

Esensi Pendidikan Kewarganegaraan: Sebuah Kilas Balik Pendidikan Kewarganegaraan di Indonesia

Oleh: Azwar Ananda

Abstract

This article discussed of the essential of civic education in a country and the teaching material of civic education in a democratic country. Civic education is a part of education a the school system in order to educate the citizens to be a good citizen The good citizens should meet the requirements, among them are having knowledge, having values or disposition and skills to live in a democratic country. Moreover, the teaching materials should be contained by civic education are minimal democracy, constitutionalism, rights, citizenship, civil society, market economy and tension constitutional liberal democracy

Kata Kunci: *Warga negara, Kewarganegaraan, Pendidikan Kewarganegaraan*

I. PENDAHULUAN

Dalam tulisan ini akan ditunjukkan dan diperlihatkan konsep-konsep dasar dan esensi Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) dan kilas balik Pendidikan Kewarganegaraan (PKn) di Indonesia. PKn ditujukan untuk menanamkan rasa nasionalisme dan patriotisme serta nilai-nilai dan prilaku yang diperlukan dalam hubungan antara rakyat dan pemerintah pada suatu Negara atau hubungan antara individu dan Negara secara timbal balik. PKn telah menjadi bagian dari kurikulum sekolah secara nasional dan diajarkan mulai dari Taman kanak-kanak sampai Pendidikan Tinggi.

Namun dalam pelaksanaannya PKn di Indonesia telah banyak mengalami kegagalan-kegagalan dalam mendidik warganegara agar menjadi warganegara yang cerdas partisipatif dan bertanggungjawab. Hal ini ditandai oleh antara lain banyaknya masalah-masalah dalam kehidupan politik, ekonomi, penyelenggara-raan pemerintahan, pelaksanaan Pemilu, penegakan hukum serta banyaknya terjadi tindakan kekerasan yang dilakukan oleh warganegara bahkan sampai ada yang menimbulkan banyak korban jiwa seperti yang terjadi di Sampit, Banyuwangi, Aceh, Maluku dan Papua.

Kalau kita lihat kilas balik, tentang konsep dan praktek PKn (*Citizenship education*) dimasa Pemerintahan Orde baru, maka kita bisa menyimpulkan bahwa PKn waktu itu belumlah merupakan pendidikan kewarganegaraan secara ideal dan benar. Kesimpulan ini diambil dengan alasan bahwa PKn tidak ditujukan untuk mendidik warganegara menjadi warganegara yang cerdas, partisipatif dan bertanggungjawab sehingga dapat hidup dalam sebuah Negara demokrasi, tetapi PKn waktu itu penuh dengan pesan-pesan politik untuk mendidik generasi muda loyal kepada pemerintah. Loyalitas yang dibangun ada kesan untuk membangun loyalitas tunggal kepada pemerintah sehingga pemerintah yang sedang memerintah adalah satu-satunya yang harus diikuti dan satu-satunya institusi yang paling benar. Peserta didik tidak dididik punya hak untuk memberi saran, mengkritisi, mempertanyakan kebijakan yang dibuat (berpartisipasi). Pada hal dalam PKn yang seharusnya warganegara dididik agar memiliki kesadaran dan partisipatif dalam kehidupan publik, termasuk mengkritisi kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah sekalipun.

Kemudian kalau dianalisa lebih jauh, maka penulis dapat mengemukakan beberapa masalah dalam PKn di Indonesia pada tiga dekade terakhir. **Pertama**, materi ajar PKn tidak konsisten dengan nilai-nilai universal, sehingga ada kesan bahwa materi yang diajarkan di sekolah sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik pemerintah. Hal ini tanpa disadari telah menyebabkan terjadinya "proses pembodohan" terhadap anak didik dalam belajar dan terjadinya pendangkalan terhadap misi pendidikan secara filosofis. Dalam mengajarkan demokrasi, sebagai contoh, kurikulum menamakan dan mengajarkan Demokrasi Pancasila. Seakan-akan ada demokrasi versi Indonesia dan itu terlepas dari kaidah-kaidah demokrasi secara universal. Hal ini mengakibatkan warganegara Indonesia tidak mengerti dan tidak memahami demokrasi yang sebenarnya, apa lagi mengamalkan demokrasi itu dalam kehidupan sehari-hari. Demikian juga dalam materi-materi ajar yang lain.

