

KONSOLIDASI DEMOKRASI MELALUI PENGEMBANGAN KARAKTER KEWARGANEGARAAN

Cholisin

Jurusan Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan Fakultas Ilmu Sosial
Universitas Negeri Yogyakarta

Abstrak

The transition from authoritarianism to democracy is prolonged and complex process. From the national united background, the process of transition flows through three phase (1) preliminary step, i.e. struggling to replace regime; (2) decision step, i.e. building democratic institution; and (3) consolidation step, i.e. the process in which institution and democratic practice internalized in political culture.

Civic disposition, both private and public, as an element of civic education, built very determined by two others component, i.e. civic knowledge and civic skill, is a factor which can develop democracy consolidation. Civic disposition is a mirror of civic culture, which is as democratic political culture.

Kata kunci: *karakter warga negara, konsolidasi demokrasi, pendidikan kewarganegaraan.*

Pendahuluan

Transisi demokrasi pada era reformasi belum menampakkan gejala menguat atau terkonsolidasi. Sosialisasi politik yang berkembang belum memunculkan *civil society*. Indikatornya antara lain (1) dalam masyarakat kita, anak-anak tidak didik menjadi insan yang mandiri. Anak-anak bahkan mengalami alienasi dalam politik keluarga. Sejumlah keputusan penting dalam keluarga, termasuk keputusan nasib si anak, merupakan domain orang dewasa, anak-anak tidak dilibatkan sama sekali. (2) tingkat politisasi sebagian terbesar masyarakat kita sangat rendah. Ikut terlibat dalam wacana publik tentang hak – hak dan kewajiban warga negara, hak asasi manusia dan sejenisnya, bukanlah skala prioritas yang penting (Afan Gafar, 2002: 120).

Fenomena lain perilaku masyarakat dan elit politik belum memperlihatkan adanya komitmen terhadap perubahan ke arah kehidupan yang lebih demokratis. Otonomi daerah yang diharapkan dapat mengembangkan pemberdayaan masyarakat justru berkecenderungan melahirkan raja-raja kecil di daerah. Hasil penelitian LIPI, menunjukkan penerapan otonomi daerah selama ini masih cenderung berkuat pada penataan organisasi dan pengembangan SDM lingkup pemerintahan. SDM non-

birokrasi yang mestinya menjadi mitra kerja pemerintah daerah justru belum diperdayakan (*Kompas*, 17 Desember 2003). Kondisi ini menggambarkan pemberdayaan masyarakat dalam rangka pengembangan masyarakat madani sebagai faktor penting bagi pengembangan otonomi daerah belum digarap secara serius.

Disamping itu, keberadaban (*civility*) dalam diri elit politik maupun warga negara seperti menghindari permusuhan, kesewenang-wenangan, emosi dan irasionalitas dalam perebatan mengenai isu-isu publik tampak belum menjadi karakter. Begitu pula belum ada komitmen yang kuat untuk memperbaiki kehidupan bersama dari penyakit kronis KKN (Kolusi Korupsi dan Nepotisme) sebagai warisan rezim sebelumnya, bahkan korupsi merambak meluas kemana-mana. Awalnya KKN didominasi oleh eksekutif dan birokrasinya kini telah merambah pada kalangan politisi dan wakil rakyat. Dewasa ini banyak dari kalangan wakil rakyat yang diadili karena kasus korupsi. Misalnya, kasus korupsi di DPRD Surabaya. Mochamad Basuki mantan Ketua DPRD Surabaya oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Surabaya, Rabu 16 Juli 2003 dinyatakan terbukti melakukan korupsi Rp. 2,7 miliar secara bersama-sama, sesuai dengan Pasal 3 UU No.31/1999 tentang perbuatan yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain sehingga dapat merugikan perekonomian dan keuangan negara. Bahkan karena maraknya KKN dewasa ini, meminjam istilah Sofyan Efendi kini telah terjadi pergeseran dari *oligarchy corruption* ke *democratic corruption*.

Di lain pihak masyarakat/warga negara belum menampakkan sifat-sifat yang dibutuhkan dalam memperkuat demokrasi. Konflik sosial yang disertai dengan kekerasan fisik dan tindakan anarkis cukup menonjol mewarnai perilaku masyarakat. Memang tindakan pembakangan terhadap pemegang kekuasaan (*authority*) dalam masyarakat demokratis, dianggap hal yang biasa sebagai bentuk kontrol terhadap penguasa. Tetapi ketika hal itu menjadikan fungsi pemerintah dalam menjalankan kebijakan publik tidak efektif, tentunya perlu dilakukan pembenahan. Karena dalam demokrasi menginginkan pemerintahan yang efektif dalam memberikan pelayanan publik.

Sebagai upaya untuk mengatasi problema di atas, dari perspektif pendidikan kewarganegaraan adalah bagaimana membentuk karakter warga negara yang demokratis dan bertanggungjawab. Pembentukan karakter yang demikian penting sehingga ketika seorang warga negara berposisi memerintah (menjadi pejabat publik) dan berposisi di perintah memiliki karakter privat dan publik yang kuat. Pemilihan karakter privat dan publik yang kuat sangat penting bagi pengembangan kehidupan berbangsa dan bernegara yang demokratis. Robert A. Dahl (2001: 252) ilmuwan politik yang banyak berkutat dengan demokrasi kontemporer melihat pendidikan kewarganegaraan sangat penting dalam proses demokrasi. Dahl mengemukakan bahwa satu kriteria utama untuk proses demokrasi adalah pemahaman yang cerah: dalam batas-batas waktu yang masuk akal setiap warga negara harus memiliki kesempatan yang sama dan efektif untuk belajar mengenai kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan dan akibat-akibatnya.

