusia.

Kesadaran dan wawasan dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara mencakup upaya pendidikan untuk pembentukan pribadi yang unggul secara individual, dan pembudayaan serta pembentukan masyarakat madani.

Kesadaran dan wawasan termasuk wawasan kebangsaan, jiwa dan patriotisme bela negara, penghargaan terhadap hak asasi manusia,

kemajemukan bangsa, pelestarian lingkungan hidup, kesetaraan gender, demokrasi, tanggung jawab sosial, ketaatan pada hukum, ketaatan membayar pajak, dan sikap serta perilaku anti korupsi, kolusi, dan nepotisme (Penjelasan pasal 6 ayat (1) butir b PP No. 19 Tahun 2005).

Dari penjelasan Pasal 6 Ayat (1) butir b PP No. 19 Tahun 2005 maka dapat diketahui apa saja ruang lingkup materi dan tujuan kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian di semua jenjang pendidikan dasar dan menengah, baik pendidikan formal maupun non-formal. Apakah hanya Pendidikan Kewarganegaraan yang termasuk nomenklatur kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian, ataukah masih ada lainnya? Peraturan pemerintah tersebut tidak memberi penjelasan rinci. Tetapi, jika dikembalikan ke peraturan perundangan yang lebih tinggi di atasnya (UU RI No. 20 Tahun 2003), maka mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan merupakan satu-satunya mata pelajaran yang termasuk dalam kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian. Kendatipun pelaksanaan kelompok mata pelajaran kewarganegaraan dan kepribadian untuk setiap satuan pendidikan yang sederajat ”dilaksanakan melalui muatan dan/atau kegiatan agama, akhlak mulia, kewarganegaraan, bahasa, seni dan budaya, dan pendidikan jasmani” (Pasal 7 Ayat (2) PP No. 19 Tahun 2005), namun dalam praktiknya dibebankan kepada mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan.

Dari data yang terhimpun, penyusunan SI Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan dilakukan oleh satu Tim *Ad hoc*. Tim *Ad hoc* bertugas menyusun draft SI dengan melibatkan praktisi dan akademisi Pendidikan Kewarganegaraan. Dalam perjalanannya memang ada perdebatan argumentasi

tentang komposisi standar kompetensi dan kompetensi dasar untuk tiap jenjang kelas dan semester mulai dari Kelas I hingga Kelas XII.

Draf awal SI dan SKL Pendidikan Kewarganegaraan berasal dari Puskur yang bahan dasar penyusunannya adalah dokumen KBK yang diserahkan Puskur kepada BSNP. Jika dicermati dengan SI yang berlaku berdasarkan Permendiknas No. 22 Tahun 2006, tampak sekali pengaruh draf naskah akademik kurikulum berbasis kompetensi yang disusun oleh Puskur sejak pemetaan dan pengembangan kurikulum pengganti Kurikulum 1994 dilakukan. Hal tersebut tercermin dalam rasionalisasi latar belakang, tujuan dan ruang lingkup Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan. Di bagian kolom standar kompetensi dan kompetensi dasar pun jika dibandingkan dengan kurikulum produk Puskur (2005) memiliki alur yang sejalan dengan SI produk BSNP (2006). Dari sini dapat dipahami bahwa ada kontinuitas berpikir dari pembuat kebijakan di Puskur dengan Tim *Ad-hoc* BSNP tentang kurikulum berbasis kompetensi untuk mata pelajaran PKn yang dikemas dalam wadah kurikulum berbasis standar (kompetensi dan isi), sebagaimana ditampilkan dalam Bagan 4.3.

Bagan 4.4, sebagaimana dipaparkan di muka, juga memperlihatkan bahwa pembaharuan pendidikan kewarganegaraan merupakan sebuah *common sense* untuk membangun masyarakat kewargaan demokratis melalui lembaga pendidikan formal (sekolah). Secara umum tidak tampak perbedaan mencolok dari masing-masing rumusan SI Pendidikan Kewarganegaraan dari ketiga lembaga tersebut dengan fungsi dan tugas pokok yang berbeda-beda, meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa Puskur Balitbang sejak awal sebenarnya pernah

berfungsi sebagai penentu kebijakan kurikulum nasional di bawah Balitbang Depdiknas.

Dari aspek substansi (materi) dan kompetensi yang diharapkan dari SI, Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan ini memiliki paradigma yang berbeda dengan Mata Pelajaran sejenis pada era sebelumnya, baik dalam hal isi maupun tujuan pembentukan kompetensi kewarganegaraan dari para siswa. Namun, ada anggapan bahwa dalam SI Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan ini ada “anak haram” atau “anak angkat” yang menjadi salah satu standar kompetensi di Kelas IX semester 2. Topik “Prestasi Diri” dianggap sebagai “anak haram” atau “anak angkat” yang muncul dalam SI Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan. Pandangan tersebut dibantah oleh Hermana Somantrie, yang menginisiasi dan mengkonstruksi gagasan penyusunan Kurikulum Berbasis Kompetensi untuk mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan melalui Pusat Kurikulum Balitbang. Menurut Hermana Somantrie (2 Agustus 2010), meskipun topik “Prestasi Diri” dianggap lebih tepat sebagai kajian psikologi, namun Pendidikan Kewarganegaraan dengan paradigma baru menganggap perlu memasukan kajian selain dari rumpun politik, hukum dan filsafat moral, namun juga dari unsur psikologi yang relevan sebagai karakter seorang warga negara. Pandangan pertama tampak ingin mempertegas bahwa kajian Pendidikan Kewarganegaraan agar dikembalikan kepada “khitah” keilmuannya karena selama terutama era Orde Baru, kajian pendidikan kewarganegaraan dianggap tidak berwibawa secara akademik, sehingga siapapun orang bukan lulusan LPTK dari program studi Civics-Hukum atau PMP-KN atau

PPKn dapat mengajarkan pendidikan kewarganegaraan. Rasionalnya, andaikan guru-guru lulusan program studi terkait belum tentu dapat mengajarkan pendidikan kewarganegaraan secara baik dan efektif, apalagi guru yang bukan dari lulusan program studi tersebut. Pada bagian lain, pandangan kedua nampak sejalan dengan pemikiran *citizenship studies* kontemporer, di mana bahwa kajian kewarganegaraan abad ke-21 sudah merambah kepada studi lintas disipliner seperti bidang sosiologi, psikologi, gender, ekologi, bahkan migrasi dan identitas multikultural, sebagaimana dikembangkan dalam kajian jurnal *Citizenship Studies* (sejak 1997) maupun digagas ulang dalam *Handbook of Citizenship Studies* (lihat Isin dan Turner, 2002:1-10). Hal ini diperkuat oleh kajian Isin dan Turner (2007) yang mengungkapkan bahwa agenda penelitian dan kajian kewarganegaraan di masa depan akan terkait dengan masalah-masalah “struggles for redistribution,” “struggles for recognition,” “Citizenship versus Human Rights,” dan “Global Citizenship versus Cosmopolitan Citizenship”. Pada bagian lain, Dari pengalaman perkembangan pendidikan kewarganegaraan di Inggris sejak lahirnya dokumen *Crick Report* (1998), Osler dan Starkey (2006: 435-439) menemukan trend dalam penelitian dan kajian pendidikan kewarganegaraan dalam tema-tema sebagai berikut: *global injustice and inequality, globalization and immigration, concern about civic and political engagement, youth deficit, the end of Cold War, and, anti-democratic and racial movements*. Dengan demikian, sebenarnya kedua pendapat yang berseberangan tentang topik “prestasi diri” dalam SI Pendidikan Kewarganegaraan sebenarnya sama-sama ingin menjadikan Pendidikan Kewarganegaraan selain berwibawa secara akademik, tetapi menjadi terbuka

terhadap pengembangan cakrawala kajian Pendidikan Kewarganegaraan itu sendiri di masa depan.

Kembali kepada rumusan tujuan Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan sebagaimana disebut dalam lampiran Permendiknas No. 22 Tahun 2006, para siswa diharapkan memiliki sejumlah kemampuan:

- a. Berpikir secara kritis, rasional, dan kreatif dalam menanggapi isu kewarganegaraan
- b. Berpartisipasi secara aktif dan bertanggung jawab, dan bertindak secara cerdas dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta anti-korupsi
- c. Berkembang secara positif dan demokratis untuk membentuk diri berdasarkan karakter-karakter masyarakat Indonesia agar dapat hidup bersama dengan bangsa-bangsa lainnya
- d. Berinteraksi dengan bangsa-bangsa lain dalam percaturan dunia secara langsung atau tidak langsung dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (Lampiran Permendiknas RI No. 22 Tahun 2006, pp. 272, 280, 287).

Rumusan tersebut, selain hanya merubah sedikit satu kata ketiga dalam butir c, merupakan pengambilalihan tujuan Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan yang disusun dalam Laporan Akhir Naskah Akademik Pengembangan Standar Isi Pendidikan yang dibuat Puskur Balitbang (2005: 140).

Rumusan tujuan tersebut juga secara sekilas memiliki kemiripan dengan tujuan pendidikan kewarganegaraan dalam dokumen *National Standards for Civics and Government* yang dikembangkan oleh Center for Civic Education (1994) Calabasas, Amerika Serikat. *National Standards for Civics and Government* merumuskan tujuan pembelajaran *civics* dalam tiga bentuk komponen kompetensi kewargaan, yaitu *civic knowledge*, *civic skills* yang memuat kecakapan intelektual dan partisipatori, dan *civic dispositions*. Hanya saja, konteks ke-Indonesia-an seperti dalam hal pendidikan anti-korupsi

tampaknya sejalan dengan politik nasional untuk melawan korupsi sebagai perwujudan dari gerakan reformasi nasional, menjadikan *civics* persekolahan model Indonesia memiliki kekhasannya tersendiri.

Topik “Anti-Korupsi,” menurut salah seorang anggota Tim *Ad Hoc* SI Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan, merupakan sesuatu yang muncul kemudian dalam pembahasan Tim. Dalam draft-draft SI Pendidikan Kewarganegaraan seperti yang telah disusun Puskur Balitbang maupun dalam Pedoman Silabus Kewarganegaraan oleh Direktorat PLP dan Direktorat Dikmenum, sama sekali tidak terdapat kajian “Anti-Korupsi.” Topik ini baru muncul ketika pembahasan SI Pendidikan Kewarganegaraan dalam Tim *Ad Hoc* berkembang. Pembahasan Tim akhirnya memilih tema-tema yang menjadi SI Pendidikan Kewarganegaraan versi Puskur yang memuat delapan materi pokok (ruang lingkup). Dari sinilah akhirnya dimantapkan sebagai bahan standar isi seperti tampak perbandingannya antara versi Puskur dengan produk akhir BSNP dalam Tabel 4.11, Tabel 4.12 dan Tabel 4.13.

Perdebatan yang mencolok dari Tim *Ad Hoc* Pendidikan Kewarganegaraan menurut Komarudin (wawancara 29 April 2010) adalah ketika membahas topik Pancasila di SD. ”Tema yang sempat dibahas secara alot adalah lingkup nilai-nilai Pancasila di SD. Akhirnya disepakati, prinsip yang harus diperhatikan adalah sederhana, paling dekat dengan siswa dan mudah diterapkan, bukan yang konseptual atau sekedar dihafal” (Komarudin, wawancara 29 April 2010).

Tabel 4. 11. Perbandingan Standar Isi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan Jenjang Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah Menurut Pusat Kurikulum dengan Standar Isi BSNP (Permendiknas RI No. 22 Tahun 2006)

PUSKUR 2005		BSNP 2006	
STANDAR KOMPETENSI	KOMPETENSI DASAR	STANDAR KOMPETENSI	KOMPETENSI DASAR
Kelas I Semester Gasal		Kelas I Semester 1	
Aspek Persatuan Bangsa dan Negara			
1. Mengetahui, mengerti, dan membiasakan untuk menjaga hidup rukun dalam perbedaan	1.1 Siswa mampu menyebutkan makna hidup rukun melalui kegiatan di rumah dan sekolah 1.2 Siswa mampu mengungkapkan perbedaan (jenis kelamin, agama, dan suku bangsa) berdasarkan kenyataan yang dilihatnya dalam kehidupan sehari-hari 1.3 Siswa mampu menceritakan akibat jika tidak menjaga kerukunan di rumah dan di sekolah 1.4 Siswa mampu menyebutkan contoh perbuatan yang rukun dan tidak rukun dengan benar berdasarkan kenyataan yang dilihat di rumah dan sekolah 1.5. Siswa mampu menerapkan kebiasaan hidup rukun di rumah dan sekolah	1. Menerapkan hidup rukun dalam perbedaan	1.1 Menjelaskan perbedaan jenis kelamin, agama, dan suku bangsa 1.2 Memberikan contoh hidup rukun melalui kegiatan di rumah dan di sekolah 1.3 Menerapkan hidup rukun di rumah dan di sekolah
Aspek Norma, Hukum dan Peraturan			

2. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan membiasakan untuk melaksanakan tata tertib di sekolah	2.1 Siswa mampu menyebutkan tata tertib yang berlaku di sekolah dengan benar 2.2 Siswa mampu menjelaskan pentingnya tata tertib di sekolah 2.3 Siswa mampu melaksanakan tata tertib di sekolah. Siswa mampu menyebutkan tata tertib yang berlaku di rumah dan sekolah. (Penulisan sesuai naskah yang disalin. Peneliti	2. Membiasakan tertib di rumah dan di sekolah	2.1 Menjelaskan pentingnya tata tertib di rumah dan di sekolah 2.2 Melaksanakan tata tertib di rumah dan di sekolah
Kelas I Semester Genap		Kelas I Semester 2	
Aspek Hak Asasi Manusia			
3. kemampuan mengetahui, mengerti, dan membiasakan untuk melaksanakan hak dan kewajiban anak	3.1 Siswa mampu menyebutkan hak dan kewajiban anak di rumah 3.2 Siswa mampu menjelaskan hak dan kewajiban di sekolah 3.3. Siswa mampu melaksanakan kewajibannya di rumah dan sekolah.	3. Menerapkan hak anak di rumah dan di sekolah	3.1 Menjelaskan hak anak untuk bermain, belajar dengan gembira dan didengar pendapatnya 3.2 Melaksanakan hak anak di rumah dan di sekolah
		4. Menerapkan kewajiban anak di rumah dan di sekolah	4.1 Mengikuti tata tertib di rumah dan di sekolah 4.2 Melaksanakan aturan yang berlaku di masyarakat
Kelas II Semester Gasal		Kelas II Semester 1	
Aspek: Kebutuhan hidup Warganegara			
1. Kemampuan	1.1 Siswa mampu menjelaskan hidup	1. Membiasakan	1.1 Mengenal pentingnya hidup rukun,

mengetahui, mengerti, dan membiasakan untuk melaksanakan hidup aman dan damai.	<p>aman di rumah dan sekolah</p> <p>1.2 Siswa mampu menjelaskan makna hidup damai</p> <p>1.3 Siswa mampu menceritakan pentingnya hidup aman dan damai antar sesama di sekolah</p> <p>1.4 Siswa mampu menjelaskan akibat yang timbul jika hidup tidak aman dan damai di sekolah</p> <p>1.5 Siswa mampu membiasakan hidup aman dan damai di rumah dan sekolah.</p>	hidup bergotong royong	<p>saling berbagi dan tolong menolong</p> <p>1.2 Melaksanakan hidup rukun, saling berbagi dan tolong menolong di rumah dan di sekolah</p>
Aspek: Masyarakat Demokratis			
2. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan membiasakan sikap tanggung jawab dan toleransi	<p>2.1 Siswa mampu menyebutkan tanggung jawab anak, orang tua, dan guru.</p> <p>2.2 Siswa mampu menceritakan tindakan yang dalam toleransi di rumah dan sekolah</p> <p>2.3 Siswa mampu menjelaskan akitidak toleransi terhadap teman di sekolah</p> <p>2.4 Siswa mampu bertanggung jawab terhadap kewajiban sebagai siswa</p> <p>2.5 Siswa dapat mengmbangkan sikap toleransi di sekolah</p>	2. Menampilkan sikap cinta lingkungan	<p>2.1 Mengenal pentingnya lingkungan alam seperti dunia tumbuhan dan dunia hewan</p> <p>2.2 Melaksanakan pemeliharaan lingkungan alam</p>
Kelas II Semester Genap		Kelas II Semester 2	
Aspek: Nilai-nilai Pancasila			

1. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan membiasakan untuk melaksanakan nilai-nilai Pancasila (misal: jujur, disiplin, kerjasama) dalam kehidupan keluarga dan sekolah (Penulisan nomor sesuai naskah yang disalin. Peneliti).	3.1 Siswa mampu menjelaskan arti kejujuran, disiplin, dan kerjasama. 3.2 Siswa mampu menjelaskan akibat yang timbul jika tidak jujur, disiplin dan kerjasama 3.3 Siswa mampu membiasakan berlaku jujur, disiplin, kerjasama	3. Menampilkan sikap demokratis	3.1 Menegal kegiatan bermusyawarah 3.2 Menghargai suara terbanyak (mayoritas) 3.3 Menampilkan sikap mau menerima kekalahan
		4. Menampilkan nilai-nilai Pancasila	4.1 Menegal nilai kejujuran, kedisiplinan, dan senang bekerja dalam kehidupan sehari-hari 4.2 Melaksanakan perilaku jujur, disiplin, dan senang bekerja dalam kegiatan sehari-hari
Kelas III Semester Gasal		Kelas III Semester 1	
Aspek: Persatuan Bangsa dan Negara			
1. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan menerapkan makna sumpah pemuda	1.1 Siswa mampu menjelaskan latar belakang lahirnya sumpah pemuda. 1.2 Siswa mampu menyebutkan isi sumpah pemuda. 1.3 Siswa mampu menerapkan makna Sumpah Pemuda dalam kehidupan sehari-hari	1. Mengamalkan makna Sumpah Pemuda	1.1 Menegal makna satu nusa, satu bangsa dan satu bahasa 1.2 Mengamalkan nilai-nilai Sumpah Pemuda dalam kehidupan sehari-hari

Aspek: Norma, Hukum dan Peraturan			
2. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan membiasakan untuk mentaati norma yang berlaku di sekolah dan masyarakat	2.1 Siswa mampu menjelaskan hakikat norma yang berlaku di sekolah dan masyarakat. 2.2 Siswa mampu menyebutkan contoh norma yang berlaku di sekolah dan masyarakat. 2.3 Siswa mampu menjelaskan akibat jika melanggar norma yang berlaku di sekolah dan masyarakat. 2.4 Siswa mampu melaksanakan sopan santun di sekolah dan masyarakat.	2. Melaksanakan norma yang berlaku di masyarakat	2.1 Mengenal aturan-aturan yang berlaku di lingkungan masyarakat sekitar 2.2 Menyebutkan contoh aturan-aturan yang berlaku di lingkungan masyarakat sekitar 2.3 Melaksanakan aturan-aturan yang berlaku di lingkungan masyarakat sekitar
Kelas III Semester Genap		Kelas III Semester 2	
Aspek: Hak Asasi Manusia			
Kemampuan mengetahui, mengerti, dan membiasakan untuk melaksanakan hak dan kewajiban sebagai anggota masyarakat (Tanpa nomor urut seperti ditulis dalam naskah. Peneliti)	3.1 Siswa mampu menjaga fasilitas umum (Taman Kota, Telefon Umum dll) 3.2 Siswa mampu menggunakan fasilitas umum yang ada di daerah masing-masing dengan baik	3. Memiliki harga diri sebagai individu	3.1 Mengenal pentingnya memiliki harga diri 3.2 Memberi contoh bentuk harga diri, seperti menghargai diri sendiri, mengakui kelebihan dan kekurangan diri sendiri dan lain lain 3.3 Menampilkan perilaku yang mencerminkan harga diri
Aspek Kebutuhan Hidup Warga Negara			