Kedua, Pendidikan PKn bersifat sentralistik, sehingga kurikulum yang meliputi materi ajar, metode, buku teks bahkan evaluasi sama dan seragam diseluruh Indonesia. Hal ini tidak sesuai dengan konfigurasi masyarakat Indonesia yang dalam realitas terdapat perbedaan-perbedaan antar daerah baik etnis maupun kebudayaan. Oleh sebab itu, daerah juga harus diberi kesempatan untuk merespon perkembangan nilai-nilai yang ada di daerah

kedalam kurikulum dengan tetap mengacu kepada koridor kurikulum dan standar nasional.

Ketiga, banyak materi ajar (Pokok Bahasan PKN) yang tidak terkait dengan disiplin ilmu, sehingga guru mengalami kesulitan dalam membahas dan mengajarkan materi itu di dalam kelas. Sebagai contoh adalah pokok bahasan Musyawarah dalam kurikulum PKn SLTP. Seharusnya yang diajarkan adalah sistem mengambil keputusan, yang jelas bidang ilmunya dan jelas pula teori apa yang melandasinya. Jadi pokok bahasan dan materi ajar hendaklah berkaitan dan mengacu kepada bidang ilmu tertentu.

Keempat, banyaknya pokok bahasan yang berulang-ulang. Pengulangan satu materi akan menimbulkan kebosanan anak didik, sehingga guru-guru seakan-akan tidak memiliki bahan pengajaran yang cukup dalam mengajar.

Berangkat dari kelemahan-kelemahan pada masa lalu, maka ada baiknya pemegang otoritas pendidikan di Indonesia, melakukan revisi terhadap kurikulum dan materi ajar PKn sekolah-sekolah di seluruh Indonesia. Hal ini ditujukan agar misi dan tujuan PKn akan dikembalikan kepada misi yang sebenarnya yaitu mendidik warga Negara yang cerdas, partisipatif dan bertanggungjawab dalam hubungan warganegara dengan negaranya (kehidupan publik). Untuk itu kita bangsa Indonesia perlu belajar dan mencari informasi bagaimana PKn yang bisa mencerdaskan kehidupan warganegara dalam hidup bernegara dan bermasyarakat. Salah satu yang dapat dilakukan adalah mempelajari bagaimana praktek, materi, tujuan PKn dinegara lain. Hal ini ditujukan agar Indonesia mempunyai perbandingan dengan PKn di Negara lain. Untuk itu tulisan ini akan memberikan gambaran esensi PKn dan materi ajar yang harus tercakup di dalamnya, sehingga misi PKn di Indonesia dapat terwujud sebagaimana mestinya.

II. PEMBAHASAN

A. Konsep Dasar Pendidikan Kewarganegaraan

Ada dua istilah yang harus diklarifikasi dalam membicarakan pendidikan kewarganegaraan (*Citizenship Education*) yaitu *Civics* (kewarganegaraan), *Civic Education* (pendidikan kewarganegaraan). *Civics* atau kewarganegaraan adalah berkaitan dengan status seseorang atau individu dalam sebuah organisasi yang disebut Negara-bangsa. Status tersebut diatur oleh hukum yang dibuat oleh rakyat di Negara itu melalui suatu proses tergantung kepada sistem pemerintahan yang dipakai. Hukum itu menentukan hak-hak,

tanggungjawab, dan tugas-tugas sebagai warganegara, jadi kata *civics* atau kewarganegaraan adalah pola hubungan timbal balik antara pemerintah dan yang diperintah dan kedua belah pihak diikat oleh hukum atau undang-undang yang harus dipatuhi bersama.

