

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini dikemukakan Latar Belakang, Masalah dan Variabel, Definisi Konseptual dan Operasional, Tujuan dan Manfaat Penelitian, dan Kerangka Isi Disertasi.

A. Latar Belakang

Untuk memahami pendidikan kewarganegaraan secara utuh dan menyeluruh sebagai suatu bidang kajian kependidikan perlu dilakukan analisis terhadap berbagai dimensi yang kini melekat padanya. Secara substantif, pendidikan kewarganegaraan dalam arti luas seperti terkandung dalam konsep "citizenship education", (Cogan:1999), yakni sebagai wahana pendidikan yang didesain untuk membina dan mengembangkan warganegara yang cerdas dan baik dalam latar subsistem pendidikan formal, non formal dan informal, pada dasarnya sudah menjadi bagian inheren dari wacana (pemikiran) dan instrumentasi serta praksis pendidikan nasional Indonesia, dalam lima status. **Pertama**, sebagai mata pelajaran dalam kurikulum sekolah. **Kedua**, sebagai mata kuliah umum (MKU) kurikulum pendidikan tinggi negeri dan swasta. **Ketiga**, sebagai salah satu cabang pendidikan disiplin ilmu pengetahuan sosial (Somantri:1998; Mendiknas:2000) dalam kerangka program pendidikan guru, yang dibina di Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP) yang kini berubah menjadi

universitas atau di Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan (STKIP) yang kini berubah menjadi IKIP atau di Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan (FKIP) pada Jurusan atau Program Studi Pendidikan Moral Pancasila. Keempat, sebagai program pendidikan politik yang dikemas dalam bentuk Penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Penataran P4) atau sejenisnya yang dikelola oleh Pemerintah sebagai suatu "crash program". Kelima, sebagai kerangka konseptual dalam bentuk pemikiran individual dan kelompok pakar terkait, yang dikembangkan sebagai landasan dan kerangka berpikir mengenai pendidikan kewarganegaraan dalam status pertama, kedua, ketiga, dan keempat.

Dalam status pertama, yakni sebagai mata pelajaran di sekolah, pendidikan kewarganegaraan telah mengalami perkembangan yang fluktuatif, baik dalam kemasan maupun substansinya. Seperti diidentifikasi oleh Somantri (1969:7), dalam Kurikulum SMP dan SMA tahun 1962 sudah mulai diperkenalkan mata pelajaran "Civics" yang berisikan materi dan pengalaman belajar yang digali dan dipilih dari sejarah, geografi, ilmu ekonomi, ilmu politik, pidato-pidato kenegaraan Presiden, deklarasi hak azasi manusia, dan pengetahuan tentang Perserikatan Bangsa-Bangsa. Sebelum itu, yakni dalam kurikulum SMA tahun 1957 walaupun belum ada mata pelajaran "civics", sudah ada mata pelajaran tatanegara yang di dalamnya antara lain di bahas masalah kewarganegaraan terbatas pada

syarat dan status formal warganegara. Secara umum misi utama dari mata pelajaran ini adalah dalam rangka "nation and character building" dimana sekolah dianggap sebagai "socio-political institution" (Somantri:2001).

Dalam Kurikulum Sekolah Dasar (SD) tahun 1968 diperkenalkan mata pelajaran Pendidikan Kewargaan Negara (PKN) yang di dalamnya tercakup materi dan pengalaman belajar mengenai sejarah dan ilmu bumi Indonesia serta "civics" yang diartikan sebagai pengetahuan kewargaan negara (Dep. P dan K: 1968a). Tampaknya, dalam Kurikulum SD tahun 1968 konsep pendidikan kewargaan negara diidentikkan dengan pendidikan ilmu pengetahuan sosial terkorelasi. Sedangkan dalam Kurikulum SMP dan SMA tahun 1968 diperkenalkan mata pelajaran Pendidikan Kewargaan Negara yang berisikan materi dan pengalaman belajar mengenai sejarah Indonesia dan konstitusi, termasuk Undang-Undang Dasar 1945 (UUD '45) (Dep. P dan K: 1968b, 1968c). Sementara itu, dalam Kurikulum SPG tahun 1969, juga diperkenalkan mata pelajaran Pendidikan Kewargaan Negara yang berisikan materi dan pengalaman belajar mengenai sejarah Indonesia, konstitusi, pengetahuan kemasyarakatan, dan hak azasi manusia (Dep P dan K: 1969).

Berikutnya dalam Kurikulum Proyek Perintis Sekolah Pembangunan (PPSP) digunakan beberapa istilah, yakni Pendidikan Kewargaan Negara, Studi Sosial, dan Civics dan Hukum. Untuk SD 8 tahun PPSP digunakan istilah

Pendidikan Kewargaan Negara yang dikemas sebagai mata pelajaran Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS) terpadu analog dengan model "integrated social studies"-nya Taba (1967), yang mengorganisasikan materi dan pengalaman belajarnya atas dasar prinsip "spiral of concept development" dan "spiral development of generalization", yang secara populer kemudian dikenal di Indonesia sebagai pendekatan spiral (PPSP IKIP Bandung:1973a). Sedangkan untuk SM 4 tahun digunakan istilah Pendidikan Kewargaan Negara sebagai mata pelajaran Inti untuk semua siswa kelas 9 dan 10, dan istilah "civics dan Hukum" untuk kelas 10, 11, 12 sebagai mata pelajaran utama (major) yang berisikan materi dan pengalaman belajar yang berkenaan dengan politik, kenegaraan dan hukum (PPSP IKIP Bandung:1973b).