Pengetahuan dan Ketrampilan Kewarganegaraan Sebagai Basis Pengembangan Karakter Warga Negara

Selama ini seperti dinyatakan Muchtar Buchori (*Kompas*, 28 Februari 2003) sekolah hanyalah memberikan kemampuan untuk menghafal, dan bukan untuk berpikir secara kreatif. Hasilnya pendidikan kita tidak punya makna. Untuk itu sekolah harus memenuhi tiga aspek, yaitu pengetahuan, skill, dan membentuk karakter. Aspek pengetahuan yang dikembangkan seharusnya bisa menopang kebutuhan skill yang terus berubah. Pentingnya materi yang dikuasai anak didik harus bisa mengikuti perkembangan kehidupan, kapan dan dimanapun, juga ditekankan oleh Winarno Surakhmad (*Kompas*, 24 April 2003).

Sesungguhnya secara konseptual dan teoritik *Civic Education* (PKn) telah lama jauh sebelum itu mengharuskan perlunya ketiga komponen pokok tersebut, dikembangkan dalam PKn yang bermutu, seperti yang diajukan oleh *Center for Civic Education* pada tahun 1994 dalam *National Standards for Civics and Government*. Ketiga komponen pokok tersebut, yaitu *civic knowledge*, *civic skills*, dan *civic dispositions* (Margaret S. Branson, dkk., 1999: 8-25). Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) Kewarganegaraan yang akan diberlakukan pada tahun 2004 tampak telah mengarah pada ketiga komponen PKn yang bermutu. Hal itu bisa dicermati pada fungsi dan tujuan mata pelajaran Kewarganegaraan sebagai versi *new civic education* Indonesia pada era reformasi. Fungsi dan tujuan mata pelajaran kewarganegaraan untuk SD & MI, SMP & M.Ts., SMA & MA yaitu:

1. Fungsi

Mata pelajaran Kewarganegaraan berfungsi sebagai wahana untuk membentuk warga negara cerdas, terampil, dan berkarakter yang setia kepada bangsa dan negara Indonesia dengan merefleksikan dirinya dalam kebiasaan berpikir dan bertindak sesuai dengan amanat Pancasila dan UUD 1945.

2. Tujuan

Tujuan mata pelajaran Kewarganegaraan adalah untuk memberikan kompetensi-kompetensi sebagai berikut:

- a. berpikir secara kritis, rasional, dan kreatif dalam menanggapi isu kewarganegaraan,
- b. berpartisipasi secara bermutu dan bertanggung jawab, dan bertindak secara cerdas dalam kegiatan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara,
- c. berkembang secara positif dan demokratis untuk membentuk diri berdasarkan pada karakter-karakter masyarakat Indonesia agar dapat hidup bersama dengan bangsa-bangsa lainnya.
- d. Berinteraksi dengan bangsa-bangsa lain dalam percaturan dunia secara langsung atau tidak langsung dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi (Pusat Kurikulum, 2003: 3).

Dari fungsi dan tujuan kewarganegaraan di atas tampak terdapat 3 komponen penting yang hendak dikembangkan yaitu: warga negara yang cerdas (memiliki pengetahuan kewarganegaraan), terampil (berpikir kritis dan berpartisipasi) dan berkarakter (loyal kepada bangsa dan negara, memiliki kebiasaan berpikir dan bertindak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, dapat hidup bersama dengan bangsa-bangsa lain). Karakter kewarganegaraan yang bersisik sifat-sifat yang mestinya melekat pada diri setiap warga negara dalam melakukan peran dalam kehidupan berbangsa dan bernegara akan terbentuk ketika telah berkembang pada dirinya pengetahuan dan ketrampilan kewarganegaraan. Dengan kata lain pengetahuan dan ketrampilan kewarganegaraan merupakan basis bagi terbentuknya karakter kewarganegaraan. Pertanyaannya apa saja yang termasuk dalam pengetahuan dan ketrampilan kewarganegaraan? Berikut ini merupakan uraian mengenai kedua komponen tersebut.

1. Pengetahuan Kewarganegaraan

Pengetahuan kewarganegaraan (*civic knowledge*) merupakan materi substansi yang harus diketahui oleh warga negara. Pada prinsipnya pengetahuan yang harus diketahui oleh warga negara berkaitan dengan hak-kewajiban/peran sebagai warga negara dan pengetahuan yang mendasar tentang struktur dan sistem politik, pemerintahan dan sistem sosial yang ideal sebagaimana terdokumentasi dalam Pancasila dan UUD 1945, maupun yang telah menjadi konvensi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara serta nilai-nilai universal dalam masyarakat demokratis serta cara – cara kerjasama untuk mewujudkan kemajuan bersama dan hidup berdampingan secara damai dalam masyarakat internasional.

Center for Civic Education maupun *Standar and Civics Framework for the 1998 National Assesment of Education (NAEP)* mengajukan 5 pertanyaan yang jawabannya akan mengarah pada substansi pengetahuan kewarganegaraan dan standar isi (*content standard*) yang berupa ketrampilan kewarganegaraan (*civic skills*) dan karakter kewarganegaraan (*civic dispositions*). Kelima pertanyaan tersebut yaitu :

- a. Apa kehidupan kewarganegaraan, politik, dan pemerintahan?
- b. Apa fondasi-fondasi sistem politik?
- c. Bagaimana pemerintahan dibentuk oleh konstitusi mengejawantahkan tujuan-tujuan, nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi?
- d. Bagaimana hubungan antar suatu negara dengan negara lain dan posisinya mengenai masalah-masalah internasional?
- e. Apa peran warga negara dalam demokrasi?

