

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Transportasi merupakan kebutuhan esensial bagi manusia, karena tidak dapat dipisahkan dari kebutuhan mendasar yaitu mobilitas. Kebutuhan akan mobilitas, menjadi tak terelakkan utamanya di era dengan perkembangan teknologi serta perubahan sosial ekonomi yang semakin maju. Hampir semua urusan manusia membutuhkan mobilitas, dan untuk itu lah transportasi hadir. Transportasi dapat didefinisikan sebagai Proses pemindahan individu dan/atau produk dari satu lokasi ke lokasi lain menggunakan sistem tertentu dengan maksud dan tujuan tertentu. Moda transportasi yang digunakan dapat bermacam-macam seperti berjalan kaki, darat, laut, transportasi udara atau kombinasi dari cara-cara tersebut¹. Dalam hal ini, transportasi menyangkut tiga unsur utama yaitu: terdapat muatan yang diangkut, kendaraan yang digunakan sebagai alat angkut serta jalan yang dapat diakses atau dilalui².

Berbagai kendaraan seperti mobil pribadi, bus, *Pick up*/truk, sepeda motor, dan sebagainya yang digunakan untuk memudahkan pergerakan manusia dan barang. Pentingnya transportasi tercerminkan pada peningkatan permintaan untuk layanan angkutan penumpang dan barang di seluruh Negeri. Dilansir dari data Badan Pusat Statistik (BPS), Jumlah mobil di Indonesia yang semakin meningkat setiap tahunnya menjadikan Indonesia salah satu Negara dengan jumlah pengguna mobil yang relatif besar³. Dapat dilihat pada **Tabel 1.1** dibawah ini:

¹ Khisty, C Jotin & B. Kent Lall. 2006. *Dasar-Dasar Rekayasa Transportasi, Jilid 2*. Jakarta: Erlangga, hlm. 3.

² Nasution, M. Nur. 2004. *Manajemen Transportasi*. Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 32.

³ BPS. 2019. *Statistik Transportasi Darat*. Jakarta: BPS RI, hlm. 22.

Tabel I.1 Perkembangan Jumlah Kendaraan Bermotor Dirinci Menurut Jenisnya, Tahun 2014-2018 (Unit)

Jenis Kendaraan	Tahun					Pertumbuhan per Tahun
	2014	2015	2016	2017	2018	
Mobil Penumpang	12.599.038	13.480.973	14.580.666	15.423.968	16.440.987	6,88
Mobil Bus	2.398.846	2.420.917	2.486.898	2.509.258	2.538.182	1,42
Mobil Barang	6.235.136	6.611.028	7.063.433	7.289.910	7.778.544	5,68
Sepeda motor	92.976.240	98.881.267	106.150.082	111.988.683	120.101.047	6,61
Total	114.209.260	121.394.185	129.281.079	137.211.818	146.858.759	6,49

Sumber : BPS Indonesia, Tahun 2018

Berdasarkan **Tabel 1.1** di atas, Salah satu jenis kendaraan yang mengalami peningkatan yang cukup besar adalah sepeda motor. Antara 2014 dan 2018, mobil tumbuh tajam menjadi 6,49%. Peningkatan signifikan jumlah kendaraan yang digunakan oleh mobil adalah 6,88% per tahun. Indeks tersebut diikuti oleh sepeda motor dan mobil angkutan bus masing-masing sebesar 6,61%, 5,681, dan 1,42%.

Dibandingkan dengan tahun sebelumnya, Pada tahun 2018 Indonesia mengalami peningkatan semua jenis kendaraan bermotor⁴. Berikut adalah data lengkapnya;

Tabel I.2 Komposisi Jumlah Kendaraan Bermotor Menurut Jenisnya, Tahun 2018

Jenis Kendaraan	Prosentase Jumlah Kendaraan tahun 2018
Sepeda motor	81,78%
Mobil Penumpang	11,20%
Mobil Barang	5,30%
Bus	1,72%

Sumber : BPS Indonesia, Tahun 2018

⁴ *Ibid.*, hlm. 24.

Dari data di atas terlihat jelas bahwa alat transportasi yang paling banyak diminati adalah sepeda motor. Hal ini terlihat dari bobot sepeda motor tahun 2018 yang mencapai 81,78%, jauh lebih tinggi dibandingkan model lainnya. Setelah itu, mobil ini 11,20% dan truk 5,30%. Pangsa terendah dimiliki oleh bus-1,72%. Bus menggunakan lebih sedikit kendaraan daripada alat transportasi lain karena karakteristik kapasitasnya yang tinggi dan karenanya merupakan alat transportasi yang paling sedikit.

Sedangkan sepeda motor menempati posisi pertama dalam hal kenaikan jumlah kendaraan setiap tahunnya dibandingkan dengan kendaraan lain. Hal tersebut disebabkan oleh beberapa faktor seperti harganya yang relatif lebih murah dibandingkan mobil dan kendaraan lain sehingga lebih terjangkau bagi sebagian besar masyarakat. Didukung dengan adanya program kredit dengan uang muka yang murah, membuat masyarakat lebih tertarik membeli sepeda motor. Selain faktor harga, sepeda motor merupakan jenis transportasi yang praktis, berukuran relatif kecil dan mudah dibawa kemana-mana. Dengan ukurannya yang kecil itu, sepeda motor mampu menerobos kemacetan di jalan raya dan melewati gang-gang sempit. Di samping itu konsumsi bahan bakar sepeda motor terbilang lebih irit daripada mobil, sehingga dapat menghemat pengeluaran. Faktor-faktor seperti di atas masih menjadi alasan utama mengapa sepeda motor lebih banyak diminati oleh masyarakat.

Namun dengan banyaknya aktivitas manusia menggunakan sepeda motor yang terhubung dengan jalan raya, justru mendorong terjadinya ketidakseimbangan antara kapasitas jalan dengan jumlah penggunaannya. Penambahan jumlah sepeda motor yang cepat tak mampu diimbangi oleh laju pemekaran jalan atau pembenahan fasilitas jalan. Penyelesaian permasalahan lalu lintas tersebut tidak bisa dilakukan dalam waktu yang cepat, sehingga hal ini dapat mengakibatkan munculnya permasalahan lain seperti terjadinya kesemrawutan di jalanan, hingga meningkatnya angka kecelakaan. Hal ini tentu akan berdampak pada rendahnya keselamatan masyarakat yang akan mempengaruhi produktivitas seseorang dan mengakibatkan ketimpangan di tengah masyarakat. Bertambahnya Jumlah kendaraan roda dua setiap tahun, berdampak pada jumlah kecelakaan di

jalan raya yang terus menerus meningkat dengan mayoritas kendaraan roda dua setiap tahun.

Kecelakaan lalu lintas merupakan masalah kesehatan masyarakat yang serius namun hanya sedikit yang menyadarinya. Hal ini membutuhkan tindakan pencegahan yang tepat dan berkelanjutan. Menurut Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), kendaraan roda dua menempati urutan teratas dalam daftar kecelakaan (sekitar 23%). Di satu negara di Amerika Serikat, terjadi peningkatan 15-20% dalam kecelakaan sepeda motor antara tahun 2010 dan 2013. Saat ini, kecelakaan lalu lintas merupakan sepertiga dari semua kecelakaan lalu lintas di Asia Tenggara dan Pasifik barat. Menurut perkiraan WHO, 2030 akan menjadi penyebab kematian kelima di dunia. Dalam laporan lanjutannya, WHO juga menyebutkan bahwa setiap tahun di seluruh dunia, terdapat lebih dari 1,25 juta korban yang meninggal akibat kecelakaan lalu lintas dan 50 juta orang luka berat. Dari jumlah tersebut 90% nya terjadi di negara berkembang, dimana jumlah kendaraannya hanya 54% dari jumlah kendaraan yang terdaftar di dunia. Bila tak ada tindakan pencegahan yang diambil, maka WHO memprediksi akan ada 25 juta korban jiwa yang berjatuh dalam kurun waktu 20 tahun ke depan⁵.

Bila kita menengok angka yang ada di Indonesia, kecelakaan jalan menjadi salah satu penyumbang terbesar angka kematian di Indonesia. Menurut data Kepolisian Republik Indonesia, rata-rata 3 orang meninggal setiap jam akibat kecelakaan jalan⁶. Ketertiban dan keamanan dalam suatu sistem angkutan darat salah satunya tercermin dalam jumlah kecelakaan lalu lintas yang terjadi. Semakin kecil jumlah kecelakaan, maka hal tersebut mengindikasikan semakin baiknya sistem angkutan darat yang dimiliki. Berdasarkan data yang dihimpun BPS tahun 2018, selama kurun waktu dari tahun 2014-2018, jumlah kecelakaan lalu lintas mengalami kenaikan rata-rata 3,30% per tahun. Kenaikan jumlah kecelakaan pun

⁵ Marolli. 2017. *Rata-Rata Tiga Orang Meninggal Setiap Jam akibat Kecelakaan Jalan*. Diakses melalui: https://kominfo.go.id/index.php/content/detail/1036/rata-rata-tiga-orang-meninggal-setiap-jam-akibat-kecelakaan-jalan/0/artikel_gpr. Pada 20 Januari 2021 Pukul 10.30 WIB.

⁶ *Ibid.*,

diikuti pula oleh kenaikan pada jumlah korban meninggal dunia dan luka ringan yaitu masing-masing sebesar 1,02% dan 4,44%⁷. Berikut adalah data lengkapnya:

Tabel I.3 Jumlah Kecelakaan, Korban, dan Kerugian Materi, Tahun 2014-2018

Rincian	2014	2015	2016	2017	2018	Pertumbuhan per Tahun
Jumlah Kecelakaan (kasus)	95.906	96.233	106.644	104.327	109.215	3,30
Korban Meninggal (Orang)	28.297	24.275	31.262	30.694	29.472	1,02
Luka Berat (Orang)	26.840	22.454	20.075	14.559	13.315	-16,08
Luka Ringan (Orang)	109.741	107.743	120.532	121.575	130.571	4,44
Kerugian Materi (Juta Rp)	250.021	215.892	229.137	217.031	213.866	-3,83

Sumber : BPS Indonesia, Tahun 2018

Berlanjut dari data Kepolisian Republik Indonesia yang disebutkan sebelumnya, data tingginya kecelakaan jalan di Indonesia juga menyertakan fakta lain bahwa besarnya jumlah kecelakaan jalan disebabkan oleh faktor manusia (sebanyak 61%) yang terkait dengan kemampuan serta karakter pengemudi, faktor kendaraan (sebanyak 9%) yang terkait dengan pemenuhan persyaratan teknik laik jalan dan faktor prasarana dan lingkungan (sebesar 30%)⁸. Dari data tersebut diketahui bahwa faktor manusia menjadi penyebab utama besarnya angka kecelakaan jalan di Indonesia. Karakter tersebut salah satunya berkaitan dengan kurangnya kedisiplinan pengemudi kendaraan untuk menerapkan *safety riding* atau ketika berkendara. Faktor keselamatan berkendara merupakan salah satu fokus penting yang perlu dikaji terkait dengan perilaku berkendara di masyarakat saat ini. Keselamatan berkendara dalam hal ini diarahkan pada upaya untuk

⁷ BPS, *op. cit.*, hlm. 29.

⁸ Marolli, *loc. cit.*

menghindari kecelakaan lalu lintas di jalanan⁹. Penyebab terjadinya kecelakaan lalu lintas banyak didominasi oleh kelalaian pengemudi sepeda motor seperti berkendara dengan kecepatan tinggi, rem mendadak, melawan arus jalan, menerobos *traffic light*, menerobos trotoar, berpindah jalur tiba-tiba atau berbelok tanpa menyalakan lampu sein. Selain itu pengemudi sepeda motor juga cenderung mengesampingkan kelengkapan berkendara seperti kaca spion, lampu sein, helm berstandar SNI (Standar Nasional Indonesia), masker, sarung tangan dan lainnya.

Safety riding merupakan salah satu upaya yang dapat – atau bahkan harus dilakukan oleh pengemudi kendaraan bermotor di jalan untuk mengurangi risiko kecelakaan, utamanya bagi pengguna sepeda motor. Karena seperti yang telah dipaparkan di atas, sepeda motor merupakan jenis kendaraan dengan pertumbuhan paling besar sekaligus penyumbang tertinggi kecelakaan lalu lintas di jalan. *Safety riding* merupakan dasar dari pelatihan pengemudi bagi semua pengemudi, dengan tujuan untuk meningkatkan kesadaran pengemudi terhadap segala peluang yang mungkin timbul selama berkendara.

Sehingga untuk menciptakan ketertiban pengguna jalan dan mengurangi angka kecelakaan lalu lintas serta menunjang sistem kelancaran transportasi, Pemerintah membuat perundangan-undangan yaitu dalam bentuk Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009, pemerintah dan Negara dapat mengatur segala bentuk aktifitas warga Negaranya, khususnya yang menyangkut aspek-aspek keamanan berkendara di jalan. Ruang lingkup keberlakuan Undang-undang tersebut dimulai sejak registrasi dan identifikasi kendaraan bermotor beserta pengemudinya, hingga kegiatan mobilitas gerak pindah orang dan barang di jalan raya. Hal-hal yang diatur dalam Undang-undang tersebut adalah mutlak harus dilaksanakan ketika ingin berkendara di jalan raya. Ketertiban, kepatuhan serta kenyamanan berkendara di jalan adalah visi utama dilahirkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 tersebut. Namun dalam praktiknya, masih ada oknum maupun masyarakat yang melanggar peraturan

⁹ Fuller, R. 2005. *Towards a General Theory of Driver Behavior*. Jurnal Accident Analysis and Prevention. Vol. 37, Department of Psychology, Trinity College, Dublin 2, Ireland. hlm. 461-472.

dalam Undang-undang tersebut. Hal tersebut salah satunya ditunjukkan dengan adanya pengendara sepeda motor yang tidak menggunakan perlengkapan keselamatan berupa helm berstandar SNI (Standar Nasional Indonesia). Bahkan masih banyak pengendara yang sama sekali tidak menggunakan helm SNI ketika berkendara. Bentuk pelanggaran tersebut mungkin sudah tak asing lagi ditemui di berbagai tempat, dan bahkan telah menjadi suatu kelaziman di masyarakat untuk tidak menggunakan helm dengan berbagai alasan – seperti merepotkan, mengganggu penampilan rambut/kepala/kerudung hingga karena jarak tempuh yang dekat – sehingga penggunaan helm SNI sering dikesampingkan.