4. Kemampuan mengetahui dan mengerti pentingnya harga diri sebagai warga masyarakat	4.1 Siswa mampu menjelaskan makna kebutuhan harga diri. 4.2 Siswa mampu memberi contoh kebutuhan harga diri. 4.3 Siswa mampu menjelaskan akibat jika harga diri seseorang terganggu. 4.4 Siswa dapat menjelaskan usaha agar harga diri tidak diganggu.	4. Memiliki kebanggaan sebagai bangsa Indonesia	4.1 Mengetahui kekhasan bangsa Indonesia, seperti kebhinekaan, kekayaan alam, keramahan 4.2. Menampilkan rasa bangga sebagai anak Indonesia
Kelas IV Semester Gasal		Kelas IV Semester 1	
Aspek Kekuasaan dan Politik			
1. Kemampuan mengetahui dan mengerti sistem pemerintahan daerah dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia	1.1 Siswa mampu menjelaskan susunan pemerintahan daerah 1.3 Siswa mampu menjelaskan Struktur organisasi kecamatan dan Kabupaten/Kota (nomor urut seperti dalam naskah. Peneliti)	1. Memahami sistem pemerintahan desa dan pemerintah kecamatan	1.1 Mengetahui lembaga-lembaga dalam susunan pemerintahan desa dan pemerintah kecamatan 1.2 Menggambar struktur organisasi desa dan pemerintah kecamatan
Aspek Masyarakat Demokratis			
2. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan mentaati keputusan bersama	2.1 Siswa mampu menjelaskan bentuk-bentuk keputusan bersama 2.2 Siswa mampu menjelaskan cara mengambil keputusan bersama 2.3 Siswa mampu mentaati hasil keputusan bersama	2. Memahami sistem pemerintahan kabupaten, kota, dan provinsi	2.1 Mengetahui lembaga-lembaga dalam susunan pemerintahan kabupaten, kota, dan provinsi 2.2 Menggambar struktur organisasi kabupaten, kota, dan provinsi
Kelas IV Semester Genap		Kelas IV Semester 2	

Aspek Nilai-nilai Pancasila			
3. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan melaksanakan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari	3.1 Siswa mampu menjelaskan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila 3.2 Siswa mampu menjelaskan pentingnya nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari 3.3 Siswa mampu melaksanakan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari.	3. Mengenal sistem pemerintahan tingkat pusat	3.1 Mengenal lembaga-lembaga negara dalam susunan pemerintahan tingkat pusat, seperti MPR, DPR, Presiden, MA, MK dan BPK dll. 3.2 Menyebutkan organisasi pemerintahan tingkat pusat, seperti Presiden, Wakil Presiden dan para Menteri
Aspek Globalisasi			
4. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan menentukan sikap terhadap pengaruh Globalisasi di lingkungannya	4.1 Siswa mampu menjelaskan arti Globalisasi 4.2 Siswa mampu menyebutkan contoh pengaruh globalisasi di lingkungannya 4.3 Siswa mampu menentukan sikap terhadap pengaruh globalisasi di lingkungannya.	4. Menunjukkan sikap terhadap globalisasi di lingkungannya	4.1 Memberikan contoh sederhana pengaruh globalisasi di lingkungannya 4.2 Mengidentifikasi jenis budaya Indonesia yang pernah ditampilkan dalam misi kebudayaan internasional 4.3 Menentukan sikap terhadap pengaruh globalisasi yang terjadi di lingkungannya
Kelas V Semester Gasal		Kelas V Semester 1	
Aspek Persatuan Bangsa dan Negara			
1. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan menyadari pentingnya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia	1.1 Siswa mampu menjelaskan hakikat Negara Kesatuan Republik Indonesia. 1.2 Siswa mampu menjelaskan keragaman bangsa Indonesia. 1.3 Siswa mampu menjelaskan pentingnya persatuan dalam menjaga keutuhan	1. Memahami pentingnya keutuhan Negara Kesatuan Republik	1.1 Mendeskripsikan Negara Kesatuan Republik Indonesia 1.2 Menjelaskan pentingnya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia 1.3 Menunjukkan contoh-contoh perilaku dalam menjaga keutuhan Negara

(NKRI)	bangsa dan negara. 1.4 Siswa mampu berpartisipasi dalam menjaga kutuhan NKRI.	Indonesia (NKRI)	Kesatuan Republik Indonesia
Aspek Norma, Hukum dan Peraturan			
2. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan mentaati peraturan daerah	2.1 Siswa mampu menjelaskan hakikat peraturan daerah bagi warga setempat. 2.2 Siswa mampu menyebutkan beberapa jenis peraturan daerah 2.3 Siswa mampu menjelaskan pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan suatu peraturan daerah. 2.4 Siswa mampu melaksanakan peraturan yang berlaku di daerahnya.	2. Memahami peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah	2.1 Menjelaskan pengertian dan pentingnya peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah 2.2 Memberikan contoh peraturan perundang-undangan tingkat pusat dan daerah, seperti pajak, anti korupsi, lalu lintas, larangan merokok
Aspek: Hak Asasi Manusia			
3. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan menunjukkan sikap positif terhadap tanggung jawab pemerintah dalam perlindungan Hak Asasi Manusia	3.1 Siswa mampu menjelaskan makna Hak Asasi Manusia 3.2 Siswa mampu menjelaskan peranan pemerintah dalam melindungi Hak Asasi Manusia 3.3 Siswa mampu memberi contoh peristiwa pelanggaran Hak Asasi Manusia 3.4 Siswa mampu menghormati Hak Asasi Manusia yang dimiliki orang lain.		
Kelas V Semester Genap		Kelas V Semester 2	

Aspek Kebutuhan Hidup Warganegara			
4. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan menggunakan secara positif kebebasan berorganisasi	4.1 Siswa mampu menjelaskan makna berorganisasi. 4.2 Siswa mampu menjelaskan cara berorganisasi yang baik. 4.3 Siswa mampu memberi contoh organisasi yang ada di masyarakat dan pemerintah. 4.4 Siswa mampu berperan serta dalam organisasi di sekolah dan masyarakat.	3. Memahami kebebasan berorganisasi	3.1 Mendeskripsikan pengertian organisasi 3.2 Menyebutkan contoh organisasi di lingkungan sekolah dan masyarakat 3.3 Menampilkan peran serta dalam memilih organisasi di sekolah
		4. Menghargai keputusan bersama	4.1 Mengenal bentuk-bentuk keputusan bersama 4.2 Mematuhi keputusan bersama
Aspek: Nilai-nilai Pancasila			
5. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan meneladani nilai-nilai juang dalam proses perumusan Pancasila sebagai Dasar Negara	5.1 Siswa mampu menceritakan secara singkat nilai kebersamaan dalam proses lahirnya Pancasila. 5.2 Siswa mampu meneladani nilai juang para tokoh yang berperan dalam perumusan Pancasila.		
Kelas VI Semester Gasal		Kelas VI Semester 1	
Aspek Kekuasaan dan Politik			
1. Kemampuan	1.1 Siswa mampu menjelaskan susunan	1. Menghargai	1.1 Mendeskripsikan nilai-nilai juang

mengetahui dan mengerti sistem pemerintahan pusat	Lembaga Negara 1.2 Siswa mampu menyebutkan susunan Kabinet 1.3 Siswa mampu menjelaskan tugas dan fungsi pemerintahan pusat	nilai-nilai juang dalam proses perumusan Pancasila sebagai Dasar Negara	dalam proses perumusan Pancasila sebagai Dasar Negara 1.2 Menceritakan secara singkat nilai kebersamaan dalam proses perumusan Pancasila sebagai Dasar Negara 1.3 Meneladani nilai-nilai juang para tokoh yang berperan dalam proses perumusan Pancasila sebagai Dasar Negara dalam kehidupan sehari-hari
Aspek: Masyarakat Demokratis			
2. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan menyadari pentingnya hubungan yang demokratis antar warga negara dan warga negara dengan negara	2.1 Siswa mampu menjelaskan hubungan antara warga negara dengan warga negara 2.2 Siswa mampu menjelaskan hubungan antara warga negara dengan pemerintah	2. Memahami sistem pemerintahan Republik Indonesia	2.1 Menjelaskan proses Pemilu dan Pilkada 2.2 Mendeskripsikan lembaga-lembaga negara sesuai UUD 1945 hasil amandemen 2.3 Mendeskripsikan tugas dan fungsi pemerintahan pusat dan daerah
Kelas VI Semester Genap		Kelas VI Semester 2	
Aspek: Nilai-nilai Pancasila			
4. Kemampuan mengetahui dan mengerti serta menerapkan nilai-nilai Pancasila dalam	3.1 Siswa dapat menjelaskan pentingnya nilai-nilai Pancasila sebagai filter dalam menangkal pengaruh negatif dari budaya asing. 3.2 Siswa mampu menerapkan nilai-nilai	3. Memahami peran Indonesia dalam lingkungan negara-negara	3.1 Menjelaskan pengertian kerjasama negara-negara Asia Tenggara 3.2 Memberikan contoh peran Indonesia dalam lingkungan negara-negara di Asia Tenggara

kehidupan berbangsa dan bernegara. (Tertulis nomor urut 4 seperti dalam naskah. Peneliti).	Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.	di Asia Tenggara	
Aspek: Globalisasi			
4. Kemampuan mengetahui, mengerti, dan menyadari pentingnya politik luar negeri Indonesia dalam era globalisasi	4.1 Siswa mampu menjelaskan hakikat politik luar negeri Indonesia 4.2 Siswa mampu menghargai pentingnya politik luar negeri di era globalisasi	4. Memahami peranan politik luar negeri Indonesia dalam era globalisasi	4.1 Menjelaskan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif 4.2 Memberikan contoh peranan politik luar negeri Indonesia dalam percaturan internasional

Sumber: Puskur Balitbang Depdiknas (2005a:7-13) dan Permendiknas No. 22 Tahun 2006.

Tabel 4.12. Perbandingan Standar Isi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan Jenjang SMP/MTs Menurut Pusat Kurikulum dengan Standar Isi BSNP (Permendiknas RI No. 22 Tahun 2006)

PUSKUR 2005		BSNP 2006	
KOMPETENSI DASAR	STANDAR KOMPETENSI	KOMPETENSI DASAR	STANDAR KOMPETENSI
Kelas VII Semester Gasal		Kelas VII Semester 1	
Sub Aspek: Norma Masyarakat			
1. Kemampuan menganalisis dan menampilkan sikap positif terhadap norma-norma yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.	1. Siswa mampu mendeskripsikan norma-norma yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. 2. Siswa mampu menerapkan norma-norma yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara	1. Menunjukkan sikap positif terhadap norma-norma yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara	1.1 Mendeskripsikan hakikat norma-norma, kebiasaan, adat istiadat, peraturan, yang berlaku dalam masyarakat 1.2 Menjelaskan hakikat dan arti penting hukum bagi warganegara 1.3 Menerapkan norma-norma, kebiasaan, adat istiadat dan peraturan yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara
Sub Aspek: Peraturan Perundang-undangan nasional			
2. Kemampuan	1. Siswa mampu mengidentifikasi	2.	2.1 Menjelaskan makna proklamasi

mendeskripsikan dan mentaati perundang-undangan nasional.	perundang-undangan nasional 2. Siswa mampu menghargai proses pembuatan peraturan 3. Siswa mampu mentaati peraturan perundangan.	Mendeskripsikan makna Proklamasi Kemerdekaan dan konstitusi pertama	kemerdekaan 2.2 Mendeskripsikan suasana kebatinan konstitusi pertama 2.3 Menganalisis hubungan antara proklamasi kemerdekaan dan UUD 1945 2.4 Menunjukkan sikap positif terhadap makna proklamasi kemerdekaan dan suasana kebatinan konstitusi pertama
Kelas VII Semester Genap		Kelas VII Semester 2	
Sub Aspek Instrumen nasional HAM			
1. Kemampuan memahami dan menunjukkan sikap positif terhadap Instrumen Nasional HAM.	1. Siswa mampu menjelaskan hakikat HAM. 2. Siswa mampu mendeskripsikan instrumen hukum dan kelembagaan nasional HAM 3 Siswa mampu menghargai upaya penegakan HAM dan lembaga perlindungan HAM.	3. Menampilkan sikap positif terhadap perlindungan dan penegakan Hak Azasi Manusia (HAM)	3.1 Menguraikan hakikat, hukum dan kelembagaan HAM 3.2 Mendeskripsikan kasus pelanggaran dan upaya penegakan HAM 3.3 Menghargai upaya perlindungan HAM 3.4 Menghargai upaya penegakan HAM
Sub Aspek: Kemerdekaan mengeluarkan pendapat			
2. Kemampuan	1. Siswa mampu mendeskripsikan	4. Menampilkan	4.1 Menjelaskan hakikat kemerdekaan

memahami dan dan mengaktualisasikan kemerdekaan mengemukakan pendapat	kemerdekaan mengemukakan pendapat. 2. Siswa mampu mengaktualisasikan kemerdekaan mengemukakan pendapat.	perilaku kemerdekaan mengemukakan pendapat	mengemukakan pendapat 4.2 Menguraikan pentingnya kemerdekaan mengemukakan pendapat secara bebas dan bertanggung jawab 4.3 Mengaktualisasikan kemerdekaan mengemukakan pendapat secara bebas dan bertanggung jawab
Kelas VIII Semester Gasal		Kelas VIII Semester 1	
Sub Aspek Proklamasi Kemerdekaan dan konstitusi yang pertama			
1. Kemampuan mendeskripsikan makna Proklamasi Kemerdekaan dan konstitusi pertama	1. Siswa mampu mendeskripsikan makna proklamasi kemerdekaan 2. Siswa mampu mendeskripsikan nilai-nilai konstitusi pertama 3. Siswa mampu menunjukkan sikap positif terhadap makna Proklamasi Kemerdekaan dan nilai-nilai konstitusi pertama	1. Menampilkan perilaku yang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila	1.1 Menjelaskan Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi negara 1.2 Menguraikan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi negara 1.3 Menunjukkan sikap positif terhadap Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara 1.4 Menampilkan sikap positif terhadap Pancasila dalam kehidupan bermasyarakat
Sub Aspek Pancasila sebagai ideologi negara			
2. Kemampuan menganalisis dan	1. Siswa mampu memahami Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara	2. Memahami berbagai	2.1 Menjelaskan berbagai konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia

menentukan sikap positif terhadap Pancasila sebagai ideologi negara	2. Siswa mampu menentukan sikap positif terhadap Pancasila sebagai ideologi dan dasar negara	konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia	2.2 Menganalisis penyimpangan-penyimpangan terhadap konstitusi yang berlaku di Indonesia 2.3 Menunjukkan hasil-hasil amandemen UUD 1945 2.4 Menampilkan sikap positif terhadap pelaksanaan UUD 1945 hasil amandemen
Sub Aspek Hakikat Demokrasi			
3. Kemampuan memahami dan menentukan sikap positif terhadap hakekat demokrasi	1. Siswa mampu menjelaskan hakikat demokrasi 2. Siswa mampu menunjukkan sikap positif terhadap pelaksanaan demokrasi dalam berbagai kehidupan.	3. Menampilkan ketaatan terhadap perundang-undangan nasional	3.1 Mengidentifikasi tata urutan peraturan perundang-undangan nasional 3.2 Mendeskripsikan proses pembuatan peraturan perundang-undangan nasional 3.3 Mentaati peraturan perundang-undangan nasional 3.4 Mengidentifikasi kasus korupsi dan upaya pemberantasan korupsi di Indonesia 3.5 Mendeskripsikan pengertian anti korupsi dan instrumen (hukum dan kelembagaan) anti korupsi di Indonesia
Kelas VIII Semester Genap		Kelas VIII Semester 2	
Sub Aspek Kedaulatan Rakyat dan Sistem Politik			

1. Kemampuan memahami dan menentukan sikap positif terhadap kedaulatan rakyat dan sistem politik di Indonesia	1. Siswa mampu menjelaskan unsur-unsur negara 2. Siswa mampu menjelaskan makna kedaulatan rakyat 3. Siswa mampu menjelaskan sistem politik Indonesia 4. Siswa mampu menampilkan sikap positif terhadap kedaulatan rakyat dan sistem politik Indonesia	4. Memahami pelaksanaan demokrasi dalam berbagai aspek kehidupan	4.1 Menjelaskan hakikat demokrasi 4.2 Menjelaskan pentingnya kehidupan demokratis dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara 4.3 Menunjukkan sikap positif terhadap pelaksanaan demokrasi dalam berbagai kehidupan
Sub Aspek: Konstitusi-konstitusi lain yang pernah dipakai di Indonesia			
2. Kemampuan menganalisis konstitusi-konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia	1. Siswa mampu mengkaji konstitusi-konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia 2. Siswa mampu menampilkan sikap positif terhadap pelaksanaan UUD 1945 hasil amandemen.	5. Memahami kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan di Indonesia	5.1 Menjelaskan makna kedaulatan rakyat 5.2 Mendeskripsikan sistem pemerintahan Indonesia dan peran lembaga negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat 5.3 Menunjukkan sikap positif terhadap kedaulatan rakyat dan sistem pemerintahan Indonesia
Kelas IX Semester Gasal		Kelas IX Semester 1	
Sub Aspek Pemerintahan Daerah			
1. Kemampuan	1. Siswa mampu menjelaskan hakikat	1. Menampilkan	1.1 Menjelaskan pentingnya usaha pembelaan

memahami dan berpartisipasi dalam pelaksanaan otonomi daerah	otonomi daerah 2. Siswa mampu mampu berpartisipasi dalam pelaksanaan otonomi daerah	partisipasi dalam usaha pembelaan negara	negara 1.2 Mengidentifikasi bentuk-bentuk usaha pembelaan negara 1.3 Menampilkan peran serta dalam usaha pembelaan negara
Sub Aspek Pengaruh Globalisasi terhadap masyarakat, bangsa dan negara			
2. Kemampuan menganalisis dan menentukan sikap terhadap dampak globalisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara	1. Siswa mampu mendeskripsikan dampak globalisasi terhadap kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. 2. Siswa mampu menentukan sikap terhadap dampak globalisasi.	2. Memahami pelaksanaan otonomi daerah	2.1 Mendeskripsikan pengertian otonomi daerah 2.2 Menjelaskan pentingnya partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik di daerah
Kelas IX Semester Genap		Kelas IX Semester 2	
Sub Aspek Kewajiban membela negara			
1. Kemampuan mengidentifikasi dan berpartisipasi dalam	1. Siswa mampu mendeskripsikan usaha pembelaan negara 2. Siswa mampu berpartisipasi dalam	3. Memahami dampak globalisasi	3.1 Menjelaskan pengertian dan pentingnya globalisasi bagi Indonesia 3.2 Mendeskripsikan politik luar negeri dalam

usaha pembelaan negara	usaha pembelaan negara.	dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara	hubungan internasional di era global 3.3 Mendeskripsikan dampak globalisasi terhadap kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara 3.4 Menentukan sikap terhadap dampak globalisasi
Sub Aspek Kebutuhan prestasi diri			
2. Kemampuan memahami dan mengaktualisasi prestasi diri sesuai kemampuan demi keunggulan bangsa.	1. Siswa mampu memprediksi potensi diri untuk berprestasi diri sesuai kemampuan. 2. Siswa mampu menjelaskan hubungan prestasi diri dengan keunggulan bangsa. 3. Siswa mampu berpartisipasi di dalam berbagai dalam berbagai aktivitas untuk mewujudkan prestasi diri sesuai kemampuan demi keunggulan bangsa	4. Menampilkan prestasi diri sesuai kemampuan demi keunggulan bangsa	4.1 Menjelaskan pentingnya prestasi diri bagi keunggulan bangsa 4.2 Mengenal potensi diri untuk berprestasi sesuai kemampuan 4.3 Menampilkan peran serta dalam berbagai aktivitas untuk mewujudkan prestasi diri sesuai kemampuan demi keunggulan bangsa

Sumber: Puskur Balitbang Depdiknas (2005b:7-9) dan Permendiknas No. 22 Tahun 2006.