Di Indonesia tentang substansi pengetahuan kewarganegaraan ada beberapa pandangan:

Menurut Pusjibang, yang juga dikembangkan dalam ToT (*Training of Trainers*) Guru SLTP/MTs substansi pengetahuan kewarganegaraan meliputi:

- a. Manusia sebagai *zoon politicon*,
- b. Nilai, norma dan moral,

- c. Norma-norma dalam masyarakat,
- d. Bangsa dan Negara,
- e. Konstitusi,
- f. Lembaga-Lembaga Politik,
- g. Kewarganegaraan,
- h. Sistem Politik Demokrasi,
- i. Negara Hukum dan Penegakkannya,
- j. Hak Asasi Manusia (HAM),
- k. Peran Indonesia dalam Hubungan Internasional,
- l. Identitas Nasional.

Pusat Kurikulum lewat konsep KBK Kewarganegaraan SD & MI, SMP & MTs. dan SMA & MA tahun 2003, mengajukan *civic knowledge* berupa aspek sistem berbangsa dan bernegara yang terdiri dari sub aspek :

- a. Persatuan Bangsa,
- b. Norma, Hukum, dan Peraturan,
- c. Hak Asasi Manusia (HAM),
- d. Kebutuhan Hidup Warga Negara,
- e. Kekuasaan dan Politik,
- f. Masyarakat Demokratis,
- g. Pancasila dan Konstitusi Negara,
- h. Globalisasi.

Aspek-aspek dari pengetahuan kewarganegaraan di atas pada dasarnya merupakan pengetahuan yang berkaitan dengan peran warga negara dalam hidup berbangsa dan bernegara yang demokratis.

2. Ketrampilan Kewarganegaraan

Ketrampilan kewarganegaraan (*civic skills*), merupakan ketrampilan yang dikembangkan dari pengetahuan kewarganegaraan, agar pengetahuan yang diperoleh menjadi sesuatu yang bermakna, karena dapat dimanfaatkan dalam menghadapi masalah-masalah kehidupan berbangsa dan bernegara. *Civic skills* mencakup *intellectual skills* (ketrampilan intelektual) dan *participation skills* (ketrampilan partisipasi).

Ketrampilan intelektual yang terpenting bagi terbentuknya warga negara yang berwawasan luas, efektif dan bertanggung jawab antara lain adalah ketrampilan berpikir kritis. Ketrampilan berpikir kritis meliputi mengidentifikasi, menggambarkan/mendeskripsikan, menjelaskan, menganalisis, mengevaluasi, menentukan dan mempertahankan pendapat yang berkenaan dengan masalah-masalah publik. Ketrampilan intelektual tampak ada upaya diakomodasi KBK Kewarganegaraan (2003) yang secara eksplisit dinyatakan dalam Praktek Pembelajaran Kewarganegaraan diharuskan adanya pengembangan dan penerapan cara berpikir kritis, rasional, dan kreatif untuk mendukung kompetensi dasar. Juga

dapat ditemui pada indikator, meskipun belum memadai bahkan masih ada kemampuan “menyebutkan” sebagai sesuatu kemampuan yang sangat rendah dan tidak termasuk dalam kategori berpikir kritis masih digunakan.

Pentingnya ketrampilan partisipasi dalam demokrasi telah digambarkan oleh Aristoteles dalam bukunya *Politics* (340) (dalam Branson, dkk., 1999: 4). Aristoteles menyatakan, “Jika kebebasan dan kesamaan sebagaimana menurut sebagian pendapat orang dapat diperoleh terutama dalam demokrasi, maka kebebasan dan kesamaan itu akan dapat dicapai apabila semua orang tanpa kecuali ikut ambil bagian sepenuhnya dalam pemerintahan”. Dengan kata lain cita – cita demokrasi dapat diwujudkan dengan sesungguhnya bila setiap warga negara dapat berpartisipasi dalam pemerintahannya. Sedangkan ketrampilan partisipasi meliputi : berinteraksi, memantau, dan mempengaruhi. Dalam KBK Kewarganegaraan (2003) tampak ketrampilan partisipasi telah disentuh, dalam rumusan kompetensi dasar dengan eksplisit “kemampuan berpartisipasi”. Dalam indikator tentang “kemampuan berpartisipasi” sebaiknya lebih kongkrit, namun yang muncul tampak masih abstrak dan juga belum sistematis. Misalnya indikator tentang partisipasi adalah : berpartisipasi, mensimulasikan, mendemonstrasikan, dan mempraktekkan. Oleh karena itu, sebagai bahan pertimbangan untuk pengembangan ketrampilan kewarganegaraan dalam praktek pembelajaran kewarganegaraan, bisa dengan mengacu pada rincian seperti dapat dilihat pada tabel 1.