Hal tersebut selain membahayakan diri, juga melanggar ketentuan berkendara yang telah diatur didalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Dalam Undang-undang tersebut, disebutkan dalam Pasal 57 ayat 1 dan ayat 2 yang berbunyi; (1) Setiap kendaraan bermotor yang dioperasikan di Jalan wajib dilengkapi dengan perlengkapan Kendaraan Bermotor. (2) Perlengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Sepeda motor berupa helm Standar Nasional Indonesia. Selain itu, disebutkan juga dalam Undang-undang Pasal 106 ayat 8 bahwa setiap orang yang mengemudikan motor dan penumpang sepeda motor wajib mengenakan helm yang memenuhi Standar Nasional Indonesia. Hal ini mutlak harus dipenuhi oleh para pengguna sepeda motor, selain sebagai syarat sah namun juga untuk keselamatan pengemudi maupun penumpang di jalan raya. Penggunaan helm merupakan syarat penting bagi pengemudi sepeda motor untuk menjamin keselamatan dan keamanan organ vital manusia yaitu otak. Penggunaan helm juga tidak boleh sembarangan yaitu helm yang telah memenuhi Standar Nasional Indonesia (SNI).

Namun meskipun Undang-undang tersebut telah di sahkan dan menjadi pedoman bagi seluruh kegiatan berkendara di Indonesia, berdasarkan pengamatan peneliti di Kota Sungai Penuh, Kerinci, masih banyak masyarakat yang tidak menggunakan helm berstandar SNI sebagai bagian dari prosedur keamanan berkendara. Kota Sungai Penuh merupakan kota terbesar kedua di Provinsi Jambi yang saat ini masih mengalami permasalahan lalu lintas, yaitu dengan rendahnya

tingkat kesadaran masyarakat dalam mengendarai sepeda motor yang tidak mempedulikan keselamatan. Dalam paparan Undang-undang No. 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan di atas, dapat dipahami bahwa dalam peraturan tersebut diatur tentang kewajiban seluruh pengendara untuk menggunakan helm berstandar SNI. Tentu tak dapat dipungkiri, bahwa setiap aturan yang dibuat pasti mempunyai tantangan di dalam penerapannya, yaitu kurangnya kesadaran masyarakat dalam menerapkan peraturan dengan sungguh-sungguh.

Berdasarkan data pelanggaran lalu lintas yang dihimpun oleh Kepolisian Daerah Jambi, Resor Kerinci, disebutkan bahwa dalam kurun waktu antara tahun 2016-2020, pelanggaran tertinggi pengendara sepeda motor adalah tidak digunakannya helm berstandar SNI¹⁰. Berikut adalah data lengkapnya:

Tabel I.4 Data Pelanggaran Lalu Lintas Tahun 2016 s/d 2020 Kab. Kerinci

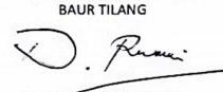
KEPOLISIAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA DAERAH JAMBI RESOR KERINCI													
DATA PELANGGARAN LALU LINTAS TAHUN 2016 S/D 2020 DI WILAYAH HUKUM POLRES KERINCI													
NO	TAHUN	JENIS PELANGGARAN											JUMLAH
		HELM	KECEPATAN	KELENGKAPAN	SURAT-SURAT	BONCENGAN LEBIH DARI 1	TNKB	RAMBU, MARKA, APILL	LAMPU	MENGEMUDI TIDAK WAJAR	SABUK PENGAMAN	CHILD RESTRAIN	
1	2016	1.097	21	201	360	2	37	261	0	18	230	2	2.229
2	2017	1.578	35	129	831	8	56	433	0	64	839	2	3.975
3	2018	1.211	21	81	328	3	35	274	0	41	693	7	2.694
4	2019	1.002	5	32	304	9	15	323	0	27	352	12	2.081
5	2020	744	12	64	195	2	21	64	0	12	351	22	1.487
JUMLAH		5.632	94	507	2.018	24	164	1.355	0	162	2.465	45	12.466

DIKETAHUI OLEH
KASAT LINTAS POLRES KERINCI



SUHARTO, S.H.
AKP NRP.66100540

Sungai Penuh, 14 April 2021
BAUR TILANG



DEBI KUSADI, S.E., M.M.
BRIPKA NRP.86121118

Sumber : Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jambi Resor Kerinci

Dari data tersebut, diketahui bahwa sejak tahun 2016 hingga 2020, jumlah kecelakaan yang melibatkan pengendara sepeda motor yang tidak menggunakan helm SNI sebanyak 5.632 kasus. Angka pelanggaran tiap tahunnya mengalami

¹⁰ Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah Jambi, Resor Kerinci. 2021. Data Pelanggaran Lalu Lintas Tahun 2016 s/d 2020 di Wilayah Hukum Polres Kerinci

fluktuasi meskipun tidak banyak, dan pada tahun 2020 angka tersebut menurun cukup signifikan. Jika dibandingkan dengan faktor kecelakaan lainnya seperti kelengkapan surat-surat, rambu lalu lintas, kapasitas penumpang dan kecepatan berkendara, pelanggaran penggunaan helm SNI berada jauh di atasnya. Namun meskipun pada tahun 2020 angka pelanggaran terhadap penggunaan helm SNI menurun, angka tersebut masih tergolong besar jika dibandingkan dengan jenis kecelakaan lainnya. Hal inilah yang masih menjadi perhatian utama dalam hal *safety riding* dan kaitannya dengan penerapan Undang-undang No. 22 Tahun 2009.

Seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa kecelakaan akibat tidak digunakannya helm berstandar SNI pada pengendara sepeda motor adalah faktor kecelakaan paling tinggi di Kota Sungai Penuh. Hal ini kemudian menyebabkan sepeda motor menjadi ancaman besar terhadap kecelakaan yang terjadi di jalan raya dan menjadi penyumbang korban tertinggi. Dari data tersebut dapat dipahami bahwa masih banyak masyarakat di Kota Kerinci yang tidak mematuhi Undang-undang yang telah berlaku, dan hal ini tentu dapat membahayakan – tak hanya bagi pengendara tetapi juga bagi pengguna jalan lainnya, serta menimbulkan kerugian material yang cukup besar.

Penggunaan helm berstandar SNI menjadi poin penting karena menggunakan helm dapat meminimalisir kecelakaan fatal saat berkendara. Seperti sandaran kepala, helm terbukti menyelamatkan nyawa. Sama seperti fungsi helm yaitu untuk melindungi kepala, helm juga menyelamatkan nyawa pemakainya. Meningkatnya jumlah sepeda motor yang dimiliki masyarakat terbukti tidak diikuti oleh makin baiknya sistem keselamatan transportasi, dimana hal ini dibuktikan dengan data kenaikan jumlah kasus kecelakaan tiap tahun di jalan raya, yang didominasi oleh sepeda motor di Kota Sungai Penuh. Rendahnya kesadaran masyarakat akan penerapan prosedur keselamatan serta etika berkendara di jalan menunjukkan belum maksimalnya penerapan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 khususnya di Kota Sungai Penuh.

Pada penelitian terdahulu yang dilakukan oleh;

1. Amanda (2012)¹¹ yang berjudul “Analisis Formulasi Kebijakan Pemberlakuan Helm SNI (Standar Nasional Indonesia) Secara Wajib bagi Pengendara Motor”, mengungkapkan bahwa perumusan kebijakan pemberlakuan helm SNI bagi pengendara sepeda motor telah melalui tahapan-tahapan yang sesuai dan dikerjakan oleh berbagai macam aktor terkait. Namun kebijakan yang pada akhirnya diterapkan oleh pemerintah ini tidak dibarengi dengan pelibatan masyarakat dalam proses perumusannya, sehingga masyarakat banyak yang abai terhadap peraturan tersebut. Disamping itu, sosialisasi yang kurang juga membuat masyarakat belum benar-benar memahami fungsi dan pentingnya penggunaan helm berstandar SNI.

Perbedaan penelitian Amanda dengan penelitian ini terletak pada metode penelitian dan masalah yang diteliti. Pada penelitian tersebut Amanda menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dengan menitikberatkan pada analisis proses perumusan kebijakan publik yang tertuang dalam sebuah skema model yang dikeluarkan oleh PerMENPAN Nomor: Per/04/M.PAN/4/2007. Sedangkan pada penelitian ini, peneliti lebih berfokus pada masalah implementasi kebijakan penggunaan helm SNI dan menganalisisnya dengan menggunakan teori implementasi publik milik Van Meter dan Van Horn.

2. Yulianingsih dan Fridino (2019)¹² yang berjudul “Implementasi UU No.22 Tahun 2009 yang berkaitan dengan Penggunaan Helm SNI di Kecamatan Tebas”, memaparkan bahwa pada aspek implementasi, aturan tentang penggunaan helm SNI di Kecamatan Tebas sudah berjalan dengan baik, dimana pihak kepolisian telah melakukan sosialisasi kepada masyarakat khususnya pengendara sepeda motor. Sosialisasi tersebut dilakukan ke desa-desa, memasang pamflet, himbauan hingga memberikan sanksi tilang bagi pengendara yang tidak menggunakan helm standar. Namun terkait

¹¹ Amanda, Febi. 2012. *Analisis Formulasi Kebijakan Pemberlakuan Helm SNI (Standar Nasional Indonesia) secara Wajib bagi Pengendara Motor*. Skripsi Sarjana pada Universitas Indonesia.

¹² Yulianingsih, M dan Fridino. 2019. *Implementasi UU No. 22 Tahun 2009 yang berkaitan dengan Penggunaan Helm SNI di Kecamatan Tebas*. Jurnal Pendidikan dan Kewarganegaraan. Program Studi PPKN akultas Ilmu Pendidikan dan Pengetahuan IKIP PGRI Pontianak. Vol. 3., No. 2. Hlm. 111-120.

dengan efektifitas, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 yang berkaitan dengan penggunaan helm SNI dinilai masih kurang efektif. Kurang efektifnya pelaksanaan Undang-undang tersebut diakibatkan oleh kurangnya peranan dan kesadaran dari masyarakat dalam mentaati aturan tersebut. Bahkan jumlah angka pelanggaran yang dilakukan masyarakat makin besar tiap tahunnya. Beberapa faktor yang menghambat efektifitas tersebut seperti sanksi yang kurang tegas, kurangnya personil aparat, kurangnya sarana dan prasarana jalan, kurangnya kesadaran dan budaya masyarakat yang cenderung tidak taat aturan.

Perbedaan penelitian Yuliananingsih dan Fridino dengan penelitian ini terletak pada metode analisis serta fokus permasalahan penelitian. Pada penelitian tersebut, fokus utama yang diteliti adalah terkait implementasi kebijakan ditingkat sasaran kebijakan yaitu masyarakat. Penelitian Yuliananingsih dan Fridino tidak menganalisis faktor lain seperti lembaga kepolisian yang bertindak sebagai implementor. Metode penelitian yang digunakan oleh Yuliananingsih dan Fridino adalah kualitatif dengan bentuk penelitian yuridis empiris yang berusaha melihat kejadian di lapangan terhadap kesesuaian dengan peraturan perUndang-undangan. Sedangkan pada penelitian ini, peneliti menganalisis implementasi kebijakan UU No. 22 Tahun 2009 tak hanya di tingkat sasaran kebijakan, melainkan juga lembaga kepolisian sebagai implementor dan menganalisisnya dengan teori implementasi kebijakan publik milik Van Meter dan Van Horn.

3. Asmelya Eka Putri (2017)¹³ yang berjudul “Faktor-faktor yang berhubungan dengan perilaku aman berkendara (Safety Riding) pada mahasiswa STIE SAKTI Kerinci Kabupaten Kerinci Tahun 2017”, menunjukan bahwa pengetahuan, Sikap, dan dukungan keluarga merupakan faktor yang berhubungan dengan perilaku aman berkendara. Sedangkan persepsi Jenis kelamin, Kondisi kendaraan, Kepemilikan SIM C bukan merupakan faktor yang berhubungan dengan perilaku aman

¹³ Eka, P Asmelya.(2017). *Faktor-faktor yang berhubungan dengan perilaku aman berkendara (Safety Riding) pada mahasiswa STIE SAKTI Kerinci Kabupaten Kerinci Tahun 2017*. Skripsi. Universitas Andalas.

berkendara. Hasil analisis multivariat menunjukkan variabel yang paling dominan berhubungan dengan perilaku aman berkendara yaitu dukungan keluarga. Kesimpulan Ada hubungan yang signifikan antara pengetahuan, sikap dan dukungan keluarga dengan perilaku aman berkendara.

Pada penelitian tersebut, Asmelya menekankan pada faktor-faktor yang memiliki hubungan atau pengaruh terhadap perilaku aman berkendara, salah satunya adalah penggunaan helm SNI. Metode penelitian yang digunakan oleh Asmelya adalah kuantitatif dengan pendekatan *cross sectional*, dan menggunakan populasi yang terbatas pada mahasiswa STIE-SAK Kerinci. Sedangkan pada penelitian ini peneliti lebih menekankan penelitian terhadap implementasi kebijakan UU No. 22 Tahun 2009 yang berkaitan dengan penggunaan helm SNI di Kota Sungai Penuh dengan menggunakan metode penelitian kualitatif serta menganalisisnya lewat teori implementasi publik milik Van Meter dan Van Horn.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya terdapat pada metode penelitian, metode analisis serta fokus penelitian. Dalam penelitian ini peneliti lebih memfokuskan untuk mengetahui Implementasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terkait penggunaan helm berstandar SNI di Kota Sungai Penuh, Kerinci. Dalam penelitian ini peneliti menganalisis dengan teori implementasi kebijakan publik milik Van meter & Horn yang mencakup 6 faktor yang krusial yaitu; Standarisasi & sasaran, Sumberdaya, Komunikasi, Karakteristik Pelaksana, Kondisi sosial ekonomi dan politik, dan Disposisi implementor.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini ialah bagaimana dan faktor-faktor apa yang menghambat implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam penggunaan helm berstandar SNI di Kota Sungai Penuh?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana dan faktor-faktor apa yang menghambat implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam penggunaan helm berstandar SNI di Kota Sungai Penuh.

