



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN HELM
SNI (STANDAR NASIONAL INDONESIA) SECARA WAJIB
BAGI PENGENDARA MOTOR**

SKRIPSI

**FEBI AMANDA
0806378642**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM SARJANA EKSTENSI
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**DEPOK
JUNI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS FORMULASI KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN HELM
SNI (STANDAR NASIONAL INDONESIA) SECARA WAJIB
BAGI PENGENDARA MOTOR**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi

**FEBI AMANDA
0806378642**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM SARJANA EKSTENSI
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**DEPOK
JUNI 2012**

PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Febi Amanda

NPM : 0806378642

Tanda Tangan :



Tanggal :

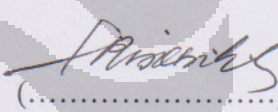
HALAMAN PENGESAHAN

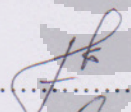
Skripsi ini diajukan oleh :

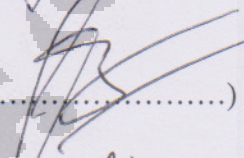
Nama : Febi Amanda
NPM : 0806378642
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Judul Skripsi : Analisis Formulasi Kebijakan Pemberlakuan Helm
SNI (Standar Nasional Indonesia) Secara Wajib
Bagi Pengendara Motor

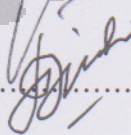
Telah berhasil dipertahankan di hadapan sidang Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dra. Sri Susilih, M.Si (.....) 

Penguji Ahli : Dra. Afiati Indri Wardani, M.Si (.....) 

Ketua Sidang : Drs. Kusnar Budi, M.Bus (.....) 

Sekretaris Sidang : Dra. Siti Djuhro, M.Si (.....) 

Ditetapkan di : Depok

Tanggal :

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, karena atas rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Skripsi yang berjudul “Analisis Formulasi Kebijakan Pemberlakuan Helm SNI (Standar Nasional Indonesia) Secara Wajib Bagi Pengendara Motor” ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi dari Departemen Ilmu Administrasi FISIP-UI

Dalam penyusunan skripsi ini telah banyak pihak yang turut membantu sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik. Untuk itu penulis menyampaikan terimakasih dan penghargaan kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc selaku Dekan FISIP UI;
2. Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc., selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI;
3. Drs. Asrori, MA, FLMI selaku Ketua Program Sarjana Ekstensi Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia;
4. Dra. Afiati Indri Wardani, M.Si, selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang telah banyak membantu dalam memberikan arahan dan bimbingan dalam akademik serta penyusunan skripsi ini dan sekaligus sebagai Penguji Ahli sidang skripsi;
5. Drs. Mohammad Riduansyah, M.Si, selaku Pembimbing Akademik yang telah membantu dalam bimbingan kegiatan akademik penulis;
6. Drs. Kusnar Budi, M.Bus selaku Ketua Sidang skripsi yang telah memberikan masukan bagi penulis;
7. Dra. Sri Susilih, M.Si, selaku Pembimbing Skripsi yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan skripsi ini;
8. Dra. Siti Djuhro, M.Si selaku Sekretaris Sidang skripsi yang telah memberikan masukan bagi penulis;
9. Pihak Kementerian Perindustrian dan Badan Standardisasi Nasional yang telah banyak membantu dalam usaha memperoleh data yang diperlukan;

10. Seluruh staf pengajar Departemen Ilmu Administrasi terutama Program Studi Ilmu Administrasi Negara yang telah mendidik dan memberikan ilmu kepada penulis selama masa perkuliahan;
11. Karyawan Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI yang telah memberikan pelayanan selama masa studi penulis;
12. Orang tua dan kakak-kakak yang telah memberikan dukungan materil dan moril;
13. Sahabat seperjuangan dalam Kelas Ekstensi Negara 2008 Penyetaraan 36; Faqih, Maxcenta, Yodit, Pak De, Pinki dan Elyana. Terima kasih atas dukungan kalian. Dan juga kepada sahabat dan teman terdekat lainnya yang juga ikut memberikan dukungan moril.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran agar penulis dapat melakukan perbaikan terhadap skripsi yang disusun ini. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat. Amin.

Depok, Juni 2012

Febi Amanda

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
SKRIPSI UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Febi Amanda
NPM : 0806378642
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**“Analisis Formulasi Kebijakan Pemberlakuan Helm SNI
(Standar Nasional Indonesia) Secara Wajib Bagi Pengendara Motor”**

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : Juni 2012

Yang Menyatakan



(Febi Amanda)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Perumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan Penelitian.....	10
1.4 Manfaat Penelitian.....	10
1.5 Sistematika Penulisan.....	11
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Penelitian Terdahulu.....	12
2.1 Kerangka Teori.....	12
2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik.....	15
2.2.2 Proses dan Tahap Kebijakan Publik.....	18
2.2.3 Perumusan Kebijakan Publik.....	20
2.2.4 Model Perumusan Kebijakan Publik.....	21
a. Model Sistem.....	21
b. Model Rasional Komprehensif.....	23
c. Model Inkremental.....	23
d. Model Mixed-Scanning.....	24
e. Model Elit.....	25
f. Model Kelompok.....	26
g. Model Demokrasi.....	26
2.2.5 Tahapan Dalam Perumusan Kebijakan.....	27
2.2.6 Aktor-aktor Dalam Perumusan Kebijakan.....	28
BAB 3 METODE PENELITIAN	
3.1 Pendekatan Penelitian.....	29
3.2 Jenis Penelitian.....	29
3.3 Teknik Pengumpulan Data.....	29
3.4 Teknis Analisis Data.....	29
3.5 Narasumber.....	29
3.6 Penentuan Lokasi Penelitian.....	29
3.7 Proses Penelitian.....	29
3.8 Batasan Penelitian.....	29

BAB 4 GAMBARAN UMUM

4.1 Sejarah Perkembangan Standar.....	37
4.1.1 Pengertian Standar.....	37
4.1.2 Standar Nasional Indonesia.....	39
4.2 Standar Nasional Indonesia (SNI) Helm.....	41
4.2.1 Latar belakang pemberlakuan SNI Helm.....	46
4.2.2 Dasar hukum kebijakan pemberlakuan SNI Helm.....	47

BAB 5 ANALISIS PERUMUSAN KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN WAJIB SNI HELM BAGI PENGENDARA KENDARAAN BERMOTOR RODA DUA

5.1 Analisa Proses Perumusan Kebijakan Wajib SNI Helm.....	51
5.1.1 Tahap Perumusan Masalah.....	51
5.1.2 Tahap Agenda Kebijakan	54
5.2 Kebijakan Wajib SNI Helm yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perindustrian Nomor : 40/M-IND/PER/6/2008.....	66
5.2.1 Proses Pembahasan Kebijakan.....	66
5.2.2 Penetapan Kebijakan.....	83

BAB 6 KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan.....	91
6.2 Saran.....	91