Tabel 1
KETRAMPILAN KEWARGANEGARAAN

KETRAMPILAN INTELEKTUAL	KETRAMPILAN PARTISIPASI
<p>1. Mengidentifikasi (menandai/menunjukkan) dibedakan menjadi ketrampilan :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Membedakan; ▪ Mengkelompokkan/mengklasifikasi kan ▪ Menentukan bahwa sesuatu itu asli. <p>2. Menggambarkan (memberikan uraian/ ilustrasi), misalnya tentang:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proses; ▪ Lembaga; ▪ Fungsi; ▪ Alat; ▪ Tujuan; ▪ Kualitas; <p>3. Menjelaskan (mengklarifikasi/ menafsirkan), misalnya tentang:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sebab-sebab terjadinya suatu peristiwa; 	<p>1. Berinteraksi (termasuk berkomunikasi tentunya) terhadap obyek yang berkaitan dengan masalah-masalah publik, yang termasuk dalam ketrampilan ini, al.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ bertanya, menjawab, berdiskusi dengan sopan santun; ▪ menjelaskan artikulasi kepentingan; ▪ membangun koalisi, negoisasi, kompromi ▪ mengelola konflik secara damai; ▪ mencari konsensus. <p>2. Memantau/memonitor masalah politik dan pemerintahan terutama dalam penanganan persoalan-persoalan publik ,yang termasuk ketrampilan ini a.l. :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Menggunakan berbagai sumber informasi seperti perpustakaan, surat kabar, TV, dll untuk

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Makna dan pentingnya peristiwa atau ide; ▪ Alasan bertindak; <p>4. Menganalisis, misalnya tentang kemampuan menguraikan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Unsur – unsur atau komponen-komponen ide (gagasan), proses politik, institusi-nstitusi; ▪ Konsekuensi dari ide, proses politik, institusi – institusi; ▪ Memilah mana yang merupakan cara dengan tujuan, mana yang merupakan fakta dan pendapat, mana yang merupakan tanggungjawab pribadi dan mana yang merupakan tanggungjawab publik. <p>5. Mengevaluasi pendapat/posisi : menggunakan kriteria/standar untuk membuat keputusan tentang:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ kekuatan dan kelemahan isue/ pendapat; ▪ menciptakan pendapat baru. <p>6. Mengambil pendapat/posisi :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ dari hasil seleksi berbagai posisi; ▪ membuat pilihan baru; <p>7. Mempertahankan pendapat/posisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ mengemukakan argumentasi berdasarkan asumsi atas posisi yang dipertahankan/diambil/dibela; ▪ merespons posisi yang tidak disepakati. 	<p>mengetahui persoalan-persoalan publik;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Upaya mendapatkan informasi tentang persoalan publik dari kelompok-kelompok kepentingan, pejabat pemerintah, lembaga-lembaga pemerintah. Misalnya dengan cara menghadiri berbagai pertemuan publik seperti : pertemuan organisasi siswa, komite sekolah, dewan sekolah, pertemuan desa/BPD, pertemuan wali kota, LSM, dan organisasi kemasyarakatan lainnya. <p>3. Mempengaruhi proses politik, pemerintah baik secara formal maupun informal, yang termasuk ketrampilan ini al.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Melakukan simulasi tentang kegiatan : kampanye, pemilu, dengar pendapat di DPR/DPRD, pertemuan wali kota, lobby, peradilan; ▪ Memberikan suara dalam suatu pemilihan; ▪ Membuat petisi; ▪ Melakukan pembicaraan/memberi kesaksian di hadapan lembaga publik; ▪ Bergabung atau bekerja dalam lembaga advokasi untuk memperjuangkan tujuan bersama atau pihak lain; ▪ Meminta atau menyediakan diri untuk menduduki jabatan tertentu.
---	---

Sumber : Diolah dari Center for Civic Education (1994). *National Standard for Civics and Government*, p.p. 1-5; 127 – 135.

3. Karakter Kewarganegaraan

Karakter kewarganegaraan (*civic dispositions*), merupakan sifat-sifat yang harus dimiliki setiap warga negara untuk mendukung efektivitas partisipasi politik, berfungsinya sistem politik yang sehat, berkembangnya martabat dan harga diri dan kepentingan umum. Dalam KBK Kewarganegaraan (2003) tentang karakter kewarganegaraan belum dikembangkan secara baik dan lengkap. Dikatakan demikian, karena karakter kewarganegaraan belum terumuskan pada setiap kompetensi dasar, hasil belajar maupun indikatornya. Begitu pula meskipun telah disentuh karakter publik (misalnya: mematuhi perundang-undangan nasional; mengapresiasi dinamika politik

Indonesia) namun karakter publik yang kritis terhadap undang-undang maupun terhadap sistem politik maupun rejim tampak kurang diperhatikan padahal hal ini sangat penting dalam masyarakat demokratis. Supaya segala produk undang-undang sejalan dengan aspirasi dan di bawah kontrol masyarakat. Sehingga misalnya dalam praktek pembelajaran kewarganegaraan perlu dimasukkan karakter publik yang berupa "Mengembangkan fungsi demokrasi konstitusional yang sehat".

Sedangkan untuk karakter privat dalam KBK juga nasibnya sama dengan karakter publik. Misalnya, karakter privat ini dapat dipahami dengan rumusan "membiasakan diri mengemukakan pendapat secara benar dan bertanggung jawab", "membiasakan diri melaksanakan budaya demokrasi di lingkungan masyarakat". Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kondisi transisional dan sangat dinamis, dimana antara fakta dan isu; benar dan salah cenderung berkembang menjadi kabur (*absurd*) atau "dikaburkan" maka karakter privat perlu dikembangkan. Ciri-ciri watak/karakter privat (pribadi) dan karakter publik (kemasyarakatan) yang utama meliputi :

a. Menjadi anggota masyarakat yang independen (mandiri).

Karakter ini merupakan kepatuhan secara suka rela terhadap peraturan yang berlaku dan bertanggungjawab atas segala konsekuensi yang timbul dari perbuatannya serta menerima kewajiban moral dan legal dalam masyarakat demokratis.

b. Memenuhi tanggungjawab personal kewarganegaraan di bidang ekonomi dan politik.

