



# PENDIDIKAN KARAKTER

dalam Perspektif Teori dan Praktik

Sebuah karya pemikiran akademik sivitas akademika UNY  
di usia yang ke-47. Layak untuk dibaca siapa saja,  
terutama bagi mereka yang peduli terhadap pendidikan

**Prof. Suyanto, Ph.D., Tokoh Pendidikan Nasional**

Editor Prof. Darmiyati Zuchdi, Ed.D.

# PENDIDIKAN KARAKTER

## dalam Perspektif Teori dan Praktik

Reviewer : Prof. Dr. Noeng Muhamad | Prof. Dr. Burhan Nurgiyantoro

Buku ini adalah buku ketiga tentang pendidikan karakter yang diterbitkan *UNYPress* dan dikomandani oleh Tim Pendidikan Karakter UNY. Dua buku karya sivitas akademika UNY sebelumnya bertajuk *Pendidikan Karakter: Grand Design dan Nilai-nilai Target* dan *Pendidikan Karakter: Konsep Dasar dan Implementasi di Perguruan Tinggi*. Ketiga buku ini lahir setelah sekian lamanya UNY bergelut dan berperan penting dalam wacana dan implementasi pendidikan karakter, baik itu di kampus maupun di luar kampus. Kami berharap agar karya sivitas akademika UNY ini mendapat tegur sapa dari pembaca. Semoga!

**Prof. Dr. Rochmat Wahab, M.Pd., M.A., Rektor UNY**

Buku ini adalah salah satu pembuktian bahwa UNY selalu terlibat penuh dalam isu-isu pendidikan karakter, ditulis oleh sebagian besar guru besar UNY dengan beragam perspektif membuat buku ini layak dikonsumsi siapa pun, termasuk para pengambil kebijakan di bidang pendidikan. Selain itu, buku ini menunjukkan bagaimana pendidikan karakter dapat diimplementasikan melalui berbagai bidang ilmu.

**Prof. Dr. Nurfina Aznam, SU., Apt., Pembantu Rektor I UNY**

Apa yang ditulis dalam buku ini mengingatkan saya pada karakter tokoh Pandawa dalam cerita pewayangan yang layak *digugu* dan *ditiru*. Di samping itu, buku ini menunjukkan bahwa di usia yang ke-47 UNY makin produktif dan inovatif. Selamat membaca!

**Drs. Sutrisna Wibawa, M.Pd., Pembantu Rektor II UNY**



DARMIYATI ZUCHDI, guru besar UNY di bidang Pendidikan Bahasa dan Sastra Indonesia. Penulis dan editor beberapa buku Pendidikan, kini menjadi Ketua Tim Pendidikan Karakter UNY. Saat ini diamanah menjadi anggota Tim Pengembang Pendidikan Karakter Ditjen Dikti, Kementerian Pendidikan Nasional.



Jl. H. Affandi (dulu Gejayan)  
Gg Alamanda Kompleks FT  
Kampus UNY Karangmalang



# **Pendidikan Karakter**

## **dalam Perspektif Teori dan Praktik**

**EDITOR**

**Prof. Darmiyati Zuchdi, Ed.D.**



**PENDIDIKAN KARAKTER**  
Dalam Perspektif Teori dan Praktik

Cetakan I, Mei 2011

Reviewer: Prof. Dr. Noeng Muhamad dan Prof. Dr. Burhan Nurgiyantoro  
Editor: Prof. Darmiyati Zuchdi, Ed.D.  
Co-editor: Sismono La Ode  
Penata Letak: MS Lubis  
Perancang Sampul: Sismono La Ode

ISBN 978-979-8418-63-1

Diterbitkan oleh  
UNY Press  
Jl Gejayan, Gg Alamanda, Kompleks FT  
Kampus UNY Karangmalang, Yogyakarta  
Telp: 0274-586168 ekstensi 279

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)  
xx + 560 hlm; 14 x 20 cm

## Daftar Isi

Daftar Isi ~ v  
Tentang Editor ~ viii  
Daftar Kontributor ~ x  
Pengantar Rektor ~ xii  
Catatan Editor ~ xv