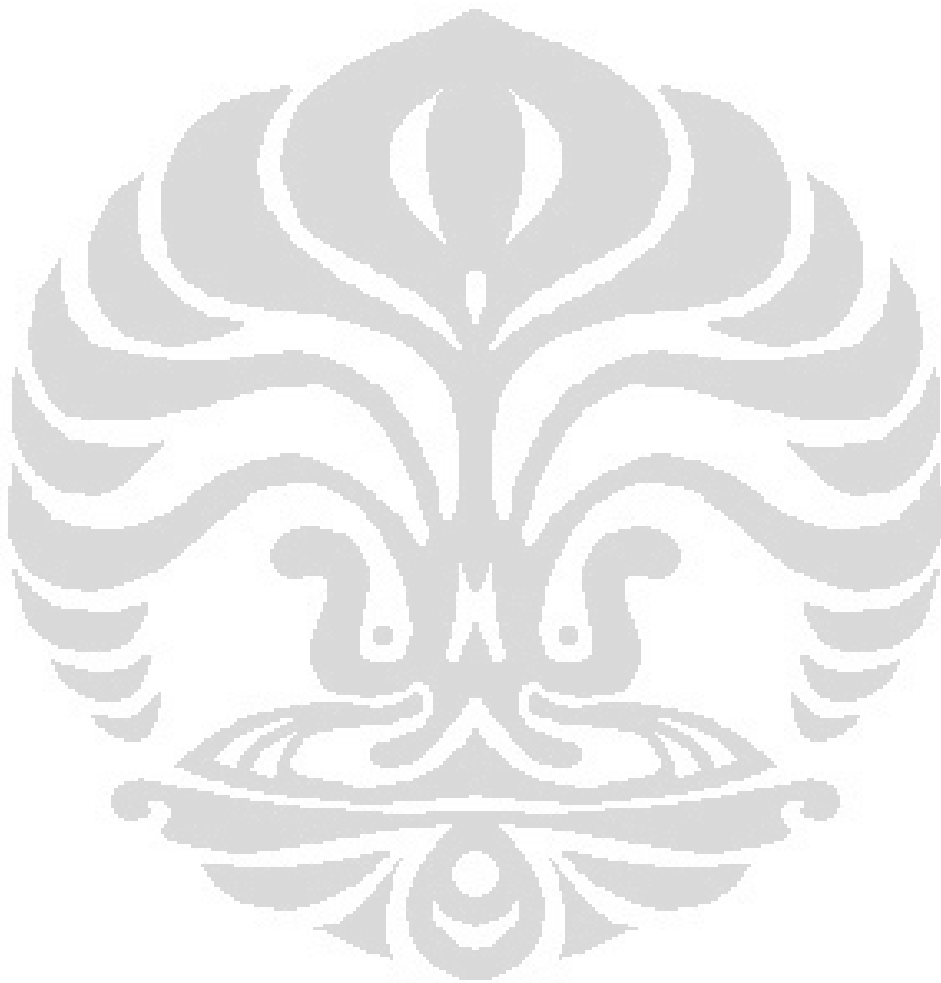
DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran Pedoman Wawancara	95
------------------------------------	----



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan transportasi sekarang membawa dampak kehidupan yang lebih baik. Tenaga manusia berpindah menjadi tenaga mesin sehingga mempermudah masyarakat untuk melakukan aktifitas walaupun tempat tersebut jauh. Namun kemacetan yang semakin banyak di jalan karena jumlah kendaraan pribadi tidak sebanding dengan peningkatan kapasitas jalan. Kemacetan dan kondisi jalan raya yang sudah tidak memberikan kenyamanan ini membuat masyarakat memilih alat transportasi yang memberikan keefektifan dan keefisienan dalam melakukan aktivitasnya. Salah satu alat transportasi yang cukup terjangkau di kalangan masyarakat Indonesia terutama oleh penduduk Jakarta adalah sepeda motor. Jumlah sepeda motor di Jakarta sudah hampir menyamai jumlah penduduknya. Berdasarkan data kepolisian (www.kompas.com:2010) hingga tahun 2010, jumlah motor di Jakarta sudah mencapai 8 Juta unit. Semakin bertambahnya jumlah sepeda motor ini juga mengakibatkan masalah baru dalam sistem transportasi Indonesia. Selain menambah masalah kemacetan, sepeda motor juga mengakibatkan sering terjadi banyak kecelakaan lalu lintas. Kecelakaan lalu lintas tersebut diakibatkan oleh berbagai faktor kelalaian dalam berkendara.

Tingginya angka kematian di jalan raya di Indonesia selama ini baik yang disebabkan oleh adanya kecelakaan tabrakan supir yang kurang mematuhi peraturan lalu lintas, tidak memakai helm saat berkendara, menggunakan ponsel saat berkendara sehingga mengakibatkan kurangnya konsentrasi, maka banyak pihak ataupun instansi instansi yang peduli terhadap keselamatan berkendara mulai turun ke masyarakat dan mensosialisasikan tentang bagaimana cara berkendara yang baik dan benar, seperti misalnya untuk kendaraan roda dua selalu menggunakan helm SNI saat berkendara, memakai jaket, spion, memeriksa kendaraan sebelum berkendara, dilarang meminum keras saat berkendara, mematuhi rambu rambu lalu lintas dan lain-lain. Melihat fenomena ini membuat pemerintah melakukan berbagai upaya untuk menertibkan dalam peraturan lalu

lintas dan mengeluarkan kebijakan terkait dengan aturan berkendara, salah satunya kebijakan Peraturan Menteri Perindustrian No. 40/M-IND/PER/6/2008.

Alasan menelaah formulasi kebijakan wajib SNI helm dalam penelitian ini bahwa dalam rumusan kebijakan dijelaskan lebih mengarah kepada peran industri helm sebagai yang wajib dalam membuat helm SNI, namun konteks dalam kebijakan tersebut menyebutkan pula wajib bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua untuk menggunakan helm yang memenuhi standar SNI. Secara garis besar isi kebijakan lebih menitikberatkan pada peran industri.

Perumusan kebijakan yang dilakukan oleh stakeholders untuk membuat kebijakan ini bermuatan hal-hal yang melatarbelakangi kebijakan serta unsur-unsur yang menyertai dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Dari konteks dan substansi isi kebijakan, peneliti menggambarkan peran stakeholders yang terlibat dalam proses kebijakan tersebut. Secara garis besar tujuan kebijakan ini adalah untuk melindungi konsumen, dalam hal ini adalah pengendara motor. Dengan tujuan melindungi konsumen terutama pengendara motor, Kementerian Perindustrian berupaya menetapkan kebijakan bagi para industri helm agar mampu dan mau menghasilkan produk helm yang sesuai standar, sehingga produk tersebut saat dijual dan digunakan oleh masyarakat dapat memberikan jaminan keamanan dan keselamatan bagi penggunanya.

Aktivitas dalam formulasi dan penetapan kebijakan adalah mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi, hingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Formulasi kebijakan sebagai bagian dalam proses kebijakan publik merupakan tahap yang paling krusial karena implementasi dan evaluasi kebijakan hanya dapat dilaksanakan apabila tahap formulasi kebijakan telah selesai, di samping itu kegagalan suatu kebijakan atau program dalam mencapai tujuan-tujuannya sebagian besar bersumber pada ketidaksempurnaan pengolaan pada tahap formulasi (Wibawa, 1994:2). Tjokroamidjojo (Islamy, 1991:24) mengatakan bahwa *policy formulation* sama dengan pembentukan kebijakan merupakan serangkaian tindakan pemilihan berbagai alternatif yang dilakukan secara terus menerus dan tidak pernah selesai, dalam hal ini didalamnya

termasuk pembuatan keputusan. Tahap-tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (*penilaian kebijakan*) dikaitkan dengan tahap pertama (*penyusunan agenda*) atau tahap di tengah dalam aktivitas yang tidak linear.

Tahap formulasi kebijakan sebagai suatu proses yang dilakukan secara pasti dengan melibatkan para stakeholders (aktor) guna menghasilkan serangkaian tindakan dalam memecahkan problem publik melalui identifikasi dan analisis alternatif, tidak terlepas dari nilai-nilai yang mempengaruhi tindakan para aktor dalam proses tersebut. Pada tataran ini, menjadi jelas bahwa para pembuat kebijakan idealnya memperhatikan semua dampak baik positif maupun negatif dari tindakan mereka, tidak saja bagi para warga unit geopolitik mereka, tetapi juga warga yang lain, dan bahkan generasi di masa yang akan datang. Oleh karena itu, proses pembuatan kebijakan yang bertanggung jawab ialah proses yang melibatkan interaksi antara kelompok-kelompok ilmuwan, pemimpin-pemimpin organisasi profesional, para administrator dan para politisi. Proses perumusan kebijakan publik perlu memperhitungkan secara seksama eksistensi orientasi dan kepentingan aktor-aktor yang terlibat sebagai *stakeholder* dari kebijakan yang akan dibuat. Pembuatan kebijakan penggunaan wajib SNI helm bagi pengendara motor sebagai objek kajian didasari atas pertimbangan bahwa kebijakan wajib SNI helm merupakan sebuah program perumusan kebijakan publik yang interaktif disusun bersama antara pemerintah dan masyarakat dalam hal yang berkaitan dengan keselamatan masyarakat terutama pengendara motor. Kebijakan ini disusun secara bersama yang melibatkan pemerintah dan pihak eksternal yang berhubungan dengan substansi yang ada dalam kebijakan tersebut.