Seorang warganegara mempunyai dua lapangan kehidupan yaitu kehidupan publik dan kehidupan pribadi/privat. *Civics* atau kewarganegaraan tidak hanya menekankan kepada kehidupan publik, tetapi juga memperhatikan kehidupan pribadi sebab antara dua jenis kehidupan itu tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Jadi kewarganegaraan mengatur kehidupan individu dalam konteks hubungan antara individu dengan Negara. *The World Book Encyclopedia* menjelaskan:

Citizenship is full membership in nation or in some other unit of government. Citizenship also called nationality. Almost all people have citizenship in at least one country. Citizens have certain rights, such as the rights to vote and the right to hold public office. They also have certain duty to pay taxes and to serve on a jury (the world Book Encyclopedia, 1999, Vol.4, p. 568).

Sejalan dengan hal ini, *Encyclopedia Americana* menegaskan pula tentang hal kewarganegaraan ini antara lain:

Citizenship is a relationship between an individual and a state involving the individual full political membership in the state and his permanent allegiance to it. Others person may be subject to the authority of the state and may eve owe it allegiance, but the citizen has duties, rights, responsibilities and privileges that the non-citizen shares to a lesser degree or not at all. The status of citizen is official recognition of the individual's integration into the political system (Encyclopedia Americana, 1999, Vol.16.P.,742).

Kemudian Butts (1980:25) mengatakan bahwa:

The origin of the idea of citizenship are based upon membership in political community regulated by man-made laws rather than upon membership in a family or tribe, kinship, religion, ethnic background or other inherited status.

Dari beberapa pengertian yang terkandung dalam beberapa istilah kewarganegaraan di atas, kiranya dapat disimpulkan bahwa konsep kewarganegaraan adalah suatu ajaran yang memuat pola-pola hubungan antara individu dan Negara atau antara Negara dan warganegara. Hubungan dimaksud adalah hubungan bersifat publik karena menjadi warganegara berarti menjadi anggota dari satu *political community*. Komunitas politik memiliki banyak aspek di dalamnya seperti ideologi, sistem politik, ekonomi, sosial, budaya, keamanan, hak, kewajiban dan lain-lain. Semua aspek ini diatur oleh hukum yang dibuat berdasarkan suatu proses yang berlaku di Negara tertentu.

Untuk mendidik warganegara yang baik di sebuah Negara memerlukan pendidikan kewarganegaraan (*Citizenship Education*). PKn adalah “ *the course of study that teaches students that are necessary to live in a state or society* (USAID, 1994:10). Menurut definisi ini, warganegara yang baik tergantung kepada system kenegaraan atau kaidah yang berlaku di Negara itu. Warganegara Amerika Serikat yang baik dapat diukur dari hukum dan sistem pemerintahan yang berlaku di Amerika. Demikian juga di Indonesia, warganegara Indonesia yang baik hanya bisa diukur dengan hukum yang berlaku di Indonesia. Walaupun demikian, ada kaidah kaidah dan nilai-nilai universal yang memayungi kaidah nasional negara-negara di dunia. Pemerintahan suatu Negara dilarang memuat aturan hukum yang bertentangan dengan kaidah dan nilai-nilai universal seperti dalam hal demokrasi, HAM, keadilan, kemerdekaan dan persamaan walaupun penerapannya bisa bervariasi di setiap Negara.

Oleh sebab itu PKn yang dimaksud adalah PKn yang bertujuan mendidik siswa untuk hidup dalam sebuah Negara demokrasi. Warganegara harus memiliki kemampuan dan pengetahuan agar bisa berpartisipasi dalam kehidupan politik, hal-hal yang berhubungan dengan kepentingan umum dan aspek-aspek lainnya. Siswa harus mengerti bagaimana “*to guard against tyranny of majority, allow everyone, including those in the minority, to freely and fairly participate in political and civics life in influence their government and its public policy decisions* (Vontz, 2000:36).