Tabel 4.13. Perbandingan Standar Isi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan Jenjang SMA/SMK/MA

Menurut Pusat Kurikulum dengan Standar Isi BSNP (Permendiknas RI No. 22 Tahun 2006)

PUSKUR 2005		BSNP 2006	
STANDAR KOMPETENSI	KOMPETENSI DASAR	STANDAR KOMPETENSI	KOMPETENSI DASAR
Kelas X Semester Gasal		Kelas X Semester 1	
Aspek : Persatuan bangsa dan negara			
1. Kemampuan menganalisis hakikat bangsa dan negara serta menentukan sikap positif terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)	1.1 Siswa mampu mengkaji makna manusia, bangsa dan negara 1.2 Siswa mampu mendeskripsikan unsur-unsur terbentuknya bangsa dan negara dan pentingnya pengakuan suatu negara terhadap negara lain. 1.3 Siswa mampu menjelaskan fungsi dan tujuan negara. 1.4 Siswa mampu menunjukkan semangat kebangsaan (nasionalisme dan patriotisme) dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.	1. Memahami hakikat bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)	1.1 Mendeskripsikan hakikat bangsa dan unsur-unsur terbentuknya negara 1.2 Mendeskripsikan hakikat negara dan bentuk-bentuk kenegaraan 1.3 Menjelaskan pengertian, fungsi dan tujuan NKRI 1.4 Menunjukkan semangat kebangsaan, nasionalisme dan patriotisme dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara
Aspek : Norma, hukum dan peraturan			
2. Kemampuan menganalisis menerapkan sikap	2.1 Siswa mampu mengkaji macam-macam norma dan sanksinya yang berlaku dalam masyarakat	2. Menampilkan sikap positif terhadap sistem	2.1 Mendeskripsikan pengertian sistem hukum dan peradilan nasional 2.2 Menganalisis peranan lembaga-

positif terhadap sistem hukum dan peradilan Nasional	2.2 Siswa mendeskripsikan pengertian dan penggolongan hukum . 2.3 Siswa mampu menjelaskan peranan lembaga-lembaga peradilan 2.4 Siswa mampu menunjukkan sikap yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku	hukum dan peradilan nasional	lembaga peradilan 2.3 Menunjukkan sikap yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku 2.4 Menganalisis upaya pemberantasan korupsi di Indonesia 2.5 Menampilkan peran serta dalam upaya pemberantasan korupsi di Indonesia
Aspek Hak Asasi Manusia			
3. Kemampuan menganalisis dan berpartisipasi dalam upaya pemajuan, penghormatan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia	3.1 Siswa mampu mengkaji peraturan-peraturan tentang perlindungan HAM di Indonesia 3.2 Siswa mampu mengkaji upaya upaya pemajuan, penghormatan, dan perlindungan (penegakan) Hak Asasi Manusia (HAM). 3.3 Siswa mampu berpartisipasi dalam upaya pemajuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia	3. Menampilkan peran serta dalam upaya pemajuan, penghormatan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM)	3.1 Menganalisis upaya pemajuan, penghormatan, dan penegakan HAM 3.2 Menampilkan peran serta dalam upaya pemajuan, penghormatan, dan penegakan HAM di Indonesia 3.3 Mendeskripsikan instrumen hukum dan peradilan internasional HAM
Kelas X Semester Genap		Kelas X Semester 2	
Aspek Kekusaan dan Politik			
4. Kemampuan menganalisis dan	4.1 Siswa mampu mendeskripsikan pengertian budaya politik	4. Menganalisis hubungan	4.1 Mendeskripsikan hubungan dasar negara dengan konstitusi

menentukan sikap positif terhadap budaya politik	<p>4.2 Siswa mampu mengidentifikasi tipe-tipe budaya politik</p> <p>4.3 Siswa mampu menganalisis tipe-tipe budaya politik yang berkembang dalam masyarakat Indonesia</p> <p>4.4 Siswa mampu mendeskripsikan penting sosialisasi politik dalam pengembangan budaya politik</p> <p>4.5 Siswa mampu menerapkan budaya politik partisipan</p>	dasar negara dengan konstitusi	<p>4.2 Menganalisis substansi konstitusi negara</p> <p>4.3 Menganalisis kedudukan pembukaan UUD 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia</p> <p>4.4 Menunjukkan sikap positif terhadap konstitusi negara</p>
Aspek Masyarakat Demokratis			
5. Kemampuan menganalisis dan mengaplikasikan budaya demokrasi menuju masyarakat madani (<i>civil society</i>)	<p>5.1 Siswa mampu mendeskripsikan pengertian dan prinsip-prinsip budaya demokrasi</p> <p>5.2 Siswa mampu mengidentifikasi ciri masyarakat madani (<i>civil society</i>).</p> <p>5.3 Siswa mampu menganalisis pelaksanaan demokrasi di Indonesia sejak orde lama, orde baru dan reformasi</p> <p>5.4 Siswa mampu menunjukkan sikap positif terhadap pengembangan demokrasi di Indonesia melalui pelaksanaan pemilihan umum</p>	5. Menghargai persamaan kedudukan warga negara dalam berbagai aspek kehidupan	<p>5.1 Mendeskripsikan kedudukan warga negara dan pewarganegaraan di Indonesia</p> <p>5.2 Menganalisis persamaan kedudukan warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan negara</p> <p>5.3 Menghargai persamaan kedudukan warga negara tanpa membedakan ras, agama, gender, golongan, budaya, dan suku</p>

	5.5 Siswa mampu menerapkan budaya demokrasi dalam berbagai kehidupan		
Aspek: Konstitusi Negara			
6. Kemampuan menganalisis hubungan dasar negara dengan konstitusi	6.1 Siswa mampu menguraikan keterkaitan dasar negara dengan konstitusi 6.2 Siswa mampu menganalisis substansi konstitusi negara 6.3 Siswa mampu membandingkan hubungan dasar negara dengan Konstitusi pada Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan negara liberal dan negara komunis 6.4 Siswa mampu menganalisis kedudukan Pembukaan UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia	6. Menganalisis sistem politik di Indonesia	6.1 Mendeskripsikan supra struktur dan infra struktur politik di Indonesia 6.2 Mendeskripsikan perbedaan sistem politik di berbagai negara 6.3 Menampilkan peran serta dalam sistem politik di Indonesia
Kelas XI Semester Gasal		Kelas XI Semester 1	
Aspek : Kebutuhan Warga Negara			
1. Kemampuan menganalisis dan menunjukkan sikap positif terhadap persamaan kedudukan warga negara dalam berbagai bidang	1.1 Siswa mampu mendeskripsikan hakikat warga negara dan pewarganegaraan di Indonesia 1.2 Siswa mampu menganalisis persamaan kedudukan warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan negara. 1.2 Siswa mampu menerapkan prinsip	1. Menganalisis budaya politik di Indonesia	1.1 Mendeskripsikan pengertian budaya politik 1.2 Menganalisis tipe-tipe budaya politik yang berkembang dalam masyarakat Indonesia 1.3 Mendeskripsikan pentingnya sosialisasi pengembangan budaya politik

kehidupan.	persamaan kedudukan warga negara di berbagai bidang kehidupan.		1.4 Menampilkan peran serta budaya politik partisipan
Aspek Persatuan bangsa dan negara			
2. Kemampuan menganalisis dan mengimplementasikan keterbukaan dan jaminan keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara	<p>2.1 Siswa mampu menganalisis pentingnya keterbukaan dan jaminan keadilan untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.</p> <p>2.2 Siswa mampu mengkritisi akibat dari penyelenggaraan pemerintahan yang tidak transparan.</p> <p>2.3 Siswa mampu menunjukkan sikap positif untuk mendukung upaya keterbukaan dan jaminan keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.</p> <p>2.4 Siswa mampu menerapkan perilaku hidup terbuka dan adil.</p>	2. Menganalisis budaya demokrasi menuju masyarakat madani	<p>2.1 Mendeskripsikan pengertian dan prinsip-prinsip budaya demokrasi</p> <p>2.2 Mengidentifikasi ciri-ciri masyarakat madani</p> <p>2.3 Menganalisis pelaksanaan demokrasi di Indonesia sejak orde lama, orde baru, dan reformasi</p> <p>2.4 Menampilkan perilaku budaya demokrasi dalam kehidupan sehari-hari</p>
Aspek Kekuasaan dan politik			
3. kemampuan menganalisis dan berpartisipasi dalam sistem politik di Indonesia	<p>4.1 Siswa mampu mendeskripsikan supra struktur dan infra struktur politik di Indonesia</p> <p>4.2 Siswa mampu menganalisis perbedaan sistem politik</p>	3. Menampilkan sikap keterbukaan dan keadilan dalam	<p>3.1 Mendeskripsikan pengertian dan pentingnya keterbukaan dan keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara</p> <p>3.2 Menganalisis dampak penyelenggaraan</p>

	4.3 Siswa mampu menunjukkan partisipasi politik yang sesuai dengan sistem politik yang berlaku di Indonesia	kehidupan berbangsa dan bernegara	pemerintahan yang tidak transparan 3.3. Menunjukkan sikap keterbukaan dan keadilan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara
Kelas XI Semester Genap		Kelas XI Semester 2	
Aspek Globalisasi			
4. Kemampuan menganalisis dan menunjukkan sikap terhadap hubungan internasional dan organisasi internasional	4.1 Siswa mampu mengkaji perlunya hubungan internasional 4.2 Siswa mampu menganalisis kebijakan politik luar negeri Indonesia 4.3 Siswa mampu mengidentifikasi tahap-tahap perjanjian internasional 4.4 Siswa mampu mendeskripsikan fungsi Perwakilan Diplomatik 4.5 Siswa mampu mengkaji peranan organisasi internasional (ASEAN, GNB, PBB) dalam meningkatkan hubungan internasional. 4.6 Siswa mampu menghargai kerja sama dan perjanjian internasional yang bermanfaat bagi Indonesia	4. Menganalisis hubungan internasional dan organisasi internasional	4.1 Mendeskripsikan pengertian, pentingnya, dan sarana-sarana hubungan internasional bagi suatu negara 4.2 Menjelaskan tahap-tahap perjanjian internasional 4.3 Menganalisis fungsi Perwakilan Diplomatik 4.4 Mengkaji peranan organisasi internasional (ASEAN, AA, PBB) dalam meningkatkan hubungan internasional 4.5 Menghargai kerja sama dan perjanjian internasional yang bermanfaat bagi Indonesia
Aspek Norma, dan hukum , peraturan			

5. Kemampuan menganalisis sistem hukum internasional dan pengadilan internasional	<p>5.1 Siswa mampu mendeskripsikan makna, asas dan sumber hukum internasional.</p> <p>5.2 Siswa mampu menguraikan proses ratifikasi hukum internasional menjadi hukum nasional</p> <p>5.3 Siswa mampu mengidentifikasi penyebab timbulnya sengketa internasional dan penyelesaian sengketa internasional melalui Mahkamah Internasional</p> <p>5.4 Siswa mampu mengidentifikasi peran Mahkamah Internasional terhadap pelanggaran hak asasi manusia.</p>	5. Menganalisis sistem hukum dan pengadilan internasional	<p>5.1 Mendeskripsikan sistem hukum dan pengadilan internasional</p> <p>5.2 Menjelaskan penyebab timbulnya sengketa internasional dan cara penyelesaian oleh Mahkamah Internasional</p> <p>5.3 Menghargai putusan Mahkamah Internasional</p>
Kelas XII Semester Gasal		Kelas XII Semester 1	
Aspek : Nilai-nilai Pancasila			
1. Kemampuan menganalisis dan menentukan sikap positif terhadap Pancasila sebagai ideologi terbuka	<p>1.1 Siswa mampu mendeskripsikan Pancasila sebagai ideologi negara</p> <p>1.2 Siswa mampu menganalisis Pancasila sebagai ideologi terbuka</p> <p>1.3 Siswa mampu menganalisis Pancasila sebagai sumber nilai dan paradigma pembangunan</p> <p>1.4 Siswa mampu menunjukkan sikap positif terhadap Pancasila sebagai ideologi</p>	1. Menampilkan sikap positif terhadap Pancasila sebagai ideologi terbuka	<p>1.1 Mendeskripsikan Pancasila sebagai ideologi terbuka</p> <p>1.2 Menganalisis Pancasila sebagai sumber nilai dan paradigma pembangunan</p> <p>1.3 Menampilkan sikap positif terhadap Pancasila sebagai ideologi terbuka</p>

	terbuka		
Aspek Kekuasaan dan Politik			
2. Kemampuan mengevaluasi berbagai sistem pemerintahan	2.1 Siswa mampu menganalisis sistem pemerintahan berbagai negara 2.2 Siswa mampu menganalisis pelaksanaan sistem pemerintahan negara Indonesia 2.3 Siswa mampu menunjukkan sikap kritis terhadap pelaksanaan sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia	2. Mengevaluasi berbagai sistem pemerintahan	2.1 Menganalisis sistem pemerintahan di berbagai negara 2.2 Menganalisis pelaksanaan sistem pemerintahan Negara Indonesia 2.3 Membandingkan pelaksanaan sistem pemerintahan yang berlaku di Indonesia dengan negara lain
Kelas XII Semester Genap		Kelas XII Semester 2	
Aspek : Masyarakat demokratis			
3. Kemampuan mengevaluasi peranan pers dalam masyarakat demokrasi dan mampu menulis berita aktual.	3.1 Siswa mampu mendeskripsikan pengertian, dan fungsi dan peran pers. 3.2 Siswa mampu menganalisis dinamika perkembangan pers di Indonesia 3.3 Siswa mampu menganalisis pers yang bebas dan bertanggung jawab sesuai kode etik jurnalistik dalam masyarakat demokratis di Indonesia 3.4 Siswa mampu menunjukkan sikap kritis terhadap kebebasan pers dan dampak penyalahgunaan kebebasan media massa	3. Mengevaluasi peranan pers dalam masyarakat demokrasi	3.1 Mendeskripsikan pengertian, fungsi dan peran serta perkembangan pers di Indonesia 3.2 Menganalisis pers yang bebas dan bertanggung jawab sesuai kode etik jurnalistik dalam masyarakat demokratis di Indonesia 3.3 Mengevaluasi kebebasan pers dan dampak penyalahgunaan kebebasan media massa dalam masyarakat demokratis di Indonesia

	dalam masyarakat demokratis di Indonesia 3.5 Siswa mampu menulis berita aktual untuk dipublikasikan		
Aspek: Globalisasi			
4. Kemampuan menganalisis dan mengevaluasi dampak globalisasi	4.1 Siswa mampu mendeskripsikan tentang proses, aspek, dan dampak globalisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara 4.2 Siswa mampu mengevaluasi pengaruh globalisasi terhadap kehidupan bangsa dan negara Indonesia 4.3 Siswa mampu menentukan sikap terhadap pengaruh dan implikasi globalisasi terhadap bangsa dan negara Indonesia 4.4 Siswa mampu mempresentasikan tulisan tentang pengaruh globalisasi terhadap bangsa dan negara Indonesia	4. Mengevaluasi dampak globalisasi	4.1 Mendeskripsikan proses, aspek, dan dampak globalisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara 4.2 Mengevaluasi pengaruh globalisasi terhadap kehidupan Bangsa dan Negara Indonesia 4.3 Menentukan sikap terhadap pengaruh dan implikasi globalisasi terhadap Bangsa dan Negara Indonesia 4.4 Mempresentasikan tulisan tentang pengaruh globalisasi terhadap Bangsa dan Negara Indonesia

Sumber: Puskur Balitbang Depdiknas (2005c:7-12) dan Permendiknas No. 22 Tahun 2006.

Setelah pencabutan Ketetapan MPR tentang P4, kajian Pancasila dalam pendidikan kewarganegaraan di Indonesia telah menimbulkan persoalan. Kajian Pancasila yang “kering” sejak awal tampaknya sudah disadari, meski sudah ada dalam SI Pendidikan Kewarganegaraan itu sendiri. Kritik yang acapkali muncul terhadap SI Pendidikan Kewarganegaraan antara lain bagian kajian Pancasila secara eksplisit. ”Meskipun ada satu topik utama dalam ruang lingkup (bukan standar kompetensi) tentang Pancasila, ya, diakui memang kelihatan kering dalam SI Pendidikan Kewarganegaraan ini. Harapannya ya, setiap kompetensi mencerminkan secara eksplisit nilai-nilai Pancasila” (Komarudin, wawancara 29 April 2010).

Upaya menghilangkan kajian Pancasila dalam SI Pendidikan Kewarganegaraan merupakan sesuatu yang mustahil, hal yang absurd. Persoalannya bukan kepada seberapa eksplisit Pancasila ditonjol-tonjolkan sebagai materi Pendidikan Kewarganegaraan. Namun, seberapa fungsional Pancasila sebagai *great ought* kehidupan berbangsa dan bernegara menjadi ruh dan jiwa pendidikan kewarganegaraan itu sendiri di Indonesia, untuk membedakan dengan model sebelumnya di masa Orde Baru. Dengan demikian, Pancasila sebagai dasar negara betul-betul bermakna. Dari sinilah, pengembangan SI Pendidikan Kewarganegaraan menjadikan Pancasila sebagai pancaran nilai yang aktual dan fungsional, tidak semata-mata menjadi rumusan normatif, dalam berbagai topik, meskipun ada satu topik khusus tentang Pancasila itu sendiri. Dengan demikian penjabarannya tidak terkesan indoktrinatif, sehingga topik-topik seperti:

Hak asasi walaupun di dalamnya ada hak asasi yang luar negeri, tapi kita di SD hak asasi yang ada di Pancasila. Kemudian demokrasi, walaupun ada

demokrasi dari berbagai negara, tetapi yang di SD demokrasi ya demokrasi yang Pancasila juga. Jadi, artinya kemasannya yang berbeda, tetapi tujuannya adalah sama. Semuanya Pancasila, gitu. Nah, itu adalah salah satu cara agar orang yang tadinya merasa dengan, yang tadinya saya bilang masa Orde Baru itu sudah muak dengan Pancasila itu akhirnya tidak, tidak benci dengan Pancasila. Kita buat kemasan yang baru, yang membuatnya tidak terlalu kentara tentang ke-Pancasila-annya itu (Lili Nurlaeli, wawancara 21 April 2009).