Data dari Badan Standarisasi Nasional (BSN) menunjukkan, pada 2007, angka kecelakaan sepeda motor di Indonesia mencapai 4.933 kasus. Dua tahun berselang (2009) meningkat jadi 6.608 kasus. Sekitar 67% korban adalah usia produktif (20-39 tahun); dan 88% diantaranya mengalami cedera kepala. Data tahun 2008 (www.bsn.go.id) menunjukkan ada 130.062 kendaraan yang terlibat kecelakaan. lalu dari jumlah kendaraan yang terlibat pada tahun 2008 dari 130.062 kendaraan, 95.209 nya adalah sepeda motor. Dan jumlah sepeda motor yang

terlibat pun setiap tahun meningkat. Bahwa 1 dari 3 orang yang mengalami kecelakaan sepeda motor mengalami cedera kepala, lalu dari departemen kesehatan 25% korban kematian dalam kecelakaan sepeda motor 88% nya menderita cedera kepala. Salah satu penyebab parahnya akibat dari kecelakaan kendaraan bermotor adalah karena tidak menggunakan helm yang layak. Untuk meminimalisir dampak kecelakaan sepeda motor (terutama pada bagian kepala), mengenakan helm yang memenuhi Standar Nasional Indonesia saat berkendara merupakan hal yang wajib mendapat perhatian khusus. Pengendara sepeda motor yang tidak menggunakan helm atau hanya menggunakan helm plastik/topi proyek (tidak memiliki pelindung dalam), jika kecelakaan akan mempunyai peluang luka otak tiga kali lebih parah dibanding pengendara sepeda motor yang memakai helm yang memenuhi SNI (Standar Nasional Indonesia).

Suatu peraturan yang berlaku di dalam masyarakat ditujukan demi keamanan dan keselamatan masyarakat itu sendiri. Walaupun adakalanya tujuan tersebut tidak dapat tercapai seperti apa yang diharapkan karena adanya penyimpangan-penyimpangan di dalam pelaksanaannya. Pada dasarnya suatu peraturan akan muncul setelah adanya kejadian-kejadian yang dapat mengganggu keamanan dan keselamatan masyarakat sehingga demi tujuan tersebut adakalanya diperlukan peraturan baru yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Peraturan tersebut muncul tidak secara asal-asalan tanpa pertimbangan, melainkan melalui suatu proses yang panjang dimana peraturan tersebut pernah ada tetapi kemudian hilang, setelah itu muncul kembali. Hal itu dikarenakan penegakan aturan itu tidaklah bisa dilakukan sepenuhnya.

Sebagaimana diketahui, ketika terjadi kecelakaan atau tabrakan sangat dimungkinkan bahwa tubuh akan terpental. Hal tersebut dapat menyebabkan anggota tubuh ataupun kepala membentur benda keras. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa adanya peraturan penggunaan “helm standar” ditujukan untuk mengurangi penderita gegar otak akibat kecelakaan lalu lintas selain alasan-alasan lain yang muncul dibalik peraturan tersebut. Pada dasarnya penggunaan helm standar itu sangat bermanfaat untuk keselamatan pengendara kendaraan bermotor apabila terjadi kecelakaan. Dengan adanya peraturan mengenai penggunaan helm standar bagi pengendara motor menimbulkan respon dari masyarakat, baik itu

yang pro maupun yang kontra. Dalam hal ini, pihak yang cenderung untuk pro terhadap aturan tersebut (sebagai contoh adalah pedagang helm) lebih dikarenakan motif ekonomi. Sementara pihak yang kontra, yang mayoritas dari masyarakat umum akhirnya juga akan memakai helm standar, meskipun hal tersebut lebih karena “ketakutan” masyarakat terhadap polisi bukan karena kesadaran masyarakat sendiri.

Kepolisian RI menjelaskan, sesuai peraturan yang berlaku pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas, penggunaan helm berstandar SNI adalah wajib. Undang-undang ini diciptakan untuk mendukung polisi dalam menegakkan hukum yang berlaku. Helm berstandar SNI adalah produk yang melalui delapan tahap pengujian (www.bsn.go.id), dapat meminimalisir resiko kecelakaan fatal yang terjadi, terutama di bagian kepala pengendara motor maupun penumpang. Dengan adanya tahapan pengujian yang panjang dan teknologi yang cukup tinggi, menyebabkan harga helm itu menjadi mahal, selain alasan biaya ijin. Pemerintah harus memastikan bahwa ada dampak pertumbuhan ekonomi dari penjualan helm berstandar SNI, untuk memagari produk lokal dari serangan produk impor, selain memastikan unsur keselamatan dari pengendara sepeda motor yang menggunakan helm tersebut.

Pemerintah diharapkan dapat bersikap dan bertindak lebih tepat terutama mengenai masalah harga dari helm berstandar SNI. Ada kesan masyarakat “dipaksa” untuk membeli helm tersebut karena terikat dengan Undang-Undang. Supaya pertumbuhan ekonomi dan produk lokal bisa mendapat tempat di hati masyarakat, pemerintah seharusnya merekomendasikan untuk penurunan harga atau harga yang seimbang sebagai akibat keseimbangan antara permintaan dan penawaran. Supaya setiap lapisan masyarakat, terutama masyarakat menengah ke bawah, dapat menikmati penggunaan helm berstandar SNI dengan tidak merasa terpaksa hanya karena undang-undang, tetapi lebih dikarenakan manfaatnya.

Kemudian pemerintah mengeluarkan kebijakan Peraturan Kementerian Perindustrian Nomor 40/M-IND/PER/6/2008 tentang pemberlakuan SNI helm pengendara kendaraan bermotor roda dua secara wajib dan untuk mendukungnya pemerintah juga menetapkan undang-undang tentang kewajiban memakai helm SNI (Standar Nasional Indonesia). Disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 22

tahun 2009, Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan, Pasal 106 Ayat 8, bahwa pengendara dan/atau penumpang yang tidak memakai helm SNI (Standar Nasional Indonesia) akan dikenakan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan, atau denda Rp 250.000 (dua ratus lima puluh ribu rupiah). Pemerintah sebagai regulator memberlakukan peraturan ini sejak tanggal 1 April 2010. Mengingat pentingnya keselamatan pengendara bermotor, diharapkan dengan menggunakan helm standar dapat mengurangi jumlah angka kecelakaan berkendara, setidaknya dapat mengecilkan dampak jika terjadi kecelakaan. Helm standar diwajibkan karena menyangkut keselamatan masyarakat, standar diberlakukan wajib jika sudah menyangkur K3L yaitu keselamatan, kesehatan, keamanan dan lingkungan. Helm SNI atau helm dengan diatas SNI sangat dianjurkan. SNI merupakan syarat minimal yang harus dipenuhi, jika melebihi standar akan lebih baik.

Badan Standardisasi Nasional merupakan lembaga yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 13 Tahun 1997 yang disempurnakan dengan Keputusan Presiden No. 166 Tahun 2000 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah dan yang terakhir dengan Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001, merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen dengan tugas pokok mengembangkan dan membina kegiatan standardisasi di Indonesia. Badan ini menggantikan fungsi dari Dewan Standardisasi Nasional – DSN. Dalam melaksanakan tugasnya Badan Standardisasi Nasional berpedoman pada Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional. Dalam menyelenggarakan fungsi tersebut, BSN mempunyai kewenangan :

- ✚ penyusunan rencana nasional secara makro di bidangnya.
- ✚ Perumusan kebijakan di bidangnya untuk mendukung pembangunan secara makro
- ✚ penetapan sistem informasi di bidangnya
- ✚ wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu :
 - 1) perumusan dan pelaksanaan kebijakan tertentu di bidang standardisasi nasional;
 - 2) perumusan dan penetapan kebijakan sistem akreditasi lembaga

sertifikasi, lembaga inspeksi dan laboratorium;

3) penetapan Standar Nasional Indonesia (SNI)

4) pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidangnya

5) penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di bidangnya.