Banyak pengarang dan filosof yang telah mengembangkan hal-hal yang berhubungan dengan Pendidikan kewarganegaraan yang demokratik mulai zaman Plato sampai pemikir mutakhir seperti Amy Guttmann dan John Rawl. Ada dua teori yang membahas tentang pola pendidikan warganegara yang demokratik yaitu teori *Republicanism* dan teori *democratic liberalism*.

Arsitoteles, Nicolo Machiavelli dan Reauseau menganut teori *Civics Republicanism*, sedangkan John Lock, John Stuart Mill, Thomas Hobbes, Amy Guttmann dan John Rawls adalah penganut Teori *Democratic Liberalism*.

Oleh sebab itu teori pengembangan PKn harus mengacu pada kedua teori tersebut. Tanpa memperhatikan kedua teori yang bersifat universal tersebut akan mengakibatkan terjadinya berbagai distorsi dalam praktek Pendidikan Kewarganegaraan. Umpamanya adalah pemerintah bisa saja melakukan penyelewengan PKn untuk membangun loyalitas atau berbagai bentuk indoktrinasi kepada peserta didik (*abuse of power*). Untuk itu akan kita tinjau kedua teori tersebut.

Teori *Civic republicanism* mengajarkan bahwa kepentingan masyarakat, kebaikan bersama dan kepentingan publik adalah di atas kepentingan individu. Vontz (2000:38) menegaskan:

For civic republicanism, participation in political life on behalf of common good is superior to the individual and private pursuits of family and profession, and freedom for community outweighs individual rights to liberty. Civic republicanism do not rest their theory on the autonomous individual, but on the shared autonomy of the community. Acting alone, individuals have little or no power to effectively address social problems pertaining to peace, economic prosperity, the quality of the natural environment and so forth. Such problems require individuals acting together for the common good.

Teori mementingkan pentingnya “*public life of the interests of community*” dalam PKn. Menurut teori ini, individu tidak bisa berbuat apa-apa kecuali bertindak bersama-sama. Teori ini menekankan kehidupan masyarakat atau “*general will*”, tetapi juga memperhatikan kepentingan individu sebab dalam kenyataan kepentingan bersama dan kepentingan individu tidak bisa dipisahkan. “*By helping to produce the general will through participation in society, citizens guarantee protection of their rights* (Vontz, 2000:41).

Sebaliknya, teori *Democratic Liberalism* adalah sebuah teori pemikiran politik yang menekankan pada otonomi individu, kemerdekaan dan kebebasan individu sebelum kepentingan bersama atau kemauan bersama. Teori ini berasumsi bahwa setiap individu adalah merdeka dan memiliki hak-hak tertentu yang

memerlukan perlindungan. Untuk itu setiap individu harus memasuki “ Kontrak” untuk membentuk pemerintahan guna melindungi hak-hak individu, kemerdekaan dan kebebasannya. Vontz (2000:41) menulis sebagai berikut:

Thus, they make a social contract that creates civil society and government by consent of the governed to guarantee their rights. Participation in public life is not primarily for common good, but for protection of personal liberty and pursuit of one's self-interests. Therefore, liberals tend to emphasize the rights of citizenship against the power of government and society which citizens create and maintain to serve them. Individuals are free to choose, within reasonable limits that preclude interference with other people's rights, their own particular conception of the good life. From the liberal perspective, a good society is one in which individuals are free to choose their own values and ends.

Teori ini mengatakan untuk melindungi hak-hak, kebebasan dan kemerdekaan individu, pemerintah dalam memerintah kehidupan publik harus memiliki kekuasaan terbatas. Kekuasaan pemerintah dibatasi oleh implementasi dari prinsip-prinsip konstitualisme, *rule of law* dan prinsip-prinsip masyarakat sipil lainnya.