I.4 Manfaat Penelitian

I.4.1 Manfaat Akademis

Dalam penelitian ini, diharapkan memberikan informatif yang dapat diterapkan sebagai bahan pengembangan teoritis, terkait implementasi kebijakan publik. Penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur mengenai implementasi kebijakan publik, memberikan tambahan penting dalam dunia Pendidikan untuk melengkapi gap dengan penelitian yang telah dilakukan terlebih dahulu, sehingga akan ada pembaharuan pengetahuan dengan berbagai permasalahan yang ada. Diharapkan penelitian ini dapat menjadi acuan serta menjadi bahan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang akan melakukan penelitian yang serupa dengan penelitian ini namun memiliki lokus yang berbeda.

I.4.2 Manfaat Praktis

Pelaksanaan penelitian ini dapat memberikan masukan serta bahan pertimbangan bagi Dinas Perhubungan dan Kepolisian Resort Kota Sungai Penuh-Kerinci dalam menuntaskan adanya faktor penghambat terkait implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam penggunaan helm berstandar SNI di Kota Sungai Penuh-Kerinci. Tidak hanya itu, penelitian ini diharapkan dapat menumbuhkan kesadaran masyarakat terkait pentingnya nilai kesehatan dan keselamatan.

I.5 Kerangka Teoritik

I.5.1 Kebijakan Publik

Kebijakan (*policy*) adalah sebuah instrumen pemerintahan dalam arti tidak hanya mempengaruhi pelayanan negara, tetapi juga mempengaruhi berbagai bentuk institusi dalam pemerintahan, seperti swasta, perusahaan atau masyarakat

sipil. Anderson¹⁴ mengartikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang diikuti dan dilakukan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor untuk mencapai tujuan tertentu dan memecahkan masalah tertentu. Pemahaman ini mengarah pada pemahaman bahwa suatu kebijakan dapat diperoleh dari seorang aktor atau sekelompok aktor yang berisi sekumpulan tindakan dengan tujuan tertentu.

Beberapa ahli lainnya juga memberikan definisi kebijakan dalam beberapa argumen-argumen sebagai berikut :

1. S. Grindle¹⁵ sebagaimana dalam Anggara (2018: 254) menyatakan bahwa dalam Implementasi kebijakan tergantung pada konten dan konteks, dan keberhasilan tergantung pada keadaan komponen sumber daya implementasi yang diperlukan. Struktur sistem pengiriman adalah proses transformasi (kapasitas) yang mengubah input (kebijakan, tujuan, dan sarana) menjadi output dan hasil.
2. Chandler dan Plano¹⁶ sebagaimana dalam Tangkilisan (2003: 1), menyatakan bahwa kebijakan publik merupakan pemanfaatan sumber daya yang ada dengan tujuan untuk memecahkan masalah-masalah publik dan pemerintahan.
3. Federick¹⁷, Kebijakan publik didefinisikan sebagai serangkaian tindakan atau tindakan yang diusulkan oleh individu, kelompok atau pemerintah dalam situasi tertentu dengan hambatan dan peluang untuk menerapkan kebijakan yang diusulkan untuk mencapai tujuan tertentu.
4. James Anderson¹⁸ sebagaimana dalam Winarno (2007: 18), menyatakan bahwa kebijakan publik sebagai “*a purposive course of action followes by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” atau serangkaian tindakan yang diputuskan secara sengaja oleh seorang/sekelompok aktor untuk mengatasi suatu

¹⁴James E. Anderson. 2006. *Public Policy Maaking, Sixth Edition, Boston* : Houghton Mifflin Company, hlm. 3.

¹⁵Anggara, Sahya. 2018. *Kebijakan Publik: Pengantar*. Cetakan Kedua. Bandung: CV Pustaka Setia. hlm. 254.

¹⁶Tangkilisan, Hesel Nogi. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik: Transformasi Pemikiran George Edwards*. Yogyakarta: Lukman Offset dan Yayasan Pembaharuan Administrasi Publik Indonesia. hlm. 1.

¹⁷Leo, Agustino. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alvabeta, hlm. 7.

¹⁸Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo. hlm. 18.

masalah publik. Dalam arti bahwa kebijakan publik merupakan Suatu bentuk tindakan yang dikembangkan oleh suatu instansi pemerintah atau pegawai Negeri. Yang dimaksud dengan kebijakan publik antara lain: Mencakup tindakan pemerintah yang positif (responsif terhadap masalah) atau negatif (tidak responsif terhadap masalah). Kebijakan pemerintah didasarkan pada hukum dan peraturan yang mengikat dan wajib.

Dari definisi kebijakan publik yang telah dipaparkan diatas tampak beragam, sebab pada praktiknya penentuan kebijakan publik disesuaikan dengan kondisi yang melatari proses pembuatan kebijakan publik oleh suatu pemerintah. Secara umum, kebijakan publik merupakan hasil pemecahan masalah masyarakat saat ini, yang dapat berupa pedoman tindakan pemerintah berdasarkan peraturan perUndang-undangan, masalah atau program masyarakat yang ada. Dibuat dan dioperasikan oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Sedangkan pada praktiknya, kebijak publik juga dapat dipandang sebagai perencanaan yang dilakukan oleh pihak-pihak yang secara praktis terlibat dalam sistem politik pemerintah.

Melihat penjelasan diatas lalu dikaitkan dengan permasalahan dalam penelitian ini, kiranya dapat memberi jawaban mengenai pelaksanaan kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam penggunaan helm berstandar SNI di Kota Sungai Penuh.

I.5.1.1 Tahapan Proses Kebijakan Publik

Dalam pembuatan kebijakan publik diperlukan proses yang panjang dan saling berkaitan dimana setiap tahapan proses akan menentukan keberhasilan dalam penyelesaian masalah yang sedang dihadapi. Menurut William N. Dunn¹⁹ (2000: 22) menyatakan bahwa analisis kebijakan merupakan rumusan kembali masalah sebagai bagian dari pencarian solusi yang lebih baik dari sebelumnya. Dimana terdapat lima tahap proses kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan agenda, pemerintah mulai mengidentifikasi permasalahan yang terjadi dalam masyarakat kemudian membuat agenda tentang solusi

¹⁹ Dunn, William. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Edisi Kedua. Yogyakarta: Gajah Mada University Press. hlm. 22.

dan pemecahan masalah tersebut. Dimana agenda publik disusun berdasarkan prioritas masalah yang akan diselesaikan, sehingga akan ada masalah yang belum terselesaikan dalam kurun waktu tertentu.

2. Formulasi kebijakan, menyangkut upaya merespon permasalahan dan memilih alternatif solusi yang dikembangkan untuk menjadi sebuah kebijakan dan menentukan pihak yang terkait dalam proses pembuatan kebijakan tersebut.

3. Adopsi kebijakan publik, sebuah kebijakan dan berbagai alternatif solusi yang ditawarkan kemudian telah ditetapkan sesuai dengan penyelesaian masalah publik dengan melibatkan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antar lembaga dan keputusan peradilan.

4. Implementasi kebijakan, dimana alternatif solusi yang telah ditetapkan akan diwujudkan dalam bentuk tindakan nyata. Selanjutnya, kebijakan inilah yang nantinya akan diimplementasikan oleh pihak terkait baik oleh lembaga, instansi maupun organisasi perangkat daerah. Serta dilaksanakan oleh unit administratif dan sumber daya. Suatu kebijakan tanpa adanya implementasi kebijakan akan menjadi sia-sia karena implementasi merupakan rantai yang menghubungkan formulasi kebijakan dengan hasil kebijakan yang diharapkan.

5. Evaluasi kebijakan, dilaksanakan untuk mengetahui dampak keberhasilan dari implementasi kebijakan. Dengan menguji kemampuan kebijakan dalam mencapai tujuan untuk mengatasi permasalahan publik. Kemudian, menggambarkan keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan yang dapat menentukan masa depan dari kebijakan tersebut²⁰.

Menurut Gupta²¹ sebagaimana dalam Madani (2011: 26) menyatakan setiap proses kebijakan akan menemui beberapa kesulitan tersendiri, seperti dalam implementasi kebijakan yang berasal dari tuntutan operasional; siapa yang akan dilayani; apa sifat dari pelayanan yang akan diberikan; apa kemungkinan potensial yang mungkin terjadi dalam masyarakat; dan apakah program dapat terkontrol dan terukur secara penuh.

²⁰ Dunn, William. *Op.cit.* hlm. 28.

²¹ Madani, Muhlis. 2011. *Dimensi Interaksi Aktor dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu. hlm. 26.

1.5.1.2 Tipe Kebijakan Publik

Tipe kebijakan bertujuan untuk memudahkan analisa kebijakan publik dilihat dari kepentingan yang akan dicapai dalam proses pelaksanaan implementasi, meski tidak berkaitan secara langsung antara tipe kebijakan dengan manfaat praktis suatu kebijakan. Dalam arti bahwa tipe kebijakan dapat membantu pemahaman tentang tingkat kesulitan implementasi dan mungkin dapat menghasilkan alternatif rekomendasi.

Menurut George Edward III²² sebagaimana dalam Wahyuni (2011: 39), menyatakan bahwa kategori kebijakan publik berdasarkan atas sifat dan karakteristik kebijakan dalam menemui permasalahan dalam proses implementasi adalah sebagai berikut:

- a. *New policies* merupakan kebijakan baru dan tidak hanya sekedar kebijakan atau program yang baru ditetapkan namun memang belum pernah dilaksanakan sebelumnya.
- b. *Decentralized policies* merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat kemudian proses implementasinya diserahkan kepada masing-masing daerah. Dimana terkadang dihadapkan oleh kesulitan karena interpretasi yang beragam antar daerah dan tidak samaan kesiapan dari masing-masing daerah sehingga hasil dari proses implementasi akan berbeda dari tujuan utama kebijakan yang telah ditetapkan.
- c. *Controversial policies*, dimana permasalahan dalam implementasi kebijakan disebabkan oleh cakupan reaksi dan penafsiran yang saling bertentangan yang dapat merugikan sampai dengan kegagalan dalam mencapai tujuan kebijakan.
- d. *Complex policies*, dimana permasalahan dalam implementasi kebijakan disebabkan oleh banyaknya aspek dan pihak yang terlibat baik lintas sektoral maupun lintas departemen dalam proses implementasi kebijakan atau program.

²² Wahyuni, R. Triana. 2011. *Implementasi & Evaluasi Kebijakan Publik*. Departemen Ilmu Administrasi. Fisip. Univeritas airlangga. Hlm. 39-41.

- e. *Crisis policies*, dimana permasalahan dalam implementasi kebijakan disebabkan oleh situasi krisis yang mendesak karena sebelumnya tidak terencanakan dengan baik dan tidak terorganisir dengan mudah dalam proses implementasi kebijakan atau program.
- f. *Judicial policies* merupakan kebijakan yang menerapkan sanksi hukum bagi pelanggar. Namun, terkadang menemui permasalahan dalam implementasi kebijakan disebabkan oleh keterlibatan badan lain yang mempunyai fungsi dan kewenangan yang berbeda. Hal ini menyebabkan timbulnya masalah koordinasi dan saling lempar tanggung jawab atas wewenang yang telah ditetapkan.
- g. *Combination of characteristics*, dimana permasalahan dalam implementasi kebijakan disebabkan oleh kebijakan yang memiliki beberapa karakteristik sekaligus dan tingkat kesulitan tinggi dalam pelaksanaannya jika dibandingkan dengan proses implementasi kebijakan yang hanya memiliki satu karakteristik.

Dapat disimpulkan bahwa implementasi Undang-undang No. 22 tahun 2009 tentang lalu lintas dan angkutan jalan terkait penggunaan helm SNI di Kota Sungai Penuh termasuk kedalam tipe kebijakan *Judicial Policies* menurut Geogre C. Edwards III. Hal tersebut dikarenakan kebijakan ini adalah kebijakan yang menerapkan sanksi hukum pada pelanggar yaitu kelompok sasaran (pengendara motor) sesuai dengan isi kebijakan dalam Undang-undang No. 22 tahun 2009 tentang lalu lintas dan angkutan jalan.

1.5.1.3 Kebijakan Helm SNI

Helm merupakan alat perlindungan yang dikenakan di kepala dan biasanya terbuat dari metal atau bahan keras lainnya seperti kevral, serat resin, atau plastic. Di berbagai negara, helm wajib digunakan bagi pengendara sepeda motor. Indonesia sendiri termasuk negara yang mewajibkan pengendara sepeda motor harus memakai helm, untuk menjaga kepala dari benturan keras. Penggunaan helm sudah menjadi kewajiban bagi pengendara sepeda motor dan penumpang belakang.

Namun demikian, bukan sembarang helm yang dapat digunakan. Dengan terbitnya regulasi wajib Standar Nasional Indonesia (SNI) maka helm yang

digunakan harus sudah menggunakan sertifikasi SNI yang dikeluarkan oleh Badan Sertifikasi Nasional alias BSN. Sementara aturannya sendiri, dikeluarkan oleh Kementerian Perindustrian melalui No.40/M-IND/PER/4/2009 tentang Perubahan Atas Permen Perindustrian Nomor 40/M-IND/PER/6/2008 tentang Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia (SNI) Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua Secara Wajib yang telah berlaku sejak 1 April 2010 yaitu²³;

Pasal 2

- (1) Memberlakukan secara wajib Standar Nasional Indonesia (SNI) atau revisinya terhadap Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua SNI 1811-2007 dengan pos tarif HS 6506.10.10.00.
- (2) Pemberlakuan secara wajib SNI Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku pula bagi helm yang digunakan pengendara kendaraan bermotor roda empat atau lebih yang tidak dilengkapi dengan rumah-rumah (terbuka).