Untuk membina, mengembangkan serta mengkoordinasikan kegiatan di bidang standardisasi secara nasional menjadi tanggung jawab Badan Standardisasi Nasional. Dilihat dari wewenang yang dimiliki Badan Standardisasi Nasional tersebut maka pihak BSN merupakan salah satu pihak dari pemerintah yang ikut terlibat dalam proses pembuatan kebijakan SNI helm.

Kebijakan publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah (Mustopadidjaja, 2002). Pada sudut pandang lain (Hakim, 2003) mengemukakan bahwa studi kebijakan publik mempelajari keputusan-keputusan pemerintah dalam mengatasi suatu masalah yang menjadi perhatian publik. Beberapa permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah sebagian disebabkan oleh kegagalan birokrasi dalam memberikan pelayanan dan menyelesaikan persoalan publik. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik. Oleh karenanya, apa yang terjadi pada fase ini akan sangat menentukan berhasil atau tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Menurut Anderson (dalam Winarno 2007:93) formulasi kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah yang dikembangkan dan siapa yang ikut berpartisipasi dalam proses perumusan kebijakan tersebut.

Berdasarkan stratifikasinya kebijakan publik dapat dilihat dari tiga tingkatan yaitu kebijakan umum strategi, kebijakan manajerial dan kebijakan teknis operasional. Selain itu, dari sudut manajemen, proses kerja dari balik kebijakan publik dapat dipandang sebagai serangkaian kegiatan yang meliputi pembuatan kebijakan, pelaksanaan dan pengendalian serta evaluasi kebijakan. Menurut Dunn (1994:214) proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas dalam dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut diartikan sebagai proses pembuat kebijakan dan divisualisasikan sebagai

serangkaian tahap yang saling tergantung yaitu; penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan.

Dalam proses pembuatan kebijakan publik dilibatkan berbagai pihak-pihak baik dari pemerintah maupun dari masyarakat. Pihak-pihak ini disebut sebagai aktor dalam perumusan kebijakan publik. Menurut Anderson (1969:3-4) konsep kebijakan mempunyai beberapa implikasi, yakni:

- i. Kebijakan publik melibatkan berbagai aktor yang ada dalam sistem politik, sehingga kebijakan ini direncanakan oleh sistem politik pada pemerintahan.
- ii. Keputusan yang menjadi kebijakan publik tidak hanya dirumuskan oleh aparat pemerintah, tetapi juga berkaitan dengan pelaksanaannya
- iii. Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi dan bukan merupakan apa yang diinginkan pemerintah
- iv. Kebijakan publik dalam bentuknya bersifat positif dan negatif. Positif mencakup kebijakan yang mempengaruhi suatu masalah tertentu. Negatif berupa keputusan pejabat pemerintah tapi tidak untuk mengambil tindakan.

Kebijakan penggunaan wajib SNI helm merupakan kebijakan yang bertujuan positif dalam sifatnya. Kebijakan ini dibuat pemerintah untuk melindungi masyarakat dalam berkendara khususnya bagi pengendara sepeda motor. Terkait dengan permasalahan pada kecelakaan pengendara bermotor, pemerintah mengambil sikap dengan membuat kebijakan pemberlakuan helm SNI. Sebagai bagian dari kebijakan publik, perumusan kebijakan memiliki pengaruh langsung terhadap masyarakat, sehingga aktor-aktor yang terlibat dalam berbagai tingkat proses perumusan tersebut sangat beragam. Sekelompok individu atau kelompok yang memiliki perhatian langsung maupun tidak langsung dalam sebuah hasil keputusan kebijakan disebut komunitas atau *stakeholders* kebijakan. Komunitas kebijakan umumnya terdiri dari lembaga lembaga pemerintah, penasihat kebijakan serta beragam kelompok individu, masyarakat dan LSM. Formulasi kebijakan yang berupa pengembangan dan sintesis alternatif

pemecahan masalah pada dasarnya merupakan aktivitas konseptual dan teorititis. Dalam kaitan ini, pertanyaan yang pokok berkenaan dengan pertanyaan sifat masalah dan tidak banyak pada pemilihan arah tindakan yang dapat memberi sumbangan pada pemecahan masalah. Seberapa jauh perumus kebijakan memahami masalah, mengidentifikasi dan memecahkan permasalahan yang terjadi dalam kebijakan tersebut.

Keselamatan terhadap kehidupan masyarakat menjadi hal penting yang perlu diperhatikan pemerintah. Khususnya terhadap masalah keselamatan bagi pengendara motor membuat pemerintah memberlakukan wajib helm SNI, sebagai salah satu syarat dalam mengendarai motor. Pembuatan kebijakan helm SNI ini merupakan salah satu langkah pemerintah untuk menetapkan kebijakan perlindungan keselamatan bagi pengendara motor. Sebelum memasuki tahap penerapan kebijakan, pemerintah melewati proses perumusannya terlebih dahulu. Formulasi kebijakan merupakan lanjutan terhadap tindakan permasalahan yang terjadi dalam menangani permasalahan publik. Suatu kebijakan tidak akan berjalan apabila dalam prosesnya tidak ada pengkajian dengan matang. Pada tahap perumusan kebijakan akan muncul berbagai alternatif dalam mengatasi permasalahan publik yang ada. Dengan adanya proses perumusan ini akan muncul sebuah kebijakan yang akan diputuskan oleh pemerintah sehingga keputusan tersebut dapat diberlakukan pada masyarakat.

Beberapa hal yang menarik untuk dikaji dalam penelitian ini adalah para pihak yang terlibat dalam proses merumuskan kebijakan dan latar belakang dari ditetapkannya kebijakan wajib helm SNI. Selanjutnya adalah memahami proses perumusan kebijakan wajib Helm SNI bagi pengendara bermotor yang tertuang dalam Peraturan Kementerian Perindustrian RI No.40/M-IND/PER/4/2009 yang selanjutnya menjadi pendukung Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009 tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan, Pasal 106 Ayat 8 “Setiap orang yang mengemudikan Sepeda Motor dan Penumpang Sepeda Motor wajib mengenakan helm yang memenuhi Standar Nasional Indonesia”.

1.2 Perumusan Masalah

Dasar pemberlakuan standar wajib Helm ber-SNI adalah Permen Perindustrian RI 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. Dalam proses formulasi suatu kebijakan, pemerintah sebelumnya mengidentifikasi terhadap permasalahan yang terjadi. Setelah melakukan identifikasi masalah, pemerintah akan melakukan tahapan-tahapan dalam membuat sebuah kebijakan. Berdasarkan data yang didapat dan permasalahan lalu lintas yang dihadapi masyarakat khususnya pada pengendara sepeda motor

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan yang menjadi topik penulisan yaitu “bagaimana proses formulasi kebijakan pemberlakuan wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua”?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menggambarkan latar belakang kebijakan pemberlakuan wajib SNI helm bagi penengendara kendaraan bermotor roda dua.
2. Menganalisis proses formulasi kebijakan pemberlakuan wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat secara akademis penelitian ini memberikan sumbangan dalam pengembangan ilmu kebijakan publik khususnya dalam proses formulasi kebijakan publik. Manfaat praktis hasil penelitian ini menjadi rekomendasi kebijakan agar kebijakan yang dirumuskan oleh pemerintah tersebut memiliki nilai manfaat yang dapat diambil oleh masyarakat sehingga kebijakan tersebut lebih dihargai nantinya. Secara umum hasil penelitian ini dapat memberikan gambaran tentang latar belakang dan proses terbentuknya sebuah kebijakan yang dilakukan oleh sebuah lembaga pemerintah, khususnya kebijakan penggunaan wajib helm SNI. Untuk kepentingan praktis, hasil penelitian ini dapat ditujukan untuk memberikan masukan positif terhadap lembaga pemerintah maupun *stakeholders* yang terkait dengan kebijakan penggunaan wajib helm SNI .