PKn di Indonesia harus dikembangkan mengacu kedua teori tersebut. Selama ini praktek PKn belum mengacu kepada hal tersebut, oleh sebab itu terlihat berbagai distorsi dalam praktek PKn di Indonesia seperti telah disebutkan pada bagian pendahuluan. PKn hendaklah ditekankan dalam hal mendidik warganegara agar mampu menunaikan kewajibannya dalam kehidupan bernegara dan Negara juga wajib menunaikan kewajibannya terhadap warganegaranya. Hak dan kewajiban ini harus dituangkan kedalam bentuk produk hukum yang formal dan kehidupan warganegara dalam kehidupan Negara harus didasarkan pada hukum tersebut.

B. Esensi dan Substansi Materi Ajar Pendidikan Kewarganegaraan yang Harus Ada untuk Negara Demokrasi

Dalam Negara demokrasi warganegara harus dididik melalui PKn agar memiliki pengetahuan (*knowledge*), nilai-nilai (*values/disposition*) dan keterampilan (*skills*). Ketiga hal ini akan

bersinergi dan akan melahirkan warganegara yang berkompeten, berkomitmen dan konfiden sebagai warganegara, dan tentu saja diharapkan mampu mengambil keputusan dalam hal memecahkan masalah-masalah yang berkaitan dengan kehidupan warganegara. Oleh sebab itu materi ajar yang harus ada dan tercakup dalam PKn dalam Negara demokrasi adalah sebagai berikut:

Aspek pengetahuan	Aspek Nilai dan Sikap	Aspek Keterampilan
<ul style="list-style-type: none"> - struktur pemerintahan - Undang-undang - hak dan kewajiban - perpajakan - kekuasaan pemerintahan Negara - sistem politik - hak azazi manusia - multikulturalisme - anti kekerasan 	<ul style="list-style-type: none"> - Kesadaran kebangsaan/nasionalisme - menghormati simbol kenegaraan - kejujuran - patuh pada hukum - disiplin - toleransi - menghormati harkat dan martabat manusia - menghargai pendapat orang lain - anti kekerasan - multikulturalisme - tidak membedakan manusia berdasarkan atas suku, agama,ras, warna kulit dll 	<ul style="list-style-type: none"> - mendengarkan pendapat orang lain - menyalurkan pendapat - mengkritisi kebijakan publik - berkomunikasi - bertanggungjawab - mematuhi peraturan - membiasakan antri - membaca informasi - menulis - berfikir - memimpin sidang/rapat - menulis surat/petisi/keputusan.

Kemudian Butts (1980) juga mengusulkan 10 (sepuluh) konsep dasar PKn yaitu meliputi:

- *Justice*
- *Freedom*
- *Equality*
- *Diversity*
- *Authority*
- *Privacy*
- *Due to process*
- *Participation*
- *Personal obligation and public good*
- *International human rights*

Melengkapi materi ajar ini USAID (1994) juga mengusulkan konsep dasar dan materi ajar yang harus tercakup dalam PKn yaitu:

Knowledge	Values	Skills
<ul style="list-style-type: none"> - <i>knowledge based</i> - <i>history</i> - <i>geography (Culture and economic)</i> - <i>economic System</i> - <i>political system</i> - <i>social system and institution</i> - <i>world reality</i> - <i>humanities</i> - <i>moral education</i> - <i>alternative social arrangement</i> - <i>differences (ethnic, cultural, racial, political)</i> - <i>human rights</i> - <i>element of true democratic (rights, solidarity, tolerances, respect)</i> - <i>country constitution</i> - <i>country government</i> - <i>multiculturalism</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>respect (self and other)</i> - <i>principle of democratic life</i> - <i>respect and defend human rights</i> - <i>care about other</i> - <i>sovereignty of people</i> - <i>justice</i> - <i>freedom</i> - <i>equality</i> - <i>authority</i> - <i>diversity</i> - <i>privacy</i> - <i>due to process</i> - <i>participation</i> - <i>responsibility (personal, Civics , social)</i> - <i>rule of law</i> - <i>civility</i> - <i>truth</i> - <i>tolerance</i> - <i>assistance of bothers</i> - <i>civic sense</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>critical thinking</i> - <i>independent thinking</i> - <i>problem solving</i> - <i>literacy</i> - <i>communication/dialog</i> - <i>decision making</i> - <i>assessment of political situation</i> - <i>cooperation</i> - <i>protection and promotion of ones interests and values</i> - <i>productive participation in work force</i> - <i>political, social, civics participation</i> - <i>community service</i> - <i>personal and social responsibility</i> - <i>dealing with differences</i> - <i>leadership</i>