Peraturan ini mewajibkan perusahaan dan importir yang memproduksi dan memperdagangkan Helm di dalam Negeri untuk memenuhi persyaratan SNI.

Pasal 3

Perusahaan yang memproduksi Helm Pengendara Kendaraan Bermotor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 wajib:

- (1) menerapkan dan memiliki SPPT-SNI Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- (2) membubuhkan tanda SNI Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua pada setiap produk sesuai ketentuan yang berlaku.

²³ Permen Perindustrian RI No. 40/M-IND/PER/4/2009 tentang Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia (SNI) Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua Secara Wajib

Pasal 4

Setiap Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang diperdagangkan di dalam Negeri, yang berasal dari hasil produksi dalam Negeri dan atau impor wajib memenuhi persyaratan SNI sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3.

Helm yang memenuhi Standar Nasional Indonesia berarti telah memenuhi persyaratan material dan konstruksi, serta telah lolos berbagai pengujian. SNI 1811-2007 menetapkan spesifikasi teknis untuk helm pelindung yang digunakan oleh pengendara dan penumpang kendaraan bermotor roda dua, meliputi klasifikasi helm standar terbuka (*open face*) dan helm standar tertutup (*full -face*).²⁴

1. Material :

Bahan Helm harus memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. Dibuat dari bahan yang kuat dan bukan logam, tidak berubah jika ditempatkan di ruang terbuka pada suhu 0 derajat Celsius sampai 55 derajat Celsius selama paling sedikit 4 jam dan tidak terpengaruh oleh radiasi ultra violet, serta harus tahan dari akibat pengaruh bensin, minyak, sabun, air, detergen dan pembersih lainnya.
- b. Bahan pelengkap Helm harus tahan lapuk, tahan air dan tidak dapat terpengaruh oleh perubahan suhu.
- c. Bahan-bahan yang bersentuhan dengan tubuh tidak boleh terbuat dari bahan yang dapat menyebabkan iritasi atau penyakit pada kulit, dan tidak mengurangi kekuatan terhadap benturan maupun perubahan fisik sebagai akibat dari bersentuhan langsung dengan keringat, minyak dan lemak si pemakai.

²⁴ Humas. 2010. *Informasi Penerapan Standar Wajib Helm ber-SNI*. BSN. Diakses melalui: [https:// www.bsn.go.id/main/berita/berita_det/1581/files/files/321435/20100130/SNI%201811-2007.pdf](https://www.bsn.go.id/main/berita/berita_det/1581/files/files/321435/20100130/SNI%201811-2007.pdf) Pada 26 Januari 2022 Pukul 02.33 WIB

Disain Lapisan Luar & Dalam :

1. Lapisan luar yang keras (*hard outer shell*)

Di desain untuk dapat pecah jika mengalami benturan untuk mengurangi dampak tekanan sebelum sampai ke kepala. Lapisan ini biasanya terbuat dari bahan *polycarbonate*.

2. Lapisan dalam yang tebal (*inside shell or liner*)

Disebelah dalam lapisan luar adalah lapisan yang sama pentingnya untuk dampak pelapis penyangga. Biasanya dibuat dari bahan *polyatyrene (Styrofoam)*. Lapisan tebal ini memberikan bantalan yang berfungsi menahan goncangan sewaktu helm terbentur benda keras sementara kepala masih bergerak. Sewaktu ada tabrakan yang membenturkan bagian kepala dengan benda keras, lapisan keras luar dan lapisan dalam helm menyebarkan tekanan ke seluruh materi helm. Helm tersebut mencegah adanya benturan yang dapat mematahkan tengkorak.

3. Lapisan dalam yang lunak (*comfort padding*)

Merupakan bagian dalam yang terdiri dari bahan lunak dan kain untuk menempatkan kepala secara pas dan tepat pada rongga helm.

Helm full face merupakan helm yang memberi perlindungan lebih dan terasa nyaman saat memakainya. Ini merupakan jenis helm yang paling aman. Helm jenis ini tetap memberikan jaminan pendengara terhadap suara dari lingkungan sekitar, melindungi dari angin dan matahari. Helm full face melindungi mata dari debu, polusi, hujan, serangga dan batu kecil yang mungkin terpental dari kendaraan lain. Dari beberapa pengujian menunjukkan bahwa helm *full face* tidak mengganggu penglihatan dan pendengaran. Jadi tidak ada alasan anda tidak menggunakan helm.

2. Konstruksi

Konstruksi helm harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Helm harus terdiri dari tempurung keras dengan permukaan halus, lapisan peredam benturan dan tali pengikat ke dagu,

- b. Tinggi helm sekurang-kurangnya 114 milimeter diukur dari puncak helm ke bidang utama yaitu bidang horizontal yang melalui lubang telinga dan bagian bawah dari dudukan bola mata,
- c. Keliling lingkaran bagian dalam helm adalah sebagai berikut:

Ukuran	Keliling Lingkaran Bagian dalam (mm)
S	Antara 500 – kurang dari 540
M	Antara 540 – kurang dari 580
L	Antara 580 – kurang dari 620
XL	Lebih dari 620

- d. Tempurung terbuat dari bahan yang keras, sama tebal dan homogen kemampuannya, tidak menyatu dengan pelindung muka dan mata serta tidak boleh mempunyai penguatan setempat.
- e. Peredam benturan terdiri dari lapisan peredam kejut yang dipasang pada permukaan bagian dalam tempurung dengan tebal sekurang-kurangnya 10 milimeter dan jaring helm atau konstruksi lain yang berfungsi seperti jaring helm.
- f. Tali pengikat dagu lebarnya minimum 20 milimeter dan harus benar-benar berfungsi sebagai pengikat helm ketika dikenakan di kepala dan dilengkapi dengan penutup telinga dan tengkuk.
- g. Tempurung tidak boleh ada tonjolan keluar yang tingginya melebihi 5 milimeter dari permukaan luar tempurung dan setiap tonjolan harus ditutupi dengan bahan lunak dan tidak boleh ada bagian tepi yang tajam,
- h. Lebar sudut pandang sekeliling sekurang-kurangnya 105 derajat pada tiap sisi dan sudut pandang vertikal sekurang-kurangnya 30 derajat di atas dan 45 derajat di bawah bidang utama.
- i. Helm harus dilengkapi dengan pelindung telinga, penutup leher, pet yang bisa dipindahkan, tameng atau tutup dagu.
- j. Memiliki daaerah pelindung Helm.
- k. Helm tidak boleh mempengaruhi fungsi aura dari pengguna terhadap suatu bahaya. Lubang ventilasi dipasang pada tempurung sedemikian

rupa sehingga dapat mempertahankan temperatur pada ruang antara kepala dan tempurung.

- l. Setiap penonjolan ujung dari paku/keling harus berupa lengkungan dan tidak boleh menonjol lebih dari 2 mm dari permukaan luar tempurung.
- m. Helm harus dapat dipertahankan di atas kepala pengguna dengan kuat melalui atau menggunakan tali dengan cara mengaitkan di bawah dagu atau melewati tali pemegang di bawah dagu yang dihubungkan dengan tempurung

3. Pengujian Helm mencakup:

- uji penyerapan kejut,
- uji penetrasi,
- uji efektifitas sistem penahan,
- uji kekuatan sistem penahan dengan tali pemegang,
- uji untuk pergeseran tali pemegang,
- uji ketahanan terhadap keausan dari tali pemegang,
- uji impak miring,
- uji pelindung dagu dan uji sifat mudah terbakar

Permen tersebut juga dikuatkan lagi dengan Undang Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Jalan Raya Pasal 57 Ayat (1) dan (2) yaitu:²⁵

(1) Setiap kendaraan bermotor yang dioperasikan di jalan wajib dilengkapi dengan perlengkapan kendaraan bermotor

(2) Perlengkapan sebagaimana di maksud ayat (1) bagi sepeda motor berupa helm standar nasional Indonesia

Disebutkan juga dalam undang undang Pasal 106 ayat 8 bahwa setiap orang yang mengemudikan motor dan penumpang sepeda motor wajib mengenakan helm.

²⁵ Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Pasal 57 ayat (1) dan (2)

Dalam pasal 106 ayat (8) disebutkan²⁶; “Setiap orang yang mengemudikan Sepeda motor dan Penumpang Sepeda motor wajib mengenakan helm yang memenuhi Standar Nasional Indonesia”.

Sedangkan terkait pelanggaran, atau sanksi bagi yang tak mengenakan helm SNI, ketentuannya dijelaskan pada Pasal 291 ayat (1) dan (2) yaitu²⁷:

- (1) Setiap orang yang mengemudikan Sepeda motor tidak mengenakan helm standar nasional Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (8) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp 250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah);
- (2) Setiap orang yang mengemudikan Sepeda motor yang membiarkan penumpangnya tidak mengenakan helm sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (8) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp 250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).

I.5.2 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik dan menjadi kunci dari keberhasilan sebuah kebijakan dari proses implementasi, untuk itu pembahasan mengenai ini menjadi sangat penting. Implementasi sendiri didefinisikan sebagai suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan.²⁸ Dalam rangkaian tersebut menjelaskan pengembangan seperangkat aturan, interpretasi kebijakan berikutnya. Misalnya, dari sebuah Undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, keputusan presiden, dan pemerintah daerah yang menyiapkan sumber daya untuk penegakan, seperti siapa yang bertanggung jawab untuk menerapkan kebijakan dan bagaimana kebijakan tertentu dikomunikasikan kepada masyarakat²⁹.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Afan Gaffar. 2009. *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, hlm. 295.

²⁹ *Ibid.* hlm. 299.

Adapun pendapat dari beberapa ahli mengenai implementasi kebijakan publik adalah sebagai berikut;

1. Masmanian dan Sarbatier³⁰ sebagaimana dalam Anggara (2018: 232-233) menyatakan bahwa implementasi kebijakan berarti menerapkan keputusan politik yang dibenarkan secara hukum. Hal tersebut bisa berbentuk Undang-undang, peraturan pemerintah, atau keputusan oleh lembaga pemerintah, dll.
2. Charles Edwards III³¹ sebagaimana dalam Anggara (2018: 248-249) menyatakan bahwa Implementasi dapat dipahami sebagai suatu tahapan dalam proses politik antara tahapan pengembangan kebijakan dan hasil (*output*) atau konsekuensi (*result*).
3. S. Grindle³² sebagaimana dalam Wahyuni (2011: 85) dalam mengimplementasikan sebuah kebijakan tergantung pada content (isi) dan contextnya, dan tingkat keberhasilannya tergantung pada kondisi 3 komponen variabel sumberdaya implementasi yang diperlukan.
4. Van metter dan Van Horn (1975)³³ dalam Wahyuni (2011: 68) mendefinisikan implementasi kebijakan meliputi tindakan oleh individu (atau kelompok) publik dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Ini mencakup baik upaya tunggal untuk mengubah keputusan menjadi istilah operasional, serta upaya berkelanjutan untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Berdasarkan berbagai pandangan ahli diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi suatu proses kegiatan yang dilakukan oleh berbagai aktor atau pemangku kepentingan untuk mencapai sasaran dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Pada tahap ini, aktor memiliki peran yang penting yaitu: *inside*

³⁰ Anggara, Sahya. *Op.cit* hlm. 232-233.

³¹ Anggara, Sahya. *Op.cit* hlm. 248-249.

³² Wahyuni, R. Triana. *Op.cit.* hlm. 85.

³³ Wahyuni, R. Triana. *Op.cit.* hlm. 68.

government dan *outside government* serta terlibat dalam proses implementasi kebijakan.

Pada kebijakan yang bersifat *top down*, program yang diimplementasikan bersifat multi lintas sektoral sehingga semakin banyak pula aktor yang terlibat. Semakin banyak lapisan dalam struktur birokrasi yang terlibat maka semakin rentan pula timbul konflik kepentingan. Dalam implementasi kebijakan pendekatan *top down*, mengasumsikan bahwa hal-hal yang sudah diputuskan dalam suatu kebijakan merupakan alternatif yang terbaik. Untuk mencapai hasil yang diharapkan maka diperlukan adanya kontrol administrasi dalam proses implementasi, dan memiliki ciri-ciri dalam memandang pembuat kebijakan sebagai suatu proses yang berlangsung secara rasional³⁴.

Pendekatan *top down* mengasumsikan bahwa perlunya mencari faktor dari kegagalan atau keberhasilan dari proses implementasi dengan membangun hubungan sebab akibat (dampak).³⁵ Van meter dan Van horn³⁶ menyatakan bahwa implementasi kebijakan sebagai tindakan dalam keputusan sebelumnya dimana tindakan tersebut mencakup usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu. Dalam rangka melanjutkan usaha demi mencapai perubahan besar maupun kecil yang telah ditetapkan oleh keputusan kebijakan dan dilakukan oleh organisasi publik kemudian diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Implementasi bukanlah proses yang sederhana, tetapi sangat kompleks dan rumit serta merupakan proses yang berlangsung dinamis, yang hasil akhirnya tidak bisa diperkirakan hanya dari ketersediaan kelengkapan program. Implementasi berfungsi menetapkan suatu kaitan yang memungkinkan tujuan – tujuan kebijakan terwujud, sehingga menjadi apa yang disebut sebagai hasil kerja atau prestasi pemerintah. Namun dalam prakteknya sering terjadi kegagalan dalam implementasi karena walau telah diperhitungkan sedemikian rupa, bukan berarti kesulitan dalam proses implementasi telah tiada.³⁷

³⁴ Anggara, Sahya. *Op.cit.* hlm. 237.

³⁵ Anggara, Sahya. *Op.cit.* hlm. 238.