Pengalaman tersebut di atas menunjukkan bahwa sampai dengan tahun 1975, di Indonesia kelihatannya terdapat kerancuan dan ketidakajekan dalam konseptualisasi "civics", pendidikan kewargaan negara, dan pendidikan IPS. Hal itu tampak dalam penggunaan ketiga istilah itu secara bertukar-pakai. Selanjutnya, dalam Kurikulum tahun 1975 untuk semua jenjang persekolahan yang diberlakukan secara bertahap mulai tahun 1976 dan kemudian disempurnakan pada tahun 1984, sebagai pengganti mata pelajaran Pendidikan Kewargaan Negara mulai diperkenalkan mata pelajaran Pendidikan Moral Pancasila (PMP) yang berisikan materi dan pengalaman belajar mengenai Pedoman Penghayatan dan Pengamalan

Pancasila (P4) atau "Eka Prasetya Pancakarsa". Perubahan itu dilakukan untuk mewartakan misi pendidikan yang diamanatkan oleh Ketetapan MPR NO. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila atau P4 (Depdikbud:1975abc). Mata pelajaran PMP ini bersifat wajib mulai dari kelas I SD s/d kelas III SMA/Sekolah Kejuruan dan keberadaannya terus dipertahankan dalam Kurikulum tahun 1984, yang pada dasarnya merupakan penyempurnaan Kurikulum tahun 1975. Dengan berlakunya Undang-Undang No 2/1989 tentang Pokok-Pokok Sistem Pendidikan Nasional (UUSPN), yang antara lain Pasal 39, menggariskan adanya Pendidikan Pancasila dan Pendidikan Kewarganegaraan sebagai bahan kajian wajib kurikulum semua jalur, jenis, dan jenjang pendidikan.

Sebagai implikasinya, dalam Kurikulum persekolahan tahun 1994 (Depdikbud:1994) diperkenalkan mata pelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) yang berisikan materi dan pengalaman belajar yang diorganisasikan secara spiral atas dasar butir-butir nilai yang secara konseptual terkandung dalam Pancasila.. Dengan pendekatan tersebut, sila-sila Pancasila dengan jabaran nilainya diseleksi dan diorganisasikan secara **artikulatif** antar catur wulan dalam satu kelas, antar kelas dalam satu jenjang, dan antar jenjang persekolahan (Depdikbud: 1993).

Dalam konteks yang lebih luas, PPKn tersebut termasuk ke dalam kelompok pengajaran ilmu pengetahuan sosial yang mencakup pengajaran geografi,

pengajaran sejarah, pengajaran ekonomi, pengajaran sosiologi, pengajaran antropologi, dan pengajaran tata negara, serta PPKn. Jadi, bila dilihat dari konteks studi kurikulum, kajian terhadap pendidikan kewarganegaraan termasuk ke dalam bidang kajian sistem kurikulum pendidikan disiplin ilmu pengetahuan sosial.

Selanjutnya bila dianalisis dengan cermat, ternyata baik istilah yang dipakai, isi yang dipilih dan diorganisasikan, dan strategi pembelajaran yang digunakan untuk mata pelajaran "Civics" atau PKN atau PMP atau PPKn yang berkembang secara fluktuatif hampir empat dasawarsa (1962-1998) itu, menunjukkan indikator telah terjadinya **ketidakajekan dalam kerangka berpikir**, yang sekaligus mencerminkan telah terjadinya **krisis konseptual**, yang juga ternyata berdampak pada terjadinya **krisis operasional kurikuler**. Krisis atau "dislocation" menurut pengertian Kuhn (1970) yang bersifat konseptual tersebut tercermin dalam ketidakajekan konsep seperti: "civics" tahun 1962 yang tampil dalam bentuk indoktrinasi politik; "civics" tahun 1968 sebagai unsur dari pendidikan kewarganegaraan negara yang bemuansa pendidikan ilmu pengetahuan sosial; PKN tahun 1969 yang tampil dalam bentuk pengajaran konstitusi dan ketetapan MPRS; PKN tahun 1973 yang diidentikkan dengan pengajaran IPS; PMP tahun 1975 dan 1984 yang tampil menggantikan PKN dengan isi pembahasan P4; dan PPKn 1994 sebagai penggabungan bahan kajian Pendidikan Pancasila dan PKN yang tampil dalam bentuk pengajaran konsep nilai yang disaripatkan

dari Pancasila dan P4. Krisis operasional, yang dalam banyak hal merupakan dampak dari krisis konseptual tercermin dalam terjadinya perubahan isi dan format buku pelajaran, penataran guru yang tidak artikulatif, dan fenomena kelas yang belum banyak bergeser dari penekanan pada proses kognitif memorisasi fakta dan konsep.

Tampaknya semua itu terjadi karena memang sekolah masih tetap diperlakukan sebagai "socio-political institution", dan masih belum efektifnya pelaksanaan metode pembelajaran (Somantri:2001) serta secara konseptual, mungkin karena **belum adanya suatu paradigma pendidikan kewarganegaraan yang secara ajek diterima dan dipakai secara nasional sebagai rujukan konseptual dan operasional.**

Kini pada era reformasi pasca jatuhnya sistem politik Orde Baru yang diikuti dengan tumbuhnya **komitmen baru** kearah perwujudan cita-cita dan nilai demokrasi konstitusional yang lebih murni, **keberadaan dan jati diri mata pelajaran PPKn kembali dipertanyakan secara kritis.**

Dalam status kedua, yakni sebagai **mata kuliah umum (MKU)** pendidikan kewarganegaraan diwadahi oleh mata kuliah Pancasila dan Kewiraan. Mata kuliah Pancasila bertujuan untuk mengembangkan wawasan mahasiswa mengenai Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, sedangkan kewiraan, yang mulai tahun 2000 namanya berubah



menjadi Pendidikan Kewarganegaran (Ditjen Dikti:2000), bertujuan untuk mengembangkan wawasan mahasiswa tentang makna pendidikan bela negara sebagai salah satu kewajiban warganegara sesuai dengan Pasal 30 UUD 1945. Kedua mata kuliah ini merupakan mata kuliah yang wajib diikuti oleh seluruh mahasiswa, yang mulai tahun 2000 disebut sebagai Mata Kuliah Pembinaan Kepribadian atau MKPK (Mendiknas:2000).