Yang termasuk karakter ini, antara lain :

- 1) Mengurus diri sendiri;
- 2) Memberi nafkah/menopang keluarga;
- 3) Merawat, mengurus dan mendidik anak;
- 4) Mengikuti informasi tentang isu-isu publik;
- 5) Memberikan suara (*voting*);
- 6) Membayar pajak;
- 7) Menjadi saksi di pengadilan;
- 8) Memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- 9) Melakukan tugas kepemimpinan sesuai dengan bakat dan kemampuan sendiri/masing-masing.

c. Menghormati harkat dan martabat kemanusiaan tiap individu.

Yang termasuk karakter ini, antara lain :

- 1) mendengarkan pendapat orang lain;
- 2) berperilaku santun (bersikap sopan);
- 3) menghargai hak dan kepentingan sesama warganegara;
- 4) mematuhi prinsip aturan mayoritas, namun tetap menghargai hak minoritas untuk berbeda pendapat.

- d. Berpartisipasi dalam urusan-urusan kewarganegaraan secara bijaksana dan efektif.

Karakter ini menghendaki pemilikan informasi yang luas sebelum memberikan suara (voting) atau berpartisipasi dalam debat publik, keterlibatan dalam diskusi yang santun dan serius, dan memegang kendali kepemimpinan yang sesuai. Juga menghendaki kemampuan membuat evaluasi kapan saatnya kepentingan pribadi sebagai warga negara dikesampingkan demi kepentingan umum dan kapan seseorang karena kewajibannya atau prinsip-prinsip konstitusional untuk menolak tuntutan-tuntutan kewarganegaraan tertentu. Sifat-sifat warga negara yang dapat menunjang karakter berpartisipasi dalam urusan-urusan kewarganegaraan (publik) di antaranya:

- 1) Keberadaban (*civility*), yang termasuk sifat ini antara lain:
 - menghormati orang lain;
 - menghormati pendapat orang lain meskipun tidak sepaham;
 - mendengarkan pandangan orang lain;
 - menghindari argumentasi yang bermusuhan, sewenang-wenang, emosional dan tidak masuk akal;
- 2) Menghormati hak-hak orang lain, yang termasuk sifat ini antara lain:
 - menghormati hak orang lain bahwa mereka memiliki suara yang sama dalam pemerintahan dan sama di mata hukum;
 - menghormati hak orang lain untuk memegang dan menganjurkan gagasan yang bermacam dan bekerjasama dalam suatu asosiasi untuk memajukan pandangan-pandangan mereka.
- 3) Menghormati hukum, yang termasuk sifat ini antara lain:
 - berkemauan mematuhi hukum, bahkan ketika ia tidak menyepakatinya;
 - berkemauan melakukan tindakan dengan cara-cara damai dan legal untuk mengubah hukum yang tidak arif dan adil;
- 4) Jujur: berkemauan untuk memelihara dan mengekspresikan kebenaran.
- 5) Berpikiran terbuka: yaitu mempertimbangkan pandangan orang lain.
- 6) Berpikir kritis: yaitu kehendak hati untuk mempertanyakan keabsahan/kebenaran berbagai macam posisi termasuk posisi dirinya.
- 7) Bersedia melakukan negosiasi dan berkompromi: yaitu kesediaan untuk membuat kesepakatan dengan orang lain meskipun terdapat perbedaan yang sangat tajam/mendalam, sejauh hal itu dinilai rasional dan adanya pembenaran secara moral untuk melakukannya.
- 8) Ulet/tidak mudah putus asa: yaitu kemauan untuk mencoba berulang-ulang untuk meraih suatu tujuan.
- 9) Berpikiran kewarganegaraan: yaitu memiliki perhatian dan kepedulian terhadap urusan-urusan publik/kemasyarakatan.
- 10) Kecharuan/memiliki perasaan kasihan: yaitu mempunyai kepedulian agar orang lain hidupnya lebih baik, khususnya terhadap mereka yang tidak beruntung.

- 11) Patriotisme: memiliki loyalitas terhadap nilai-nilai demokrasi konstitusional.
 - 12) Keteguhan hati: kuat untuk tetap pada pendiriannya, ketika kata hati menuntutnya.
 - 13) Toleran terhadap ketidak pastian: yaitu kemampuan untuk menerima ketidak pastian yang muncul, karena ketidak cukupan pengetahuan atau pemahaman tentang isu-isu yang kompleks atau tentang ketegangan antara nilai-nilai fundamental dengan prinsip-prinsip.
- e. Mengembangkan fungsi demokrasi konstitusional yang sehat.
- Karakter ini mengarahkan warganegara agar bekerja dengan cara-cara damai dan legal dalam rangka mengubah undang-undang yang dianggap tidak adil dan bijaksana. Yang termasuk dalam karakter ini, antara lain:
- 1) Sadar informasi dan kepekaan terhadap urusan-urusan publik;
 - 2) Melakukan penelaahan terhadap nilai-nilai dan prinsip-prinsip konstitusional;
 - 3) Memonitor keputusan para pemimpin politik dan lembaga-lembaga publik dalam penerapan nilai-nilai dan prinsip-prinsip konstitusional dan mengambil langkah-langkah yang diperlukan apabila terdapat kekurangannya.