**Bagian I • Perspektif Teoretis Pendidikan Karakter**  
Suyata • Pendidikan Karakter: Dimensi Filosofis ~ 3  
Suharjana • Model Pengembangan Karakter melalui Pendidikan  
Jasmani dan Olahraga ~ 25  
Noeng Muhamad • Etika Ilmiah ~ 52

**Bagian II • Pendidikan Karakter dalam Konteks Perguruan Tinggi dan Sekolah**  
Rochmat Wahab • UNY Mengedepankan Pendidikan Karakter ~ 65  
Suwarsih Madya • Pengintegrasian Pendidikan Karakter di Perguruan Tinggi ~ 80

- Herminarto Sofyan • Implementasi Pendidikan Karakter melalui  
Kegiatan Mahasiswa ~ 109
- Ajat Sudrajat • Membangun Budaya Sekolah Berbasis  
Karakter Terpuji ~ 131
- Zamroni • Strategi dan Model Implementasi Pendidikan  
Karakter di Sekolah ~ 158
- Djemari Mardapi • Penilaian Pendidikan  
Karakter ~ 185

- Bagian III • Pendidikan Karakter dalam Pembelajaran**
- Darmiyati Zuchdi • Bahasa dan Sastra Indonesia sebagai  
Wahana Pendidikan Karakter ~ 215
- Kun Setyaning Astuti • Pengembangan Model Pembelajaran  
Karakter Berbasis Seni ~ 244
- Zuhdan K Prasetyo • Pendidikan Karakter dalam  
Pendidikan Sains ~ 274
- Jumadi • Implementasi Pendidikan Karakter dalam Pendidikan  
IPA di LPTK ~ 302
- Marsigit • Pengembangan Karakter dalam  
Pendidikan Matematika ~ 324
- Samsuri • Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Wahana  
Membangun Karakter Warga Negara Demokratis ~ 356
- Sardiman AM • Praktik IPS sebagai Wahana  
Pendidikan Karakter ~ 384
- Slamet PH • Implementasi Pendidikan Karakter Kerja dalam  
Pendidikan Kejuruan ~ 406
- Sukadiyanto • Implementasi Pendidikan Karakter dalam  
Pendidikan Jasmani dan Olahraga ~ 432
- Marzuki • Prinsip Dasar Pendidikan Karakter  
Perspektif Islam ~ 464

DAFTAR ISI

Effendie Tanumiharja • Pendidikan Karakter  
Perspektif Buddha ~ 495

Kristian H. Sugiyarto • Pendidikan Karakter dalam  
Perspektif Kristiani ~ 510

Indeks Istilah ~ 527

Tentang Kontributor ~ 542

Samsuri\*

# Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Wahana Membangun Karakter Warga Negara Demokratis

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

---

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

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

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

#### **A. PEMBANGUNAN KARAKTER BERBASIS PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN**

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

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

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

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

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

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

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

dengan “citizenship education” dengan cakupan dan penekanan kajian meliputi proses-proses demokrasi, partisipasi aktif warga negara, dan keterlibatan warga dalam suatu *civil society* (masyarakat warga). Namun, bagi kebanyakan, kajian *civic education* 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; 2000).

## **B. PEMBENTUKAN KARAKTER WARGA NEGARA ERA ORDE BARU**

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

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

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

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

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

Rumusan nilai-nilai yang menjadi agenda politik pendidikan selama Orde Baru secara eksplisit disebut dalam berbagai nomenklatur yang dimuat dalam berbagai sebutan Pendidikan Pancasila, seperti PMP, Pendidikan P4, Pendidikan Sejarah Perjuangan Bangsa, dan Pendidikan Pendahuluan Bela Negara. Keseluruhan nomenklatur itu sebagaimana disebut dalam GBHN 1973 hingga GBHN terakhir era Orde Baru (1998) menyebut pentingnya jiwa dan nilai-nilai 1945 diajarkan bagi generasi muda mulai Taman Kanak-kanak sampai dengan perguruan tinggi. Nilai-nilai tersebut merupakan konsekuensi dari tujuan pendidikan nasional sebagai bagian mencapai tujuan pembangunan nasional.