Dalam status ketiga, yakni sebagai **pendidikan disiplin ilmu** (Somantri:1998; Mendiknas:2000), pendidikan kewarganegaraan merupakan program pendidikan disiplin ilmu sosial yang juga sekaligus sebagai **program pendidikan guru mata pelajaran pendidikan kewarganegaraan** di IKIP atau STKIP atau FKIP, pada Jurusan atau Program Studi Civics dan Hukum pada tahun 1960-an, atau Pendidikan Moral Pancasila dan Kewarganegaraan (PMPK_n) pada saat ini, didukung oleh sejumlah mata kuliah yang juga nama dan jumlahnya berubah-ubah. Selain kelompok Mata Kuliah Umum (MKU) yang mengemban misi pembinaan kepribadian nasional dan Mata Kuliah Dasar Kependidikan (MKDK) yang mengemban misi pengembangan profesionalisme kependidikan, dalam kurikulumnya terdapat kelompok Mata Kuliah Keahlian (MKK) dengan salah satu rumpun mata kuliahnya dikenal sebagai rumpun Pendidikan Kewarganegaraan. Pada tahun 1968 rumpun mata kuliah ini terdiri atas mata kuliah "Civics", "Civic Education", Metode Mengajar "Civics", dan Seminar "Civics". Kini dalam Kurikulum Nasional program Sarjana Pendidikan Jurusan Pendidikan

Kewarganegaraan (Mendikbud:1994) rumpun mata kuliah tersebut terdiri atas Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Ilmu Kewarganegaraan, Telaah Kurikulum dan Buku Teks PPKn, Desain Pembelajaran PPKn, Strategi Pembelajaran PPKn, dan Evaluasi Pembelajaran PPKn. Semua mata kuliah itu pada dasarnya berisikan konsep, substansi, dan strategi pembelajaran yang berorientasi pada pengembangan wawasan substantif dan pedagogis serta keterampilan profesional para calon guru atau guru PPKn di SLTP dan SMU serta guru kelas SD. Untuk mendukung mata kuliah tersebut digunakan buku materi pokok yang disusun oleh para dosennya seperti Somantri (1969,1973,1998), Djahiri (1995, 1997, 1998), Sanusi (1972, 1998), Soeriakusumah (1984), yang biasanya diperkaya dengan Buku Teks asing yang dimiliki oleh masing-masing dosen tersebut.

Bila dikaji dengan cermat, rumpun mata kuliah pendidikan kewarganegaraan dalam program pendidikan guru tersebut pada dasarnya merupakan program pendidikan disiplin ilmu pengetahuan sosial bidang pendidikan kewarganegaraan. Secara konseptual pendidikan disiplin ilmu ini memusatkan perhatian pada program pendidikan disiplin ilmu-ilmu sosial, khususnya disiplin ilmu politik, sebagai substansi induknya (IKIP Bandung:1997). Secara kurikuler program pendidikan ini berorientasi kepada pengadaan dan peningkatan kemampuan profesional guru pendidikan kewarganegaraan. Lebih-lebih sejak diterapkannya pendekatan pendidikan guru berdasarkan kemampuan (PGBK) pada tahun 1979, yang merupakan



adaptasi dari pendekatan "competency-based teacher education", yang pada dasawarsa 1970-an memang sedang populer di Amerika Serikat (Houston:1976), kecenderungan peningkatan profesionalisme guru tersebut semakin kental.

Dampaknya, secara akademis dalam lembaga pendidikan tinggi keguruan itu pusat perhatian riset dan pengembangan cenderung lebih terpusat pada profesionalisme guru. Sementara itu riset dan pengembangan epistemologi pendidikan kewarganegaraan sebagai suatu sistem pengetahuan, belum banyak mendapatkan perhatian. Padahal tidak ada lembaga pendidikan tinggi lainnya selain Jurusan atau Program Studi Pendidikan Moral Pancasila di IKIP/STKIP/FKIP, yang secara kelembagaan bertanggung jawab untuk itu. Oleh karena itu dapat dipahami mengapa pendidikan kewarganegaraan sebagai suatu bidang kajian ilmiah tidak berkembang dengan pesat menjadi sistem pengetahuan yang semakin solid.

Dalam status keempat, yakni sebagai "crash program" pendidikan politik bagi seluruh lapisan masyarakat, Penataran P-4 mulai dari Pola 25 jam sampai dengan Pola 100 jam untuk para Manggala yang telah berjalan hampir 20 tahun dengan Badan Pembina Pelaksanaan Pendidikan P-4) atau BP7 Pusat dan Propinsi sebagai pengelolanya, dapat dianggap sebagai suatu bentuk pendidikan kewarganegaraan yang bersifat non-formal. Seiring dengan semakin kuatnya tuntutan demokratisasi melalui gerakan reformasi

baru-baru ini, dan juga dilandasi oleh berbagai kenyataan sudah begitu maraknya korupsi, kolusi, dan nepotisme selama masa Orde Baru, tidak dapat dielakan tudingan pun sampai pada Penataran P-4 yang dianggap tidak banyak membawa dampak positif, baik terhadap tingkat kematangan berdemokrasi dari warganegara, maupun terhadap pertumbuhan kehidupan demokrasi di Indonesia. Sebagai implikasinya, sejalan dengan jiwa dan semangat Ketetapan MPR Nomor XVIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetya Pancakarsa) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara, kini semua bentuk penataran P-4 telah dibekukan, dan pada tanggal 30 April 1999 BP7 secara resmi dilikwidasi. Dalam kondisi itu, kini tumbuh kebutuhan baru untuk mencari bentuk pendidikan politik dalam bentuk pendidikan kewarganegaraan yang lebih cocok untuk latar pendidikan non formal, yang diharapkan benar-benar dapat meningkatkan kedewasaan seluruh warganegara sehingga mereka mampu berpikir, bersikap, dan bertindak sesuai dengan cita-cita, nilai dan prinsip demokrasi, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kualitas kehidupan demokrasi di Indonesia. Kebutuhan ini dirasakan sangat mendesak, karena hal itu diperkuat oleh kenyataan bahwa ketidakmatangan dalam berpikir, bersikap, dan bertindak demokratis itu ternyata dialami oleh seluruh lapisan masyarakat. Hal itu antara lain tampak seperti dalam fenomena semakin tingginya kecenderungan sikap mau menang sendiri, perusakan fasilitas umum oleh para penonton sepak bola

karena tim yang didukungnya kalah, pertentangan antar kelompok penganut agama yang berbeda seperti di Ambon, pertikaian antar suku seperti di Kalimantan Barat, berbagai kerusuhan di Jakarta dan kota lainnya sejak bulan Mei 1998, dan ancaman kekerasan terhadap Panitia 11 dari tokoh-tokoh partai politik yang tidak bisa lolos ikut Pemilu 1999, serta berbagai kasus bentrokan fisik antar pendukung Partai Politik pada masa pra kampanye Pemilu 7 Juni 1999. Oleh karena belum matangnya berdemokrasi, juga kini tampak gejala tumbuhnya kecenderungan mengatasnamakan demokrasi untuk membenarkan tindakannya, sekalipun sesungguhnya hal itu justru bertentangan dengan nilai demokrasi itu sendiri. Dalam kondisi seperti itu, kebutuhan adanya sistem pendidikan demokrasi untuk seluruh lapisan masyarakat, terasa menjadi sangat mendesak.