Jika dianalisis keterkaitan antara pengetahuan, ketrampilan dan karakter kewarganegaraan dapat dinyatakan sebagai berikut :

- 1) Ketiga komponen Pendidikan Kewarganegaraan (*civic knowledge*, *civic skills* dan *civic dispositions*) secara konseptual dan teoritik dapat dipilah-pilah, tetapi dalam penerapan pada praktek pembelajaran merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan.
- 2) Aspek-aspek *civic skills* seperti telah disebutkan di atas, muncul lebih didasarkan pada tuntutan kebutuhan hidup yang nyata dan mendasar bagi warganegara untuk mengambil peran yang bertanggungjawab dalam kehidupan publik (bermasyarakat, berbangsa dan bernegara) dalam sebuah masyarakat yang demokratis, daripada sesuatu yang muncul didasarkan pada taksonomi. Oleh karena itu obyek yang menjadi sasaran *civic skills* harus benar-benar persoalan publik riil, substansial dan aktual. Ini berarti obyeknya tidak terkungkung di kelas, tetapi menembus dinding kelas meluncur pada kehidupan politik, pemerintahan dan kemasyarakatan baik level lokal, regional, nasional bahkan mondial.
- 3) Aspek-aspek karakter kewarganegaraan lebih merupakan dampak dari praktek pembelajaran jangka panjang yang mengembangkan *civic skills* daripada didesain secara eksplisit dan dapat diwujudkan secara langsung (seketika). Hal ini disebabkan pembentukan watak/karakter atau sifat yang melekat (*inheren*) pada setiap warganegara merupakan proses transformasi yang membutuhkan waktu relatif lama. Oleh karena itu, ketika mengembangkan *civic skills* seharusnya sudah dapat diprediksi dampaknya bagi upaya pembentukan karakter kewarganegaraan.

Atas dasar prinsip-prinsip di atas dan memperhatikan tingkat perkembangan anak. Misalnya untuk siswa SD dapat dikembangkan, ketrampilan menggambarkan, menganalisa dan berinteraksi. Sedangkan siswa SLTP/SMU bisa ditambah dengan

ketrampilan: evaluasi, mengambil posisi baru dan mempertahankan posisi serta ketrampilan memantau dan mempengaruhi. Hanya saja untuk SMU lebih dalam tingkat akademiknya dan luas obyeknya.

Faktor Karakter Warga Negara dalam Konsolidasi Demokrasi

Civic Education (Pendidikan Kewarganegaraan) memfokuskan pada demokrasi politik atau demokrasi sebagai sebuah sistem politik. Karena *Civic Education* sebagai bagian dari sosialisasi politik berfungsi sebagai pemelihara dan pengembang sistem politik ideal yaitu demokrasi. Juga sebagai salah satu aspek penting bagi pengembangan "*representative government under the rule of law*". Bahkan seperti di nyatakan Benyamim Barber (dalam Branson, dkk., 1999: 5) dalam demokrasi konstitusional, *civic education* yang efektif adalah suatu keharusan karena kemampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat demokratis, berpikir secara kritis, dan bertindak secara sadar dalam dunia yang plural, memerlukan empati yang memungkinkan kita mendengar dan mengakomodasi pihak lain semuanya itu memerlukan kemampuan yang memadai

Adalah Robert A. Dahl (dalam Sorenson, 2003: 18-19; Mochtar Mas'od, 1994: 12) yang memberikan kontribusi mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem politik. Dahl menekankan responsifitas pemerintah terhadap preferensi (keinginan) warga negaranya yang setara secara politis, sebagai sifat dasar demokrasi (poliarki). Responsifitas semacam itu mensyaratkan jaminan oleh pemerintah berupa kesempatan bagi warga negara untuk: (1) merumuskan preferensinya, (2) menunjukkan preferensinya kepada sesama warga negara dan pemerintah melalui tindakan pribadi maupun kolektif, dan (3) mengusahakan agar kepentingannya itu dipertimbangkan secara setara dalam proses pembuatan keputusan pemerintah, artinya tidak didiskriminasikan berdasar isi atau asal-usulnya. Ketiga kesempatan ini pada gilirannya tergantung pada tersedia tidaknya 8 kondisi yang dijamin oleh lembaga-lembaga dalam masyarakat, yaitu:

1. Kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota organisasi.
2. Kebebasan mengeluarkan pendapat.
3. Hak memilih.
4. Kesempatan menjadi pejabat pemerintah.
5. Hak bagi pemimpin politik untuk bersaing dalam mencari dukungan dan meraih suara.
6. Sumber-sumber informasi alternatif.
7. Pemilahan umum yang bebas dan adil.
8. Adanya lembaga-lembaga yang menjamin agar kebijakan publik tergantung pada perolehan suara dalam pemilihan umum dan pada cara-cara penyampaian preferensi lainnya.

Ke delapan kondisi di atas mencakup tiga dimensi demokrasi yaitu **kompetisi**, **partisipasi** dan **kebebasan** (liberalisasi) dan juga merupakan ukuran demokrasi.

Dengan kata lain demokrasi merupakan tatanan politik yang memiliki kompetisi, partisipasi dan liberalisasi yang tinggi.

Dahl (dalam Sorenson, 2003: 94-95) selanjutnya menyatakan lima kondisi yang paling mendukung bagi mengembangkan poliarki yang stabil/pemerintah demokratis yang stabil, yaitu:

1. para pemimpin tidak menggunakan instrumen utama koersi kekerasan, yaitu: polisi, militer untuk meraih dan mempertahankan kekuasaannya;
2. terdapat organisasi masyarakat pluralis yang modern dan dinamis;
3. potensi konflik dalam pluralisme subkultural dipertahankan pada level yang masih dapat di toleransi;
4. di antara penduduk negeri, khususnya lapisan politik aktifnya, terdapat budaya politik dan sistem keyakinan yang mendukung ide demokrasi dan lembaga poliarki;
5. dampak dari pengaruh atau kontrol oleh negara asing dapat menghambat atau mendukung secara positif.