Hal menarik dari tujuan pendidikan nasional selama Orde Baru ialah bagaimana pendidikan nasional harus mampu melahirkan *manusia-manusia pembangunan*. Tabel 1 memberikan beberapa rincian identitas bahwa *manusia-manusia pembangunan* memiliki karakter sebagai berikut: *sehat jasmani dan rohaninya, memiliki pengetahuan dan keterampilan, dapat mengembangkan kreativitas dan tanggung jawab, sikap demokrasi dan penuh tenggang rasa, cerdas, berbudi pekerti yang luhur, mencintai Bangsanya dan mencintai sesama manusia, beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berkepribadian, berdisiplin, bekerja keras, tangguh, bertanggung jawab, setia kawan, percaya pada diri sendiri, sikap menghargai jasa para pahlawan, inovatif dan kreatif, serta berorientasi ke masa depan*. Ciri-ciri karakter tersebut secara normatif dapat diterima oleh semua kalangan. Persoalannya, bagaimana mengukur keberhasilan pencapaian ciri-ciri positif karakter tersebut, tampaknya tidak terselesaikan hingga gerakan reformasi bergulir. Pembentukan karakter warga negara cenderung sebagai retorika pembangunan seperti dalam jargon membangun manusia Indonesia seutuhnya sebagai bentuk pengamalan Pancasila dan UUD 1945.

Tabel 1. Formulasi Pendidikan Pancasila dalam GBHN Era Orde Baru

GBHN	Tujuan Pendidikan Nasional	Formulasi Pendidikan Pancasila
1973 (Tap MPR RI No. IV/MPR/ 1973)	...untuk membentuk manusia-manusia pembangunan yang bersi-Pancasila dan untuk membentuk Manusia Indonesia yang sehat, jasmani dan rohani, <b>mempunyai pengetahuan dan keterampilan, 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 Bangsa dan sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Undang-undang Dasar 1945.</b>	... 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 <b>Jiwa dan Nilai-nilai 1945 kepada Generasi Muda.</b>
1978 (Tap MPR RI No. IV/MPR/ 1978)	...untuk meningkatkan ketiaqwaan 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 <b>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.</b>
1983 (Tap MPR RI No. II/MPR/ 1983)	...untuk meningkatkan ketiaqwaan 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 <b>Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4), Pendidikan Moral Pancasila dan unsur-unsur yang dapat</b> <b>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.</b>
1988 (Tap MPR RI No. II/MPR/ 1988)	...untuk meningkatkan kualitas manusia indonesia, yaitu manusia yang beriman dan bertauwa 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 kesetiaan kawan 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 <b>dapat meneruskan dan mengembangkan jiwa, semangat dan nilai-nilai kejuangan khususnya nilai-nilai 1945 kepada generasi muda, dilanjutkan dan makin ditingkatkan di sekolah jenjang dan jenjang pendidikan mulai dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta.</b>

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

GBHN	Tujuan Pendidikan Nasional	Formulasi Pendidikan Pancasila
1993 (Tap MPR RI No. II/MPR/ 1993)	...untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia, yaitu manusia yang beriman dan beritaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerji luhur, berkepribadian, mandiri, maju, tangguh, cerdas, kreatif, terampil, berdisiplin, beretos kerja, profesional, 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 Kewarganegaraan, pendidikan sejarah perjuangan bangsa serta unsur-unsur yang dapat meneruskan dan mengembangkan ilmu, semangat dan nilai kejuangan, khususnya nilai 1945, dilanjutkan dan ditingkatkan di semua jajar, jenis, dan jenjang pendidikan termasuk prasekolah.
1998 (Tap MPR RI No. II/MPR/ 1998)	...untuk meningkatkan kualitas manusia Indonesia, yaitu manusia yang beriman dan beritaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa, berbudi pekerji luhur, berkepribadian, mandiri, maju, tangguh, cerdas, kreatif, terampil, berdisiplin, beretos kerja, profesional, 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 jajar, jenis, dan jenjang pendidikan termasuk prasekolah sehingga terbentuk watak bangsa yang kukuh.

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

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

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

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

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

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

Sila Keadilan Sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia	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 oleh berbagai sumber dari Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila.