Dalam status kelima, yakni sebagai **suatu kerangka konseptual sistemik** pendidikan kewarganegaraan terkesan masih belum solid karena memang riset dan pengembangan epistemologi pendidikan kewarganegaraan belum berjalan secara institusional, sistematis dan sistemik. Paradigma pendidikan kewarganegaraan yang kini ada kelihatannya masih belum sinergistik. Kerangka acuan teoritik yang menjadi titik tolak untuk merancang dan melaksanakan pendidikan kewarganegaraan dalam masing-masing statusnya sebagai mata pelajaran dalam kurikulum sekolah, atau sebagai program pendidikan disiplin ilmu dan program guru, atau sebagai

pendidikan politik untuk masyarakat mengesankan satu sama lain tidak saling mendukung secara komprehensif. Sebagai akibatnya, program pendidikan kewarganegaraan di sekolah, di lembaga pendidikan guru, dan di masyarakat terkesan belum sepenuhnya saling mendukung secara sistemik dan sinergistik.

Sebagai contoh, selalu terjadi "disjointed" yakni kesenjangan antara yang dipelajari di sekolah dengan yang sesungguhnya terjadi di dalam lingkungan masyarakat, antara yang dipelajari di lembaga pendidikan guru dengan kenyataan yang terjadi di lingkungan sekolah, dan antara yang selalu ditekankan dalam penataran P-4 atau pernyataan politik dengan yang teralami atau teramati dalam kehidupan masyarakat. Semua kondisi itu ternyata telah melahirkan tuntutan baru, **bagaimana mengembangkan paradigma pendidikan kewarganegaraan yang bersifat koheren dan solid**, agar dapat memberi landasan konseptual yang kokoh dalam pengembangan dan pelaksanaan pendidikan kewarganegaraan dalam berbagai latar sosial-budaya Indonesia yang berbhinneka. Untuk dapat bergerak kearah tuntutan tersebut, paradigma pendidikan kewarganegaraan model Numan Somantri (1998) yang melukiskan kerangka berpikir sistemik pengembangan pendidikan kewarganegaraan dalam interaksinya dengan "intraceptive knowledge" dan "extrceptive knowledge" untuk melahirkan program pendidikan dalam berbagai jenjang pendidikan, dapat dijadikan landasan konsepsional dan titik tolak upaya itu.

Di tengah-tengah desakan kebutuhan pengembangan epistemologi dan perwujudan pendidikan kewarganegaraan dalam berbagai latar, Center for Indonesian Civic Education (CICED)-suatu lembaga independen pengkajian dan pengembangan pendidikan kewarganegaraan yang baru berdiri dan bernaung di bawah Yayasan "Civic Foundation", bekerjasama dengan United States Information Service (USIS) Jakarta, Balitbang Dikbud, dan Jurusan PPKN IKIP Bandung, telah mengambil prakarsa mengadakan "Conference on Civic Education for Civil Society" tanggal 15-17 Maret 1999 di Bandung. Dengan mengambil tema "Democratic Citizens in a Civil Society: Building Rationales for the 21st Century's Civic Education", dalam konferensi tersebut kesadaran akan perlunya pengembangan paradigma baru berhasil digugah. Berbagai pemikiran dan pengalaman dari para pakar dan praktisi yang terkait pada pendidikan kewarganegaraan seperti para ahli ilmu sosial, ahli pendidikan sosial dari dalam dan luar negeri, para guru pendidikan kewarganegaraan, ahli komunikasi, aktivis lembaga swadaya masyarakat, pejabat negara terkait telah berhasil digali dan didiskusikan dalam bingkai sembilan gagasan sebagai berikut.

1. * Democratic Ideals, Values, and Practices in a Civil Society and their implication on Civic Education.
2. Concepts and Strategies for Educating Citizens for Democracy.
3. The Roles of Community Organizations and Government Agencies in Fostering Democratic Living.
4. Basic Concepts and Essential Elements of Community Civic education.
5. Basic Concepts and Essential Elements of School Civic Education.
6. Curriculum Content and Instructional Strategies for Civic Education at School Levels.

7. Trends and Issues in the Development of Indonesian Civil Society Respecting the Basic Human Rights.
8. Concepts and Strategies for Fostering Democratic Rule of Law.
9. Paradigm of Research and Development Programs to Study Civic Education and the Role of the Center for Indonesian Civic Education (CICED)"

Buah pikiran berupa konsep, prinsip, kerangka berpikir, dan masalah-masalah yang berkaitan dengan kesembilan gagasan tersebut kini terhampar sebagai bidang kajian terbuka, yang memerlukan upaya akademis lebih lanjut untuk dapat dimanfaatkan dalam mengembangkan paradigma baru pendidikan kewarganegaraan yang cocok untuk Indonesia. Dari sekian banyak butir "concluding remarks" Konferensi tersebut, kesimpulan bahwa "Civic Education both as the intellectual and educational endeavors are accepted as the main vehicle as well as the essence of education for democracy" (CICED:1999), dapat dinilai sebagai landasan dan sekaligus sebagai parameter dasar dalam pengembangan epistemologi pendidikan kewarganegaraan sebagai suatu sistem pengetahuan terpadu.

B. Masalah dan Variabel

Yang dimaksud dengan **masalah** dalam Disertasi ini adalah kesenjangan antara apa yang nyatanya ada, yakni instrumentasi dan praksis pendidikan kewarganegaraan, dengan kerangka konseptual ideal pendidikan kewarganegaraan yang seyogyanya ada. Sedangkan **variabel** adalah hal-hal yang diidentifikasi menjadi bagian-bagian dari kerangka

konseptual yang terkandung dalam lingkup permasalahan yang mempunyai sifat tidak tetap atau berubah-ubah.