³⁶ Anggara, Sahya. *Op.cit.* hlm. 240-241.

³⁷ Wahyuni, R. Triana. *Op.cit.* hlm. 26

Permasalahan seringkali justru timbul karena kenyataan di lapangan justru tidak sesuai dengan yang diperkirakan. Walter William menyatakan kesulitan implementasi sebagai berikut: *“The most pressing implementation problem is that of moving from a decision to operation in such way that what it is put into place bears a reasonable resemblance to the decision and is functioning well in its that of the difficulty of bringing the gap between policy decision and workable field operations”* (Jones, 139). Menafsirkan keputusan menjadi tindakan operasional yang tepat tidaklah semudah yang dibayangkan.³⁸

Sasaran – sasaran program bahkan mungkin harus direvisi secara drastic saat program tersebut dilaksanakan, selain karena kesulitan menjembatani antara tujuan kebijakan dengan tindakan-tindakan operasional yang dapat dijalankan, (yang disebut oleh Andrew Dunsire sebagai implementation gap, yaitu suatu kondisi dimana terjadi perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan hasil implementasinya). Juga karena kondisi lingkungan yang berbeda dari yang dibayangkan oleh pembuat keputusan.³⁹

Secara umum dapat dikatakan bahwa kegagalan dalam suatu proses implementasi (Unimplemented Policy & Poorly Implemented Policy) dapat disebabkan oleh⁴⁰ :

1. *Unimplemented Policy* :

- a. Kebijakan hanya bersifat politis dan tidak benar-benar dimaksudkan untuk dilaksanakan (karenanya tidak disertai aturan pelaksanaan, bahkan tidak menunjuk lembaga yang bertanggung-jawab untuk mengimplementasikannya). Kebijakan seperti ini umumnya hanya untuk *mengakomodir* tuntutan-tuntutan kelompok kepentingan yang bersifat oposisi.
- b. Kesulitan menafsirkan kebijakan dalam bentuk-bentuk kegiatan operasional, baik tujuan kebijakan yang terlalu utopis, tidak sesuai dengan keadaan lapangan, ataupun karena kendala-kendala di lapangan yang membatasi alternative tindakan.

2. *Poorly Implemented*

³⁸ *Ibid*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Wahyuni, R. Triana. *Op.cit.* hlm. 27-28.

Lemahnya kapasitas implementasi (implementation capacity) dari pelaksanaannya. Hal ini dapat terjadi karena :

- a. Struktur implementasi tidak disusun secara efektif.
- b. Benturan penafsiran atas tujuan program antar aktor, baik administrator, petugas lapangan, maupun kelompok sasaran.
- c. Benturan kepentingan antar aktor baik administrator, petugas lapangan, maupun kelompok sasaran.
- d. Kurangnya kapasitas dan kapabilitas pelaksana (SDM yang dibutuhkan tidak tepat/sesuai)
- e. Kurangnya kapasitas dan kapabilitas organisasional dari institusi-institusi pelaksana
- f. Lemahnya manajemen implementasi
- g. Kurangnya risorsis (anggaran, alat, waktu), dll.

Dari uraian mengenai faktor-faktor yang dapat menjadi kendala dalam proses implementasi, dapat disimpulkan bahwa keberhasilan implementasi akan sangat bergantung pada ⁴¹:

1. Logika kebijakan itu sendiri
2. Kemampuan Pelaksana
3. Keterdiaan Sumberdaya yang dibutuhkan
4. Manajemen implentasi yang baik
5. Lingkungan dimana kebijakan tersebut dilaksanakan.

Banyaknya kegagalan dalam implementasi kebijakan telah memunculkan kajian baru dalam studi kebijakan yaitu studi implementasi kebijakan, berikut pendekatan-pendekatan dan teori-teori yang dihasilkannya. Sedang untuk menilai keberhasilan atau kinerja sebuah kebijakan maka dilakukan evaluasi kebijakan⁴².

I.5.2.1 Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam keperluan analisis kebijakan telah dikembangkan beberapa model dengan tujuan untuk mempermudah analisa menjadi lebih profesional. Terkait dengan penelitian penulis bahwa isu atau masalah yang akan diteliti termasuk

⁴¹ *Ibid*

⁴² *Ibid.*

kedalam kebijakan *top down*. Pemerintah tingkat pusat telah menetapkan pedoman dan peraturan tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Besrstandar SNI di dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009, kemudian pelaksanaannya disampaikan melalui pemberian kewenangan kepada pemerintah tingkat daerah dengan menyebutkan secara tegas tujuan dan kelompok sasaran yang ingin dicapai. Kemudian, adapun beberapa pendekatan atau model *top down* dari beberapa ahli adalah sebagai berikut:

I.5.2.1.1 Model George C. Edward III

Menurut George C. Edwards III⁴³ sebagaimana dalam Anggara (2018: 248-254) menyatakan bahwa terdapat empat faktor dalam implementasi kebijakan publik adalah sebagai berikut:

- a. *Communication* atau komunikasi, perlu dilakukan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan untuk engkomunikasikannya kepada kelompok sasaran. ada tiga hal yang perlu mendapatkan perhatian yaitu:
 1. Transmisi. Sebuah kebijakan yang akan diimplementasikan harus disalurkan kepada pejabat sebagai pelaksana.
 2. Kejelasan (*Clarity*). Dalam politik, ini merupakan hal yang mutlak, jadi bisa dilakukan sebagaimana yang telah diputuskan
 3. Konsistensi. Untuk mencapai implementasi yang efektif dan komunikasi yang jelas dan konsisten. Juga harus ada proses transfer yang tepat untuk menghindari kebingungan dan pengabaian para pelaksana.
 4. *Resources* (sumber daya) bertujuan untuk mendukung implementasi kebijakan agar dapat berjalan efektif. bagi implementor seperti telah memiliki jumlah staf yang memadai.
 5. *Dispotitions/attitudes* yaitu Sekelompok pelaksana yang mendukung penuh kebijakan atau program yang dijalankannya. Ketika sebuah kebijakan membutuhkan perilaku dari seorang pelaksana yang memiliki keinginan dan komitmen yang kuat untuk mencapai tujuan kebijakan yang diinginkan

⁴³ Anggara, Sahya. *Op.cit.* hlm. 248.

6. *Bureaucratic structure* (struktur birokrasi) merupakan ciri berupa ukuran utama alur kerja dan mekanisme kerja yang dibentuk untuk mengelola proses implementasi kebijakan. menekankan pada Standard Operating Procedure (SOP), yang mengatur alur kerja antara eksekutif, terutama jika lebih dari satu lembaga terlibat dalam pelaksanaan program⁴⁴.

Keempat variabel di atas dalam model implementasi kebijakan Edward saling berkaitan untuk mencapai tujuan dan sasaran suatu program atau kebijakan. dimana semua faktor ini bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan, salah satu variabel tidak dapat dikecualikan atau dikecualikan. Jika hal tersebut terjadi, makam kebijakan yang diterapkan tidak dapat diimplementasikan dengan benar

I.5.2.1.2 Model Mazmanian & Sabatier

Menurut Mazmanian dan Sabatier⁴⁵ sebagaimana dalam Anggara (2018: 257) dalam bukunya *Implementation and Public Policy* bahwa makna dari Implementasi kebijakan adalah memahami apa yang terjadi setelah suatu program disetujui atau diformalkan, yaitu JAM. Peristiwa dan tindakan yang terjadi setelah penetapan kebijakan publik, termasuk upaya pengelolaan dan dampak/hasil aktual terhadap perusahaan. Ada tiga fungsi, yaitu: mencirikan masalah, menyelenggarakan pengelolaan program, yang tercermin dalam berbagai ketentuan dalam pelaksanaan kebijakan, dan faktor-faktor yang melampaui persyaratan Undang-undang.

Model yang ditawarkan oleh Mazmanian dan Sabatier⁴⁶ bersifat lebih kompleks karena model ini mudah terjangkau oleh semua faktor dimana secara rasional dapat berpengaruh terhadap proses pelaksanaan implementasi dan hasilnya. Secara teoritik, model ini juga mudah diikuti dan memudahkan peneliti memahami alur berpikir tentang bagaimana seharusnya merancang tahapan proses pelaksanaan implementasi dan faktor apa saja yang dapat mempengaruhi implementasi dan apa yang perlu diwaspadai agar implementasi dapat berjalan dengan baik atau berhasil mencapai tujuan.

⁴⁴ Anggara, Sahya. *Op.cit.* hlm. 256.

⁴⁵ Anggara, Sahya. *Op.cit.* hlm. 257.

⁴⁶ Anggara, Sahya. *Op.cit.* hlm. 258.

Menurut Mazmanian dan Sabatier⁴⁷ adapun faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan tujuan formal pada proses pelaksanaan implementasi secara menyeluruh adalah sebagai berikut:

- 1) Tingkat kesulitan masalah yang dikerjakan (*tractability of problems*), dimana terdapat beberapa masalah sosial yang sulit diatasi karena adanya pemahaman yang berhubungan dengan perubahan perilaku guna untuk menyelesaikan masalah publik, meliputi:
 - a. Ketersediaan teknologi dan teori teknis;
 - b. Keragaman perilaku kelompok sasaran;
 - c. Sifat populasi;
 - d. Derajat perubahan perilaku yang diharapkan.
- 2) Kemampuan kebijakan dalam sistemasi proses implementasi (*ability of statute to structure implementation*). Kebijakan kemampuan untuk membangun seluruh proses implementasi dengan memiliki lembaga pelaksana dan menyediakan sumber daya orientasi kebijakan dari instansi serta pengaturan peluang partisipasi aktor non pemerintah, meliputi:
 - a. Kejelasan Tujuan
 - b. Teori kausal yang sesuai;
 - c. Sumber daya keuangan yang memadai;
 - d. Penerapan Integrasi Organisasi.
 - e. Diskresi Pelaksana;
 - f. Rekrutmen dari pejabat pelaksana
 - g. Akses formal/resmi.
- 3) Faktor lingkungan yang mempengaruhi implementasi (*nonstatutory variables affecting implementations*). Dimana terdapat aspek yang menunjukkan kondisi di sekitar dan mengelilingi kebijakan atau program yang dapat mempengaruhi keluaran kebijakan, meliputi
 - a. Kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi;
 - b. Liputan media tentang isu-isu politik
 - c. Dukungan publik;

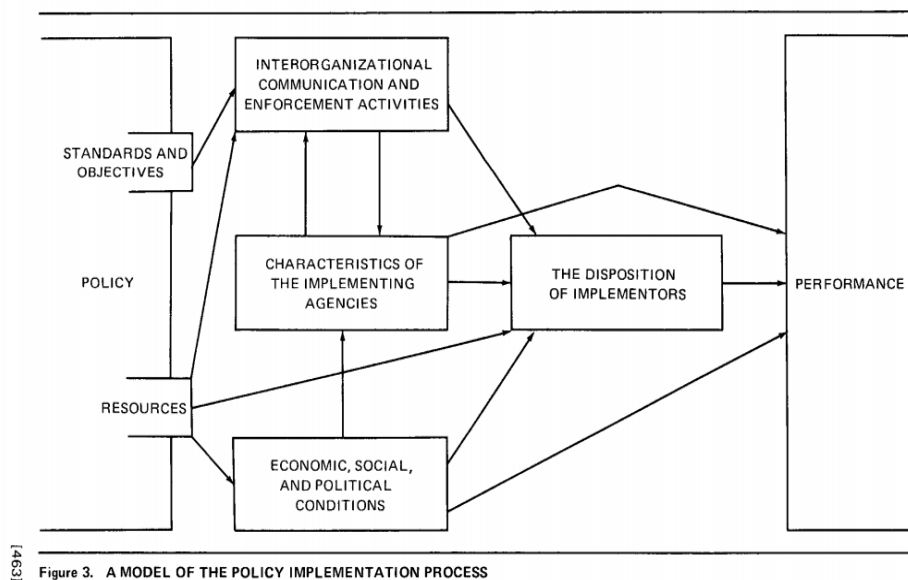
⁴⁷ Anggara, Sahya. *Op.cit.* hlm. 259.

- d. Sikap dan sumber daya kelompok sasaran utama;
 - e. Dukungan otorisasi;
 - f. Komitmen pejabat pelaksana.
- 4) Tahap-tahap dalam proses implementasi, meliputi:
- a. Output kebijakan badan pelaksana;
 - b. Kesiadaan kelompok sasaran mematuhi output kebijakan
 - c. Dampak nyata output kebijakan
 - d. Dampak output kebijakan seperti yang dipersepsikan

I.5.2.1.3 Model Van Metter dan Van Horn

Model implementasi kebijakan Van metter dan Van Horn⁴⁸ ini merupakan model pendekatan *Top down* yang dikenal dengan istilah *a model of the policy implementacy process* (model proses implementasi kebijakan). Teori ini didasarkan pada argumen bahwa perbedaan dalam proses implementasi dipengaruhi oleh jenis kebijakan yang diterapkan.

Adapun model yang menjelaskan keenam faktor yang dimaksud dapat dilihat melalui **Gambar I.1** di bawah ini:



Sumber: Van Metter dan Carl Van Horn⁴⁹

⁴⁸Meter, Van dan Van Horn. 1975. *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. Journal Administration and Society. Vol. 6 No. 4 hlm. 462.

⁴⁹ *Ibid.* hlm. 463.

Dari gambar yang telah dikemukakan diatas, dapat dilihat bahwa enam aspek yang membentuk hubungan antara kebijakan (*policy*) dan kinerja (*performance*) implementasi kebijakan publik⁵⁰ dengan penjelasan sebagai berikut;

- 1) Standar dan Tujuan Kebijakan merupakan salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik untuk menentukan dan mengidentifikasi kinerja kebijakan publik. Dimana menilai dan mengukur kinerja suatu kebijakan publik dapat dilihat dari standar dan tujuan kebijakan untuk dapat direalisasikan secara menyeluruh dan memastikan implementasi kebijakan dapat tercapai dengan baik. Tingkat kesulitan dalam mengidentifikasi dan mengukur kinerja disebabkan oleh sifat tujuan yang kompleks dan luasnya cakupan tujuan, hal ini dapat menimbulkan konsekuensi dari ambiguitas dan kontradiksi dalam pernyataan standar dan tujuan kebijakan⁵¹.