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

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

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

### **C. PEMBENTUKAN KARAKTER WARGA NEGARA ERA REFORMASI**

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

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

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

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

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

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

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

Sejalan dengan Indra Djati Sidhi (2009, dalam Samsuri, 2010), krisis nasional yang muncul pada 1998 menunjukkan betapa rapuhnya sistem berbangsa Indonesia. Demikian pula dengan kondisi pendidikan nasional. Selama bertahun-tahun, khususnya sepanjang Orde Baru, praktik pendidikan cenderung menerapkan kebijakan pendidikan yang 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. Dalam hal kurikulum 1994, untuk pendidikan dasar dan menengah, bahkan pendidikan tinggi tampak sarat beban. Berdasarkan pengalaman dan kenyataan tersebut, pembaharuan pendidikan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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"> <li>• Peranan Warganegara</li> <li>• Partisipasi Warganegara</li> <li>• Kontrol Sosial</li> </ul>
VIII	Berperan untuk mewujudkan masyarakat demokratis dengan landasan nasionalisme dan sikap politik yang benar dan kuat.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demokrasi dan demokratisasi</li> <li>• Nasionalisme</li> <li>• Sikap Politik</li> </ul>
IX	Menganalisis dan menilai posisi terhadap kedudukan bangsa Indonesia dalam percaturan dan pergaulan global	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hubungan antarbangsa</li> <li>• Politik Luar Negeri Indonesia</li> <li>• Pengaruh Timbal Balik Hubungan Luar Negeri Indonesia</li> </ul>
X	Menganalisis pranata-pranata yang menjadi determinasi bagi terwujudnya masyarakat demokratis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stabilitas Politik</li> <li>• Kekuatan Ekonomi</li> <li>• Keamanan Negara</li> <li>• Ketertiban Masyarakat</li> <li>• Penyelenggarra Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme</li> <li>• Pendidikan</li> </ul>
XI	Berperan untuk mendukung terciptanya pemerintahan yang demokratis dan budaya demokrasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budaya Demokrasi</li> <li>• Pemerintahan Demokratis</li> <li>• Pluralisme</li> <li>• Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum</li> <li>• Pers yang Bebas dan Bertanggung-jawab</li> </ul>
XII	Berperan dalam menegakkan 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"> <li>• Ideologi</li> <li>• Hak Asasi Manusia</li> <li>• Pelaksanaan Hak Asasi Manusia</li> <li>• Penegakan Hak Asasi Manusia dan Implikasinya terhadap Hubungan Internasional</li> </ul>

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

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

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

Topik Kajian	Uraian Materi Kajian
1. Persatuan dan Kesatuan Bangsa	Hidup rukun dalam perbedaan; Cinta lingkungan; Kebanggaan sebagai bangsa Indonesia; Sumpah Pemuda; Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; Partisipasi dalam pembelaan negara; Sikap positif terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia; Keterbukaan dan jaminan keadilan.
2. Norma, Hukum, dan Peraturan	Tertib dalam kehidupan keluarga; Tertib di sekolah; Norma yang berlaku di masyarakat; Peraturan-peraturan daerah; Norma-norma dalam kehidupan berbangsa dan bernegara; Sistem hukum dan peradilan nasional; Hukum dan peradilan internasional.
3. Hak Asasi Manusia	Hak dan kewajiban anak; Hak dan kewajiban anggota masyarakat; Instrumen nasional dan internasional HAM; Pemajuan, dan penghormatan HAM.
4. Kebutuhan Warga Negara	Hidup gotong royong; Harga diri sebagai warga masyarakat; Kebebasan berorganisasi; Kemerdekaan mengeluarkan pendapat; Menghargai keputusan bersama; Prestasi diri; Persamaan kedudukan warga negara.
5. Konstitusi Negara	Proklamasi kemerdekaan dan Konstitusi pertama; Konstitusi-konstitusi yang pernah digunakan di Indonesia; Hubungan dasar negara dengan konstitusi.
6. Kekuasaan dan Politik	Pemerintahan desa dan kecamatan; Pemerintahan daerah dan otonomi; Pemerintah pusat; Demokrasi dan sistem politik; Budaya politik; Budaya Demokrasi menuju masyarakat madani; Sistem pemerintahan; Pers dalam masyarakat demokrasi.
7. Pancasila	Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara dan ideologi negara; Proses perumusan Pancasila sebagai dasar negara; Pengamalan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari; Pancasila sebagai ideologi terbuka.
8. Globalisasi	Globalisasi di lingkungannya; Politik luar negeri Indonesia di era globalisasi; Dampak globalisasi; Hubungan Internasional dan internasional; dan Mengevaluasi globalisasi.