Sebagaimana dikemukakan dalam uraian Latar Belakang, ada beberapa masalah yang dianggap esensial dan menarik untuk diteliti, sebagai berikut.

1. Pengalaman dalam penyelenggaraan pendidikan kewarganegaraan di sekolah dan di perguruan tinggi menunjukkan bahwa sebagai mata pelajaran dalam kurikulum sekolah dan sebagai program pendidikan umum di perguruan tinggi, konsep, visi, misi, dan strategi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan sangat rentan terhadap pengaruh perubahan dalam kehidupan politik, yang mengakibatkan ketidakajekan dalam sistem kurikulum dan pembelajarannya.
2. Pengalaman dalam penyelenggaraan lembaga pendidikan guru pendidikan kewarganegaraan pada Jurusan / Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKN) IKIP / STKIP / FKIP, menunjukkan bahwa kurikulumnya cenderung terlalu memihak pada tuntutan formal-kurikuler di sekolah dan kurang memperhatikan pengembangan pendidikan kewarganegaraan sebagai bidang kajian pendidikan disiplin ilmu, sehingga epistemologi pendidikan kewarganegaraan tidak berkembang dengan pesat.
3. Pengalaman dalam penyelenggaraan program Penataran P-4 menunjukkan bahwa bentuk pendidikan kewarganegaraan untuk anggota

masyarakat ini cenderung berubah peran dan fungsi menjadi proses indoktrinasi ideologi negara yang cenderung mengabaikan konsep, visi, misi, dan strategi pendidikan demokrasi, sehingga terkesan kurang memberi dampak instruksional dan pengiring bagi tumbuhnya wawasan, nilai, sikap, dan keterampilan demokrasi.

4. Kenyataan menunjukkan bahwa tidak pesatnya perkembangan tubuh pengetahuan pendidikan kewarganegaraan di Indonesia telah mengakibatkan **tidak kokohnya dan tidak koherennya landasan ilmiah pendidikan kewarganegaraan sebagai program pendidikan demokrasi**, dalam hal ini sebagai mata pelajaran di sekolah, sebagai program pendidikan umum, sebagai program pendidikan guru, dan sebagai program pendidikan politik masyarakat, sehingga ketika diperlukan adanya perubahan mendasar dan komprehensif seperti sekarang ini, **terasa adanya krisis atau dislokasi konseptualisasi yang pada gilirannya dapat memperlambat tempo perubahan itu.**

Oleh karena itu, adanya paradigma pendidikan kewarganegaraan sebagai suatu kerangka konseptual sistemik atau tubuh pengetahuan atau sistem pengetahuan terasa sangat mendesak dalam upaya mendukung perwujudan sistem pendidikan demokrasi dalam konteks pendidikan nasional Indonesia.

Keempat masalah tersebut secara konseptual dan operasional memiliki

saling keterkaitan, yang secara keseluruhan mengandung beberapa variabel sebagai berikut.

1. **Logika Internal** tubuh pengetahuan pendidikan kewarganegaraan yang di dalamnya tercakup **kerangka konseptual sistemik** atau **paradigma** dan aspek-aspek struktural disiplin, yakni ontologis: **bidang telaah**; aspek epistemologis: **garis berpikir dan metode kerja**; dan aspek aksiologis: **kegunaan fungsional** sistem pengetahuan itu.
2. **Logika Eksternal** tubuh pengetahuan pendidikan kewarganegaraan yang di dalamnya tercakup **sumber-sumber konseptual dan empirik** yang menjadi rujukan substansial dalam menggali, mengkaji, dan menetapkan konsep, prinsip, dan prosedur yang menopang tumbuh dan berkembangnya tubuh pengetahuan pendidikan kewarganegaraan.
3. **Hubungan fungsional** antara tubuh pengetahuan dengan program kurikuler pendidikan kewarganegaraan untuk berbagai latar, yang mencerminkan terjadinya proses **fasilitasi** dari sistem pengetahuan terhadap program kurikuler, dan proses **kristalisasi** pengalaman dalam sistem kurikulum dan sistem sosial yang menjadi latar program kurikuler itu untuk memperkuat sistem pengetahuan pendidikan kewarganegaraan.

Relevan dengan masalah dan variabel tersebut di atas, untuk Disertasi ini dirumuskan judul:

"JATIDIRI PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN SEBAGAI SUATU WAHANA SISTEMIK PENDIDIKAN DEMOKRASI". (Suatu Kajian Konseptual dalam Konteks Pendidikan IPS).

C. Definisi Konseptual dan Operasional

Di dalam judul Disertasi ini terdapat beberapa konsep, yakni **jatidiri, pendidikan kewarganegaraan, wahana sistemik, dan pendidikan demokrasi**. Definisi itu diperlukan untuk menjernihkan pemikiran penulis dan memudahkan komunikasi akademis mengenai konsep-konsep tersebut serta membatasi lingkup penelitian dan pembahasan masalah.

1. Jatidiri

Istilah **jatidiri** diadaptasi dari "characteristic" dalam bahasa Inggris, yang memiliki sinonim paling dekat dengan "individuality, specialty, attribute, feature, character" (Devlin:1961), yang dapat diartikan secara bebas sebagai ciri khas atau atribut. Dalam Disertasi ini **jatidiri** dimaksudkan sebagai **ciri khas atau atribut konseptual dan empirik dari pendidikan kewarganegaraan sebagai wahana sistemik pendidikan demokrasi**.