1.5 Sistematika Penulisan

A. BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian dan manfaat penelitian serta metode penelitian

B. BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan disajikan mengenai tinjauan pustaka dan kerangka teori yang digunakan peneliti dalam melakukan penelitian ini

C. BAB III : METODE PENELITIAN

Menjelaskan mengenai pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, informasi serta pembatasan penelitian

D. BAB IV : GAMBARAN UMUM

Menjelaskan gambaran umum mengenai Standar, Standardisasi Nasional Indonesia dan SNI Helm.

E. BAB V : ANALISIS PROSES PERUMUSAN KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN WAJIB SNI HELM BAGI PENGENDARA BERMOTOR

Kebijakan wajib SNI helm yang tertuang dalam dari Peraturan Permen Perindustrian RI No.40/M-IND/PER/4/2009 untuk mendukung Undang-undang Nomor 22 tahun 2009, Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan, Pasal 106. Menjelaskan analisis latar belakang dan proses perumusan kebijakan wajib Helm SNI

F. BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini merupakan kesimpulan dan saran yang diberikan penulis untuk disajikan dalam karya ilmiah ini.

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Penelitian Terdahulu

Dalam penulisan penelitian ini peneliti mengambil contoh tinjauan pustaka dari dua skripsi yang memiliki tema yang berkaitan dengan analisis formulasi kebijakan. Pembahasan dalam skripsi tersebut menjadi bahan acuan dan panduan penulis dalam melakukan penelitian. Skripsi pertama dari penulis Muhammad Amin Budiman yang mengambil judul Analisis Formulasi Kebijakan Pengenaan Pajak Atas Rokok dalam UU no 28 Tahun 2009. Penelitian ini membahas terkait formulasi kebijakan pajak terhadap rokok dan tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis latar belakang dan proses perumusan kebijakan pajak atas rokok yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan dan studi lapangan. Kesimpulan dari penelitian ini menjabarkan proses pembuatan Undang-undang nomor 28 tahun 2009 tentang pajak dan retribusi daerah dimulai dari inisiatif pemerintah yang dikaji secara akademik dan dirumuskan secara bersama oleh Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Sekretaris Negara serta aktor-aktor lainnya yang terlibat dalam perumusan undang-undang tersebut.

Skripsi kedua adalah dari Puspita Hestiningtyas yang berjudul Proses Perumusan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara. Tujuan dari penelitian ini menganalisis proses perumusan kebijakan peraturan tersebut. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data secara kualitatif dengan wawancara mendalam dan teknik data yang digunakan adalah kualitatif. Kesimpulan dari hasil penelitian ini menyebutkan hal-hal yang melatar belakangi proses formulasi kebijakan peraturan daerah No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara. Proses formulasi kebijakan ini telah melewati proses perumusan kebijakan kebijakan publik dengan melihat dan mengidentifikasi permasalahan yang berdampak pada masyarakat, untuk dirumuskan agar mendapatkan solusi dari pemerintah sebagai pihak yang

berwenang dan mempunyai legitimasi untuk membuat kebijakan yaitu berupa kebijakan yang dirancang dengan pendekatan berbagai lini.

Pada dasarnya kedua penelitian ini memiliki konsep yang hampir sama. Pada penelitian pertama proses formulasi kebijakan lebih dibahas pada latar belakang kebijakan tersebut dibuat, sedangkan pada penelitian kedua proses untuk formulasi kebijakan lebih dijelaskan secara mendetail sejak awal kebijakan tersebut akan dirumuskan. Proses formulasi kebijakan telah melewati berbagai tahapan dengan melihat dan mengidentifikasi permasalahan yang berdampak pada masyarakat untuk dirumuskan agar mendapatkan solusi dari Pemerintah sebagai pihak yang berwenang dan mempunyai legitimasi untuk membuat kebijakan yaitu berupa kebijakan yang bersifat komprehensif dalam rangka menjawab permasalahan-permasalahan yang ada. Tahapan ini dimulai dari identifikasi masalah yang ada, agenda seting, formulasi kebijakan, dan *policy design* untuk memastikan kebijakan telah disusun dan dirancang untuk menjawab permasalahan yang ada dengan kebijakan dan sesuai serta aktifitas peramalan dengan kriteria untuk menjamin rancangan kebijakan telah tepat.

Penulisan dalam penelitian ini memiliki karakter yang hampir sama dengan kedua skripsi diatas. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan kualitatif dan teknik pengumpulan data yang digunakan studi kepustakaan dan studi lapangan. Dengan melihat pendapat dari setiap narasumber yang terkait dalam proses perumusan kebijakan helm SNI. Tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui latar belakang dan proses perumusan kebijakan wajib SNI helm.

Tabel 2.1.1

PERBANDINGAN PENELITIAN

Peneliti	Muhammad Amin Budiman Mahasiswa Administrasi Fiskal Universitas Indonesia (2011)	Puspita Hestiningtyas Mahasiswi Administrasi Negara Universitas Indonesia (2006)	Febi Amanda Mahasiswa Administrasi Negara Universitas Indonesia
-----------------	---	---	--

Judul	Analisis Formulasi Kebijakan Pengenaan Pajak atas Rokok dalam UU No 28 Tahun 2009	Proses Perumusan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara	Proses Perumusan Kebijakan Wajib SNI Helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua
Pendekatan Penelitian	Kualitatif	Kualitatif	Kualitatif
Teknik Pengumpulan Data	Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah Studi Kepustakaan dan Studi Lapangan	Teknik pengumpulan data secara kualitatif dengan wawancara mendalam. Teknik analisis data adalah kualitatif	Teknik Pengumpulan data secara kualitatif dan wawancara mendalam
Hasil Penelitian	Proses Pembuatan UU no 28 tahun 2009 tentang pajak dan daerah dan retribusi daerah dimulai dari inisiatif pemerintah yang dikaji secara akademik dan dirumuskan secara bersama oleh Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Sekretaris Negara dan aktor-aktor lainnya yang terlibat dalam perumusan RUU PDRD tersebut. Proses yang dilalui pada pembuatan kebijakan ini melibatkan DPR-RI yang kemudian dibahas dalam	Hal-hal yang melatar belakangi proses formulasi kebijakan Peraturan Daerah No. 2 Tahun 2005 tentang Pengendalian Pencemaran Udara. Model yang digunakan menganut perumusan model demokratis yaitu adanya stakeholder forum yang melibatkan banyak pihak, tidak hanya berasal dari instansi pemerintah semata melainkan juga dari kelompok masyarakat. Proses kebijakan ini masih bersifat	Proses perumusan kebijakan wajib SNI helm ini dilakukan dengan melihat bagaimana sebuah kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga Pemerintah, disini Kementerian Perindustrian yang bertindak sebagai regulator dengan tim dari stakeholder lainnya. Kebijakan dibuat dengan latar belakang sebagai rasa tanggung jawab dalam melindungi masyarakat khususnya pengendara kendaraan bermotor roda dua. Setelah melakukan pembahasan dengan berbagai pihak terkait akhirnya kesepakatan dicapai dengan menetapkan Peraturan Menteri Perindustrian yang

	berbagai rapat di Pansus dan Tim Perumus. Secara garis besar penulis lebih membahas terkait dengan latar belakang pembuatan kebijakan tersebut.	parsial atau sepotong-potong yang berarti proses perumusan tidak terintegrasi dengan proses pembuatan peraturan pelaksanaannya, sehingga menghambat dalam implementasi peraturannya.	tertuang Permen No. 40/M-IND/PER/6/2008
--	---	--	---

2.2 Kerangka Teori

Sebagai bahan rujukan dalam penulisan penelitian ini, peneliti mengambil berbagai informasi yang berhubungan dengan penelitian. dari berbagai literatur politik dan administrasi publik. Dalam bab ini menjelaskan tentang pengertian kebijakan publik, prsoses dan tahap kebijakan publik, proses formulasi kebijakan publik, model perumusan kebijakan publik serta aktor-aktor dalam perumusan kebijakan publik.