Adanya ambiguitas dan kontradiksi dalam standar dan tujuan kebijakan berguna untuk memastikan tanggapan atau respon dari pihak yang terlibat dalam sistem penyampaian tujuan kebijakan pada tahap implementasi kebijakan di tingkat daerah⁵². Dalam arti bahwa standar untuk mengukur pencapaian implementasi dan semakin jelas sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan, maka semakin berhasil untuk mencapai tujuan sesuai dengan keputusan kebijakan yang telah ditetapkan.

- 2) Sumber Kebijakan merupakan salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik untuk menyediakan sumber daya dan memfasilitasi administrasi. Dimana sumber daya yang dimaksud mencakup sumber finansial dan berbagai insentif yang dapat mendorong atau memfasilitasi implementasi kebijakan⁵³. Dalam arti bahwa salah satu penyebab keberhasilan suatu

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Meter, Van dan Van Horn. *Loc.cit.*

⁵² Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 464

⁵³ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 465

kebijakan dapat berasal dari sumber finansial yang cukup memadai dalam memfasilitasi dan menunjang keefektifan implementasi kebijakan publik berguna untuk mengurangi beban pemerintahan di tingkat daerah.

- 3) Komunikasi Antar Organisasi dan Kegiatan Penegakan Hukum merupakan salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik untuk memahami standar dan tujuan kebijakan oleh pihak yang terlibat serta bertanggung jawab atas pencapaian mereka. Pentingnya untuk memperhatikan kejelasan standar dan tujuan kebijakan, keakuratan komunikasi antar pelaksana dan konsistensi atau keseragaman berbagai sumber informasi. Dimana semakin jelas informasi yang dinyatakan serta akurasi dan konsistensi komunikasi, maka semakin jelas pelaksana untuk mengetahui apa yang diharapkan dari standar dan tujuan kebijakan⁵⁴. Dalam arti bahwa komunikasi dalam dan antar organisasi merupakan proses yang kompleks dan sulit dalam mentransmisikan informasi ke level bawah serta mendistorsi secara sengaja maupun tidak sengaja.

Komunikasi dapat memberikan interpretasi standar dan tujuan kebijakan yang berbeda jika sumber informasi yang disampaikan tidak konsisten, sehingga pelaksana menjadi lebih sulit melaksanakan implementasi sesuai dengan keputusan kebijakan. Meski kepatuhan dari pelaksana tidak dapat diperintahkan, atasan memiliki kapasitas substansial untuk mempengaruhi perilaku pelaksana⁵⁵. Dalam arti bahwa salah satu penyebab keberhasilan suatu kebijakan seringkali membutuhkan komunikasi yang dapat mendorong mekanisme dan prosedur dimana otoritas yang lebih tinggi dapat meningkatkan kemungkinan bahwa pelaksana akan bertindak dengan konsisten sesuai dengan standar dan tujuan kebijakan.

Dalam konteks hubungan antar organisasi terdapat dua jenis kegiatan tindak lanjut atau disebut dengan penegakan hukum⁵⁶.

⁵⁴ Meter, Van dan Van Horn. *Loc.cit.*

⁵⁵ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 466.

⁵⁶ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 467.

Pertama, nasihat dan bantuan teknis seperti: membantu pelaksana dalam menafsirkan peraturan dan pedoman, menyusun tanggapan terhadap inisiatif kebijakan serta memperoleh sumber daya fisik dan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan suatu kebijakan. *Kedua*, atasan mengandalkan berbagai macam sanksi positif dan negatif sebagai alat pengatur untuk berpikir tentang hubungan antar organisasi dan peran penegakan karena pemantauan serta pengawasan secara efektif hampir tidak mungkin dilakukan.

Adapun cara lain untuk mencapai pengaruh dengan mengajak pemerintah tingkat daerah untuk ikut berpartisipasi dan kerja sama dalam suatu program memberikan pelayanan. Melalui penawaran sejumlah dana program untuk administrasi tingkat daerah, dan layanan dukungan kepada pihak yang ikut berpartisipasi. Kemudian, mewajibkan pemerintah tingkat daerah menyusun administrasi program yang rumit lalu pemerintah tingkat pusat akan memberikan alokasi dana jika persyaratan yang telah ditetapkan sudah terpenuhi melalui pelaporan secara menyeluruh dan sistem akuntansi⁵⁷.

Namun, terkadang pemerintah tingkat daerah mengalami perpindahan tujuan dengan memenuhi persyaratan hanya untuk mendapatkan dana dan menghindari sanksi serta mengabaikan tujuan dasar program. Maka diperlukan adanya pengawasan yang lebih tinggi dengan adanya kunjungan di lapangan; evaluasi program; meninjau kembali administrasi, manajemen dan audit; umpan balik terkait mekanisme yang sedang berjalan; menarik dan mengembalikan dana kepada bendahara pemerintah tingkat pusat sebagai bentuk pencegahan untuk perilaku yang salah dan menyimpang⁵⁸. Dalam arti bahwa keberhasilan implementasi kebijakan publik seringkali menuntut prosedur dan mekanisme yang memungkinkan pemerintah tingkat pusat agar dapat mengontrol implementasi berjalan sesuai dengan standar dan tujuan.

⁵⁷ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 469.

⁵⁸ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 470.

- 4) Karakteristik Badan Pelaksana merupakan salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik untuk mengidentifikasi karakter lembaga administrasi seperti: karakteristik, struktur birokrasi, norma dan pola hubungan dalam badan pelaksana secara potensial dan aktual⁵⁹. Pada hubungan antar badan pelaksana dengan pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan dapat dilihat dari beberapa karakteristik yang mempengaruhi kapasitas organisasi untuk menerapkan kebijakan adalah sebagai berikut;
- a) Kompetensi dan jumlah staf badan pelaksana;
 - b) Tingkat kendali hirarkhi keputusan oleh badan pelaksana;
 - c) Sumber daya politik badan pelaksana (dukungan politik dari legislatif dan eksekutif)
 - d) Vitalitas organisasi;
 - e) Tingkat keterbukaan komunikasi di dalam organisasi (jaringan komunikasi horizontal dan vertikal, dan tingkat kebebasan yang relatif tinggi dalam komunikasi di luar organisasi);
 - f) Hubungan formal dan informal badan pelaksana dengan pembuat kebijakan dan badan penegakan hukum.
- 5) Kondisi Ekonomi, Sosial dan Politik Pelaksana merupakan salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik untuk mengidentifikasi pengaruh aspek lingkungan pada keluaran kebijakan baik *output* dan *impact* pada kebijakan. Dimana aspek ekonomi, sosial dan politik memiliki pengaruh yang besar terhadap kinerja badan pelaksana yang mempengaruhi pemerintah tingkat daerah atau badan pelaksana dalam proses implementasi kebijakan⁶⁰ adalah sebagai berikut:
- a) Apakah sumber daya ekonomi tersedia dan cukup memadai bagi badan pelaksana untuk mendukung keberhasilan implementasi?
 - b) Bagaimana kondisi ekonomi dan sosial yang berlaku dapat mempengaruhi implementasi kebijakan?

⁵⁹ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 471.

⁶⁰ Meter, Van dan Van Horn. *Loc.cit.*

- c) Apakah sifat opini atau tanggapan publik terhadap masalah kebijakan?
 - d) Apakah pihak yang terlibat mendukung atau menentang implementasi kebijakan?
 - e) Apa karakter partisipan dari badan pelaksana terdapat oposisi atau dukungan untuk kebijakan tersebut?
 - f) Bagaimana kelompok kepentingan privat dapat dimobilisasi untuk mendukung atau menentang kebijakan tersebut?
- 6) Disposisi Pelaksana merupakan salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik untuk memfilterisasi aspek sebelumnya melalui persepsi badan pelaksana dimana kebijakan tersebut disampaikan. Terdapat tiga elemen respon pelaksana yang dapat mempengaruhi kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan kebijakan⁶¹, meliputi :
- a. Kognisi atau pemahaman tentang kebijakan. Secara umum pemahaman badan pelaksana akan standar dan tujuan kebijakan menjadi penting, meski terkadang terdapat beberapa pelaksana yang tidak menyadari sepenuhnya jika tidak mematuhi kebijakan.
 - b. Arah tanggapan dari pihak yang terlibat baik penerimaan, netralitas maupun penolakan. Terkadang pelaksanaan mengalami kegagalan karena arah disposisi badan pelaksana terhadap standar dan tujuan kebijakan mengalami penolakan sehingga terjadi ketidakseimbangan. Sebaliknya penerimaan terhadap standar dan tujuan kebijakan membuat badan pelaksana bertanggung jawab dalam menjalankan dan meningkatkan potensi pelaksanaan kebijakan. Dalam arti bahwa badan pelaksana akan merasa sulit untuk melaksanakan tindakan secara efektif apabila tidak memiliki keyakinan mendasar.
 - c. Intensitas tanggapan. Intensitas disposisi badan pelaksana dapat mempengaruhi kinerja kebijakan apabila memiliki preferensi negatif memiliki arti untuk menentang tujuan kebijakan secara

⁶¹ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 472.

langsung dan terbuka. Hal ini perlu dipertanyakan tentang apa yang menyebabkan pelaksana menolak untuk ikut berpartisipasi dalam kebijakan.

Dalam arti bahwa disposisi atau tanggapan para pelaksana termasuk di dalamnya pengetahuan dan pemahaman akan isi dan tujuan kebijakan, sikap mereka atas kebijakan tersebut, serta intensitas sikap melihat peran pengawas dan penegakan hukum untuk menjelaskan variasi dalam efektivitas implementasi kebijakan⁶².

I.5.2.1.4 Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn

Menurut Hogwood dan Gunn, untuk mendapatkan implementasi yang sempurna (*perfect implementation*) diperlukan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi⁶³, syarat-syarat tersebut sebagai berikut:

- a. Keadaan eksternal yang dihadapi lembaga atau instansi tersebut tidak menimbulkan kerancuan atau hambatan besar.
- b. Waktu dan sumber daya yang cukup tersedia untuk menjalankan program;
- c. Diperlukan kombinasi sumber daya yang tersedia.
- d. Pedoman yang diterapkan didasarkan pada sebab-akibat yang valid.
- e. Rasio kualitas bersifat langsung dan hanya ada beberapa mata rantai dalam rantai tersebut.
- f. Harus ada sedikit saling ketergantungan.
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan tentang tujuan.
- h. Tujuan diuraikan dan diatur dalam urutan yang benar.
- i. komunikasi yang sempurna
- j. Pihak berwenang dapat meminta dan menegakkan kepatuhan penuh.

Jika semua syarat di atas dapat dilaksanakan maka implementasi kebijakan dapat dikatakan sempurna. Namun, dalam praktiknya jarang atau bahkan hampir tidak ada kebijakan yang diimplementasikan berjalan dengan sempurna. Pada pelaksanaannya selalu ditemui hambatan dilapangan dari berbagai faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut.

⁶² Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 473.

⁶³ *Ibid.*

I.5.2.1.5 Model Merille S. Gridle

Model implementasi kebijakan Merille S. Gridle dikenal sebagai implementasi sebagai proses politik dan administrasi yang merepresentasikan keberhasilan implementasi kebijakan. Hal ini dapat diukur dengan proses pencapaian hasil akhir (*result*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan⁶⁴ Keberhasilan suatu implementasi dapat dilihat dari dua hal yakni;

Pada proses kebijakan yang merupakan pedoman bagi implemetor mengacu pada langkah-langkah kebijakan. Pencapaian tujuan politik yang mempengaruhi masyarakat, luasnya perubahan yang terjadi, dan penerimaan kelompok sasaran, baik secara individu maupun kelompok. Selain itu, keberhasilan implementasi kebijakan publik sangat tergantung pada derajat implementasi kebijakan, yang terdiri dari isi kebijakan dan konteks implementasinya.

Kedua, politik mempengaruhi jenis pelayanan, jenis pelayanan. Ini menunjukkan efek positif yang dihasilkan. Lingkup kegiatan, perubahan visi, yaitu jumlah perubahan yang ingin atau ingin dicapai melalui implementasi. Hal ini membutuhkan benchmark yang jelas, dan keempat, lokasi pengambilan keputusan, yaitu lokasi pengambilan keputusan kebijakan. Pelaksana program kelima dilaksanakan, yaitu pedoman atau pelaksanaan program yang perlu didukung oleh pelaksana yang berpengalaman, dan sumber daya berkomitmen keenam, yaitu didukung untuk memfasilitasi pelaksanaan pedoman Sumber daya yang Anda butuhkan.

⁶⁴ Grindle, Merilee S. (Ed). 1980. *Politics and Apolicy Implementation in the Third World*, New Jersey: Princetown University Press.

Kertekaitan hubungan antar aspek kinerja implementasi publik

Hubungan antar aspek kinerja implementasi kebijakan publik meliputi penyampaian pelayanan publik yang dipengaruhi oleh standar dan tujuan dikomunikasikan kepada badan pelaksana dan sejauh mana dapat memfasilitasi pengawasan serta penegakan hukum, dimana standar dan tujuan kebijakan menyebabkan dampak secara tidak langsung pada disposisi badan pelaksana melalui kegiatan komunikasi antar badan pelaksana⁶⁵. Hal ini, menimbulkan tanggapan dari pelaksana terhadap kebijakan yang didasarkan pada persepsi dan interpretasi pelaksana tentang standar dan tujuan kebijakan.