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

Pendidikan kewarganegaraan dalam era sebelumnya, yang pernah diperlakukan 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 (Samsuri, 2010: 192).

Dari penjelasan tersebut, 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 perilaku (Samsuri, 2010).

#### **D. PENGEMBANGAN KARAKTER WARGA NEGARA DEMOKRATIS**

Undang-Undang (UU) Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) Tahun 2003 sebagaimana UU Sisdiknas Tahun 1989 telah 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 ka-

ta “pendidikan” justru menurunkan posisi Pancasila sebagai dasar negara, yang sebenarnya tidak boleh direduksi menjadi pelabelan-pelabelan, seperti ekonomi Pancasila, demokrasi Pancasila. “Hilangnya” Pendidikan Pancasila dalam UU Sisdiknas 2003 ini menimbulkan tanda tanya, karena dianggap ada upaya sistematis menghapus Pancasila dalam sistem pendidikan nasional Indonesia era reformasi.

Bagaimanapun pada hakikatnya, 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 (Samsuri, 2010: 204-205).

Mengikuti rumusan John J. Patrick (1999), peran warga negara baik secara individual maupun secara kelompok seperti di lembaga-lembaga kemasyarakatan, dalam perumusan dan pengambilan keputusan untuk kebijakan publik merupakan salah satu karakteristik dari sebuah negara demokrasi. Hal itu dapat dilakukan melalui partisipasi sukarela dengan membentuk asosiasi-aso-

siasi masyarakat kewargaan (beberapa menyebutnya sebagai organisasi non-pemerintah, *Non-Government Organization* (NGO)) secara bebas, di mana para warga negara dapat melakukan kebaikan bersama (*common good*) sebagai perwujudan partisipasi aktifnya dalam sebuah ruang publik. Melalui keterlibatan warga (*civic engagement*) tersebut, warga negara mengembangkan pengetahuan, kecakapan, kebijakan, dan kebiasaan (*habits*) yang membuat demokrasi dapat bekerja. Pada taraf tertentu asosiasi-asosiasi masyarakat kewargaan (*civil society*) dapat menjadi kekuatan tanding (*countervailing*) melawan penyalahgunaan kekuasaan dalam pemerintahan (Patrick, 1999: 41).

Beberapa upaya pembelajaran seperti dengan pendekatan *contextual teaching and learning* (CTL) atau dengan model portofolio, merupakan pilihan model pembelajaran yang sekarang sering dipilih sebagai model pembelajaran pendidikan kewarganegaraan. Dalam model portofolio yang dalam praktik merupakan penjerjemahan model *project citizen* sebagaimana dikembangkan Center for Civic Education (1996), banyak melatih dan membuduhkan karakter warga negara yang ideal (demokratis). Nilai-nilai demokratis, partisipatif, kerjasama, peduli dan peka terhadap persoalan publik di sekitar siswa, serta belajar secara otentik terhadap persoalan kewargaan dan publik merupakan sesuatu yang lazim dikembangkan dalam *project citizen*. Persoalannya, sekali lagi, konseptualisasi yang ideal dari standar isi Pendidikan Kewarganegaraan dan pilihan-pilihan model pembelajaran yang bagus-bagus itu, akan tergantung kepada bagaimana guru pendidikan kewarganegaraan mengimplementasikannya. Dari sini jelas, bahwa garda terdepan untuk mencapai keberhasilan misi pendidikan kewarganegaraan paradigma baru terutama terletak pada kerjasama guru untuk selalu inovatif dan kreatif melakukan pengembang-

an model pendidikan kewarganegaraan yang bebas indoktrinasi, dominasi dan hegemoni tafsir pragmatis kekuasaan rejim. Jadi, aneh jika dalam proses pendidikan kewarganegaraan untuk membangun karakter warga negara demokratis, justru guru/pendidik mencontohkan dengan perilaku kewargaan yang tidak menjunjung nilai-nilai demokrasi, atau tidak membelajarkannya dengan cara-cara demokratis pula.