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Beberapa tokoh mendefinisikan kebijakan publik dalam beragam pengertian. Kebijakan Publik dipelajari oleh berbagai disiplin ilmu seperti ilmu politik, ilmu administrasi, ilmu ekonomi dan sebagainya. *“Public policy is whatever governments choose to do or not to do”* (Dye in Anderson, 1978:2). *“what governments do, why they do it, and what difference it makes”*(Dye, 1992). Dalam negara yang demokratis kebijakan publik yang dibuat mencerminkan aspirasi masyarakat. Sedangkan di negara yang belum demokratis, terjadi distorsi yang menghambat penyaluran aspirasi masyarakat kepada pembuat kebijakan.

Beberapa Teori Kebijakan Publik antara lain: *Elite Theory, Institualism, Group Theory dan Political System Theory*. *Elite Theory* Adalah teori yang menganggap kebijakan publik di suatu negara atau daerah dibuat oleh ruling elite. Berdasarkan nilai dan preferensi mereka, rakyat banyak (massa) tidak mempunyai akses dalam formulasi maupun implementasi kebijakan. *Institualism* Adalah studi

kebijakan berdasarkan pendekatan formal terhadap peranan institusi pemerintahan yang terkait dalam formulasi dan implementasi suatu kebijakan. Misalnya, dewan perwakilan rakyat, eksekutif, badan peradilan dan partai-partai politik. Aspek-aspek formal dari institusi-institusi tersebut mencakup: kewenangan hukum, peraturan prosedural, fungsi-fungsi dan kegiatan-kegiatannya. *Group Theory* adalah teori yang menganggap kebijakan publik sebagai produk dari perjuangan kelompok. Kebijakan publik merupakan titik *equilibrium* dalam suatu perjuangan antar kelompok. Penekanan pada bagaimana peranan *political interests group* dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan. *Political System Theory* Adalah teori yang menganggap kebijakan publik sebagai respon sistem politik terhadap permintaan yang muncul dalam masyarakat lingkungannya. Input dari lingkungan berupa permintaan dan dukungan. Dukungan ini dapat dalam bentuk kepatuhan terhadap hukum, membayar pajak, memilih dalam pemilu, dan sebagainya. Selanjutnya, kebijakan dapat mempengaruhi masyarakat dan pada gilirannya akan mempengaruhi permintaan baru terhadap para pembuat kebijakan.

Menurut Ripley dalam Winarno (2007:99) kebijakan publik sebaiknya dilihat sebagai suatu proses dan melihat proses tersebut dalam suatu model sederhana untuk dapat memahami konstelasi antar aktor dan interaksi yang terjadi di dalamnya. Definisi ini masuk dalam klasifikasi proses manajemen karena di dalamnya terdapat proses atau tahapan tindakan sebagai suatu unsur yang utama. Menurut Allison (1971) dalam Lele (1999:17) kebijakan publik merupakan hasil kompetisi dari berbagai entitas atau departemen yang ada dalam suatu negara dengan lembaga-lembaga pemerintahan sebagai aktor utamanya yang terikat oleh konteks, peran, kepentingan, dan kapasitas organisasionalnya.. Definisi yang dikemukakan oleh Allison ini masuk dalam klasifikasi *decision making*. Menurut Eyestone (1971) dalam Winarno (2007:17) kebijakan publik dilihat sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Definisi ini cenderung bias, karena tidak secara jelas menunjukkan instrumen di dalamnya, apakah terdapat interaksi pemerintah dengan masyarakat, intervensi pemerintah, atau ada tidaknya serangkaian fase dalam kebijakan tersebut.

Menurut Anderson (1966:80) *Public policies are those policies developed by governmental bodies and official* (kebijakan negara adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat-pejabat pemerintah).

Menurut Anderson implikasi dari kebijakan negara tersebut adalah :

1. Bahwa kebijakan negara itu selalu punya tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan
2. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah
3. Bahwa kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah
4. Bahwa kebijakan negara itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah dalam melakukan sesuatu.

Meskipun terdapat berbagai definisi kebijakan negara seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Definisi ini jelas termasuk ke dalam kebijakan sebagai *democratic governance* karena menekankan tujuan demi kepentingan seluruh masyarakat.

Dengan demikian kebijakan publik sangat berkait dengan administasi negara ketika *public actor* mengkoordinasi seluruh kegiatan berkaitan dengan tugas dalam rangka memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat melalui berbagai kebijakan publik/umum untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan negara. Untuk itu diperlukan suatu administrasi yang dikenal dengan “administrasi negara.” Menurut Nigro dan Nigro (Islamy, 2001:1) administrasi negara mempunyai peranan penting dalam merumuskan kebijakan negara dan ini merupakan bagian dari proses politik. Administrasi negara dalam mencapai tujuan dengan membuat program dan melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan dalam bentuk kebijakan. Oleh karena itu kebijakan dalam pandangan Lasswell dan Kaplan yang dikutip Abidin (2004: 21) adalah sarana untuk

mencapai tujuan atau sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai, dan praktik.

2.2.2 Proses dan Tahap Kebijakan Publik

Proses Kebijakan Publik merupakan proses yang rumit dan kompleks. Untuk mengkajinya dibagi dalam tahapan-tahapan. Itu untuk mempermudah pemahaman akan proses tersebut. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai visi dan misi yang telah disepakati. Kebijakan secara umum menurut Abidin (2004:31-33) dapat dibedakan dalam tiga tingkatan:

1. **Kebijakan umum**, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan.
2. **Kebijakan pelaksanaan** adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang.
3. **Kebijakan teknis**, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Lane (1995) dalam Lele (1999:22) membagi wacana kebijakan publik ke dalam beberapa model pendekatan, yaitu (1) pendekatan demografik yang melihat adanya pengaruh lingkungan terhadap proses kebijakan, (2) model inkremental yang melihat formulasi kebijakan sebagai kombinasi variabel internal dan eksternal dengan tekanan pada perubahan gradual dari kondisi status quo, (3) model rasional, (4) *model garbage can* dan (5) *model collective choice* aksentuasinya lebih diberikan pada proses atau mekanisme perumusan kebijakan. Pendekatan dalam memahami kebijakan publik yang diungkapkan di sini, selain memaknai kebijakan publik sebagai mekanisme dan proses yang bersifat teknokratis, pendekatan tersebut juga berusaha untuk menjelaskan relasi atau kombinasi faktor internal, dalam arti pemerintah dan faktor eksternal yaitu masyarakat. Dari pendekatan tersebut dapat dilihat bagaimana pemerintah mencoba keluar dari sifat otoritatifnya dan berusaha untuk berinteraksi dengan masyarakat.

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Tahapan dalam kebijakan publik (Dunn, 1999:24-25) antara lain :

- a) Penetapan Agenda, pada tahap ini pemerintah mulai mengidentifikasi permasalahan yang terjadi dalam masyarakat dan kemudian membuat agenda terkait solusi dan pemecahan terhadap masalah-masalah tersebut.
- b) Tahap berikutnya adalah formulasi kebijakan yang menyangkut upaya menjawab pertanyaan atas masalah-masalah dan memilih alternatif yang dikembangkan untuk menjadi sebuah kebijakan serta menentukan pihak-pihak yang terkait dalam proses pembuatan kebijakan tersebut.
- c) Selanjutnya adalah tahap adopsi kebijakan publik. Proses menjadikan sebuah kebijakan dari berbagai alternatif yang ditawarkan untuk dapat ditetapkan dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsesus antar lembaga atau keputusan pengadilan.
- d) Tahap implementasi kebijakan tahap dimana alternatif yang telah ditetapkan diwujudkan dalam tindakan yang nyata. Dilaksanakan oleh unit-unit administratif dengan memobilisasi sumber daya. Tanpa implementasi suatu kebijakan akan sia-sia. Merupakan rantai yang menghubungkan formulasi kebijakan dengan hasil (*outcome*) kebijakan yang diharapkan.
- e) Tahap terakhir adalah evaluasi kebijakan. Dilakukan guna menguji kemampuan suatu kebijakan dalam mengatasi masalah. Dapat memberikan informasi tentang keberhasilan dan kegagalan sebuah kebijakan. Dari tahap ini akan ditentukan masa depan kebijakan tersebut.