Kemudian John Patrick (1999) seorang pakar dan pemerhati Pendidikan kewarganegaraan di Amerika Serikat, mengemukakan konsep-konsep dasar yang harus termuat dalam PKn disekolah-sekolah di Negara-negara demokrasi. Materi pokok dimaksud antrara lain:

■ **Minimal Democracy**

- *popular sovereignty*
- *representation and accountability government*
- *free, fair and competitive election of representation of the government*
- *comprehensive eligibility to participate freely as voters in election*
- *intensive access to participate freely to promote personal or common interests*
- *majority rule of people for the common good*

■ **Constitutionalism**

- *rule of law in the government, society and economy*
- *limited and empowered government to secure rights of the people*

- *separation, sharing and distribution of power in government*
- *independent judiciary with power of judicial or constitutional review*
- **Rights**
 - *human rights/constitutional rights*
 - *political rights and personal/private rights*
 - *economic, social, cultural environmental rights*
 - *negative rights and positive rights*
- **Civil Society**
 - *Voluntarily membership in non governmental organization*
 - *freedom of association, assembly and social choice*
 - *pluralism/multiple and overlapping group memberships and identities*
 - *social regulation (rule of law, customs, traditions and virtues)*
- **Citizenship**
 - *membership in a people based on legal qualification of citizenship*
 - *rights, responsibilities and roles of citizenship*
 - *civic identity and other types identity (ethnic, racial ,religious)*
 - *rights and individual citizens and rights of group citizen*
- **Market economy (free and open economic system)**
 - *freedom of exchange and economic choices*
 - *economic regulation (rule of law, customs, traditions and virtues)*
- **Ongoing tension in a constitutional liberal democracy**
 - *majority and minority rights (limit on majorities and minorities/individuals)*
 - *liberty and equality (combining negative and positive rights to achieve justice)*
 - *liberty and order (limit on power and liberty to achieve security for rights)*
 - *individual interests and common good (latitude and limits of personal choice).*

III. PENUTUP

Pendidikan Kewarganegaraan adalah pendidikan yang harus diberikan pada warganegara agar mereka bisa hidup sebagai warganegara yang

baik. PKN pada hakekatnya adalah pendidikan yang diperlukan guna mengatur hubungan antara pemerintah dan orang yang diperintah. Materi yang harus dicakup adalah yang bertujuan mendidik warganegara yang cerdas, partisipatif dan bertanggungjawab. Untuk itu diperlukan kompetensi yang berkait dengan pengetahuan (*knowledge*), nilai dan sikap (*values/disposition*) dan ketrampilan (*skills*). Pada akhirnya akan lahir warganegara yang cerdas secara social, spiritual dan intelektual. Diantara materi itu ialah human rights, citizenship, civil society, market economy dan lain-lain.

Daftar Kepustakaan

- Butts, R. Freeman. 1980 *The Revival of Civic Education: A rationale for Citizenship in American School*, Palo alto (California): Phi Deltan Kappa.
- Encyclopedia Americana*. 1999. Danbury: Grolier Inc.
- Patrick, John, J. 1999. "Concepts at the Core of Education and for Democratic Citizenship" in Charles F. Bahmueller & John J. Patrick (1999) *Principles and Practices of Education for Democratic Citizenship: International Perspective And Projects*.
- The World Book Encyclopedia*. 1999. Chicago: World Book Inc.
- U.S Agency For Internasional Development. 1994. *Civic Education in School Systems of Latin Amaerica and The Caribbean*, Washington D.C: Academy for Educational Development.
- Vontz, Thomas. 2000. *We Project Citizens*. Washington: USAID