Perihal kajian Pancasila sebagai standar kompetensi untuk jenjang pendidikan dasar hingga menengah pernah dibuatkan naskah buramnya oleh Puskur Balitbang (2002a, 2002b, 2002c). Tetapi entah kenapa pada akhirnya naskah tersebut dalam penelusuran penelitian ini tidak terdengar disebut-sebut kembali dalam pembahasan SI maupun SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan.

Ada persoalan penting lainnya antara SI dan SKL Mata Pelajaran yang perlu dibahas di sini. Rumusan-rumusan SI Pendidikan Kewarganegaraan ada yang tidak tercakup dalam SKL Pendidikan Kewarganegaraan. Penuturan salah satu Tim *Ad Hoc* SI Pendidikan Kewarganegaraan menunjukkan bahwa penyusunan SI dan SKL Pendidikan Kewarganegaraan dilakukan oleh Tim yang berbeda. Akibatnya, standardisasi yang dibuat terdapat ketidak-sinkronan dalam pembahasan antara kedua tim. Idealnya SI mengacu kepada SKL, sehingga ada keruntutan logika berpikir bahwa standar isi merupakan penjabaran dari standar kompetensi, karena dari kompetensi sebagai tujuannya itulah baru kemudian dibuat materinya (isi). Ini juga merupakan konsekuensi dari pergeseran paradigma dari pendekatan berbasis *subject matters* kepada pendekatan berbasis kompetensi (*competence based*). Artinya, rumusan SKL baik SKL untuk keseluruhan satuan pendidikan rumpun Kewarganegaraan dan Kepribadian

maupun SKL untuk Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan masing-masing merupakan satu mata rantai bagi SI Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan itu sendiri. Akan tetapi, logika ini tidak berlaku karena pembuat kebijakan standar nasional pendidikan, yakni BSNP, mendasarkan diri kepada rumusan yuridis dalam UU RI No. 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas. Dalam Pasal 35 UU RI No. 20 Tahun 2003 disebutkan secara berurutan bahwa standar pendidikan meliputi standar isi, proses, kompetensi lulusan, tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan, dan penilaian pendidikan. Dengan demikian, SKL mendasarkan diri kepada SI.

Tabel 4.14. Standar Kompetensi Lulusan Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan

SD/MI	SMP/MTs	SMA/MA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Menerapkan hidup rukun dalam perbedaan 2. Memahami dan menerapkan hidup rukun di rumah dan di sekolah 3. Memahami kewajiban sebagai warga dalam keluarga dan sekolah 4. Memahami hidup tertib dan gotong royong 5. Menampilkan sikap cinta lingkungan dan demokratis 6. Menampilkan perilaku jujur, disiplin, senang bekerja dan anti korupsi dalam kehidupan sehari-hari, sesuai dengan nilai-nilai Pancasila 7. Memahami sistem pemerintahan, baik pada tingkat daerah maupun pusat 8. Memahami makna keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia, dengan kepatuhan terhadap undang-undang, peraturan, kebiasaan, adat istiadat, kebiasaan, dan menghargai keputusan bersama 9. Memahami dan menghargai makna nilai-nilai perjuangan bangsa 10. Memahami hubungan Indonesia dengan negara tetangga dan politik luar negeri 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memahami dan menunjukkan sikap positif terhadap norma-norma kebiasaan, adat istiadat, dan peraturan, dalam kehidupan berbangsa dan bernegara 2. Menjelaskan makna proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia sesuai dengan suasana kebatinan konstitusi pertama 3. Menghargai perbedaan dan kemerdekaan dalam mengemukakan pendapat dengan bertanggung jawab 4. Menampilkan perilaku yang baik sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 5. Menunjukkan sikap positif terhadap pelaksanaan kehidupan demokrasi dan kedaulatan rakyat 6. Menjelaskan makna otonomi daerah, dan hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah 7. Menunjukkan sikap kritis dan apresiatif terhadap dampak globalisasi 8. Memahami prestasi diri untuk berprestasi sesuai dengan keindividuannya. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memahami hakekat bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia 2. Menganalisis sikap positif terhadap penegakan hukum, peradilan nasional, dan tindakan anti korupsi 3. Menganalisis pola-pola dan partisipasi aktif dalam pemajuan, penghormatan serta penegakan HAM baik di Indonesia maupun di luar negeri 4. Menganalisis peran dan hak warganegara dan sistem pemerintahan NKRI 5. Menganalisis budaya politik demokrasi, konstitusi, kedaulatan negara, keterbukaan dan keadilan di Indonesia 6. Mengevaluasi hubungan internasional dan sistem hukum internasional 7. Mengevaluasi sikap berpolitik dan bermasyarakat madani sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 8. Menganalisis peran Indonesia dalam politik dan hubungan internasional, regional, dan kerja sama global lainnya 9. Menganalisis sistem hukum internasional, timbulnya konflik internasional, dan mahkamah internasional

Sumber: Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 23 Tahun 2006

Tabel 4.15. Standar Kompetensi Lulusan Satuan Pendidikan Rumpun Kewarganegaraan dan Kepribadian

SD/MI/SDLB*/ Paket A	SMP/MTs/SMPLB*/Paket B	SMA/MA/SMALB*/Paket C	SMK/MAK
<ol style="list-style-type: none"> 1. Menunjukkan kecintaan dan kebanggaan terhadap bangsa, negara, dan tanah air Indonesia 2. Mematuhi aturan-aturan sosial yang berlaku dalam lingkungannya 3. Menghargai keberagaman agama, budaya, suku, ras, dan golongan sosial ekonomi di lingkungan sekitarnya 4. Menunjukkan kecintaan dan kepedulian terhadap lingkungan 5. Mengenal kekurangan dan kelebihan diri sendiri 6. Menunjukkan rasa keingintahuan yang tinggi dan menyadari potensinya 7. Berkomunikasi secara santun 8. Menunjukkan kegemaran membaca 9. Menunjukkan kebiasaan hidup bersih, sehat, bugar, aman, dan memanfaatkan waktu luang 10. Bekerja sama dalam kelompok, tolong-menolong, dan menjaga diri sendiri dalam lingkungan keluarga dan teman sebaya 11. Menunjukkan kemampuan mengekspresikan diri melalui kegiatan seni dan budaya lokal 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menerapkan kebersamaan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara demi terwujudnya persatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia 2. Mematuhi aturan-aturan sosial, hukum dan perundangan 3. Menghargai keberagaman agama, budaya, suku, ras, dan golongan sosial ekonomi dalam lingkup nasional 4. Memanfaatkan lingkungan secara bertanggung jawab 5. Memahami kekurangan dan kelebihan diri sendiri 6. Berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dan santun 7. Menunjukkan sikap percaya diri 8. Menunjukkan kegemaran membaca dan menulis 9. Menunjukkan kemampuan belajar secara mandiri sesuai dengan potensi yang dimilikinya 10. Menghargai tugas pekerjaan dan memiliki kemampuan untuk berkarya 11. Menunjukkan kebiasaan hidup bersih, sehat, bugar, dan aman dalam kehidupan sehari-hari 12. Memahami hak dan kewajiban diri dan orang lain dalam pergaulan di masyarakat 13. Menghargai adanya perbedaan pendapat 14. Menghargai karya seni dan budaya nasional Indonesia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara demokratis dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia 2. Berpartisipasi dalam penegakan aturan-aturan sosial, hukum dan perundangan 3. Menghargai keberagaman agama, bangsa, suku, ras, golongan sosial ekonomi, dan budaya dalam tatanan global 4. Memanfaatkan lingkungan secara produktif dan bertanggung jawab 5. Mengembangkan diri secara optimal dengan memanfaatkan kelebihan diri serta memperbaiki kekurangannya 6. Berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dan santun melalui berbagai cara termasuk pemanfaatan teknologi informasi 7. Menunjukkan sikap percaya diri dan bertanggung jawab atas perilaku, perbuatan, dan pekerjaannya 8. Menunjukkan kemampuan mengembangkan budaya belajar untuk pemberdayaan diri 9. Menunjukkan kegemaran membaca dan menulis 10. Berkarya secara kreatif, baik individual maupun kelompok 11. Menjaga kesehatan, ketahanan, dan kebugaran jasmani 12. Menunjukkan sikap kompetitif dan sportif untuk meningkatkan ketaqwaan dan memperkuat kepribadian 13. Memahami hak dan kewajiban diri dan orang lain dalam pergaulan di masyarakat 14. Menghargai adanya perbedaan pendapat dan berempati terhadap orang lain 15. Menunjukkan apresiasi terhadap karya estetika 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara secara demokratis dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia 2. Berpartisipasi dalam penegakan aturan-aturan sosial, hukum dan perundangan 3. Menghargai keberagaman agama, bangsa, suku, ras, golongan sosial ekonomi, dan budaya dalam tatanan global 4. Memanfaatkan lingkungan secara produktif dan bertanggung jawab 5. Mengembangkan diri secara optimal dengan memanfaatkan kelebihan diri serta memperbaiki kekurangannya 6. Berkomunikasi dan berinteraksi secara efektif dan santun melalui berbagai cara termasuk pemanfaatan teknologi informasi 7. Menunjukkan sikap percaya diri dan bertanggung jawab atas perilaku, perbuatan, dan pekerjaannya 8. Menunjukkan kemampuan mengembangkan budaya belajar untuk pemberdayaan diri 9. Menunjukkan kegemaran membaca dan menulis 10. Berkarya secara kreatif, baik individual maupun kelompok 11. Menjaga kesehatan, ketahanan, dan kebugaran jasmani 12. Menunjukkan sikap kompetitif dan sportif untuk meningkatkan ketaqwaan dan memperkuat kepribadian 13. Memahami hak dan kewajiban diri dan orang lain dalam pergaulan di masyarakat 14. Menghargai adanya perbedaan pendapat dan berempati terhadap orang lain 15. Menunjukkan apresiasi terhadap karya estetika

Sumber: Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 23 Tahun 2006

Deskripsi SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan memuat komponen-komponen materi yang harus menjadi kompetensi sebagaimana dimuat dalam SI. Jika diperhatikan, uraian SKL itu tampak menyesuaikan diri dengan rumusan SI. Kajian SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan muncul kemudian setelah pembahasan SI berlangsung intensif. Tabel 4.14. dan Tabel 4.15. menampilkan secara lengkap SKL rumpun Kewarganegaraan dan Kepribadian maupun SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan untuk satuan pendidikan dasar dan menengah. Jika dicermati, kedua rumusan SKL itu menggambarkan pokok-pokok materi Pendidikan Kewarganegaraan yang telah dijabarkan dalam SI Pendidikan Kewarganegaraan. Dengan demikian, logikanya SI menjadi acuan bagi semua standar khususnya SKL. Artinya, SI perlu dijabarkan implementasinya melalui standar proses, SKL, standar tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian pendidikan sebagai satu kesatuan untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

e. Gagasan Masyarakat Kewargaan dalam Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan

Bagaimana relevansi gagasan masyarakat kewargaan dalam Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan? Ada kecenderungan perkembangan pendidikan kewarganegaraan secara internasional yang menganggap bahwa masyarakat kewargaan penting dalam kajian Pendidikan Kewarganegaraan. Pengalaman di sejumlah negara-negara bekas komunis atau di bawah rezim politik otoriter, sebagaimana topik demokrasi, konstitusi dan hak asasi manusia, topik kajian masyarakat kewargaan menempati posisi penting dalam pendidikan kewarganegaraan di sekolah-sekolah mereka (Print, 1999).

Telah menjadi kesadaran umum bahwa sistem politik demokrasi yang sehat mensyaratkan masyarakat kewargaan yang sehat (kuat) pula ketika berhadapan dengan negara dan pasar. Meskipun pada akhirnya negara tetap memiliki otoritas kuat dalam menentukan pengaturan kehidupan bernegara, tetapi kondisi negara yang kuat perlu diimbangi oleh masyarakat kewargaan yang kuat pula untuk mengontrol penyelenggaraan kekuasaan negara. Idealitas masyarakat kewargaan yang demikian pun telah menjadi salah satu agenda penting gerakan reformasi politik di Indonesia.

Pembahasan gagasan *civil society* dalam kajian pendidikan kewarganegaraan di Indonesia pasca 1998 telah muncul baik dalam SI maupun SKL. Jauh-jauh hari sebelum BSNP terbentuk, dalam sinkronisasi oleh Puskur dan Direktorat Dikmenum terhadap Draft SI Pendidikan Kewarganegaraan untuk Kelas XI Semester, dibahas Standar Kompetensi “Menganalisis Budaya Demokrasi Menuju Masyarakat Madani.”

Berkaitan dengan tema masyarakat madani dan pembentukan masyarakat demokratis, sinkronisasi menyepakati topik-topik Standar Kompetensi seperti “Kemampuan Menganalisis Proses Terbentuknya Masyarakat Politik.” Ini merupakan kompromi dari Standar Kompetensi versi Puskur (Mewujudkan Masyarakat Demokratis) dan versi Dikmenum (Menganalisis Manusia sebagai *Zoon Politikon*). Topik standar kompetensi lainnya, “Menganalisis Sistem Politik” dan “Membandingkan Sistem Pemerintahan” merupakan sinkronisasi dari standar kompetensi “Menganalisis Sistem dan Politik” (Puskur) dan “Menganalisis Lembaga Tinggi Negara dan Lembaga Non-Pemerintahan” (Dikmenum).

Kajian tentang *civil society* (masyarakat kewargaan, masyarakat madani) dibahas dalam standar kompetensi “Kemampuan mengapresiasi pilar-pilar demokrasi.” Menurut salah satu anggota tim sinkronisasi, terdapat pemikiran bahwa demokratisasi merupakan prasyarat mewujudkan *civil society*, walaupun dalam rumusan tersebut lebih ditekankan kepada istilah Masyarakat Madani daripada istilah Masyarakat Kewargaan. Dalam kaitan ini, nampaknya memang terdapat perbedaan di antara elit departemen pendidikan nasional tentang penggunaan masyarakat madani. Ada yang berpendirian bahwa sebenarnya lebih cocok menggunakan istilah *civil society* untuk menunjuk masyarakat madani, meskipun sebenarnya ada pilihan lain yaitu Masyarakat Madinah untuk menggambarkan suasana peradaban maju seperti halnya “peradaban demokrasi”.

Pada bagian lain, ragam pandangan terhadap konsep *civil society* tergantung kepada persepsi dan pemahaman konsep dari tim penyusun. Akhirnya disepakati oleh tim sinkronisasi untuk menggunakan istilah “masyarakat madani” yang mendapat inspirasi intelektualnya dari Nurcholish Madjid, seorang cendekiawan Muslim Indonesia ternama. Masyarakat madani dan budaya politik memiliki relevansi kuat dalam kerangka pembentukan masyarakat demokratis. Tim menganggap bahwa Kompetensi Dasar yang perlu dibangun untuk menciptakan warga negara yang diharapkan oleh tujuan Pendidikan Kewarganegaraan ialah agar siswa mampu menampilkan peran budaya politik partisipan

Arti penting masyarakat kewargaan dalam kajian pendidikan kewarganegaraan di sekolah, pada periode awal pembahasan SI dan SKL oleh Tim *Ad hoc* BSNP menunjukkan paparan menarik. Oleh tim gagasan masyarakat

kewargaan –dalam istilah Tim yaitu “Masyarakat Madani”—yang menjadi perhatian adalah “....bukan konsepnya, tapi elemen-elemennya. Misalnya, berperilaku apa; kegiatannya anti korupsi; menghargai, dan sebagainya. Itu kan kompetensi elemen dari konsep masyarakat madani kan” (Komaruddin, wawancara 29 April 2010).

Meskipun begitu tim juga berpandangan bahwa masyarakat madani perlu secara konseptual. Penegasan itu tampak ketika membahas bahan SI Pendidikan Kewarganegaraan dari Puskur yang telah memuat kajian budaya politik dan prasyarat masyarakat madani.

Waktu itu kita tidak berpikiran bahwa masyarakat madani menjadi materi tersendiri secara khusus. Kemudian kita cari tempat yang tepat waktu itu bahwa membangun budaya politik yang demokratis itu ya dengan ide demokratisasi yang berkembang yaitu dengan membentuk masyarakat madani atau *civil society*. Waktu itu kan semula kita dihadapkan kepada kajian budaya politik atau masyarakat politik di SMA, karena yang tersedia kan tema masyarakat politik (Komarudin, wawancara 29 April 2010).

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 Pendidikan Kewarganegaraan menjadi “Pengerem” atau paling sedikit menjadi “penyeimbang,” antara otoriterisme negara dan warga negara” (Muchson AR, wawancara 8 April 2010).

Argumentasi teoretis maupun filosofis terhadap arti penting masyarakat kewargaan dalam kajian pendidikan kewargaaan di sekolah di antara Tim Ad Hoc Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan BSNP, menyiratkan bahwa topik ini perlu mendapat perhatian serius dalam Pendidikan Kewarganegaraan berparadigma baru.

Kita berpikir bahwa pendidikan kewarganegaraan bermaksud mengajarkan nilai-nilai politik kebangsaan yang partisipatoris, di samping pengetahuan dan keterampilan sebagai warga negara demokratis. Budaya politik itu menjadi relevan dibangun melalui proses pendidikan itu sendiri di sekolah. Jadi, masyarakat madani kan maunya bagaimana warga negara menjadi kuat supaya negara juga kuat. Bukan sebaliknya, negara minta dilayani rakyatnya. Negara dan warga negara saling memperkuat, bukan melemahkan satu dengan lainnya (Komarudin, wawancara 29 April 2010).

Mestinya... filosofi isinya sudah mengarah ke sana. Tetapi dalam pendahuluan (SI Pendidikan Kewarganegaraan) masih semangat lama, *top-down*, mestinya *bottom-up*.... Bagaimana peranan negara mengatur warga. Tetapi kan (seharusnya) bagaimana warga negara peranannya menata dalam kehidupan bernegara (Muchson AR, wawancara 8 April 2010).

Hal serupa juga dinyatakan bahwa masyarakat madani merupakan gambaran ideal yang “mungkin malah bukan hanya bagian dari standar isi ya. Tapi mungkin juga visi dari keseluruhan Pendidikan Kewarganegaraan. Misi visionernya bukan hanya bagian dari standar isi. Misi visionernya ke sana” (Muchson AR, wawancara 8 April 2010).