2. Pendidikan Kewarganegaraan

Dalam kepustakaan asing ada dua istilah teknis yang dapat diterjemahkan menjadi pendidikan kewarganegaraan yakni "Civic Education" dan "Citizenship Education". Cogan (1999:4) mengartikan "Civic Education" sebagai "...the foundational course work in school designed to prepare young citizens for an active role in their communities in their adult lives". Atau suatu mata pelajaran dasar di sekolah yang dirancang untuk mempersiapkan warganegara muda, agar kelak setelah dewasa dapat berperan aktif dalam masyarakatnya. Sedangkan "Citizenship Education" atau "education for citizenship" oleh Cogan (1999:4) digunakan sebagai istilah yang memiliki pengertian yang lebih luas yang mencakup "...both these in-school experiences as well as out-of school or non-formal/informal learning which takes place in the family, the religious organization, community organizations, the media, etc which help to shape the totality of the citizen". Atau sebagai pengalaman belajar di sekolah dan di luar sekolah seperti di rumah, dalam organisasi keagamaan, dalam organisasi kemasyarakatan, melalui media massa dan lain-lain yang berperan membantu proses pembentukan totalitas atau keutuhan sebagai warganegara. Dalam Disertasi ini istilah **pendidikan kewarganegaraan** pada dasarnya digunakan dalam pengertian yang luas seperti "**citizenship education**" atau "**education for citizenship**" yang mencakup **pendidikan kewarganegaraan di dalam lembaga**



pendidikan formal (dalam hal ini di sekolah dan dalam program pendidikan guru) dan di luar sekolah baik yang berupa program penataran atau program lainnya yang sengaja dirancang atau sebagai dampak pengiring dari program lain yang berfungsi memfasilitasi proses pendewasaan atau pematangan sebagai warganegara Indonesia yang cerdas dan baik. Di samping itu, juga konsep pendidikan kewarganegaraan digunakan sebagai nama suatu bidang kajian ilmiah yang melandasi dan sekaligus menaungi pendidikan kewarganegaraan sebagai program pendidikan demokrasi.

3. Wahana Sistemik

Kata sistem diserap dari Bahasa Inggris "system", yang secara harfiah artinya "susunan" (Echois dan Shadily, 1975:575). Sedangkan menurut Hornby, Gatenby, dan Wakefield (1962:1024) "system" diartikan sebagai "group of things or parts working together in a regular relation" atau kelompok benda-benda atau hal-hal atau bagian-bagian yang bekerjasama dalam suatu hubungan yang teratur. Pengertian yang lebih lengkap tentang sistem diberikan oleh Rahmat (1995:336) sebagai berikut.

"1). gabungan hal-hal yang disatukan kedalam sebuah kesatuan yang konsisten dengan kesalinghubungan (interaksi, interdependensi, interrelasi) yang teratur dari bagian-bagiannya; 2). gabungan hal-hal (obyek-obyek, ide-ide, kaidah-kaidah, aksioma-aksioma, dll) yang disusun dalam sebuah aturan yang koheren (subordinasi, atau

inferensi, atau generalisasi, dll) menurut beberapa prinsip (atau rencana, atau rancangan, atau metode) rasional atau yang dapat dipahami"

Dalam pengertian seperti dikutip itulah penulis mengartikan sistem dalam Disertasi ini. Pengertian itu dapat penulis terima karena sudah cukup operasional dan sangat sesuai dengan hakikat bidang yang sedang dikaji. Sedangkan istilah sistemik mengandung arti suatu tatanan yang bersistem dalam arti memiliki keteraturan hubungan antar subsistem dalam suatu sistem konseptual yang lebih besar. Dalam hal ini yang dimaksud dengan tatanan kesisteman atau sistemik dari pendidikan kewarganegaraan adalah kesisteman kajian dan garapannya dalam bentuk kerangka konseptual konteks keilmuan dari pendidikan kewarganegaraan.

Mengenai kerangka konseptual konteks keilmuan ini sangat terkait erat dengan karakteristik bidang pengetahuan. Tentang pengetahuan, ada dua istilah lain yang berkaitan yakni ilmu pengetahuan dan ilmu. Suriasumantri (1984:294-295) menyarankan penggunaan istilah pengetahuan untuk "knowledge" dan ilmu pengetahuan untuk "science" yang lebih tepat diterjemahkan sebagai ilmu. Dengan kata lain ada dua istilah yang bersifat diskrit yakni "pengetahuan dan ilmu pengetahuan atau ilmu", seperti yang juga digunakan oleh Supriadi (1998:2), dengan penjelasan bahwa "ilmu adalah pengetahuan yang telah memiliki sistematik tertentu, atau pengetahuan yang memiliki ciri-ciri yang khas. Karena

itu, ilmu adalah "species" dari "genus" yang disebut pengetahuan. Implikasi dari pengertian itu, demikian ditegaskan oleh Supriadi (1998:3) "... maka semua ilmu pastilah terdiri dari pengetahuan-pengetahuan, tetapi tidak semua pengetahuan adalah ilmu".

Selanjutnya, yang dimaksud dengan konteks keilmuan adalah keterpaduan dari unsur-unsur kerangka konseptual pendidikan kewarganegaraan dalam arti luas. Konsep keterpaduan itu sendiri merupakan terjemahan dari istilah "integrated", seperti dalam konsep "integrated social studies" (Dufty:1970, Taba:1971), yang kemudian diterjemahkan menjadi IPS Terpadu. Secara harfiah, "integrated" berasal dari kata kerja "integrate", yang salah satu artinya adalah "...combine parts into a whole" (Gatenby, dkk, 1973:513) atau mengkombinasikan atau menggabungkan bagian-bagian menjadi suatu keseluruhan atau keutuhan. Kerangka konseptual konteks keilmuan yang dimaksud dalam Disertasi ini, identik dengan konsep "integrated knowledge system" dari Hartoonian (1992), yang digunakan untuk menunjukkan kerangka pengetahuan yang bertolak dari, dan berorientasi pada kenyataan kehidupan yang pada dasarnya bersifat terpadu. Dengan merujuk kepada pengertian masing-masing istilah seperti telah dibahas di muka dan konsep keterpaduan pengetahuan menurut Hartoonian (1992), maka konsep kerangka konseptual konteks keilmuan yang digunakan dalam Disertasi ini diartikan sebagai tatanan pengetahuan yang terstruktur

secara paradigmatik, yang obyek telaahnya disikapi sebagai suatu kesatuan; garis berpikir dan metode kerjanya bersifat sistemik (kesatuan yang bersifat multidimensional); dan kemanfaatannya menyangkut banyak hal yang satu sama lain saling berkaitan.