Dari penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa sebuah kebijakan memiliki proses dan tahapan dalam menjadi sebuah kebijakan publik. Kebijakan-kebijakan pemerintah pada kenyataannya bersumber pada orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik yang pada akhirnya membawa

implikasi tertentu terhadap konsep kebijakan pemerintah. Berbagai hal mungkin saja dilakukan oleh pemerintah, artinya pemerintah dapat saja menempuh usaha kebijakan yang sangat liberal dalam hal campur tangan atau cuci tangan sama sekali, baik terhadap seluruh atau sebagian sektor kehidupan. Kebijakan pemerintah dalam bentuknya yang positif pada umumnya dibuat berlandaskan hukum dan kewenangan tertentu.

2.2.3 Perumusan Kebijakan Publik

Pembuatan kebijakan pemerintah adalah keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam bentuk tuntutan-tuntutan politik, pengaliran tuntutan-tuntutan tersebut ke dalam sistem politik, pengupayaan pemberian solusi-solusi, pengesahan dan implementasi, monitoring dan umpan balik. Perumusan usulan kebijakan pemerintah dimulai dari perumusan masalah secara tepat. Sering kali para pembuat kebijakan, karena kapasitasnya terbatas tidak mampu menemukan masalah-masalah dengan baik. Kesalahan di dalam melihat dan mengidentifikasi masalah akan berakibat pada perumusan masalahnya, yang tentu akan berakibat panjang pada fase-fase berikutnya.

Proses formulasi kebijakan dapat dilakukan melalui tujuh tahap sebagai berikut (Mustopadjaja, 2002):

1. Pengkajian Persoalan. Tujuannya adalah untuk menemukan dan memahami hakekat persoalan dari suatu permasalahan dan kemudian merumuskannya dalam hubungan sebab akibat
2. Penentuan Tujuan. Adalah tahapan untuk menentukan tujuan yang hendak dicapai melalui kebijakan publik yang segera diformulasikan
3. Rumusan Alternatif adalah sejumlah solusi pemecahan masalah yang mungkin diaplikasikan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan
4. Penyusunan Model. Model adalah penyederhanaan dan kenyataan persoalan yang dihadapi yang diwujudkan dalam hubungan kausal. Model dapat dibangun dalam berbagai bentuk, misalnya model skematik, model matematika, model fisik, model simbolik dan lain-lain

5. Penentuan kriteria. Analisis kebijakan memerlukan kriteria yang jelas dan konsisten untuk menilai alternatif kebijakan yang ditawarkan. Kriteria yang dapat dipergunakan antara lain ekonomi, politik, hukum, teknis, administrasi, peran serta masyarakat dan lain-lain
6. Penilaian Alternatif dilakukan dengan menggunakan kriteria dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran lebih jauh mengenai tingkat efektivitas dan kelayakan setiap alternatif dalam pencapaian tujuan
7. Perumusan Rekomendasi, disusun berdasarkan hasil penilaian alternatif kebijakan yang diperkirakan akan mencapai tujuan secara optimal dan dengan kemungkinan dampak yang sekecil-kecilnya

2.2.4 Model Perumusan Kebijakan Publik

Proses pembuatan kebijakan merupakan proses yang rumit. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan publik untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut. Suatu kebijakan adalah arah tindakan yang mempunyai tujuan yang diambil oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Pembuatan kebijakan secara khusus mencakup suatu pola tindakan yang membutuhkan cukup banyak waktu dan meliputi banyak keputusan, sedangkan pembuatan keputusan mencakup pilihan suatu alternatif dari berbagai alternatif yang ada.

2.2.4a Model Sistem

Paine dan Naumes menawarkan suatu model proses pembuatan kebijakan merujuk pada model sistem yang dikembangkan oleh David Easton. Model ini menurut Paine dan Naumes merupakan model deskriptif karena lebih berusaha menggambarkan senyatanya yang terjadi dalam pembuatan kebijakan. Menurut Paine dan Naumes, model ini disusun hanya dari sudut pandang para pembuat kebijakan. Dalam hal ini para pembuat kebijakan dilihat perannya dalam perencanaan dan pengkoordinasian untuk menemukan pemecahan masalah yang akan menghitung kesempatan dan meraih atau menggunakan dukungan internal

dan eksternal, memuaskan permintaan lingkungan, dan secara khusus memuaskan keinginan atau kepentingan para pembuat kebijakan itu sendiri.

Model ini mengasumsikan bahwa dalam pembuatan kebijakan terdiri dari interaksi yang terbuka dan dinamis antar para pembuat kebijakan dengan lingkungannya. Interaksi yang terjadi dalam bentuk keluaran dan masukan (*inputs dan outputs*). Keluaran yang dihasilkan oleh organisasi pada akhirnya akan menjadi bagian lingkungan dan seterusnya akan berinteraksi dengan organisasi. Paine dan Naumes memodifikasi pendekatan ini dengan menerapkan langsung pada proses pembuatan kebijakan. Menurut model sistem, kebijakan politik dipandang sebagai tanggapan dari suatu sistem politik terhadap tuntutan-tuntutan yang timbul dari lingkungan yang merupakan kondisi atau keadaan yang berada diluar batas-batas politik. Kekuatan-kekuatan yang timbul dari dalam lingkungan dan mempengaruhi sistem politik dipandang sebagai masukan-masukan (*inputs*) sebagai sistem politik, sedangkan hasil-hasil yang dikeluarkan oleh sistem politik yang merupakan tanggapan terhadap tuntutan-tuntutan tadi dipandang sebagai keluaran (*outputs*) dari sistem politik. Sistem politik adalah sekumpulan struktur untuk dan proses yang saling berhubungan yang berfungsi secara otoritatif untuk mengalokasikan nilai-nilai bagi suatu masyarakat. Hasil-hasil (*outputs*) dari sistem politik merupakan alokasi-alaokasi nilai secara otoritatif dari sistem dan alokasi-alokasi ini merupakan kebijakan politik. Di dalam hubungan antara keduanya, pada saatnya akan terjadi umpan balik antara output yang dihasilkan sebagai bagian dari input berikutnya.

Dengan penjelasan yang demikian, maka model ini memberikan manfaat dalam membantu mengorganisaikan penyelidikan terhadap pembentukan kebijakan. Selain itu, model ini juga menyadarkan mengenai beberapa aspek penting dari proses perumusan kebijakan, seperti misalnya bagaimana masukan-masukan lingkungan mempengaruhi substansi kebijakan publik dan sistem politik dan bagaimana kebijakan publik mempengaruhi lingkungan dan tuntutan-tuntutan berikut sebagai tindakan, kekuatan-kekuatan atau faktor-faktor apa saja dalam lingkungan yang memainkan peran penting untuk mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan pada sistem politik.

2.2.4b Model Rasional Komprehensif

Model ini merupakan model perumusan kebijakan yang paling terkenal dan juga paling luas diterima para kalangan pengkaji kebijakan publik. Pada dasarnya model ini terdiri dari beberapa elemen, yakni :

1. Pembuatan keputusan dihadapkan pada suatu masalah tertentu. Masalah ini dapat dipisahkan dengan masalah-masalah lain atau paling tidak masalah tersebut dapat dipandang bermakna bila dibandingkan dengan masalah-masalah yang lain.
2. Tujuan-tujuan, nilai-nilai atau sasaran-sasaran yang mengarahkan pembuat keputusan dijelaskan dan disusun menurut arti pentingnya.
3. Berbagai alternatif untuk mengatasi masalah perlu diselidiki.
4. Konsekuensi-konsekuensi (biaya dan keuntungan) yang timbul dari setiap pemilihan alternatif diteliti.
5. Setiap alternatif dan konsekuensi yang menyertainya dapat dibandingkan dengan alternatif-alternatif lain. Pembuat keputusan memiliki alternatif beserta konsekuensi-konsekuensinya yang memaksimalkan pencapaian tujuan, nilai- atau sasaran-sasaran yang hendak dicapai. Keseluruhan proses tersebut akan menghasilkan suatu keputusan rasional, yaitu keputusan yang efektif untuk mencapai tujuan tertentu.