Komunikasi yang baik tidak selalu menyebabkan kontribusi positif pada disposisi badan pelaksana, namun variasi dukungan oleh pelaksana dapat menjelaskan terkait pengertian dan interpretasi pelaksana terhadap standar dan tujuan kebijakan serta cara mengkomunikasikan. Kegiatan tindak lanjut dan penegakan hukum dapat mengubah disposisi pelaksana dan menafsirkan tanggapan partisipan baik menerima atau menolak keefektifan implementasi. Sebagai contoh, adanya peraturan dan kepatuhan tanpa mempengaruhi disposisi pelaksana dapat mencegah badan pelaksana menyalahgunakan dan dengan cara yang tidak sesuai dengan standar dan tujuan kebijakan⁶⁶.

Hubungan antar aspek kinerja membutuhkan jenis dan tingkat sumber daya yang disediakan oleh keputusan kebijakan yang dapat mempengaruhi komunikasi dan kegiatan penegakan hukum berupa bantuan teknis serta penyediaan layanan yang cukup memadai untuk mendukung proses pelaksanaan kebijakan. Sebagaimana disposisi badan pelaksana secara langsung dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya, apabila kebijakan tidak menerima sumber daya yang memadai maka hanya sedikit manfaat yang akan terrealisasikan dengan partisipasi aktif⁶⁷.

Hubungan antar sumberdaya dengan lingkungan ekonomi, sosial dan politik dari tanggapan badan pelaksana menunjukkan ketersediaan sumber daya finansial dapat menciptakan permintaan oleh publik dan kelompok kepentingan

⁶⁵ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 474.

⁶⁶ Meter, Van dan Van Horn. *Loc.cit.*

⁶⁷ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 475.

untuk ikut berpartisipasi dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Sedangkan sumber daya yang terbatas menyebabkan publik dan kelompok kepentingan memilih untuk menentang kebijakan dengan alasan manfaat partisipasi hanya sedikit atau tidak menyeluruh dibandingkan biaya potensial yang telah disediakan⁶⁸.

Lingkungan sosial, ekonomi dan politik dari tanggapan badan pelaksana akan mempengaruhi karakter, disposisi dan kinerja badan pelaksana untuk mendukung struktur birokrasi berkembang dengan baik, vitalitas, dan sesuai keahlian yang terdapat di lembaga administratif serta tingkat dukungan politik yang dimintai oleh suatu lembaga. Kondisi lingkungan akan mempengaruhi disposisi pelaksana apabila terdapat masalah yang harus diperbaiki terkait mobilisasi dukungan publik dan kelompok kepentingan terhadap pelaksanaan program dengan menerima standar dan tujuan kebijakan⁶⁹.

Kondisi lingkungan dapat menyebabkan badan pelaksana berpartisipasi aktif tanpa mengubah preferensi pelaksana tentang kebijakan untuk meminimalkan permusuhan publik atau ideologis yang cenderung responsif terhadap keinginan publik dan mempengaruhi perilaku publik meski tidak sesuai dengan preferensi pelaksana. Dimana kondisi lingkungan dapat mempengaruhi disposisi badan pelaksana terkait sifat komunikasi, tingkat kontrol hierarkis, dan gaya kepemimpinan yang dapat memfasilitasi atau menghambat implementasi dapat berjalan secara efektif tergantung pada orientasi badan pelaksana⁷⁰.

Hubungan antara komunikasi antar organisasi dengan kegiatan tindak lanjut atau penegakan hukum dan karakteristik badan pelaksana dapat memberikan tambahan vitalitas dan keahlian bagi pelaksana untuk meningkatkan kapasitas mereka dalam melaksanakan program. Hal ini menjadi sumber dukungan politik yang memfasilitasi implementasi, dimana sifat penegakan hukum dan kegiatan tindak lanjut termasuk kedalam pemberian bantuan teknis yang dapat dipengaruhi oleh karakteristik badan pelaksana. Namun, terkadang terdapat mekanisme penegakan hukum yang tidak dapat digunakan ketika implementasi lebih membutuhkan kerjasama antar organisasi, dan jenis kekuasaan

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 476.

⁷⁰ *Ibid.*

yang dipengaruhi oleh hubungan antara pembuat kebijakan dengan badan pelaksana⁷¹.

Keterkaitan badan pelaksana yang memiliki staf dan gaya kepemimpinan kompeten akan membutuhkan jenis bantuan yang berbeda daripada pelaksana yang memiliki staf dan gaya kepemimpinan buruk. Seperti, badan pelaksana dengan sumber daya politik yang terbatas kan lebih rentan terhadap kekuasaan koersif (paksaan) daripada badan pelaksana yang mendapat dukungan dari publik dan pejabat publik⁷².

Model implementasi kebijakan publik oleh van meter dan van horn membantu dalam deskripsi proses implementasi kebijakan yang berfungsi sebagai panduan dalam penelitian. Melalui enam aspek yang telah disebutkan sebelumnya digunakan untuk memudahkan penafsiran terkait tiga permasalahan utama dalam implementasi kebijakan⁷³, yaitu:

Pertama, proses komunikasi. Implementasi dapat berjalan secara efektif apabila badan pelaksana untuk mengetahui apa yang seharusnya dilakukan. Dimana proses komunikasi yang terjadi mungkin akan menghasilkan arahan yang kontradiktif, ambiguitas, ketidak konsistenan instruksi dan ketidaksesuaian persyaratan. Meski terkadang muncul permasalahan karena badan pelaksana gagal atau sulit memahami sepenuhnya standar dan tujuan kebijakan dengan jelas, akurat, konsisten, dan tepat waktu.. Permasalahan ini dapat teratasi melalui empat aspek kinerja, meliputi: standar dan tujuan kebijakan; komunikasi antar organisasi dan kegiatan penegakan hukum; karakteristik badan pelaksana; serta disposisi pelaksana⁷⁴.

Kedua, masalah kapabilitas. Keberhasilan implementasi dapat dilihat dari kapasitas badan pelaksana untuk mengetahui apa yang seharusnya dilakukan. Terkadang lemahnya kemampuan dalam menerapkan kebijakan disebabkan oleh kuantitas dan kualitas staf yang kurang terlatih; informasi dan sumber finansial tidak mencukupi; serta kendala waktu yang mungkin terbatas. Adapun ketidakmampuan badan pelaksana untuk mematuhi instruksi dihadapkan oleh

⁷¹ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 477.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 478-479.

⁷⁴ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 480.

tuntutan yang tidak dapat terpenuhi dan menyebabkan badan pelaksana menangani permasalahan tersebut sendiri meski tidak sejalan dengan standar dan tujuan kebijakan. Permasalahan ini dapat teratasi melalui empat aspek kinerja, meliputi: sumber daya kebijakan (karakter dan kuantitasnya); komunikasi antar organisasi dan kegiatan penegakan hukum (penyediaan dukungan politik, nasihat dan bantuan teknis); karakteristik lembaga pelaksana (kompetensi staf, kepemimpinan, vitalitas, ikatan formal dan informal dengan pembuat kebijakan); serta lingkungan ekonomi, sosial, dan politik (opini publik, kelompok kepentingan yang terorganisir, kondisi ekonomi yurisdiksi)⁷⁵.

Ketiga, konflik dispositional. Kegagalan implementasi dapat dilihat dari penolakan badan pelaksana untuk mengetahui apa yang seharusnya dilakukan. Dimana konflik atau penolakan terjadi karena menyinggung nilai-nilai badan pelaksana atau loyalitas, melanggar kepentingan badan pelaksana, mengubah tatanan dan fungsi badan pelaksana; serta terdapat prosedur yang ingin dipertahankan oleh badan pelaksana. Selain disposisi pelaksana, permasalahan ini dapat teratasi melalui empat aspek kinerja, meliputi: sumber daya kebijakan; komunikasi antar organisasi dan kegiatan penegakan hukum; karakteristik badan pelaksana; serta lingkungan ekonomi, sosial, dan politik dari badan pelaksana (yurisdiksi)⁷⁶.

Berdasarkan model-model implementasi yang telah dijelaskan sebelumnya, peneliti menggunakan model implementasi Van Meter dan Van Horn dalam menganalisa permasalahan yang ada dalam pelaksanaan Implementasi Kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Besrstandar SNI di Kota Sungai Penuh.

Adapun alasan peneliti memilih Model Van Metter dan Van Horn sebagai acuan dalam analisis Implementasi kebijakan yang peneliti teliti ialah penelitian ini merupakan kebijakan yang terpusat dalam karakteristiknya penelitian ini secara teorik mengandung hukum dimana semua kalangan pemerintah maupun masyarakat harus mematuhihinya dan dianggap sebagai model yang paling lengkap dan faktor-faktor dalam model ini sesuai dengan apa yang akan dikaji oleh peneliti melalui analisis enam aspek yang mempengaruhi kinerja implementasi

⁷⁵ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 481-482.

⁷⁶ Meter, Van dan Van Horn. *Op.cit.* hlm. 483.

kebijakan publik, antara lain: standar dan tujuan kebijakan; sumber kebijakan; komunikasi antar organisasi dan kegiatan penegakan hukum; karakteristik badan pelaksana; kondisi ekonomi, sosial, dan politik pelaksana; serta disposisi pelaksana.

I.6 Definisi Konsep

Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka konseptual yang telah dipaparkan, maka untuk mempermudah pemahaman konsep pada penelitian ini, peneliti menyusun pengertian atau yang disebut sebagai definisi konsep. Definisi konsep ini diambil dari hasil penarikan kesimpulan dari masing-masing kerangka konseptual yang telah dipaparkan sebelumnya. Konsep-konsep tersebut adalah sebagai berikut :

1) Kebijakan publik

Adalah hasil keputusan yang berkaitan dengan masalah sosial yang mendesak; dapat berupa ketentuan hukum; Pedoman tindakan pemerintah dirumuskan atas dasar masalah sosial atau dalam bentuk program yang dirancang dan dilaksanakan oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat.

2) Implementasi kebijakan publik

Adalah tindakan atau serangkaian tindakan yang diambil untuk melaksanakan dan mencapai tujuan dari kebijakan negara yang disepakati dan disepakati. Rangkaian ini melibatkan pengembangan sejumlah aturan tambahan seperti persiapan sumber daya, yaitu Implementasi adalah proses tindakan yang diambil oleh aktor yang berbeda untuk akhirnya mencapai hasil yang konsisten dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

3) Standar/ukuran dan tujuan kebijakan

Merupakan kunci dari analisis implementasi kebijakan dengan indikator kinerja ini menjadi tolak ukur tingkat pencapaian ukuran dasar dan tujuan kebijakan. Dalam penelitian ini, Standar/ukuran dan tujuan kebijakan bertujuan sebagai acuan terealisasi atau tidaknya implementasi kebijakan.

4) Sumber-sumber kebijakan;

Sumber daya kebijakan ini merupakan fasilitas yang menunjang keberhasilan implementasi kebijakan yang terdiri dari sumber daya manusia dan sumber daya finansial.

5) Karakteristik badan/instansi pelaksana

Merupakan ketersediaan pelaksana terhadap peraturan yang ada dan kemampuan pelaksana dalam proses Implementasi Kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Besrstandar SNI di Kota Sungai Penuh, hal ini bertujuan untuk mencermati hubungan antar badan pelaksana yang terdiri struktur birokrasi sebagai karakteristik, norma, dan pola hubungan yang berulang dalam lembaga eksekutif.

6) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana

Merupakan pemahaman pelaksana melalui komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan tentang apa menjadi standar dan tujuan dengan konsisten dan seragam (*consistency and uniformity*) dari berbagai sumber informasi.

7) Lingkungan ekonomi, sosial, politik

Dalam konteks implementasi kebijakan merupakan karakteristik masyarakat yang ada di Kota Sungai Penuh yang akan mempengaruhi proses Implementasi Kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Besrstandar SNI di Kota Sungai Penuh.

8) Disposisi Implementor atau Sikap Para Pelaksana

Disposisi Implementor dalam penitian ini digunakan untuk melihat bagaimana tanggapan para pelaksana termasuk dalam pengetahuan dan pemahaman mengenai isi dan tujuan kebijakan, serta intensitas sikap pengawasan dan penegah hukumn dalam Implementasi Kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Besrstandar SNI di Kota Sungai Penuh

I.7 Metode Penelitian

Metode dapat diartikan sebagai suatu keseluruhan proses berpikir; mulai dari perumusan masalah, penjabaran dalam kerangka teoritis, pengumpulan data hingga penjelasan dan penarikan kesimpulan dari peristiwa yang diteliti. Metode adalah kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan cara kerja yang sistematis yang bertujuan untuk memahami suatu topik atau objek penelitian, sebagai upaya untuk

menemukan jawaban yang berdasarkan ilmiah, termasuk keabsahannya⁷⁷. Sedangkan metode penelitian atau metode ilmiah adalah proses atau tahapan untuk memperoleh pengetahuan ilmiah. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa metode penelitian adalah cara yang sistematis untuk memperoleh pengetahuan.

Pada penelitian ini, metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif, yang didasarkan atas pemahaman terhadap permasalahan sosial yang ada di sekitar. Menurut Bogdan dan Taylor (1975) pengertian metode kualitatif yaitu *“qualitative methodologies refer to research procedures which produce descriptive data: peoples own written or spoken words and observable behavior”*⁷⁸. Untuk itu, metode kualitatif dipilih karena dapat digunakan untuk melakukan penelitian tentang kehidupan masyarakat serta aktivitas sosial, yang sesuai dengan topik penelitian ini yaitu mengenai implementasi suatu kebijakan di masyarakat. Dengan metode kualitatif tersebut, peneliti dapat mengungkap dan memahami apa yang terjadi di balik sebuah fenomena sosial dan menghasilkan uraian yang mendalam dari sudut pandang yang komprehensif dan holistik. Berikut adalah penjelasan lebih detail mengenai metode yang peneliti gunakan:

1.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif-kualitatif. Penelitian deskriptif digunakan untuk melukiskan suatu keadaan objektif atau peristiwa tertentu berdasarkan fakta-fakta yang tampak, kemudian diiringi dengan upaya pengambilan kesimpulan umum berdasar fakta-fakta historis tersebut⁷⁹. Selain itu, Penelitian deskriptif kualitatif bertujuan untuk mendeskripsikan dan mendeskripsikan fenomena sosial yang ada, menempatkan kata-kata di atas sifat, kualitas, dan relativitas aktivitas bersama⁸⁰. Di samping itu Penelitian deskriptif kualitatif juga tidak memberikan perlakuan, manipulasi atau pengubahan terhadap variabel-variabel yang bersangkutan, melainkan lebih menitikberatkan pada penggambaran kondisi seperti itu. Dengan penelitian deskriptif kualitatif inilah peneliti memberikan gambaran lebih detail mengenai

⁷⁷ Ruslan, Rosdy. 2003. *Metode Penelitian Publik*. Surabaya: PT Raja Grafindo Persada. hlm. 24.