Pembahasan yang lebih menyeluruh mengenai kerangka konseptual konteks keilmuan ini terdapat dalam Bab II A.

4. Pendidikan Demokrasi

Dalam konsep sistem pendidikan demokrasi terkandung secara implisit konsep "curriculum system" dan "pendidikan demokrasi". Konsep "curriculum system" sudah menjadi bagian dari wacana studi kurikulum, dan karenanya sudah biasa dipakai di kalangan masyarakat ahli kurikulum, seperti Beauchamp (1975), Stenhouse (1975), Saylor dan Alexander (1976), yang secara konseptual hal itu terkait erat pada teori kurikulum. Konsep teori kurikulum atau "curriculum theory" oleh Beauchamp (1975:58) diartikan sebagai "... a set of related statements that gives meaning to a school's curriculum by pointing up the relationships among its elements and by directing its development, its use, and its evaluation".

Dengan kata lain, teori kurikulum merupakan suatu set pernyataan yang memberi makna suatu kurikulum sekolah dengan cara menunjukkan saling keterkaitan antar elemen atau unsur, dan dengan cara menunjukkan bagaimana kurikulum tersebut seyogyanya dikembangkan, digunakan, dan dievaluasi. Sedangkan konsep sistem kurikulum atau "curriculum system" oleh Beauchamp (1975:59) diartikan sebagai "... that part of the organized framework of a school or a school system within which all curriculum decisions are made", atau sebagai bagian dari kerangka kerja sekolah atau sistem sekolah yang terorganisasikan, yang di dalamnya dibuat berbagai keputusan kurikulum. Dalam sistem kurikulum ini, demikian ditegaskan oleh Beauchamp (1975:59), tercakup "... personnel organization, and the organized procedures needed to produce a curriculum, to implement it, to appraise it, and to modify it in light of experience", yakni sejumlah orang dan prosedur yang diperlukan untuk menghasilkan, melaksanakan, mengevaluasi, dan menyempurnakan kurikulum atas dasar pengalaman. Jadi, hasil akhir dari suatu sistem kurikulum adalah kurikulum dalam pengertian dan lingkup yang menyeluruh. Oleh karena itu fungsi dari sistem kurikulum ini adalah "...to keep the curriculum dynamic" (Beauchamp,1975:59), atau membuat suatu kurikulum benar-benar hidup atau dinamis.

Dengan menggunakan pengertian dan kerangka konseptual tersebut, maka yang dimaksud dengan **sistem kurikulum pendidikan demokrasi**

dalam Disertasi ini adalah konsep, prinsip, dan prosedur yang digunakan sebagai landasan dan rujukan dalam mengembangkan, melaksanakan, mengevaluasi, dan menyempurnakan suatu kurikulum atau program pendidikan, dalam hal ini kurikulum atau program pendidikan kewarganegaraan, baik dalam latar pendidikan formal maupun nonformal / informal. Pembahasan yang lebih komprehensif mengenai sistem kurikulum terdapat dalam Bab II.B.

Pendidikan demokrasi yang kini dengan tegas diterima sebagai esensi pendidikan kewarganegaraan (CICED:1999), secara kurikuler (dalam Kurikulum 1994) merupakan bagian integral dari Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan yang dibingkai menjadi satu dengan nilai-nilai masing-masing sila sebagai intinya dalam kedudukan yang setara dan interaktif. Dengan paradigma yang ada itu maka secara substantif di dalam pendidikan kewarganegaraan terkandung makna pendidikan Pancasila, dalam arti berlandaskan dan berorientasi pada cita-cita dan nilai yang secara koheren dan sistemik terkandung dalam Pancasila.

Dewasa ini tumbuh gagasan yang kuat untuk menempatkan pendidikan kewarganegaraan sebagai wahana utama dan esensi dari pendidikan demokrasi, sebagaimana telah menjadi salah satu kesimpulan dari "Conference on Civic Education for Civil Society" (CICED:1999). Berkaitan dengan hal itu Sudarsono (1999) menegaskan bahwa "the

ideals and values of democracy and their implementations in daily activities at micro as well as macro levels can be regarded as the heart of civil society". Oleh karena itu, lebih lanjut ditekankan bahwa "...democratic living should be fostered in order that we should be able to establish a good Indonesian civil society", dan untuk itulah, ditegaskan lebih jauh lagi bahwa "... the existing civic education both for schools and for society should be reassessed and redesigned" (Sudarsono:1999). Dari situ dengan tegas tampak adanya kecenderungan yang kuat untuk menempatkan pendidikan demokrasi sebagai intinya dari pendidikan kewarganegaraan.

Dalam kerangka itulah rumusan Sanusi (1999) tentang 10 Pilar Demokrasi, telah menjadi salah satu kesimpulan dari "Conference on Civic Education for Civil Society" yang sangat relevan untuk mengisi pendidikan demokrasi, yakni "... the ten pillars of Indonesian constitutional democracy: Belief in God, Human Rights, People Sovereignty, People Intelligence, Separation of State Power, Local Autonomy, Rule of Law, Independent Court, People Prosperity, and Social Justice need revitalizing" (CICED:1999). Dalam konteks itu demokrasi, seperti digagas oleh Dewey dalam rangka pendidikan demokrasi yang diungkapkan oleh Parker (1996 dalam Cogan:1999) "... Dewey reasoned, understood democracy to be a kind of living together.

More than a form of government, it is 'a mode of associated living, of conjoint communicated experience'.

Dengan menggunakan kerangka berpikir itu, maka konsep **pendidikan demokrasi dalam Disertasi ini diartikan sebagai tatanan konseptual yang menggambarkan keseluruhan upaya sistematis dan sistemik untuk mengembangkan cita-cita, nilai, prinsip, dan pola perilaku demokrasi dalam diri individu warganegara, dalam tatanan iklim yang demokratis, sehingga pada gilirannya kelak secara bersama-sama dapat memfasilitasi tumbuh dan berkembangnya masyarakat madani Indonesia yang demokratis. Paradigma ini dijiwai oleh ethos baru pendidikan demokrasi "education about democracy, through democracy, and for democracy" (CIVITAS International,1998; QCA;1999; CICED;1999; dan APCEC:2000; IEA-CEP;2000).**

Pembahasan yang lebih mendalam tentang pendidikan demokrasi terdapat dalam Bab II.C.