Baik oleh Tim *Ad Hoc* SI maupun SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan BSNP, gagasan masyarakat kewargaan dirumuskan dengan istilah masyarakat madani. Topik masyarakat madani dalam SI Pendidikan Kewarganegaraan ditempatkan dalam salah satu standar kompetensi (SK) di Kelas XI Semester 1 (SMA/MA/SMK) sebagai muara dari budaya demokrasi, yang rumusan lengkapnya berbunyi: “2. Menganalisis budaya demokrasi menuju masyarakat madani.” Pencapaian standar kompetensi tersebut dicapai melalui sejumlah kompetensi dasar sebagai berikut:

- 2.1.1 Mendeskripsikan pengertian dan prinsip-prinsip budaya demokrasi
- 2.1.2 Mengidentifikasi ciri-ciri masyarakat madani
- 2.1.3 Menganalisis pelaksanaan demokrasi di Indonesia sejak orde lama, orde baru, dan reformasi
- 2.1.4 Menampilkan perilaku budaya demokrasi dalam kehidupan sehari-hari

Pada bagian lain masyarakat madani pun menjadi salah satu dari Sembilan standar kompetensi lulusan dalam Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan untuk jenjang SMA/MA/SMK. Kompetensi lulusan yang diharapkan ialah kemampuan “Mengevaluasi sikap berpolitik dan bermasyarakat madani sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.” Penempatan topik masyarakat madani pada jenjang SMA/MA/SMK bukan tanpa alasan. Tingkat perkembangan siswa dan kekomplekan materi menjadikan topik tersebut diletakkan di kelas tinggi. Persoalan bagaimana gagasan masyarakat madani itu tercapai, Tim melihat pentingnya peran guru dan sekolah untuk membangun kultur masyarakat madani di sekolah. Guru sebagai agen perubahan sosial dan sekolah sebagai laboratorium demokrasi menjadi penting bagi tumbuhnya karakter masyarakat madani yang memiliki kebersamaan, kejujuran, kebebasan dan tanggung jawab, kerja keras, disiplin, anti korupsi, saling menghargai, mampu mengambil keputusan yang baik bagi komunitasnya, transparan dan akuntabel, dan toleran. Semua indikator nilai masyarakat madani tersebut pada akhirnya berpulang kepada keteladanan baik di sekolah maupun di luar sekolah.

Dari paparan bagian bab ini dapat disimpulkan bahwa masyarakat kewargaan sebagai kajian pendidikan kewarganegaraan mendapat perhatian penting dalam paradigmanya yang baru. Dalam SI maupun SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan, gagasan masyarakat kewargaan diterjemahkan sebagai masyarakat madani yang memiliki sejumlah karakter penting untuk membangun budaya politik yang demokratis. Pencapaian SI maupun SKL tentang masyarakat madani tersebut dalam Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan mensyaratkan kultur masyarakat madani yang dibangun tidak hanya di sekolah,

tetapi juga di luar sekolah, di masyarakat dan keluarga. Keteladanan guru, lingkungan sekolah, masyarakat dan keluarga menjadi faktor penting keberhasilan transformasi karakter masyarakat kewargaan dalam diri siswa.

f. Kajian Kritis Puskur terhadap Standar Isi BSNP

Keberhasilan BSNP memproduksi SI maupun SKL bukan berarti luput dari kritik. Mitra BSNP sendiri seperti Puskur Balitbang menemukan beberapa persoalan dalam SI sejumlah mata pelajaran termasuk Pendidikan Kewarganegaraan. Dari analisis kajian Puskur ditemukan bahwa berkaitan dengan beban belajar, komposisi jumlah Standar Kompetensi (SK) dan Kompetensi Dasar (KD) dalam SI Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan untuk tiap semester baik untuk SD, SMP maupun SMA dianggap cukup memadai. Namun, secara kuantitatif dari komposisi KD dari ranah kompetensi Pendidikan Kewarganegaraan (*civic knowledge*, *civic disposition* dan *civic skill/participation*) terdapat ketidakseimbangan sebagai muatan KD untuk tiap-tiap SK baik di SD, SMP, maupun SMA. Pada tiga jenis kompetensi ini aspek *civic disposition* dan *civic skill/participation* yang menurut Puskur menjadi titik penekanan Pendidikan Kewarganegaraan proporsinya relatif lebih sedikit jika dibandingkan dengan aspek *civic knowledge*. Untuk SD dari 57 KD, hanya 4 KD (7,02%) yang termasuk aspek *civic disposition* dan 16 KD (28,07%) yang termasuk aspek *civic skill/participation*, sementara yang termasuk *civic knowledge* 37 KD (64,91%) (Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, 2007: 21).

Untuk SMP hanya 9 KD (19,56%) yang memuat aspek *civic disposition* dan 5 KD (10,87%) aspek *civic skill/participation*, sementara yang memuat aspek *civic knowledge* 32 KD (69,56%). Dan, untuk SMA hanya 7 KD (12,96%) yang

termasuk aspek *civic disposition* dan 7 KD (12,96%) termasuk aspek *civic skill/participation*, sementara ada 109 KD (69,43%) termasuk aspek *civic knowledge*. Dengan demikian secara keseluruhan hanya 12 % KD yang memuat aspek *civic disposition* dan 20,17% aspek *civic skill/participation*, sedangkan yang memuat aspek *civic knowledge* 69,43 %. Menurut Puskur ini berarti susunan ini tidak konsisten dengan misi Pendidikan Kewarganegaraan yang bertujuan untuk membentuk watak warga negara yang baik (Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, 2007: 21-22).

Di bagian lain, Puskur menilai ada *overlapping* (tumpang tindih) ditemukan pada KD 4.2 Kelas I dengan KD 2.4 Kelas III. Untuk SMP kelas VII ditemukan SK 3 dan SK 4 di Kelas VII, sehingga Puskur menyarankan untuk digabung. Untuk jenjang SMA misalnya KD 2.3 Kelas XI dengan KD 2.2 Kelas XII dan KD 3.3 Kelas X dengan KD 5.2 Kelas XI. Ada cakupan KD yang lebih luas dari SK. Adanya anggapan ketidakruntutan pendekatan berpikir pada KD jenjang SD, yaitu KD 3.1, 3.2, dan 3.3 Kelas III; dan KD 4.3 yang terhalang oleh KD 4.2 pada Kelas IV. Selain itu, Ditemukan adanya istilah yang tidak benar secara konsep keilmuan, yaitu penggunaan istilah bentuk-bentuk kenegaraan pada KD 1.2 Kelas X SMA. Dalam konteks ilmu negara tidak ada istilah bentuk-bentuk kenegaraan, yang ada ialah bentuk-bentuk negara yang sering dibahas secara bersama dengan bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan. Ada rumusan KD yang dianggap terlalu berat untuk ukuran siswa (Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, 2007: 22).

Kelahiran naskah akademik Puskur terhadap SI Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan yang disusun BSNP memperkuat pandangan bahwa

“Pendidikan Kewarganegaraan yang terdapat dalam Standar Isi Mata Pelajaran dalam Permendiknas No. 22 Tahun 2006 telah didegradasi secara konseptual, metodologis, dan praksisnya sebagai instrumen dalam rangka menuju masyarakat sipil” (Wawancara tertulis dengan Hermana Somantrie, 10 Agustus 2010). Kondisi demikian, menurut pengakuan informan yang terlibat dalam penyusunan standar di BSNP, terjadi karena dalam proses penyusunan baik SI maupun SKL mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan tampak berganti-ganti. Ada anggota tim *ad hoc* terlibat tidak sejak awal pembahasan, ikut di awal hingga pertengahan saja, atau bahkan hanya ikut di penghujung saja dalam penetapan naskah final SI dan SKL. Apabila terjadi “degradasi”, maka menjadi sebuah keniscayaan, sehingga berdampak kepada produk standardisasi yang belum sesuai harapan penggagas awal. Lebih parah lagi ialah, tidak jelas siapa-siapa nama tim penyusun SI dan SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan sejak di hulu pembuat kebijakan KBK di Puskur Balitbang hingga di hilir pembuatan kebijakan SI dan SKL di BSNP. Ada sejumlah figur seperti Doktor Hermana Somantrie dari Puskur Balitbang atau nama-nama akademisi yang disebut oleh Ketua BSNP dan seorang informan lainnya dalam sebuah wawancara untuk penelitian ini, seperti Profesor Azis Wahab dan Doktor Sapriya dari Universitas Pendidikan Indonesia, yang dianggap memiliki kontribusi penting dalam penyusunan SI Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan. Namun sekali lagi, dokumen-dokumen tentang SI yang diusung oleh Puskur Balitbang dan SI serta SKL yang dirakit kembali oleh BSNP tidak menyebut-nyebut nama-nama tim penyusun. Anonimitas dokumen penting seperti SI dan SKL itu, entah disadari ataupun tidak disadari, telah menghilangkan jejak-jejak kompetensi akademik dari putra-putri bangsa

Indonesia yang hendak mewujudkan pendidikan kewarganegaraan demokratis di negeri ini. Berbeda misalnya dengan naskah standar kajian pendidikan kewarganegaraan di Amerika Serikat seperti yang disusun oleh Center for Civic Education (1994) Calabasas, ataupun di Inggris seperti yang dibuat oleh Tim Bernard Crick (*Crick Report*). Di kedua contoh itu disebut nama-nama penggagas, penyusun dan kontributor naskah standar kajian pendidikan kewarganegaraan. Agaknya di masa depan, dokumen-dokumen akademik maupun kebijakan yang terkait dengan kehidupan akademik perlu diatur mengenai pentingnya penghargaan karya intelektual dalam dokumen kebijakan semacam SI dan SKL.

Pada bagian lain, jika dicermati, Puskur sendiri masih menggunakan “paradigma lama” untuk menyebut kompetensi yang dibangun dalam SI untuk mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan dalam naskah akademik kajian kurikulum Pendidikan Kewarganegaraan yang telah peneliti kutip di atas. Sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa sedikitnya ada tiga komponen kompetensi kewarganegaraan dalam Pendidikan Kewarganegaraan, yaitu *civic knowledge*, *civic skills* dan *civic dispositions*. Namun, tim penyusun *Naskah Akademik Kajian Kurikulum Pendidikan Kewarganegaraan* yang dibuat Puskur sebagaimana kebanyakan praktisi pendidikan masih menggunakan terminologi yang dipergunakan dalam taksonomi pembelajaran Bloom yaitu kognitif, afeksi, dan psikomotorik. Taksonomi tersebut tidak keliru untuk diparalelkan dengan komponen kompetensi kewarganegaraan mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan, namun sebagaimana diketahui bahwa SI untuk tiap mata pelajaran memiliki kekhasan pengembangan disiplinernya sehingga meskipun

maksudnya sama semestinya dipergunakan terminologi yang khas pula dari mata pelajaran tersebut, termasuk mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan.

Pembahasan kebijakan pendidikan kewarganegaraan pada awal era reformasi memperlihatkan bahwa sebagai bagian reformasi pendidikan nasional telah bergeser dari pendekatan materi pendidikan nilai-nilai sebagaimana tampak dalam PMP dan PPKn, kepada pendekatan kompetensi kewargaan (*civic competences*) dan pendekatan keilmuan. Pendekatan kompetensi kewargaan berupaya membangun kecakapan-kecakapan yang harapannya dimiliki peserta didik sebagai warga negara muda yang kritis, rasional, dan partisipatif terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara. Pendekatan keilmuan menjadikan pendidikan kewarganegaraan memfokuskan diri kepada induk keilmuan *civics* yaitu ilmu politik. Keilmuan lainnya yang menyokong pendidikan kewarganegaraan yang menonjol ialah kajian ilmu hukum, terutama hukum tata negara. Implikasi pendekatan ini ialah bahwa pendidikan kewarganegaraan sedapat mungkin mendasarkan diri kepada kepentingan nilai-nilai sistem politik nasional, dan bukannya bergantung kepada kepentingan politik rezim. Dengan demikian, setiap perubahan dan pembaharuan pendidikan kewarganegaraan seyogianya tidak bergantung kepada perubahan rezim mana yang tengah berkuasa.

B. Pembahasan

1. Transformasi Struktural Gagasan Masyarakat Kewargaan dalam Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan

Arti penting kehidupan demokrasi yang sehat dalam suatu sistem kehidupan berbangsa dan bernegara mengandaikan pentingnya hubungan yang sehat antara negara dengan warganya. Dengan demikian, tidak mungkin demokrasi yang sehat dibangun dalam hubungan yang pincang dari salah satu

komponen tersebut: negara kuat-warga negara lemah atau negara lemah-warga negara kuat. Negara kuat karena warga negaranya kuat merupakan idealisasi dalam segenap tatanan kehidupan bernegara secara modern.

Persoalannya, bagaimana membangun kehidupan bernegara yang sehat antara komponen negara dan warga negara? Pendidikan kewarganegaraan memiliki peran strategis untuk membentuk warga negara yang sadar dan aktif memerankan hak dan kewajibannya secara proporsional. Temuan penelitian yang dipaparkan dalam Sub A Bab IV ini menegaskan arah kebijakan pendidikan era reformasi yang memandang penting pendidikan kewarganegaraan sebagai sarana untuk membentuk warga negara demokratis.

Gambaran normatif (ideal) tentang masyarakat kewargaan yang disebut secara formal dengan nama masyarakat madani, sebenarnya sudah rinci dan dapat diidentifikasi secara empirik. Namun, bagaimana artikulasi dari transformasi normatif masyarakat kewargaan menjadi perilaku aktual, nampaknya masih sebatas wacana politik maupun akademik. Wacana politik masyarakat kewargaan dalam rumusan Tim Nasional Reformasi pada masa Pemerintahan Presiden Habibie sudah tersusun sedemikian rinci termasuk strategi dan sektor kebijakan yang digarapnya. Sayangnya, proses politik Sidang Umum MPR 1999 menjadikan program masyarakat madani Presiden Habibie terhenti karena MPR menolak pertanggungjawaban Presiden Habibie. Sebagai konsekuensi dari penolakan tersebut, maka tidak etis jika Habibie mencalonkan diri kembali sebagai presiden periode berikutnya.

Meskipun studi Hosen (2005) menunjukkan bahwa pada awal-awal era reformasi terutama di masa Pemerintahan Habibie lebih banyak dilakukan

reformasi di bidang hukum dan politik, namun bukan berarti bahwa reformasi di bidang pendidikan terabaikan. Reformasi pendidikan tidak bisa dipisahkan dari reformasi bidang lainnya, karena reformasi pendidikan pun terkait dengan politik dan hukum nasional pula. Dengan demikian, reformasi pendidikan merupakan bagian utuh dari reformasi nasional. Atau dengan kata lain bahwa, pembangunan bidang pendidikan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional secara keseluruhan. Karena apabila reformasi pendidikan terlepas dari konteks reformasi bidang lainnya maka tidak mungkin reformasi pendidikan akan mencapai sasarannya.

Reformasi pendidikan kewarganegaraan yang tampak dalam sejumlah kebijakan-kebijakan pendidikan nasional memiliki mata rantai dengan politik pendidikan nasional. Temuan penelitian menunjukkan bahwa kesadaran pentingnya peran pendidikan untuk mewujudkan masyarakat kewargaan (*civil society*, masyarakat madani) telah disadari sejak Pemerintahan Habibie melalui Tim Nasional Reformasi yang dibentuknya. Meskipun belum sempat terwujud karena proses politik di Sidang Umum MPR (yang menolak pertanggungjawaban Presiden Habibie), rumusan Tim Nasional Reformasi di bidang pendidikan telah memberikan dasar-dasar pembaharuan pendidikan pada periode pemerintahan berikutnya.

Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, wacana masyarakat kewargaan mendapati pemaknaan yang berbeda. Selain karena faktor Presiden Abdurrahman Wahid yang dikenal dengan sebutan Gus Dur, dibesarkan dan membesarkan diri melalui gerakan masyarakat kewargaan lewat organisasi Nahdlatul Ulama, juga ada kekhawatiran dengan terminologi "masyarakat

madani” yang bergeser pemaknaannya menjadi ”masyarakat medeni” (masyarakat yang menakutkan). Istilah ”masyarakat medeni” ini tercetus karena kondisi pada awal era reformasi terutama transisi dari tradisi otoritarian Orde Baru kepada tradisi demokratis pasca-Orde Baru, ditandai oleh banyaknya aksi massa rakyat yang cenderung anarkhis. Konflik-konflik horisontal sesama masyarakat cenderung meruyak sendi-sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kebijakan pendidikan tentang pendidikan kewarganegaraan di sejumlah negara seperti di Inggris ataupun Afrika Selatan, sebagaimana dicontohkan dalam Bab II, lahir dari kemauan (kepentingan) politik pemimpin nasional dan gerakan *civil society* untuk membangun tatanan kehidupan bernegara yang sehat (demokratis). Dalam konteks Indonesia, kebijakan pendidikan kewarganegaraan sulit ditemukan inspirasi dan sumber motivasinya yang berasal dari kekuatan politik (partai politik) baik di dalam parlemen maupun di luar parlemen. Upaya-upaya legislasi baik di DPR maupun MPR era reformasi terhadap kebijakan pendidikan nasional secara umum sama sekali tidak menyinggung secara khusus pentingnya reformasi pendidikan kewarganegaraan.

MPR sebelum amandemen ketiga (2001) dan keempat (2002), sebagai lembaga tertinggi negara memang telah melahirkan produk hukum yang membuka jalan reformasi pendidikan secara menyeluruh. Perdebatan di persidangan MPR 1999 dan kemudian dirumuskan dalam dokumen GBHN 1999 secara tegas menuntut reformasi di bidang pendidikan antara lain melalui pembaharuan kurikulum dan instrumen pendidikan lainnya. Berturut-turut dalam amandemen Pasal 31 UUD 1945 secara tegas memposisikan aturan pokok kebijakan pendidikan nasional. Konstitusi (UUD 1945) sebagai dokumen rujukan hukum

tertinggi secara terang benderang pula menegaskan bagaimana peran negara dan warga negara di bidang pendidikan diatur dalam pasal tersebut.

Proses politik untuk mereformasi kebijakan pendidikan nasional tampak dalam pemahasan RUU Sisdiknas 2003 di DPR. RUU ini menjadi salah satu contoh bagaimana kebijakan pendidikan lahir dari kemauan politik lewat usul inisiatif DPR di Komisi VI. Cerminan aspirasi politik rakyat melalui para anggota DPR memberikan gambaran bahwa kehendak kuat untuk mereformasi sistem pendidikan nasional menapak kuat setelah era reformasi.

UU Sisdiknas 2003 sebagaimana UU Sisdiknas 1989 mendudukan posisi Pendidikan Kewarganegaraan sebagai mata kajian pengembangan kepribadian mulai dari jenjang pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi, bersama-sama dengan mata pelajaran agama dan bahasa. Berbeda dengan UU Sisdiknas 1989 yang selain mencantumkan Pendidikan Pancasila dan Pendidikan Kewarganegaraan, maka dalam UU Sisdiknas 2003 tidak ada lagi nama mata pelajaran Pendidikan Pancasila, tetapi hanya Pendidikan Kewarganegaraan. UU Sisdiknas 2003 sudah dengan tepat tidak mencantumkan lagi Pendidikan Pancasila dalam kurikulum pendidikan nasional, karena penamaan “Pancasila” di belakang kata “pendidikan” justru menurunkan posisi Pancasila sebagai dasar negara, yang sebenarnya tidak boleh direduksi menjadi pelabelan-pelabelan, seperti ekonomi Pancasila, demokrasi Pancasila.