#### E. PENUTUP

Paparan ringkas makalah ini menunjukkan bahwa upaya membentuk warga negara yang baik (demokratis) sebagaimana diidealakan oleh tujuan pendidikan kewarganegaraan secara universal, di Indonesia mengalami berbagai bentuk penafsiran dalam setiap kebijakan pendidikan nasionalnya. Corak pembentukan kepatuhan warga negara selama Orde Baru dinilai gagal melahirkan masyarakat kewargaan yang demokratis, mandiri, kritis dan partisipatif. Kebijakan pendidikan oleh rezim yang berkuasa untuk membentuk warga negara yang baik dalam program kurikuler PMP maupun PPKn di jenjang pendidikan dasar dan menengah mengalami persoalan. Antara *das sein* dan *das sollen* terdapat kesenjangan yang sangat lebar. Pembentukan karakter “manusia pembangunan” sebagai upaya membangun “insan Pancasilais” terkalahkan oleh realitas kehidupan politik dan kehidupan kewargaan yang cenderung korup, kolutif dan nepotis.

Pembahasan kebijakan pendidikan kewarganegaraan pada awal era reformasi memperlihatkan bahwa sebagai bagian reformasi pendidikan nasional, Pendidikan Kewarganegaraan telah beraser dari pendekatan materi pendidikan nilai-nilai sebagaimana tampak dalam PMP dan PPKn, kepada pendekatan kompetensi kewarganegaraan (*civic competences*) dan pendekatan keilmuan.

Pendekatan kompetensi kewarganegaraan 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 seyoginya tidak bergantung kepada perubahan rezim mana yang tengah berkuasa (Samsuri, 2010:199-200). Selain itu, pendekatan keilmuan menjadikan Pendidikan Kewarganegaraan merupakan sebuah kajian yang bersifat dinamis sejalan dengan kemajuan ilmu pengetahuan, dan terhindar dari manipulasi kekuasaan politik rejim yang cenderung indoktrinatif dan totalitariaan.

Hadirnya pendidikan kewarganegaraan paradigma baru memasuki era reformasi di Indonesia, membawa harapan dan tantangan sekaligus. Karakter ideal 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.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alberta Education. 2005. *The Heart of Matter: Character and Citizenship Education in Alberta School*. Alberta: Alberta Education, Learning and Teaching Resources Branching, Minister of Education.
- Archer, M. S. "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, 1985, pp. 39-64.
- Center for Civic Education. 1994. *National Standards for Civics and Government*. Calabasas, California: Center for Civic Education.
- Center for Civic Education. 1996. *We The People... Project Citizen*. Calabasas, CA: Center for Civic Education.
- Cholisin. "Konsolidasi Demokrasi Melalui Pengembangan Karakter Kewarganegaraan," *Jurnal Civics*, Vol. 1, No. 1, Juni 2004, pp. 14-28.
- Cogan, J.J. "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, 1998, pp.1-20.
- Curriculum Corporation. 2003. *The Values Education Study: Final Report*. Victoria: Australian Government Dept. of Education, Science and Training.
- 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. "Citizenship Education in the Curriculum: An International Review," *The School Field*, Vol. 10, 1999, No. 3-4.

- Langenberg, M. "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. 1990, pp.121-150.
- Patrick, J.J. dan Vontz, T.S. "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, 2001, pp. 39-64.
- Patrick, John. J. "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., 1999, pp.41-60.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 22 Tahun 2006 tentang Standar Isi Satuan Pendidikan Dasar dan Menengah.
- Print, M. "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, 1999, pp. 9-18.
- ✓ Print, M. "Civics and Values in the Asia-pacific Region". *Asia Pacific Journal of Education*, Vol. 20, 2000, Issue I, pp. 7-20.
- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas. 2001a. *Kurikulum Berbasis Kompetensi: Kebijaksanaan Umum Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta: Puskur Balitbang Depdiknas.

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.

Samsuri. "Civic Virtues dalam Pendidikan Moral dan Kewarganegaraan di Indonesia Era Orde Baru" *Jurnal Civics*, Vol. 1, No. 2, Desember 2004, pp. 224-239.

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)." Disertasi Tidak Diterbitkan. Bandung: Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia.

Sekretariat Jendral MPR RI. 2000. *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002*. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI.

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.