Transisi dari pemerintahan nondemokratis menuju pemerintahan demokratis merupakan sebuah proses yang kompleks dan melibatkan sejumlah tahapan. Dari kondisi latar belakang persatuan nasional, proses transisi dari pemerintah nondemokratis menuju pemerintahan demokratis melalui tiga tahap. Pertama, tahap persiapan yang ditandai adanya perjuangan politik untuk menjatuhkan rezim nondemokratis. Kedua, tahapan keputusan, dimana elemen dari tertib atau kelembagaan demokrasi telah dibentuk. Ketiga, tahapan konsolidasi, dimana lembaga dan praktek demokrasi mendarah daging dalam budaya politik (Sorenson, 2003: 81).

Juanz Linz (dalam Sorensen, 2003: 79-80) menyatakan demokrasi yang solid memiliki indikator tidak ada satu pun diantara aktor politik besar partai, atau kumpulan kepentingan, kekuatan atau lembaga, yang memikirkan bahwa ada alternatif lain di luar proses demokrasi untuk meraih kekuasaan, dan tidak ada lembaga politik atau kelompok yang berhak memveto tindakan para pembuat keputusan yang terpilih secara demokratis. Ringkasnya demokrasi harus dilihat sebagai "satu-satunya permainan kota".

Apabila memperhatikan kebutuhan mendasar dari konsolidasi demokrasi yang ketiga yaitu lembaga dan praktek demokrasi telah membudaya, maka upaya membudayakan budaya politik demokrasi atau budaya politik kewarganegaraan (*civic culture*) merupakan keharusan.

Kebudayaan politik suatu bangsa adalah frekuensi berbagai orientasi kognisi, afeksi, dan evaluasi terhadap sistem politik umumnya, terhadap masukan (*input*) dan keluaran (*output*) sistem politik, dan terhadap diri sendiri sebagai aktor politik (Ramlian Surbakti, 1984: 62; Almond dan Verba, 1984: 16-19).

Pengetahuan seseorang tentang sistem politik, mencakup pengetahuan mengenai struktur politik (misalnya: eksekutif, legislatif dan yudikatif, partai-partai politik, kelompok kepentingan, dan tokoh-tokoh politik), *input* politik (tuntutan atau dukungan masyarakat terhadap pemerintah), *output* politik (keluaran sistem politik berupa berbagai keputusan/kebijakan yang diambil struktur politik yang berwenang/

otoritatif), pendapat-pendapat individu sebagai aktor politik, pendapat individu mengenai warga negara lainnya, kesemuanya itu merupakan orientasi/pandangan politik jenis kognisi.

Sikap seseorang berupa penerimaan atau penolakan, percaya (*trust*), permusuhan (*hostility*) terhadap sistem politik, pendapat-pendapat individu sebagai aktor politik, serta mengenai warga negara lainnya merupakan orientasi politik afeksi. "Dalam kehidupan sehari-hari rasa percaya dan permusuhan termanifestasi dalam bentuk kualitas politik yang sangat sering kita temukan, yaitu kerjasama dan konflik" (Alfian & Nazaruddin Sjamsuddin, eds., 1991:23).

Penilaian seseorang terhadap sistem politik, pendapat individu sebagai aktor politik dan pendapat warga negara lainnya berdasarkan nilai moral, nilai-nilai sosial yang dipercayainya, dapat berupa penilaian baik atau buruk merupakan orientasi politik evaluasi. Ketiga orientasi politik tersebut, dalam realitas merupakan kesatuan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Maksudnya seseorang memberikan penilaian yang baik terhadap sistem politiknya dipengaruhi oleh pengetahuan dan sikap yang telah dimilikinya mengenai sistem politiknya. Dengan kata lain, "budaya politik suatu bangsa sesungguhnya tidak lepas dari pengaruh dari nilai - nilai sosial yang dianut oleh masyarakatnya. Misalnya, pada waktu masuk menjadi *a new nation state* (negara baru merdeka), tetapi nilai - nilai sosial yang kuat sebagai warisan pada tahap *old society* (masyarakat lama/sebelum merdeka) itu feodalistik, maka dapat saja budaya politik yang berkembang sangat dipengaruhi feodalisme. Padahal yang dikehendaki dalam *a new nation state* adalah budaya politik yang modern (demokratis) (Cholisin, 1998 : 41).

Budaya politik Indonesia, meskipun bisa saja diperdebatkan ada kecenderungannya berkembang seperti di atas, terutama dalam tataran pemerintah, sehingga tidak mengherankan jika kita pernah mengalami pemerintahan otoriter pada masa ORLA (pemerintahan otoriter jilid 1) dan pada masa ORBA (pemerintahan otoriter jilid 2).

Pada era reformasi sebagai era demokrasi diharapkan bahkan merupakan keharusan untuk mengembangkan budaya politik egalitarian (demokratis). Almond & Verba dalam konteks untuk mewujudkan negara yang demokratis dan stabil mengajukan tipe budaya politik kewarganegaraan (Almond & Verba, 1984:35-37; Ramlan Surbakti, 1984:68-70).