Bagaimanapun pada hakekatnya, pendidikan kewarganegaraan di negara manapun di dunia, yang menjadi *great ought* nya ialah dasar sistem politik dari negara yang bersangkutan. Indonesia sudah pasti bahwa dasar kehidupan berbangsa bernegaranya ialah Pancasila, yang dengan sendirinya Pendidikan

Kewarganegaraan sebagai upaya pembentukan warga negara yang akan mendasarkan diri kepada Pancasila sebagai dasar negara. Ini juga sejalan dengan kemauan politik MPR pada Sidang Istimewa 1998 yang menegaskan kembali Pancasila sebagai dasar negara dan mencabut Ketetapan MPR 1978 tentang P4. Sebagaimana diketahui bahwa P4 merupakan materi pokok dari pendidikan kewarganegaraan selama Orde Baru (baik dalam nama PMP maupun PPKn). Penjelasan di atas memperlihatkan bahwa reformasi pendidikan khususnya pendidikan kewarganegaraan tidak dapat dilepaskan dari kepentingan politik nasional. Dengan demikian, sistem politik sangat kuat mempengaruhi arah politik pendidikan.

Pada bagian lain, UU Sisdiknas 2003 kemudian melahirkan kebijakan yang menonjol seperti standar nasional pendidikan. Pembentukan BSNP berdasarkan PP 19 Tahun 2005 dimaksudkan untuk mewujudkan standar nasional tersebut. Implikasi dari kehadiran BSNP ialah bahwa terdapat pergeseran pembuatan keputusan dalam kebijakan pendidikan terutama terkait dengan kurikulum pendidikan nasional. Sebelum PP 19 Tahun 2005 lahir, keputusan-keputusan untuk memproduksi kebijakan kurikulum hulunya berada di Balitbang melalui Pusat Kurikulum. Namun setelah PP itu lahir, Pusat Kurikulum bekerja pada aspek teknis kebijakan yang disusun oleh BSNP melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional, seperti melakukan kajian kebijakan SI atau pemberian bantuan teknis KTSP dan menemukan inovasi-inovasi kurikulum untuk melaksanakan SI.

Antara SI dan SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan yang diatur dalam Permendiknas No. 22 dan No. 23 Tahun 2006 menunjukkan

bagaimana produk kebijakan pendidikan ini menyesuaikan diri dengan kebutuhan dan tuntutan reformasi nasional. Sebagaimana diketahui bahwa sebelum era reformasi kurikulum bersifat sentralistik, dan kontennya menunjukkan kepentingan politik rejim. Dengan demikian, tesis Cogan (1998) yang menyatakan bahwa kepentingan kekuasaan rejim politik nasional terhadap kebijakan pendidikan kewarganegaraan sebelum era reformasi adalah tepat. Namun, tesis tersebut menjadi tidak relevan untuk menunjuk SI dan SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan 2006. SI dan SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan justru tunduk dengan kepentingan "rejim standardisasi" yang secara universal telah dikembangkan oleh berbagai macam teorisasi maupun model-model Pendidikan Kewarganegaraan di sejumlah negara. "Rejim standardisasi" yang dimaksud ialah bahwa standar minimal kajian pendidikan kewarganegaraan yang mesti dimuat dalam SI Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan telah terpenuhi. Standar minimal tersebut secara konseptual memenuhi komponen-komponen kompetensi kewarganegaraan serta substansi kajian Pendidikan Kewarganegaraan sebagaimana dikembangkan oleh CCE (1994) maupun sejumlah pengembang Pendidikan Kewarganegaraan seperti Print (1999), Patrick (1999) ataupun Crick (1998).

Di bagian lain, standardisasi pendidikan nasional juga menunjukkan bahwa kebijakan pendidikan menunjukkan keberhasilan tuntutan politik, tuntutan globalisasi dan tuntutan kemajuan (progress) (Tilaar, 2006: 76-77). Standardisasi nasional pendidikan sebenarnya akan menjadi lebih bermakna penting bagi perbaikan sistem pendidikan nasional, jika keberadaan BSNP bukan untuk

menjadi alat kekuasaan pemerintah melalui pendidikan. Skeptisisme terhadap BSNP lahir karena:

meski sebagai lembaga independen, kenyataannya BSNP merupakan anak kandung birokrasi pemerintah c.q. Depdiknas. BSNP merupakan gurita kekuasaan pendidikan. BSNP telah mengambil alih tanggung jawab guru dalam menentukan kelulusan siswa. (Tilaar, 2006: 171-172)

Dalam aras empirik, standardisasi yang mengagungkan standar kelulusan berdasarkan hasil ujian nasional menjadikan Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan tampak dimarjinalkan, meskipun berperan utama sebagai salah satu mata pelajaran pembentukan kepribadian. Tampaknya perlu dipikirkan ulang kebijakan pendidikan terhadap ujian kelulusan yang pada gilirannya lebih banyak menyodorkan "kecurangan-kecurangan" untuk memperoleh batas minimal kelulusan. Tentu saja ini harus sejalan dengan misi pendidikan nasional, terutama pendidikan kewarganegaraan untuk melahirkan warga negara yang bertanggung jawab, mandiri, ketika melakukan perbuatannya.

2. Model Reformasi Pendidikan Kewarganegaraan

Berbagai rumusan ideal tentang masyarakat kewargaan (*civil society*) telah mewarnai sejumlah kebijakan nasional. Masyarakat kewargaan (*civil society*) dalam dokumen Tim Nasional Reformasi (1999), hasil Kelompok Kerja Pengkajian dan Perumusan Filosofis, Kebijaksanaan dan Strategi Pendidikan Nasional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (1999) ketika itu, dan bahkan GBHN 1999 telah menjadi perhatian penting meski dengan pilihan terminologi "Masyarakat Madani." Berbagai dokumen politik maupun akademik tersebut sepakat bahwa masyarakat madani (*civil society*, masyarakat kewargaan) di Indonesia harus ada dan perlu diwujudkan keberadaannya. Dari ciri-ciri karakter masyarakat kewargaan tersebut, nilai-nilai universal Pancasila tercermin sebagai

karakter khas ke-Indonesia-an. Nilai-nilai religius sebagai ciri pembeda dengan parameter karakter masyarakat kewargaan yang dirumuskan dalam teori-teori politik Barat atau pun pencitraan dalam pendidikan kewarganegaraan di negara-negara maju di Barat, inilah yang menjadikannya bernilai unggul. Kendatipun tidak menyebut masyarakat kewargaan Indonesia adalah masyarakat Pancasila, namun secara inheren masyarakat kewargaan Indonesia mendasarkan diri perilaku kebangsaan dan kenegaraannya berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

Namun, rumusan yang dibuat dalam dokumen-dokumen itu cenderung bersifat normatif sebagaimana rumusan-rumusan sebelumnya tentang konsep masyarakat pada era Pemerintahan Sukarno dan Pemerintahan Soeharto. Di masa Presiden Sukarno dikenal konsep "Masyarakat Sosialis Indonesia" sebagai salah satu cita-cita politik ketika itu. Pada era Pemerintahan Soeharto pun dikenal konsep "Masyarakat Pancasila" sebagai negasi konsep sebelumnya. Meskipun mendapatkan legitimasi penjelasan sejarah masyarakat keagamaan (Masyarakat Madinah) maupun legitimasi akademik tentang *civil society* menurut model Barat, namun bagaimana sesungguhnya masyarakat madani di Indonesia dapat dibentuk secara operasional pun, nampaknya, masih belum selesai hingga penelitian ini dibuat.

Dari sini peneliti melihat bahwa ada "Pendulum Swing" kebijakan pendidikan kewarganegaraan yang dipengaruhi oleh suasana politik rezim baik era sebelum Orde Baru maupun selama Orde Baru. "Pendulum Swing" tersebut sebenarnya masih pada "swing" yang sama, yaitu "civic patriotism." Bedanya, di masa Rezim Sukarno terutama di masa-masa akhirnya ditandai oleh sikap curiga terhadap pihak asing dengan dalih anti-imperialisme dan neo-kolonialisme Barat

serta menguatnya jargon "sosialisme Indonesia." Di bagian lain, di masa Rezim Soeharto, politik pembangunan ekonomi telah menjadi "panglima kebijakan" Orde Baru. Dengan demikian, stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi selama Orde Baru menjadi tumpuan utama, meskipun pemerintah Orde Baru sangat akomodatif dengan pihak Barat, terutama dalam hal membuka liberalisasi ekonomi dan perdagangan (ditandai oleh Konferensi APEC 1994 di Bogor). Konservatisme Orde Baru terhadap nilai-nilai asing ialah dengan jargon anti-liberalisme dan komunisme, di samping menjunjung politik organisasi (paham integralistik). Di bidang kebijakan pendidikan, model-model developmentalis dari IMF maupun Bank Dunia banyak mempengaruhi orientasi kebijakan pembangunan pendidikan Orde Baru.

Meskipun demikian, kebijakan pendidikan kewarganegaraan selama periode Orde Lama dan periode Orde Baru keduanya masih menitikberatkan kepada tipe kewarganegaraan komunitarian. Dalam periode pasca-Orde Baru, paradigma pendidikan kewarganegaraan mulai bergeser ke arah model pendidikan kewarganegaraan yang bersifat republikan (*civic republican*). Indikator yang menonjol ialah tidak semata-mata mengutamakan kepentingan kolektif, tetapi juga bagaimana warga negara mampu menjalankan hak-hak asasi secara bertanggung jawab, partisipatif dan kritis.

Peneliti belum menemukan titik temu antara "masyarakat sosialisme" Indonesia dalam *Civics* di masa Pemerintahan Sukarno dengan "masyarakat Pancasila" di masa Pemerintahan Soeharto dalam PMP ataupun PPKn. Ini perlu dipertegas, karena idealnya rumusan "Masyarakat Indonesia" merupakan

gambaran ideal yang selalu diperjuangkan oleh pemerintah maupun warga negara, sebagai citra masyarakat yang harus dibangun.

Kekhawatiran peneliti terhadap konsep masyarakat madani di era reformasi ialah bahwa semata-mata untuk menegaskan konseptualisasi masyarakat pada era sebelumnya. "Masyarakat madani" yang menonjol pada era reformasi seakan-akan merupakan *replacement* (meminjam terminologi Huntington, 1991/1992: 583), penggantian atas gagasan "Masyarakat Pancasila" pada era Orde Baru. Kekhawatiran lainnya ialah bahwa karakter masyarakat madani justru "dibentuk" oleh negara, sehingga bertentangan dengan konsep masyarakat madani yang otonom dan mandiri ketika berhadapan dengan negara, termasuk konseptualisasi jatidirinya.

Dalam SI Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan dimuat kompetensi mengenai masyarakat madani Kelas XI semester 1 (SK 2 dan KD 2.2), SK dan KD tersebut merupakan satu mata rantai dengan tujuan pembelajaran untuk membangun budaya politik demokrasi menuju masyarakat madani. Sebagai sebuah standar, maka bagaimana karakter masyarakat madani itu, amat tergantung kepada kecakapan pengembang kurikulum di lapangan terutama guru mata pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan. Namun SK dan KD itu nampak lebih tinggi legitimasinya dibandingkan dengan SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan, karena dalam prakteknya SKL cenderung terabaikan dalam pengembangan Kurikulum Satuan Tingkat Pendidikan (KTSP) di sekolah-sekolah.

Meskipun demikian, penerimaan gagasan masyarakat madani sebagai salah satu standar dalam kajian Pendidikan Kewarganegaraan di Indonesia

seyogianya dipahami secara utuh. Artinya, seluruh SK dan KD dalam SI serta SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan untuk pendidikan dasar dan menengah pada gilirannya untuk mewujudkan masyarakat madani (*civil society*) pula. Penjelasan tersebut menjawab pertanyaan penelitian tentang transformasi masyarakat kewargaan (*civil society*, masyarakat madani) ke dalam reformasi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia.

Pemikiran yang sejalan dengan tumbuhnya masyarakat kewargaan secara otonom di hadapan kekuatan negara ialah dengan desentralisasi dan demokratisasi kebijakan pendidikan. Adanya standar-standar nasional pendidikan oleh BSNP, khususnya standar SI, sejalan dengan spirit demokrasi berupa desentralisasi pendidikan. Pemerintah pusat tidak lagi membuat kurikulum yang seragam untuk semua kalangan masyarakat yang beragam konteks kultur, alam dan tradisi yang dikembangkan. Demokratisasi pendidikan memberikan sekolah dan daerah keleluasaan untuk mengembangkan kurikulum tingkat satuan pendidikan (KTSP), tetapi tetap merujuk pada standar nasional. Dari aspek inilah sebenarnya gagasan masyarakat kewargaan memiliki peluang untuk diterjemahkan dalam proses-proses pembuatan kebijakan pendidikan.

Dari penjelasan tersebut di atas, reformasi pendidikan kewarganegaraan dapat dimaknai sebagai titik temu kepentingan dua hal. Secara internal, perubahan politik melalui gerakan reformasi nasional telah mendorong pembaharuan pendidikan kewarganegaraan sebagai bagian dari gerakan reformasi pendidikan nasional secara keseluruhan. Pilihan reformasi pendidikan kewarganegaraan tidak semata-mata merubah paradigma kajian yang menekankan kepada penguasaan *subject matters* yang dominan aspek afektif. Tetapi reformasi berarti juga

bergeser (berganti) kepada paradigma kajian yang menekankan kepada penguasaan kompetensi kewarganegaraan bagi para siswa meliputi aspek pengetahuan (materi kajian), aspek keterampilan/kecakapan dan aspek perilaku.

Dalam kasus Indonesia, reformasi pendidikan kewarganegaraan kelihatan lebih bersifat struktural sebagaimana tampak dominannya peran Departemen Pendidikan Nasional, baik melalui Puskur Balitbang maupun BSNP. Akibatnya, reformasi pendidikan kewarganegaraan dengan paradigma baru tampak lahir sebagai kelanjutan proyek, yang pembuatan kebijakannya cenderung tampak mengejar target jangka pendek untuk mencapai tujuan jangka panjang pendidikan nasional.

Secara eksternal, perkembangan wacana masyarakat kewargaan pasca-Perang Dingin di sejumlah negara bekas komunis di Eropa Timur ataupun rezim otoriter di Afrika Selatan telah mendorong perkembangan pendidikan kewarganegaraan sebagai cara membentuk warga negara demokratis. Dengan disponsori oleh asosiasi profesi seperti Center for Civic Education (CCE) Calabasas, Amerika Serikat, model-model pendidikan kewarganegaraan yang menyokong penguatan masyarakat kewargaan di Eropa Timur sangat gencar dilakukan. Upaya CCE untuk menyokong reformasi pendidikan kewarganegaraan di Indonesia pernah dilakukan melalui CICED ataupun ICCE UIN Jakarta.

Dalam amatan peneliti ketika awal-awal menjadi dosen luar biasa di sebuah PTN di Yogyakarta, sejak organisasi ini mengibarkan benderanya pada sekitar 1999 hingga 2001, CICED memberikan harapan sebagai wadah masyarakat kewargaan yang mencurahkan perhatian kepada persoalan pengembangan Pendidikan Kewarganegaraan demokratis sebagai dikembangkan

di negara-negara yang telah maju dalam berdemokrasi. Namun, peran organisasi masyarakat kewargaan seperti CICED ketika mengusung penyebaran gagasan Pendidikan Kewarganegaraan paradigma baru untuk jenjang pendidikan dasar dan menengah, mengalami kemandekan, selain karena organisasi ini mengalami “kematian” sebelum berkembang disebabkan sesuatu hal yang peneliti belum mendapatkan kejelasannya secara akademik maupun non-akademik.

Ti adanya asosiasi profesi atau akademik yang memelihara dan mengembangkan gagasan-gagasan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia merupakan satu kelemahan tersendiri. Sebelum dan selama Orde Baru kajian pendidikan kewarganegaraan di sekolah-sekolah amat tergantung kepada gagasan elit birokrasi sebagaimana terjadi di masa periode Dirjen Dikdasmen Dardji Darmodihardjo yang kemudian diperkuat oleh “departemen ideologi” semacam BP-7 (meminjam istilah Daniel Dakhidzei, 2001:24). Asosiasi profesi pendidikan kewarganegaraan sebagai sebuah organisasi masyarakat kewargaan idealnya lahir dari arus bawah (akademisi dan pegiat profesi), dengan kepentingan tidak semata-mata menyokong pembaharuan pendidikan kewarganegaraan yang sejalan dengan kepentingan keilmuan (akademik) kajian kewarganegaraan, tetapi juga untuk mengusung pencapaian tujuan nasional dalam konstitusi sebagai politik nasional (negara). Harapannya, organisasi ini memiliki daya tawar dan pengaruh dalam setiap pembuatan kebijakan pendidikan kewarganegaraan.

Di luar penjelasan tersebut di atas, lahirnya standarisasi pendidikan kewarganegaraan sebagaimana standarisasi untuk mata pelajaran lainnya dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 22 dan No. 23 Tahun 2006, menandai bahwa kebijakan pendidikan nasional Indonesia telah menyesuaikan diri dengan

tuntutan “neo-liberal” pendidikan. Indikasi “neo-liberal” dunia pendidikan ialah dengan diterimanya standardisasi-standardisasi untuk semua urusan, termasuk standar isi dan kompetensi lulusan suatu mata pelajaran. Dengan demikian dapat dipastikan bahwa secara substansial pendidikan kewarganegaraan di Indonesia akan sama ketika berbicara hak asasi manusia, konstitusi, masyarakat kewargaan, institusi politik, sistem demokrasi, dan *rule of law*. Hal pembeda hanyalah pada konteks nasional apa topik-topik tadi dikaji dalam pendidikan kewarganegaraan.

3. Kebijakan Pendidikan Kewarganegaraan Masa Depan

Sejalan dengan pengembangan paradigma baru pendidikan kewarganegaraan di era reformasi, tampak bahwa dimensi dan bidang kajiannya tidak lagi pada tema-tema hegemoni tafsir negara. Ini tentu saja sejalan harapan idealitas dari masyarakat kewargaan (*civil society*) Secara khas, paradigma baru Pendidikan Kewarganegaraan ini berusaha mengembalikan kajian pendidikan kewarganegaraan kepada bidang keilmuan *civic education* yang interdisipliner, yaitu bidang politik, hukum dan moral. Apakah ini sebuah keberhasilan terhadap reformasi pendidikan kewarganegaraan?

Meskipun secara internasional belum ada satu negara pun yang mencitakan nilai-nilai demokrasi ditanamkan melalui proses pendidikan secara formal dalam sebuah undang-undang sistem pendidikan nasional seperti di Indonesia, dengan mekanisme pembentukan guru-guru pendidikan kewarganegaraan secara formal di perguruan tinggi, namun belum ada satu asosiasi atau kelompok kepentingan yang mendasarkan diri kepada profesi pendidikan kewarganegaraan itu sendiri. Pernah lahir organisasi seperti Ciced di Bandung, tetapi organisasi tidak berumur lama dengan berbagai sebab. Paradigma

baru Pendidikan Kewarganegaraan tidak akan punya arti apa-apa, jika tidak ada kekuatan *civil society* dalam bentuk asosiasi profesi Pendidikan Kewarganegaraan yang mampu dan berani mempengaruhi kebijakan-kebijakan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia.

Pada bagian lain, jika dicermati susunan materi pendidikan kewarganegaraan paradigma baru tidak lagi didominasi istilah-istilah yang menunjuk kepada nilai-nilai yang bersifat normatif (ideologis). Bagi pihak-pihak yang skeptis dengan pendidikan kewarganegaraan paradigma baru ini, yang dilihat adalah “dihapuskannya” term-term yang biasa dimuat dalam kurikulum-kurikulum PMP dan PPKn, yang kental dengan terminologi dalam P4, sebagaimana dimuat dalam Kurikulum 1994.