⁷⁸ Bogdan dan Taylor. 1975. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Karya.

⁷⁹ Nawawi, Hadari dan Martini, Mimi. 1994. *Penelitian Terapan*. Yogyakarta: Universitas Gajahmada.

⁸⁰ Sukmadinata, Nana Syaodih. 2011. *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam penggunaan helm berstandar SNI di Kota Sungai Penuh.

I.7.2 Teknik Penelitian

Teknik penelitian mengenai Implementasi Kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Berstandar SNI di Kota Sungai Penuh adalah menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif yang bertujuan untuk meneliti suatu fenomena sosial pada masa sekarang. Tipe penelitian deskriptif dipilih karena menyajikan suatu gambaran peristiwa, situasi, setting sosial maupun suatu hubungan secara terperinci, holistik dan apa adanya.

Tujuan dari penelitian deskriptif kualitatif ini adalah untuk mendeskripsikan dan menggambarkan secara sistematis serta faktual mengenai fakta-fakta di lapangan serta hubungan antar fenomena yang menjadi rumusan masalah penelitian.

I.7.3 Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah letak dimana peneliti melakukan penelitian untuk menjawab permasalahan yang diteliti. dalam penelitian ini adalah Kota Sungai Penuh, Kabupaten Kerinci, Provinsi Jambi. Penentuan lokasi ini didasarkan secara *purposive*, yang sesuai dengan tujuan penelitian yaitu menemukan dan menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian. Penentuan lokasi tersebut didasarkan dengan berbagai pertimbangan seperti:

1. Pemilihan Kota Sungai Penuh sebagai lokasi studi didasarkan atas pertimbangan pengamatan peneliti sebagai seorang warga yang sudah lama tinggal di sana. Kota Sungai Penuh merupakan wilayah hasil pemekaran dengan Kabupaten Kerinci dengan jumlah penduduk 90.910 jiwa pada tahun 2019 yang terdiri dari 8 Kecamatan dengan 65 Desa dan 4 Kelurahan sejak Tahun 2012, yang saat ini masih dalam tahap proses pemindahan.
2. Selain itu, Sebagai ibu kota Sungai Penuh, Kota Sungai Penuh menjadi pusatnya Pengumpulan distribusi hasil pertanian, pusat pemerintahan,

serta Pusat Perdagangan, dan juga sosial ekonomi masyarakat. Hal tersebut menjadikan kota sungai penuh menjadi kota terpadat kedua di Propinsi Jambi setelah Kota Jambi.

3. Dari pengamatan peneliti selama ini menunjukkan bahwa lalu lintas di Kota Sungai Penuh masih sangat semrawut dari berbagai sisi, hal tersebut mengakibatkan angka kecelakaan yang semakin tinggi di Kota Sungai Penuh seperti yang telah dipaparkan sebelumnya menjadi salah satu konsekuensi yang harus dihadapi warga. Sepeda motor merupakan salah satu penyumbang kasus kecelakaan lalu lintas tertinggi di Kota Sungai Penuh. Meskipun begitu, kesadaran warga untuk memakai alat pelindung diri seperti helm berstandar SNI bagi pengendara motor sangat rendah. Maka dari itu peneliti tertarik melakukan studi di Kota Sungai Penuh untuk melihat dan mengevaluasi implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 yang berkaitan dengan penggunaan helm berstandar SNI.

I.7.4 Teknik Penentuan Informan

Dalam penelitian kualitatif, proses penentuan informan merupakan salah satu tahap yang sangat penting, sebab penelitian kualitatif membutuhkan informasi yang valid dan kredibel dari pihak informan yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Berstandar SNI di Kota Sungai Penuh. Menurut Milies & Huberman menyatakan sampel dalam penelitian kualitatif cenderung⁸¹:

1. Menggunakan orang yang jumlahnya lebih kecil
2. Bersifat *purposive*: karena proses sosial memiliki suatu logika dan perpaduan, sehingga suatu penarikan sampel secara acak pada peristiwa-peristiwa atau perlakuan-perlakuan, biasanya mengurangi jumlah hal-hal kecil yang tidak akan dapat ditafsirkan

⁸¹ Miles, B. M., & Huberman, M. 1992. *Analisis Data Kualitatif Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. Jakarta: UIP

3. Dapat berubah pilihan awal seorang informan dapat berubah kepada informan-informan baru sebagai perbandingan atau untuk menemukan hubungan di dalamnya.
4. Merupakan suatu usaha menemukan keseragaman dan sifat umum dunia sosial yang dilakukan terus-menerus dan berulang-ulang dengan langkah-langkah: mempertentangkan, membandingkan, menyusun katalog, dan mengklasifikasi suatu objek penelitian
5. Penarikan sampel (pada kasus berganda) terkait dengan menggeneralisasi dalam hubungannya dengan kelompok-kelompok orang yang lebih luas, peristiwa-peristiwa, latar-latar atau proses yang berhubungan dengan masalah penelitian.

Berdasarkan pernyataan diatas penentuan sampel penelitian kualitatif tidak dapat disamakan dengan penelitian kuantitatif. Sampel atau informan yang ada dalam penelitian kualitatif merupakan semua orang, dokumen, dan peristiwa yang ditetapkan untuk diteliti atau diwawancarai sebagai sumber informasi yang dianggap ada hubungannya dengan masalah yang dibahas dalam penelitian.

Selain itu, Penelitian ini akan menggunakan Teknik *snowball*, yang bertujuan untuk menentukan informan secara acak demi mendapatkan jawaban bervariasi terkait peran masyarakat terhadap pelaksanaan implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2009 di Kota Sungai Penuh, Kerinci.

Unsur Pemerintah:

- 1) Bapak Suharto, S.H selaku Kasat Lantas Polres Kota Sungai Penuh (sebagai penanggung jawab dan pimpinan pelaksana dalam implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Berstandar SNI di Kota Sungai Penuh)
- 2) Bapak Debi Rusadi, S.E., M.M. selaku Baur Tilang Polres Kota Sungai Penuh (sebagai pengawasan dan penanggung jawab dilapangan dalam implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Berstandar SNI di Kota Sungai Penuh)

- 3) Bapak Salfatri, S.E. selaku Kasubag Sumda Polres Kota Sungai Penuh (sebagai pembinaan personel guna meningkatkan kemampuan personel dalam implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Berstandar SNI di Kota Sungai Penuh)
- 4) Bapak Dani Warman, S.Sos. selaku Kabid Manajemen Lalu Lintas dan Angkutan Dinas Perhubungan Kota Sungai Penuh (sebagai penanggung jawab pelaksanaan tugas bidang lalu lintas dalam implementasi kebijakan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 Tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Penggunaan Helm Berstandar SNI di Kota Sungai Penuh)

Unsur Masyarakat sebagai pengendara motor

- 1) Deva Salvia (Pelajar SMA)
- 2) Nover (Mahasiswa)
- 3) Hamdisa (Ibu Rumah Tangga)
- 4) Saidah (Ibu Rumah Tangga)
- 5) Dandi (Wiraswasta)
- 6) Randa (Wiraswasta)
- 7) Yeni (Wiraswasta)
- 8) Anggun (Pelajar SMA)
- 9) Najwa (Pelajar SMA)
- 10) Hasnawati (Ibu Rumah Tangga)
- 11) Reri (Mahasiswa)
- 12) Nabila (Mahasiswa)
- 13) Ghafar (Pedagang)

I.7.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan observasi, wawancara mendalam, dokumentasi dan studi kepustakaan. Berikut adalah penjelasan lengkapnya:

1. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang diperoleh melalui pengamatan peneliti di lapangan. Peneliti melakukan observasi

dengan mengamati objek/subjek penelitian yang sedang melakukan suatu kegiatan/mengalami suatu kejadian. Dalam penelitian ini peneliti turun ke lapangan dan melakukan pencatatan berdasarkan informasi yang didapatkan melalui pengamatan terhadap aktivitas informan. Penelitian ini menggunakan observasi non partisipatif atau peneliti tidak terlibat langsung dengan kegiatan ataupun aktivitas subjek penelitian. Observasi dilakukan saat wawancara dengan subjek penelitian dengan melihat serta mengamati perilaku yang tampak. Observasi dalam penelitian ini digunakan untuk mengetahui gambaran serta kondisi di lapangan terkait masyarakat yang tidak menggunakan helm berstandar SNI sebagai alat keselamatan berkendara.

2. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data dengan melakukan dialog langsung dengan sumber data/informan. Dalam penelitian ini peneliti melakukan wawancara mendalam dengan cara bertemu langsung dengan informan. Sebelum melakukan wawancara mendalam, peneliti terlebih dahulu menyiapkan pertanyaan-pertanyaan yang akan ditanyakan. Wawancara dilakukan dengan cara tak berstruktur, dengan tujuan agar informan mendapatkan kebebasan dan kesempatan untuk mengeluarkan pikiran, pandangan dan perasaan secara natural.

3. Dokumentasi

Selain observasi dan wawancara, peneliti juga mengumpulkan data melalui dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penggunaan helm berstandar SNI di Kota Sungai Penuh. Dokumen-dokumen tersebut berupa materi visual dan tulisan seperti foto, video, file, data statistik, serta catatan-catatan lainnya baik resmi maupun tidak resmi yang berkaitan dengan fokus penelitian.

I.7.6 Teknik Analisis Data

Pada penelitian ini peneliti menganalisis data-data yang telah diperoleh dari para informan melalui wawancara mendalam dan data observasi yang didapatkan oleh peneliti. Untuk mendapatkan data yang kredibel dan tersusun dengan baik, peneliti mengorganisasikan dan

mengurutkan data ke dalam beberapa alur aktivitas yaitu⁸²:

1. Pengumpulan Data

Tahap awal teknik analisis data pada penelitian ini adalah dengan melakukan pengumpulan data dari lokasi penelitian. Teknik pengumpulan data yang digunakan peneliti adalah observasi, wawancara mendalam, dokumentasi serta data yang didapat melalui studi kepustakaan.

2. Reduksi Data

Data yang ditemukan di lapangan dapat berjumlah besar, rumit dan kompleks sehingga data harus diteliti dan dicatat secara rinci. Untuk itu peneliti melakukan reduksi data yang dilakukan dengan cara merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, mencari tema serta polanya. Selanjutnya, data yang telah direduksi dapat memberikan gambaran yang jelas dan mempermudah peneliti dalam melakukan penelitian.

3. Penyajian Data

Setelah selesai melakukan reduksi data, langkah selanjutnya adalah penyajian data yang dibawakan melalui tabel, bagan, uraian, piktogram dan sebagainya. Penyajian data dalam penelitian ini dibawakan dalam bentuk teks naratif yang sifatnya deskriptif, serta ditambah dengan beberapa gambar dan tabel yang sesuai dengan topik penelitian untuk mempermudah penjelasan. Lewat penyajian data ini kemudian data akan terorganisasi, tersusun dalam suatu pola hubungan sehingga lebih mudah dipahami.

4. Penarikan Kesimpulan

Langkah terakhir dalam teknik analisis data ini adalah penarikan kesimpulan. Setelah melakukan tiga tahapan di atas, peneliti membuat kesimpulan berdasarkan hasil penelitian yang ada.

⁸² Sugiyono. 2013. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Cetakan Kedelapan. Bandung: Alfabeta

I.7.7 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data

Uji keabsahan data dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik Triangulasi. Teknik triangulasi adalah teknik dimana peneliti melakukan pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dan waktu⁸³. Dengan kata lain, teknik triangulasi memungkinkan peneliti untuk membandingkan dan mengecek derajat keabsahan suatu informasi yang didapat dengan memanfaatkan sesuatu di luar data. Dalam pengujian keabsahan data, terdapat tiga teknik Triangulasi yaitu triangulasi sumber, triangulasi teknik dan triangulasi waktu. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan dua teknik triangulasi yaitu triangulasi sumber dan teknik.

Triangulasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Triangulasi sumber, yaitu teknik yang dilakkan dengan cara membandingkan antara data yang diperoleh dari hasil wawancara satu informan penelitian dengan informan lain.
- b. Triangulasi teknik, yaitu membandingkan data yang diperoleh baik melalui observasi, wawancara mendalam dan dokumentasi. Peneliti menggunakan teknik pengumpulan data yang berbeda-beda dengan tujuan mendapatkan perbandingan antara satu data dengan data lainnya secara serempak.
- c. Triaggulasi waktu adalah triangulasi yang sering mempengaruhi data. Data yang dikumpulkan dengan teknik wawancara dipagi, siang, maupun malam hari akan memberikan data yang lebih valid sehingga lebih kredibel.

Dalam penelitian ini teknik trigulasi yang digunakan adalah trigulasi sumber dan teknik. Trigulasi sumber berarti untuk mendapatkan data yang bersumber dari informan yang berbeda dengan teknik yang sama dengan kata lain teknik trigulasi sumber dilakukan dengan cara membandingkan data yang diperoleh dari hasil wawancara antar infor-man penelitian yang lain. Sedangkan trigulasi teknik berarti peneliti menggunakan pengumpulan data yang berbeda-beda untuk mendapatkan dari sumber data yang sama. Peneliti sendiri menggunakan observasi, wawancara mendalam dan dokumentasi untuk sumber

⁸³ *Ibid.*

data sama secara serempak.