Budaya politik kewarganegaraan (*civic culture*) merupakan kombinasi yang seimbang atau proporsional antara karakteristik-karakteristik berikut: aktif, rasional (tidak emosional), memiliki informasi yang cukup mengenai politik, loyalitas pada sistem politik, kepercayaan dan kepatuhan terhadap pemerintah, kepercayaan sesama warga negara, dan keterikatan pada keluarga, suku, dan agama. Oleh karena itu, dalam budaya politik kewarganegaraan orientasi politik pada budaya politik partisipan, dikombinasikan secara seimbang dengan orientasi-orientasi politik pada budaya politik parokhial dan budaya politik subjek. Jadi tidak menggantikan orientasi politik budaya politik parokhial dan subjek.

Perlunya pengembangan budaya politik kewarganegaraan karena aspek-aspek orientasi politik yang terdapat didalamnya mencakup aspek mikro politik (tataran politik pada individu) dan makro politik (sistem politik nasional) terjembatani. Orientasi politik aspek mikro politik, terutama orientasi politik parokhial sebagai sub kultur misal keterikatan pada agama, etnis, serta orientasi partisipan terutama yang berupa aktif dan rasional sebagai budaya peranan (*role culture*). Aspek makro politik terutama pada orientasi politik loyalitas kepada sistem politik nasional, kepercayaan dan kepatuhan terhadap pemerintah.

Memperhatikan unsur-unsur orientasi politik pada budaya politik kewarganegaraan tersebut, memang merupakan unsur yang sangat dibutuhkan bagi pengembangan sistem politik yang demokratis dan stabil. Juga hal itu menunjukkan bahwa budaya politik kewarganegaraan dapat menjadi jembatan antara mikro politik dan makro politik

Kemudian apabila dikaitkan dengan unsure-unsur karakter warga negara (*civic dispositions*) yang meliputi karakter kewarganegaraan privat dan publik yang mencakup (1) menjadi anggota masyarakat yang independen (mandiri), (2) memenuhi tanggungjawab personal kewarganegaraan, (3) menghormati harkat dan martabat tiap individu, (4) berpartisipasi dalam urusan-urusan kewarganegaraan secara bijaksana dan efektif, dan (5) mengembangkan fungsi demokrasi konstitusional yang sehat. Kelima karakter kewarganegaraan di atas secara substansial merupakan cermin dari budaya politik demokrasi (*civic culture*). Secara demikian maka berkembangnya karakter kewarganegaraan sebagai suatu perwujudan budaya politik demokrasi merupakan faktor penting bagi terciptanya konsolidasi demokrasi.

Penutup

Konsolidasi demokrasi merupakan tahap akhir dalam transisi demokrasi. Oleh karena itu, jika tahap ini tidak dapat diselamatkan dapat saja akan *set back* ke demokrasi yang tidak stabil bahkan kembali ke pemerintahan yang otoriter.

Konsep dan teori konsolidasi demokrasi yang diajukan dalam tulisan ini mengedepankan aspek kultur menunjukkan budaya politik demokrasi atau budaya kewarganegaraan (*civic culture*), sebagai faktor penentu terciptanya konsolidasi demokrasi. Melalui pengajaran Pendidikan Kewarganegaraan (*civic education*) yaitu dengan pengembangan karakter kewarganegaraan (*civic dispositions*) yang merupakan cermin budaya kewarganegaraan merupakan faktor penting untuk menunjang konsolidasi demokrasi, terutama di lihat dari sisi masyarakat kewarganegaraan (*civil society*).

DAFTAR PUSTAKA

- Alfian dan Sjamsuddin, Nazaruddin, eds. (1991). *Profil Budaya Politik Indonesia*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti dan Asosiasi Ilmu Politik Indonesia.
- Almond, Gabriel A., Verba, Sydne.(1984). *Budaya Politik : Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara* (Judul Asli : *The Civic Culture*), Penerjemah Sahat Simamora. Jakarta : Bina Aksara.
- Branson, Margaret S., dkk., (1999). *Belajar Civic Education dari Amerika*. Yogyakarta: Kerjasama LKIS dan Asia Foundation.
- Center for Civic Education. (1994). *National Standars for Civic and Government*. Calabasas : CCE.
- Cholisin.(1998). "Budaya Politik Indonesia: Suatu Kajian Perubahan dari Old Society ke New State," dalam *Jurnal Cakrawala Pendidikan*, Edisi No. 1, Juni. Th. XVII, LPM IKIP Yogyakarta (UNY).
- Gafar, Afan.(2002). *Politik Indonesia : Transsi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- "Kasus Korupsi DPRD Surabaya", *Kompas*, 18 Desember 2003, hlm. 41.
- "Pendidikan Sekolah Belum Menyenangkan", *Kompas*, 28 Februari 2003, hlm. 9.
- "Perlu Digalakkan, Model Kurikulum Berbasis Kehidupan", *Kompas*, 24 April 2003, hlm. 9.
- Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas (2002). *Kurikulum Berbasis Kompetensi: Kompetensi Dasar Mata Pelajaran Kewarganegaraan Sekolah Menengah Pertama dan Madrasah Tsanawiyah*. Jakarta : Pusat Kurikulum Balitbang Depdiknas.
- Sorenson, Georg (2003). *Demokrasi dan Demokratisasi : Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia Yang Sedang Berubah*. Terjemahan I Made Krisna. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Surbakti, Ramlan.(1984). *Perbandingan Sistem Politik*. Surabaya: Mecphiso Grafika.
- Suryadi, Ace dan Somardi. (2000). *Pemikiran Ke Arah Rekayasa Kurikulum Pendidikan Kewarganegaraan*. Makalah Seminar tentang "The Needs for New Indonesian Civic Education", diselenggarakan CICED, Bandung, 29 Maret.
- "Otonomi Daerah Masih Berorientasi Birokrasi", *Kompas*, 18 Desember 2003, halaman 10.