Bagaimanapun, pendidikan kewarganegaraan paradigma baru dalam SI itu masih lebih baik dibandingkan dengan yang sebelumnya. Alasannya, pertama, pendidikan kewarganegaraan paradigma baru telah berupaya membebaskan bebannya dari tunggangan rezim kekuasaan, yang ditunjukkan dengan tiadanya pelabelan dan muatan materi mata pelajaran yang tidak menampilkan tafsir tunggal menurut suatu rejim kekuasaan. Dengan demikian, fungsi pendidikan kewarganegaraan sebagai sarana sosialisasi nilai-nilai politik dan memelihara nilai-nilai politik dalam suatu sistem politik tidak dipengaruhi oleh pergantian politik rejim. Kedua, dalam tinjauan peneliti, sepenuhnya proses pengembangan pendidikan kewarganegaraan paradigma baru dalam SI lebih banyak diwarnai “perang wacana” antar masyarakat kampus (khususnya sesama bekas IKIP yang pasti terdapat Program Studi Pendidikan Kewarganegaraan) juga “kekuatan pengaruh” di lingkungan birokrasi Depdiknas untuk menggolkan rumusan-

rumusannya di tingkat *final decision maker* (Mendiknas). Kehadiran BSNP mengatasi konflik tersebut dengan melibatkan komponen akademisi maupun unit Depdiknas. Ketiga, semangat demokratisasi dan otonomi menjadikan pendidikan kewarganegaraan paradigma baru dalam SI ini mendapat tempat strategis dalam sistem pendidikan nasional, khususnya dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang secara khusus menempatkan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai salah satu mata pelajaran pokok dalam kurikulum dari jenjang pendidikan dasar hingga pendidikan tinggi.

Hadirnya pendidikan kewarganegaraan paradigma baru, membawa harapan dan tantangan sekaligus. Karakter *civil society* yang diperlukan untuk membentuk karakter warga negara demokratis dalam pendidikan kewarganegaraan telah didukung oleh suasana reformasi yang memberi ruang kritis dan partisipasi otonom pada setiap warga negara.

Tantangannya ialah, warisan tradisi pendidikan kewarganegaraan selama Orde Baru yang cenderung normatif, dan formalistik terhadap penafsiran nilai-nilai bersama (Pancasila), mengharuskan kerja keras dari segenap elemen pendidikan yang menginginkan terjadinya demokratisasi di Indonesia berlangsung sesuai harapan. Garda terdepan untuk mencapai keberhasilan misi pendidikan kewarganegaraan paradigma baru terutama terletak pada kerjasama guru dan perguruan tinggi (khususnya Prodi Pendidikan Kewarganegaraan di LPTK, seperti universitas-universitas bekas IKIP) untuk selalu inovatif dan kreatif melakukan pengembangan model pendidikan kewarganegaraan yang bebas indoktrinasi, dominasi dan hegemoni tafsir pragmatis kekuasaan rejim.

BAB V

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Dari temuan dan pembahasan hasil penelitian, maka disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.

Pertama, gagasan masyarakat kewargaan (*civil society*) dalam gerakan reformasi nasional di Indonesia telah mengalami proses transformasi nilai-nilai secara struktural. Hal ini ditandai dengan penerimaan secara politik dan perumusan jatidiri masyarakat kewargaan oleh negara semenjak Pemerintahan Presiden Habibie. Jatidiri masyarakat kewargaan yang dikenal dengan sebutan *Masyarakat Madani* tersebut mencerminkan nilai-nilai universal Pancasila sebagai karakter khas ke-Indonesia-an, di mana nilai religius menjadi pembeda dengan parameter karakter masyarakat kewargaan yang dikembangkan di negara-negara maju di Barat. Kendatipun tidak menyebut masyarakat kewargaan Indonesia adalah masyarakat Pancasila, namun secara inheren masyarakat kewargaan Indonesia mendasarkan diri kepada perilaku kebangsaan dan kenegaraannya berdasarkan nilai-nilai Pancasila.

Kedua, tujuan pendidikan kewarganegaraan demokratis untuk membentuk warga negara yang baik (*good citizens*) sejalan dan menjadi keharusan bagi terciptanya sistem kehidupan bernegara yang demokratis pula. Jatidiri masyarakat kewargaan demokratis memiliki arti penting tidak hanya sebagai muara pencapaian tujuan pendidikan kewarganegaraan itu sendiri. Dalam konteks Indonesia gagasan masyarakat kewargaan ditransformasikan melalui

pembaharuan pendidikan kewarganegaraan sebagai salah satu cara untuk menggantikan dan menghindari kemungkinan kembalinya sistem kehidupan bernegara yang otoritarian. Transformasi gagasan masyarakat kewargaan itu juga sekaligus menggantikan paradigma pendidikan kewarganegaraan yang semata-mata menjadi alat kepentingan kekuasaan rejim kepada paradigma pendidikan kewarganegaraan yang memelihara dan memperkuat basis nilai-nilai politik demokrasi dalam sebuah sistem politik yang disepakati dalam konstitusi. Jadi, kebijakan pendidikan kewarganegaraan tidak tergantung kepada setiap perubahan politik rezim, tetapi mendasarkan diri kepada politik negara sebagaimana dimuat dalam konstitusi nasional.

Ketiga, peran dominan pemerintah dalam pembuatan kebijakan pendidikan nasional dalam reformasi pendidikan kewarganegaraan mempertegas pernyataan bahwa kebijakan pendidikan sama sekali tidak bisa dilepaskan dari konteks lingkungan politik yang melatarinya, sehingga kebijakan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia pun sangat kuat dipengaruhi oleh nilai-nilai dari sistem politik yang tengah berlangsung. Semangat demokratisasi era reformasi telah menjadi faktor kuat yang mendukung perubahan paradigma pendidikan kewarganegaraan baru sehingga dapat mentransformasikan jatidiri masyarakat kewarganegaraan demokratis di dalamnya. Pembaharuan pendidikan nasional pada awal era reformasi di Indonesia memperkuat argumentasi bahwa ranah politik selalu berpengaruh kuat terhadap setiap pembuatan kebijakan pendidikan itu sendiri. Pergumulan kepentingan politik dalam lembaga-lembaga politik untuk mempengaruhi perubahan sistem pendidikan nasional pasca Orde Baru

menunjukkan bahwa pembangunan pendidikan senantiasa bersentuhan dan bergantung kepada kemauan politik baik di parlemen maupun lembaga eksekutif.

Keempat, idealitas masyarakat kewargaan demokratis yang dijabarkan dalam pendidikan kewarganegaraan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah telah menekankan kepada pembentukan kompetensi kewarganegaraan (*civic competencies*) yang meliputi aspek *civic knowledge*, *civic skills* dan *civic dispositions*. Secara spesifik, karakter masyarakat kewargaan dijabarkan sebagai standar kompetensi dan kompetensi dasar di jenjang SMA/MA/SMK. Ini juga sekaligus memperkuat argumentasi bahwa kebijakan pendidikan kewarganegaraan pada awal era reformasi telah bergeser dari pendekatan materi pendidikan nilai-nilai sebagaimana tampak dalam PMP dan PPKn, kepada pendekatan kompetensi kewargaan (*civic competencies*) dan pendekatan keilmuan. Pendekatan kompetensi kewargaan berupaya membangun kecakapan-kecakapan warga negara yang harapannya dimiliki peserta didik sebagai warga negara muda yang kritis, rasional, partisipatif dan bertanggung jawab dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pendekatan keilmuan menjadikan pendidikan kewarganegaraan memfokuskan diri kepada induk keilmuan *civics* yaitu ilmu politik. Keilmuan lainnya yang menyokong pendidikan kewarganegaraan yang menonjol ialah kajian ilmu hukum, terutama hukum tata negara. Pendekatan ini menegaskan bahwa pendidikan kewarganegaraan sedapat mungkin mendasarkan diri kepada kepentingan nilai-nilai sistem politik nasional, dan bukannya bergantung kepada kepentingan politik rezim. Dengan demikian, setiap perubahan dan pembaharuan pendidikan kewarganegaraan seyogianya tidak bergantung kepada perubahan rezim mana yang tengah berkuasa.

B. Rekomendasi

Topik penelitian tentang transformasi gagasan masyarakat kewargaan melalui program pendidikan memiliki dimensi yang luas. Penelitian ini telah berusaha mengkaji upaya transformasi gagasan masyarakat kewargaan melalui kebijakan pendidikan kewarganegaraan era reformasi di Indonesia. Cakupan kajian penelitian ini masih bersifat makro, karena unit kajiannya berfokus kepada pembuat kebijakan pendidikan di tingkat nasional. Tentu saja ini merupakan keterbatasan dari penelitian ini. Untuk itu, peneliti mengajukan beberapa rekomendasi untuk beberapa alasan sebagai berikut.

Pertama, penelitian ini terbatas kepada pandangan elit pembuat kebijakan pendidikan di tingkat nasional terutama kebijakan pendidikan kewarganegaraan ketika merumuskan gagasan masyarakat kewargaan dalam SI dan SKL Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan. Bagaimana dampak kebijakan tersebut untuk pelaksana kebijakan di tingkat infrastruktur, sama sekali di luar kajian penelitian ini. Untuk itu perlu dilakukan kajian penelitian lebih lanjut tentang efektivitas implementasi kebijakan pendidikan kewarganegaraan mentransformasikan gagasan masyarakat kewargaan di level *middle-structure* (sekolah-sekolah) dan *infra-structure* (guru-guru pendidikan kewarganegaraan).

Kedua, keberhasilan transformasi gagasan masyarakat melalui pembaharuan kebijakan pendidikan kewarganegaraan memerlukan prasyarat sistemik yang mendukung ketercapaian misi besarnya untuk membentuk warga negara yang baik, mulai dari suprastruktur hingga infrastruktur. Karena penelitian ini lebih dititikberatkan kepada kajian di tingkat suprastruktur, maka ada kemungkinan terjadi bias dalam implementasi kebijakan di tingkat infrastruktur.

Atas dasar pertimbangan tersebut, peneliti merekomendasikan agar gagasan masyarakat kewargaan didiseminasikan secara populis dan kontekstual kepada komponen pelaksana kebijakan pendidikan sampai dengan tingkat infrastruktur.

Ketiga, kebijakan pendidikan nasional terutama tentang pendidikan kewarganegaraan dalam sistem pendidikan nasional Indonesia, dalam penelitian ini menunjukkan selalu sangat tergantung kepada perubahan iklim politik nasional, baik di masa sebelum dan selama Orde Baru, maupun pada era reformasi pasca-1998. Muara dalam implementasi kebijakan pendidikan kewarganegaraan ialah terletak pada kehandalan para guru pendidikan kewarganegaraan di sekolah-sekolah untuk menerjemahkan pesan-pesan standardisasi pendidikan kewarganegaraan sehingga tercapai tujuan pembentukan warga negara yang baik. Penelitian ini secara sekilas mengungkap bahwa keberhasilan paradigma baru pendidikan kewarganegaraan ketika mengusung gagasan masyarakat kewargaan kepada peserta didik tergantung kepada pengembang kurikulum PKn, terutama guru PKn. Dengan demikian di masa depan, perlu dipikirkan langkah kongkrit penerjemahan jatidiri masyarakat kewargaan Indonesia dalam pembelajaran PKn yang inovatif, partisipatoris dan kritis oleh pembuat, pengembang dan pelaksana kebijakan pendidikan kewarganegaraan secara sinergis, sistemik dan berkelanjutan tanpa tergantung kepada perubahan dan pergantian rezim kekuasaan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Artikel Jurnal, dan Disertasi/Tesis

- Advisory Group on Citizenship. (1998). *Education for Citizenship and the Teaching of Democracy in Schools*. London: Quality Curriculum Association.
- Ahrne, G. (1996). "Civil Society and Civil Organizations." *Organization*. Vol. 3, No. 1, pp. 109-120.
- Alexander, J.C. (1997). "The Paradoxes of Civil Society". *International Sociology*. Vol. 12 No. 2, pp. 115-133
- Aman, S., et.al. (1982). *Pedoman Didaktik Metodik Pendidikan Moral Pancasila untuk Para Guru SD, SLTP dan SLTA*. Jakarta: Balai Pustaka
- Archer, M. S. (1985). "Educational Politics: A Model for Their Analysis." dalam Ian McNay dan Jenny Ozga. (eds.). *Policy-Making in Education*. Oxford: Pergamon Press and The Open University, pp. 39-64
- Badat, S. (1995). "Educational Politics in the Transition Period." *Comparative Education*, Vol. 31 No. 2, pp. 141-159
- Barr, R.D., Barth, J.L., dan Shermis, S. S. (1977). *Defining of Social Studies*. Washington, D.C.: NCSS
- Benhabib, S. (2004.) *The Rights of Others: Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press
- Bîrzéa, C. (2000). *Education for Democratic Citizenship; A Lifelong Learning Perspectives*. Strasbourg: Council of Europe
- Boediono, et.al. (1999). *Potret Kurikulum 1994*, Jakarta: Balitbang Depdiknas
- Bourchier, D. (2007). *Pancasila Versi Orde Baru dan Asal Muasal Negara Organik (Integralistik)*, terj. Agus Wahyudi dari disertasi berbahasa Inggris *Lineages of organicist Political Thought in Indonesia*. Yogyakarta: Aditya Media Yogyakarta dan Pusat Studi Pancasila Universitas Gadjah Mada.
- Branson, M.S. (1999). "Dasar-dasar Civic Education," dalam Margaret S. Branson, et.al. *Belajar Civic Education dari Amerika*. Terj. Syafruddin, M. Nasir Alimi, dan M. Nur Khoiron. Yogyakarta: LKiS, pp. 1-88.
- Budiman, A. (1990). "From Conference to a Book." dalam Arief Budiman (ed.). *State and Civil Society in Indonesia*. Clayton, Victoria: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. pp. 1-14.
- Center for Civic Education. (1994). *National Standards for Civics and Government*, Calabasas, California: Center for Civic Education

- Center for Civic Education. (2003). *Res Publica: An International Framework for Education in Democracy. Draft. December 17, 2003*. Calabasas, CA: Center for Civic Education.
- Center for Civic Education. (2006). *Res Publica: An International Framework for Education in Democracy. Draft. Revised January 2006*. Calabasas, CA: Center for Civic Education.
- Chamim, A.I., et al. (2003). *Civic Education, Pendidikan Kewarganegaraan: Menuju Kehidupan yang Demokratis dan Berkeadaban*. Yogyakarta: Majelis Dikti Litbang PP Muhammadiyah, LP3 Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan The Asia Foundation
- Cholisin. (2004). "Konsolidasi Demokrasi Melalui Pengembangan Karakter Kewarganegaraan," *Jurnal Civics*, Vol. 1, No. 1, Juni, pp. 14-28
- Cogan, J.J. 1998. "Citizenship Education for the 21st Century: Setting the Context," dalam John J. Cogan dan Ray Derricott, *Citizenship for the 21st Century: An Introduction Perspectives on Education*, London: Kogan Page Ltd, pp.1-20.
- Cohen, J. L. dan Arato, A. (1992). *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press
- Cohen, J.L. (1999). "Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos." *International Sociology*. September, Vol. 14 (3), pp. 245-268.
- Creswell, J.W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Traditions*. Thousand Oaks, London dan New Delhi: Sage Publications
- Culla, A.S. (2006). *Rekonstruksi Civil Society: Wacana dan Aksi Ornop di Indonesia*. Jakarta: LP3ES dan YLBHI
- Cummings, W. K. dan Williams, J., (2005) "International Development Models for Educational Reform," *Asia Pacific Journal of Education*, Vol. 25, No. 2, pp. 125-143
- Dagger, R. (2002). "Republican Citizenship." dalam Bryan S. Turner dan Engin F. Isin (eds.). *Handbook of Citizenship Studies*. London, Thousand Oaks, dan New Delhi: Sage Publications, pp. 145-157
- Darmodiharjo, D. (1980). "Orientasi Singkat Pancasila" Laboratorium Pancasila IKIP Malang. *Santiaji Pancasila*. Surabaya: Usaha Nasional, pp. 7-132
- Darmodiharjo, D. (1982). *Sekitar Pendidikan Moral Pancasila*. Jakarta: Tim Pendidikan Moral Pancasila Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Dawson, R. E., Prewitt, K., dan Dawson, K. S. (1977). *Political Socialization*. 2nd edition. Boston and Toronto: Little Brown and Co.
- Delanty, G. (2002). "Communitarianism and Citizenship." dalam Bryan S. Turner dan Engin F. Isin (eds.). *Handbook of Citizenship Studies*. London, Thousand Oaks, dan New Delhi: Sage Publications, pp. 159-174

- Delors, J., , *et.al.* (1996). *Learning: the Treasure Within, Report to UNESCO of The International Commission on Education for the Twenty-first Century*, Paris: UNESCO
- Dhakidei, D. (2001). "Sistem Sebagai Totalisasi, Masyarakat Warga, dan Pergulatan Demokrasi." dalam St. Sularto (editor). *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demokrasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, pp. 3-29.
- Diamond, L. (2003). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Yogyakarta: IRE Press
- Direktorat Pendidikan Lanjutan Pertama Ditjen Dikdasmen Depdiknas. (2004). *Pedoman Khusus Pengembangan Sistem Penilaian Berbasis Kompetensi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: B.P. Dharma Bhakti
- Direktorat Pendidikan Menengah Umum Ditjen Dikdasmen Depdiknas. (2004). *Pedoman Khusus Pengembangan Silabus dan Penilaian Mata Pelajaran Kewarganegaraan*. Jakarta: B.P. Dharma Bhakti
- Easton, D. (1966). "An Approach to the Analysis of Political Systems," dalam Milton L. Barron (ed.), *Contemporary Sociology: An Introduction Textbook of Readings*. New York and Toronto: Dodd, Mead & Company, pp. 338-353
- Eisenstadt, S.N. (1966). *Modernization: Protest and Change*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.
- Eisenstadt., S. N. (1986). *Revolusi dan Transformasi Masyarakat*. Terj. Chandra Johan. Jakarta: CV Rajawali.
- Eurydice (2005). *Citizenship Education at School in Europe*. Brussels: Directorate-General for Education and Culture, European Commission
- Fachruddin, F. (2005). *Educating for Democracy: Ideas and Practices of Islamic Civil Society Association in Indonesia*. Disertasi Ph.D., Tidak diterbitkan, University of Pittsburgh, USA.
- Fachruddin, F. (2006). *Agama dan Pendidikan Demokrasi: Pengalaman Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama*. Jakarta: Pustaka Alvabet dan INSEP
- Fakih, M. (1996). *Masyarakat Sipil untuk Transformasi Sosial: Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Fukuyama, F. (1989). "The End of History?" *The National Interest*, No. 16, pp. 3-18.
- Fukuyama, F. (1992). *The End History and the Last Man*. New York: Free Press
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Terj. Thomas Burger. Cambridge, Mass.: The MIT Press
- Hamot, G.E. (2003). "Methods of Teaching Democracy to Teachers and Curriculum Developers: Examples from Post-Communist Europe," dalam John J. Patrick, Gregory E. Hamot, dan Robert S. Leming. *Civic Learning*

in Teacher Education: International Perspectives on Education for Democracy in the Preparation of Teachers. Bloomington, IN: ERIC Clearinghouse for Social Studies/Social Science Education, Indiana University, pp. 117-138

- Hikam, M.A.S. (1996). *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES
- Hikam, M.A.S. (1999). "Civil Society dan Masyarakat Indonesia" dalam Rustam Ibrahim (ed.). *Strategi Mewujudkan Civil Society*. Jakarta LP3ES dan Yappika, pp. 123-141
- Hosen, N. (2003). "Reform of Indonesian Law in the Post-Soeharto Era (1998-1999)", Disertasi Ph.D., Tidak Diterbitkan. University of Wollongong, Australia
- Huntington, S. P. (1991/1992). "How Countries Democratize". *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 4, pp. 579-616
- Huntington, S.P. (1993). "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, Summer, pp. 22-49
- Huntington, S.P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster
- Huntington, S.P. (1999). "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 2, March/April, pp. 35-49
- Isin, E.F. dan Turner, B.S. (2007). "Investigating Citizenship: An agenda for Citizenship Studies." *Citizenship Studies*, Vol. 11, No. 1, February, pp. 5-17.
- Kalidjernih, F. K. (2005). "Post-Colonial Citizenship Education: A Critical Study of the Production and Reproduction of the Indonesian Civic Ideal." Disertasi Ph.D., Tidak diterbitkan, University of Tasmania, Australia
- Kerr, D. (1999). "Citizenship Education in the Curriculum: An International Review," *The School Field*. Vol. 10, No. 3-4
- Kidwell, F.L. (2005). "The Relationship between Civic Education and State Policy: An Evaluative Study." Unpublished Ph.D. Thesis, University of Southern California
- Kølto, P. (2008). "Nationalism, Ethnic Conflict, and Job Competition: Non-Russian Collective Action in the USSR under Perestroika." *Nations and Nationalism*. Vol. 14 No. 1, pp-151-169.
- Ku, A.S. (2002). "Beyond the Paradoxical Conception of Civil Society without Citizenship." *International Sociology*. Vol. 17 (4). December, pp. 529-548
- Kuntowijoyo. (1991). *Paradigma Islam untuk Aksi*. Bandung: Mizan
- Langenberg, M. (1990). "The New Order State: Language, Ideology, Hegemony." dalam Arief Budiman (ed.). *State and Civil Society in Indonesia*. Clayton, Victoria: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. pp.121-150.