Veldhuis, R. "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 1997.

pun penghargaan yang pernah diterima, Dosen Teladan Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan Yogyakarta tahun 1993. Satyalancana Karya Satya X Tahun dari Presiden Republik Indonesia, Megawati Soekarnoputri tertanggal 15 April 2003. Satyalancana Karaya Satya XX Tahun dari Presiden Republik Indonesia, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono tertanggal 2 April 2005.

Dr. Samsuri. Lahir di Haureulis, Indramayu, pada 19 Juni 1972. Dosen tetap di Jurusan Pendidikan Kewarganegaraan dan Humaniora Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi (FISE) UNY sejak 2002 hingga sekarang. Lulus Sarjana Pendidikan bidang studi PMP dan KN IKIP Yogyakarta (1997), Program Magister Studi Islam Universitas Islam Indonesia Yogyakarta (2000), dan Program Doktor Pendidikan IPS Sekolah Pascasarjana Universitas Pendidikan Indonesia, Bandung (2010). Mata kuliah yang diampu antara lain: Pendidikan Kewarganegaraan, Perbandingan Pendidikan Kewarganegaraan, Dasar-dasar Pendidikan Moral, Moral Agama, dan Pendidikan Karakter. Kini tengah menyelesaikan buku Perbandingan Pendidikan Kewarganegaraan dan Seri Pendidikan Kewarganegaraan sebagai Pendidikan Karakter.

Sardiman AM, M.Pd. Lahir di Klaten, 23 Mei 1951. Lulus Magister Pendidikan pada Program Studi Pendidikan Sejarah UNS, tahun 1990. Sejak tahun 1980, ia menjadi staf pengajar Pendidikan Sejarah Fakultas Ilmu Sosial dan Ekonomi (FISE) UNY. Selama mengabdi di “fakultas Merah”, beberapa jabatan telah diembannya, antara lain Sekretaris Jurusan Pendidikan Sejarah, Pembantu Dekan III FIS, Pembantu Dekan I FIS, dan hingga kini diperintah menjadi Dekan FISE untuk periode kedua. Di samping itu, caya menjadi Dekan FISE untuk periode kedua. Di samping itu, Penanggung jawab Museum Pendidikan Indonesia UNY ini juga

aktif sebagai Wakil Ketua Masyarakat Sejarawan Indonesia (MSI) Cabang Yogyakarta dan Sekjen HIS PISI Pusat. Selain memberikan kuliah, ia juga sering diminta menjadi pembicara dalam pelbagai seminar dan sasaran, terutama yang menyangkut sejarah dan pendidikan sejarah, serta IPS dan Kurikulum IPS. Ia pun aktif menulis di pelbagai media massa dan jurnal. Beberapa buku telah dipublikasikannya, antara lain Kemenangan Vietnam dan Pengaruhnya terhadap Perkembangan Politik di Asia Tenggara (Liberty, 1983), Motivasi dan Instruksi Belajar-Mengajar (Rajawali, 1986), Guru Bangsa: Sebuah Biografi Jenderal Sudirman (Ombak, 2008). Selain itu, ia menjadi anggota tim penulis buku-buku, seperti sejarah Perkembangan Pemerintahan Propinsi DIY (Pemda DIY, 1995) dan Sejarah Perjuangan Hizbulullah-Sabilillah Divisi Suman Bonang Surakarta (MSI, 1997), Panglima Besar Jenderal Sudirman Kader Muhammadiyah (Adicita, 2000), Memahami Sejarah (Bigraf, 2004), dan Pendidikan Karakter: Grand Design dan Nilai-nilai Target (UNYPress, 2010).

Prof. Slamet PH, Ph.D. Pendidikan yang pernah ditempuh, meliputi: SI Pendidikan Teknik Sipil; Certificate for Teaching Technical Subject Overseas (UK); Master of Education/MEd, Sam Houston State University, USA; Master of Arts/MA (Political Science); Master of Arts/MA (Department of Policy and Leadership); Master of Labor and Human Resources/MLHR (College of Business); dan Philosophy Doctor (Comprehensive Vocational-Technical Education) yang kesemuanya diperoleh dari The Ohio State University, USA; dan banyak mengikuti training di luar negeri. Adapun pengalaman kerja, meliputi: dosen Universitas Negeri Yogyakarta, Ketua Program Studi Pascasarjana UNY, Ketua STIE Mitra Indonesia, konsultan/penasehat Depdiknas 1990-sekarang,