Sedangkan yang dimaksud dengan "Kajian Konseptual dalam konteks Pendidikan IPS " dalam sub judul Disertasi itu adalah bahwa cara pandang dan cara kerja keilmuan yang dipakai oleh peneliti yang berpijak pada visi pendidikan IPS sebagai suatu model "Social Studies". Karena pendidikan ilmu pengetahuan sosial merupakan suatu

domain dari sistem kurikulum, penulis menggunakannya sebagai latar kajian yang secara kurikuler mengandung praksis pendidikan kewarganegaraan yang dapat dikristalisasikan kedalam suatu kerangka konseptual di satu pihak, dan sebagai latar penerapan kerangka kontekstual yang melandasi pendidikan demokrasi di lain pihak.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk menggali, mengkaji, menyeleksi, dan mengorganisasikan informasi teoritik dan empirik yang dapat digunakan untuk mengembangkan paradigma pendidikan kewarganegaraan sebagai suatu wahana sistemik, yang dapat dijadikan landasan dan rujukan konseptual dari pendidikan demokrasi untuk berbagai konteks. Secara khusus penelitian bertujuan untuk:

1. Menggali, mengkaji, dan mengorganisasikan informasi teoritik tentang pendidikan kewarganegaraan dalam kerangka pendidikan demokrasi;
2. Menggali, mengkaji, dan mengorganisasikan informasi empirik tentang pendidikan kewarganegaraan sebagai mata pelajaran di sekolah dan mata kuliah di perguruan tinggi yang dapat dikristalisasikan ke dalam suatu kerangka konseptual keilmuan.

3. Menggali, mengkaji, dan mengorganisasikan **informasi empirik** tentang pendidikan kewarganegaraan sebagai program pendidikan politik di masyarakat yang dikristalisasikan dalam kerangka konseptual keilmuan
4. Mengembangkan **paradigma** pendidikan kewarganegaraan yang ada sebagai suatu kerangka konseptual atau **wahana sistemik** sesuai dengan perkembangan dan tuntutan baru; dan
5. Menemukan, merumuskan, dan mengkonfirmasi **esensi yang menjadi perekat** (integrating forces) hubungan sistemik antar dimensi pendidikan kewarganegaraan sebagai tubuh pengetahuan yang menjadi wahana sistemik pendidikan demokrasi.

Penelitian ini diharapkan dapat menghasilkan landasan dan kerangka pengembangan paradigma pendidikan kewarganegaraan, yang dapat **memberi manfaat** untuk:

1. Merumuskan **alternatif pola penyempurnaan** kurikulum pendidikan kewarganegaraan di sekolah;
2. Merumuskan **alternatif strategi** untuk merevitalisasi program pendidikan guru pendidikan kewarganegaraan;
3. Merumuskan **alternatif baru strategi** pendidikan kewarganegaraan untuk masyarakat;
4. Merumuskan **alternatif pendekatan** dalam penelitian dan pengembangan pendidikan kewarganegaraan sebagai suatu model sistem pengetahuan terpadu; dan

5. Mengidentifikasi **masalah-masalah baru** mengenai pendidikan kewarganegaraan yang perlu diteliti lebih lanjut.

E. Kerangka Isi Disertasi

Keseluruhan dimensi penelitian itu penulis laporkan dalam Disertasi ini dengan kerangka isi sebagai berikut.

Sebagai **Pendahuluan**, Bab I menyajikan latar belakang permasalahan yang memberi konteks munculnya masalah; rumusan masalah dan variabel; definisi konseptual dan operasional dari konsep yang tercakup dalam judul Disertasi; tujuan dan manfaat penelitian; dan kerangka isi disertasi.

Dalam Bab II disajikan **Tinjauan Pustaka** yang berisi deskripsi, analisis, dan rekonseptualisasi penulis mengenai; keterkaitan ilmu, perubahan masyarakat, dan pendidikan; demokrasi dan pendidikan demokrasi; pendidikan demokrasi dalam "social studies"; "citizenship education" dan "civic education" sebagai wahana pendidikan demokrasi; pendidikan kewarganegaraan di Indonesia; dan kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian Disertasi ini.

Bab III mengenai **Metodologi** menguraikan obyek telaah yang dipilih untuk penelitian ini; pendekatan dan metode yang digunakan; asumsi dan

pertanyaan penelitian sebagai landasan dan arah penelitian; sumber informasi relevan yang akan digali; teknik dan instrumen pengumpul data yang dipakai; dan teknik analisis data yang digunakan untuk menarik kesimpulan.

Dalam Bab IV, disajikan **Temuan Penelitian Bibliografis** mengenai pendidikan kewarganegaraan sebagai suatu wahana sistemik yang di dalamnya tercakup konseptualisasi penulis mengenai rasional, aspek ontologis, aspek epistemologis, dan aspek aksiologis.

Selanjutnya dalam Bab V disajikan **Temuan Penelitian Empirik** mengenai kompetensi dasar warganegara sebagai substansi esensial pendidikan kewarganegaraan, yang mencakup: prosedur analisis hasil penelitian empirik, sajian hasil penelitian tentang kompetensi dasar warganegara, dan temuan penelitian mengenai kompetensi dasar warganegara.

Sebagai sintesis, **Pembahasan Temuan Penelitian** disajikan dalam Bab VI yang mencakup sistem pengetahuan pendidikan kewarganegaraan, kompetensi dasar warganegara sebagai inti pendidikan kewarganegaraan, pendidikan kewarganegaraan di sekolah dan luar sekolah, gerakan sosial kultural pendidikan kewarganegaraan, dan kajian ilmiah pendidikan kewarganegaraan; serta posisi dan kontribusi hasil penelitian.

Pada akhirnya Bab VII menyajikan **Kesimpulan** tentang pendidikan kewarganegaraan sebagai suatu wahana sistemik pendidikan demokrasi; dan beberapa **Rekomendasi** yang dipandang perlu berdasarkan temuan penelitian Disertasi ini. Sedangkan mengenai dalil-dalil yang berhasil dirumuskan dari penelitian Disertasi ini disajikan secara tersendiri setelah Bab VII.