- Madjid, N. (2001). "Kebebasan dan Supremasi Hukum, Dua Asas Masyarakat Madani." dalam St. Sularto (editor). *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demokrasi*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, pp. 43-54.
- Magnis-Suseno, F. (2003). *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Cet. Ketujuh. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Muchson. (2004) "Pendidikan Kewarganegaraan Paradigma Baru dan Implementasinya dalam Kurikulum Berbasis Kompetensi". *Jurnal Civics*, Vol. 1, No. 1, Juni, pp. 29-41
- National Council for Social Studies. (1994). *Expectances of Excellence: Curriculum Standards for Social Studies*. Washington, D.C.: NCSS
- National Institute of Educational Research. (1999). *An International Comparative Study of School Curriculum*. Tokyo: National Institute of Educational Research
- Noer, D. (1991). *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942*, Cet. Ke-6. Jakarta: LP3ES.
- Osler, A. dan Starkey, H. (2004). "Citizenship Education and Cultural Diversity in France and England." Jack Demaine (ed.). *Citizenship and Political Education Today*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 1-23.
- Osler, A. dan Starkey, H. (2006). "Education for Democratic Citizenship: A Review of Research, Policy and Practice 1995-2005," *Research Papers in Education*, Vol. 21, No. 1, December, pp. 433-466
- Patrick, J.J. (2002). "Defining, Delivering, and Defending a common Education for Citizenship in a Democracy," makalah disajikan di *Summit on Civic Learning in Teacher Preparation*, Boston, 15 Mei. dari situs Education Resources Information Center (ERIC), <http://eric.ed.gov/ERICWebPortal/contentdelivery/servlet/ERICServlet?accno=ED464886> (ED464886) diunduh 19 April 2007
- Patrick, J.J. dan Vontz, T.S. (2001). "Components of Education for Democratic Citizenship in the Preparation of Social Studies Teachers," dalam John J. Patrick dan Robert S. Leming, *Principles and Practices of Democracy in the Education of Social Studies Teachers*, Vol. 1, Bloomington, IN: ERIC Clearinghouse for Social Studies/Social Science Education, ERIC Clearinghouse for International Civic Education, and Civitas, pp. 39-64
- Patrick, John. J. (1999). "Education for Constructive Engagement of Citizens in Democratic Civil Society and Government," dalam Charles F. Bahmueller dan John J. Patrick, *Principles and Practices of Education for Democratic Citizenship: International Perspectives and Project*, Bloomington, IN: ERIC Clearinghouse for Social Studies/Social Science Education and the ERIC Adjunct Clearinghouse for International Civic Education in association with Civitas., pp.41-60
- Prasetyo, H. *et.al.* (2002). *Islam & Civil Society, Pandangan Muslim Indonesia*. Jakarta: Gramedia

- Print, M. (1999). "Introduction, Civic Education and Civil Society in the Asia-Pacific." dalam Murray Print, James Ellickson-Brown and Abdul Razak Baginda. (eds.). *Civic Education for Civil Society*. London: ASEAN Academic Press, pp. 9-18
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Rasmusen, C. dan Brown, M. (2002). "Radical Democratic Citizenship: Amidst Political Theory and Geography." dalam Bryan S. Turner dan Engin F. Isin (eds.). *Handbook of Citizenship Studies*. London, Thousand Oaks, dan New Delhi: Sage Publications, pp. 175-188
- Rasyid, M.R. (1997). "Perkembangan Pemikiran tentang Masyarakat Kewarganegaraan (Tinjauan Teoritik)", *Jurnal Ilmu Politik*. No. 17.
- Reiter, B. (2009). "Civil Society and Democracy: Weimar Reconsidered." *Journal of Civil Society*, Vol. 5, No. 11, June, pp. 21-34
- Samsuri. (2010). "Transforming Islamic Values Into Civic Education." *Millah: Jurnal Studi Agama*, Vol. XI, No. 2.
- Schoeman, S. (2005). Educationing Democratic Minds in South African Public Schools: African Teachers' Perceptions of Good Citizenship, *The Journal of Negro Education*, 74 (3), pp. 275-286
- Schuck, P. H. (2002). "Liberal Citizenship." dalam Bryan S. Turner dan Engin F. Isin (eds.). *Handbook of Citizenship Studies*. London, Thousand Oaks, dan New Delhi: Sage Publications, pp. 131-144
- Simanjuntak, M. (1994). *Pandangan Negara Integralistik: Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*. Jakarta: PT. Pustaka Utama Grafiti
- Sirozi, M. (2004). *Politik Kebijakan Pendidikan di Indonesia: Peran Tokoh-tokoh Islam dalam Penyusunan UU No. 2/1989*. Leiden dan Jakarta: INIS
- Soepardo, et.al. (1962). *Civics, Masyarakat dan Manusia Indonesia Baru*. Jakarta: Balai Pustaka
- Somantri, M. N. (2001). *Menggagas Pembaharuan Pendidikan IPS*. Bandung: Rosda Karya
- Somantrie, H. (2006). *Paradigma Pendidikan Kewarganegaraan dalam Era Reformasi: Suatu Analisis Pengembangan dari Tahun 1999 sampai dengan Tahun 2006*. Jakarta: Pusat Kurikulum Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional
- Suharko. (2005). *Merajut Demokrasi: Hubungan NGO-Pemerintah dan Pengembangan Tata Pemerintahan Demokratis (1966-2000)*. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Suryadi, A. (1999). *Masyarakat Madani di Indonesia: Studi Kasus Petisi 50*. Jakarta: Tesis Magister Sains Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Naskah tidak diterbitkan

- Tilaar, H.A.R. (2004). *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta
- Tilaar, H.A.R. (2006). *Standarisasi Pendidikan Nasional: Suatu Tinjauan Kritis*. Jakarta: Rineka Cipta
- Tim ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. (2005). *Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Jakarta: Prenada Media dan ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
- Torney-Purta, J., Lehmann, R., Oswald, H. dan Schulz, W. (2001). *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*, Amsterdam: The International Association for the Evaluation of Educational Achievement
- Torney-Purta, J., Schwille, J. and Amadeo, J-A. (1999) "Mapping the distinctive and common features of citizenship education in twenty-four countries," in Judith Torney-Purta, John Schwille, and Jo-Ann Amadeo, *Citizenship education cross Countries: twenty-four national case studies from the IEA citizenship education project*. (Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement), pp 11-35.
- Veldhuis, R. (1997). "Education for Democratic Citizenship: Dimensions of Citizenship, Core Competencies, Variables, and International Activities," makalah disajikan di *Council for Cultural Cooperation*, F-67075 Strasbourg Cedex, Perancis, 25 November.
- Wahab, A.A. (1999). "Kurikulum PPKn Tahun 1994: Isu dan Permasalahan untuk Penyempurnaan." *Jurnal Pendidikan dan Kebudayaan*. Tahun Ke-5, No. 18, pp. 49-59
- White, C.S. (2003). "Civic Learning in Teacher Education: An Example of Collaboration by Russian and Americans)." dalam John J. Patrick, Gregory E. Hamot, dan Robert S. Leming. *Civic Learning in Teacher Education: International Perspectives on Education for Democracy in the Preparation of Teachers*. Bloomington, IN: ERIC Clearinghouse for Social Studies/Social Science Education, Indiana University, pp. 157-176
- Wong, K. J. (1995). "The Politics of Education: From Political Science to Interdisciplinary Inquiry." dalam Jay D. Scribner dan Donald H. Layton (eds.), *The Study of Educational Politics*. Washington D.C, dan London: The Falmer Press, pp. 21-35
- Yeom, M., et. al. (2002). "The Reform of Secondary Education in Indonesia During the 1990s: Basic Education Expansion and Quality Improvement Through Curriculum Decentralization." *Asia Pacific Education Review*. Vol. 3, No. 1, pp. 56-68.

B. Risalah Resmi dan Dokumen Kebijakan Pendidikan Nasional Indonesia

- Badan Standar Nasional Pendidikan. (2009). *Memorandum Akhir Masa Bakti BSNP 2005-2009*. Jakarta: BSNP

- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1976a). *Kurikulum Sekolah Dasar 1975. Garis-garis Besar Program Pengajaran Buku II B Bidang Studi Pendidikan Moral Pancasila* Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1976b). *Kurikulum Sekolah Menengah Atas 1975. Garis-garis Besar Program Pengajaran Buku II B Bidang Studi Pendidikan Moral Pancasila* Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1978). *Kurikulum Sekolah Menengah Pertama 1975. Garis-garis Besar Program Pengajaran Buku II B Bidang Studi Pendidikan Moral Pancasila* Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1982a). *Buku Paket Pendidikan Moral Pancasila Kelas I-VI SD*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1982b). *Buku Paket Pendidikan Moral Pancasila Kelas I-III SMP*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1982c). *Buku Paket Pendidikan Moral Pancasila Kelas I-III SMTA*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1994). *GBPP Mata Pelajaran PPKn SD, SMP, dan SMA*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1999a). *Penyempurnaan/Penyesuaian Kurikulum 1994 (Suplemen GBPP) SD/MI Mata Pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1999b). *Penyempurnaan/Penyesuaian Kurikulum 1994 (Suplemen GBPP) SLTP/MTs Mata Pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. (1999c). *Penyempurnaan/Penyesuaian Kurikulum 1994 (Suplemen GBPP) SMU/MA Mata Pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan
- Departemen Pendidikan Nasional. (2003). *Draf Usulan Perbaikan KBK Standar Kompetensi Mata Pelajaran Kewarganegaraan SMU dan MA Lampiran II.2*. Jakarta: Depdiknas
- Departemen Pendidikan Nasional. (2005a). *Kurikulum Berbasis Kompetensi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah. Revisi Draft Dokumen Lampiran* Jakarta: Depdiknas
- Departemen Pendidikan Nasional. (2005b). *Kurikulum Berbasis Kompetensi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan Sekolah Menengah Pertama*

dan Madrasah Tsanawiyah. Revisi Draft Dokumen Lampiran Jakarta: Depdiknas

Departemen Pendidikan Nasional. (2005c). *Kurikulum Berbasis Kompetensi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan Sekolah Menengah Atas dan Madrasah Aliyah. Revisi Draft Dokumen Lampiran Jakarta: Depdiknas*

Direktorat Pendidikan Lanjutan Pertama Ditjen Dikdasmen Depdiknas. (2004). *Pedoman Khusus Pengembangan Sistem Penilaian Berbasis Kompetensi Mata Pelajaran Pendidikan Kewarganegaraan. Jakarta: B.P. Dharma Bhakti*

Direktorat Pendidikan Menengah Umum Ditjen Dikdasmen Depdiknas. (2004). *Pedoman Khusus Pengembangan Silabus dan Penilaian Mata Pelajaran Kewarganegaraan. Jakarta: B.P. Dharma Bhakti*

Kelompok Kerja Pengkajian dan Perumusan Filosofis, Kebijakan dan Strategi Pendidikan Nasional. (1999). *Konferensi Nasional Pendidikan Indonesia: Mengatasi Krisis Menuju Pembaruan. Jakarta: Depdikbud*

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Standar Kompetensi Lulusan Untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2006 Tentang Standar Isi Untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah dan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Standar Kompetensi Lulusan Untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah

Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2006 Tentang Standar Isi Untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah dan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Standar Kompetensi Lulusan Untuk Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah

Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas (2001b). *Mata Pelajaran Kewarganegaraan (Citizenship) Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama. Jakarta: Puskur Balitbang Depdiknas*

Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas (2001c). *Mata Pelajaran Kewarganegaraan (Citizenship) Sekolah Menengah Umum.. Jakarta: Puskur Balitbang Depdiknas*

Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. (2001a). *Kurikulum Berbasis Kompetensi: Kebijakan Umum Pendidikan Dasar dan Menengah. Jakarta: Puskur Balitbang Depdiknas*

- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. (2002a). *Kompetensi Dasar Mata Pelajaran Kewarganegaraan Sekolah Menengah Pertama dan Madrasah Tsanawiyah*. Jakarta: Puskur Balitbang Depdiknas, (edisi Agustus 2002)
- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. (2002b). *Kurikulum & Hasil Belajar Rumpun Pelajaran Kewarganegaraan*. Jakarta: Puskur Balitbang Depdiknas (Juli)
- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. (2003a). *Standar Kompetensi Bahan Kajian*. Jakarta: Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas.
- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. (2003b.) *Standar Kompetensi Mata Pelajaran Pengetahuan Sosial Sekolah Dasar dan Madrasah Ibtidaiyah*. Jakarta: Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas
- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. (2003c). *Standar Kompetensi Mata Pelajaran Pengetahuan Sosial Sekolah Menengah Pertama dan Madrasah Tsanawiyah*. Jakarta: Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas
- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. (2003d). *Standar Kompetensi Mata Pelajaran Kewarganegaraan Sekolah Menengah Atas dan Madrasah Aliyah*. Jakarta: Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas
- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. (2003e) *Kurikulum 2004: Naskah Akademik*. Jakarta: Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas
- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. (2005). *Laporan Akhir Naskah Akademik Pengembangan Standar Isi Pendidikan*. Jakarta: Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas.
- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. (2007). *Naskah Akademik Kajian Kebijakan Kurikulum Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas.
- Risalah Rapat Ke Ke 4 Badan Pekerja MPR 25 Juli 2002 Buku Kesatu*. Nomor : MJ.240/04/ST/2002 (tersedia dalam *soft copy* yang diunduh dari situs resmi MPR RI www.mpr.go.id)
- Risalah Rapat Ke-1 Badan Pekerja MPR Sidang Tahunan MPR 2002, 10 Januari 2002 Buku Kesatu*, , Nomor : MJ. 240/BP-1/2002 (tersedia dalam *soft copy* yang diunduh dari situs resmi MPR RI www.mpr.go.id)
- Risalah Rapat Ke-2 BP MPR 12 Maret 2002 Buku Kesatu* Nomor : MJ.240/02/ST/2002 (tersedia dalam *soft copy* yang diunduh dari situs resmi MPR RI www.mpr.go.id)
- Risalah Rapat Ke-3 Badan Pekerja MPR 4 Juni 2002 Buku Kesatu*. Nomor : MJ.240/03/ST/2002 (tersedia dalam *soft copy* yang diunduh dari situs resmi MPR RI www.mpr.go.id)
- Risalah Rapat Paripurna Ke-2 Sidang Tahunan MPR 1 Agustus 2002 Buku Keempat* Nomor : MJ.240/02/ST/2002 ((tersedia dalam *soft copy* yang diunduh dari situs resmi MPR RI www.mpr.go.id)

Risalah Rapat Paripurna Ke-3 Sidang Tahunan MPR 2 Agustus 2002 Buku Keempat Nomor : MJ.240/03/ST/2002 (tersedia dalam soft copy yang diunduh dari situs resmi MPR RI www.mpr.go.id)

Risalah Rapat Paripurna Ke-5 Sidang Tahunan MPR 9 Agustus 2002 Buku Keempat Nomor : MJ.240/05/ST/2002 ((tersedia dalam soft copy yang diunduh dari situs resmi MPR RI www.mpr.go.id)

Risalah Rapat Paripurna Ke-6 Lanjutan Sidang Tahunan MPR 10 Agustus 2002. Buku Keempat Nomor : MJ.240/06/Lnj.02/ST/2002 (tersedia dalam soft copy yang diunduh dari situs resmi MPR RI www.mpr.go.id)

Risalah Rapat Paripurna Ke-7 Sidang Tahunan MPR 11 Agustus 2002 Buku Keempat Nomor : MJ.240/07/ST/2002 (tersedia dalam soft copy yang diunduh dari situs resmi MPR RI www.mpr.go.id)

Risalah Rapat Pleno Ke-3 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR 28 Januari 2002 Buku Kesatu Nomor : MJ.230/03/PAH-I/2002 (tersedia dalam soft copy yang diunduh dari situs resmi MPR RI www.mpr.go.id)

Sekretariat Jenderal DPR RI. (2008). *Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: Arsip Dokumentasi Sekjen DPR RI (tersedia dalam soft copy)

Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani. (1999). *Transformasi Bangsa Menuju Masyarakat Madani*, Jakarta: Kantor Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia

C. Wawancara

Amir Santoso, 29 April 2010, di Kampus Universitas Jayabaya, Jakarta

Djemari Mardapi, 28 Agustus 2009, di Kantor BSNP, Jakarta

Hermana Somantrie, 10 Agustus 2010, wawancara tertulis.

Indra Djati Sidi, 27 Oktober 2009, di Kampus ITB, Bandung

Komarudin, 29 April 2010, di Kampus Universitas Negeri Jakarta, Jakarta

Lili Nurlaeli, 21 April 2009, di Kantor Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas, Jakarta

Muchson AR., 8 April 2010, di Kampus Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta

Yahya A. Muhaimin, 19 Mei 2010, di Kampus Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

Zamroni, 5 Agustus 2009, di kediaman pribadi, Yogyakarta.