2.2.4c Model Inkremental

Kritik terhadap model rasional komprehensif akhirnya melahirkan model penambahan atau inkrementalisme. Oleh karena itu berangkat dari kritik terhadap model rasional komprehensif, maka model ini berusaha menutupi kekurangan yang ada dalam model tersebut dengan jalan menghindari banyak masalah yang ditemui dalam model rasional komprehensif. Model ini lebih bersifat deskriptif dalam pengertian, model ini menggambarkan secara aktual cara-cara yang dipakai para pejabat dalam membuat keputusan. Ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam mempelajari model penambahan (inkrementalisme), yakni:

1. Pemilihan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dan analisis- analisis empirik terhadap tindakan dibutuhkan. Keduanya lebih berkaitan erat dengan dan bukan berada satu sama lain.

2. Para pembuat keputusan hanya mempertimbangkan beberapa alternatif untuk menaggulangi masalah yang dihadapi dan alternatif-alternatif ini hanya berada secara marginal dengan kebijakan yang sudah ada.
3. Untuk setiap alternatif, pembuat keputusan hanya mengevaluasi beberapa konsekuensi yang dianggap penting saja.
4. Masalah yang dihadapi oleh pembuat keputusan dibatasi kembali secara berkesinambungan. Inkrementalisme memungkinkan penyesuaian-penyesuaian sarana-tujuan dan tujuan-sarana sebanyak mungkin sehingga memungkinkan masalah dapat dikendalikan.
5. Tidak ada keputusan tunggal atau penyelesaian masalah yang dianggap "tepat" pengujian terhadap keputusan yang dianggap baik bahwa persetujuan terhadap berbagai analisis dalam rangka memecahkan persoalan tidak diikuti persetujuan bahwa keputusan yang diambil merupakan sarana yang paling cocok untuk meraih sasaran yang telah disepakati.
6. Pembuatan keputusan secara inkremental pada dasarnya merupakan remedial dan diarahkan lebih banyak kepada perbaikan terhadap ketidaksempurnaan sosial yang nyata sekarang ini daripada mempromosikan tujuan sosial di masa depan.

Menurut pandangan kaum inkrementalis, para pembuat keputusan dalam menunaikan tugasnya berada dibawah keadaan yang tidak pasti yang berhubungan dengan konsekuensi-konsekuensi dari tindakan mereka di masa depan, maka keputusan-keputusan inkremental dapat mengurangi resiko atau biaya ketidakpastian itu. Inkrementalisme juga mempunyai sifat realistis karena didasari kenyataan bahwa para pembuat keputusan kurang waktu, kecakapan dan sumber-sumber lain yang dibutuhkan untuk melakukan analisis yang menyeluruh terhadap semua penyelesaian alternatif masalah-masalah yang ada.

2.2.4d Model Mixed-Scanning

Ketiga model yang telah dipaparkan sebelumnya, yakni model sistem, model rasional komprehensif dan model inkremental pada dasarnya mempunyai keunggulan dan kelemahannya masing-masing. Oleh karena itu, dalam rangka

mencari model yang lebih komprehensif, Amitai Etzioni mencoba membuat gabungan antara keduanya dengan menyarankan penggunaan mixed-scanning. Pada dasarnya ia menyetujui model rasional, namun dalam beberapa hal ia juga mengkritiknya. Demikian juga, ia melihat pula kelemahan-kelemahan model pembuatan keputusan inkremental. Menurut Etzioni, keputusan yang dibuat para inkrementalis merefleksikan kepentingan kelompok-kelompok yang paling kuat dan terorganisir dalam masyarakat, sementara kelompok-kelompok yang lemah tidak terorganisir secara politik diabaikan. Di samping itu, dengan memfokuskan pada kebijakan-kebijakan jangka pendek dan terbatas, para inkrementalis mengabaikan pembaruan sosial yang mendasar. Keputusan-keputusan yang besar dan penting, seperti pernyataan perang dengan negara lain tidak tercakup dengan inkrementalisme. Sekalipun jumlah keputusan yang dapat diambil dengan menggunakan model rasional terbatas, tetapi keputusan-keputusan yang mendasar menurut Etzioni adalah sangat penting dan seringkali memberikan suasana bagi banyak keputusan yang bersifat inkremental.

Dalam penyelidikan campuran para pembuat keputusan dapat memanfaatkan teori-teori rasional komprehensif dan inkremental dalam situasi-situasi yang berbeda. Dalam beberapa hal, mungkin pendekatan inkrementalisme mungkin telah cukup memadai namun dalam situasi yang lain dimana masalah yang dihadapi berbeda, maka pendekatan yang lebih cermat dengan menggunakan rasional komprehensif mungkin jauh lebih memadai. Penyelidikan campuran juga memperhitungkan kemampuan-kemampuan yang berbeda dari para pembuat keputusan. Semakin besar kemampuan para pembuat keputusan memobilisasi kekuasaan untuk melaksanakan keputusan, maka semakin besar pula penyelidikan campuran dapat digunakan secara realistis oleh para pembuat keputusan. Menurut Etzioni, bila bidang cakupan penyelidikan campuran semakin besar, maka akan semakin efektif pembuatan keputusan tersebut dilakukan.

2.2.4e Model Elit

Model ini menggambarkan pembuatan kebijakan publik dalam bentuk piramida, dimana masyarakat berada pada tingkat paling bawah, elit pada ujung piramida dan aktor internal birokrasi pembuat kebijakan publik (dalam hal ini adalah pemerintah) berada ditengah-tengah antara masyarakat dan elit. Menurut

R.Dye (1970) teori elit mengatakan bahwa rakyat mempunyai perilaku apatis dan tidak memiliki informasi yang baik tentang kebijakan publik. Oleh karena itu sebenarnya para elit membentuk opini masyarakat luas mengenai persoalan-persoalan kebijakan bukan masyarakat luas membentuk opini elit.

2.2.4f Model Kelompok

Model ini pemerintah membuat kebijakan karena adanya tekanan dari berbagai kelompok. Kebijakan publik merupakan hasil perimbangan (equilibrium) dari berbagai tekanan kepada pemerintah dari berbagai kelompok kepentingan. Besar kecil tingkat pengaruh dari suatu kelompok kepentingan ditentukan oleh jumlah anggotanya, harta kekayaannya, kekuatan, dan kebaikan organisasi, kepemimpinan, hubungannya yang erat dengan para pembuat keputusan, kohesi intern para anggotanya. Model kelompok merupakan abstraksi dari proses pembuatan kebijakan yang terdapat beberapa kelompok kepentingan berusaha untuk mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan secara interaktif. Sehingga pembuatan kebijakan terlihat sebagai upaya untuk menanggapi tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan dengan cara *bargaining*, negoisasi dan kompromi. Dalam memperjuangkan kepentingan masing-masing pihak membentuk koalisi dengan kelompok-kelompok lain dan tetap mengamati politik kebijakan bahwa koalisi-koalisi besar dapat digunakan untuk menundukkan koalisi kecil.

2.2.4g Model Demokrasi

Proses pembuatan kebijakan model ini banyak diterapkan oleh negara-negara berkembang, terutama Indonesia juga banyak menggunakan model ini. Fokus model ini terletak pada mengelaborasi sebuah model yang berintikan bahwa pengambilan keputusan sebanyak mungkin harus melibatkan stakeholders yang terlibat di dalam perumusan kebijakan tersebut. Model ini biasanya dikaitkan dengan implementasi *good governanace* dalam pemerintahan yang mengamanatkan agar dapat melibatkan para stakeholders dalam membuat kebijakan.

2.2.5 Tahapan Dalam Perumusan Kebijakan

Dalam proses perumusan kebijakan ada beberapa tahap yang harus dilalui. Tahapan keputusan kebijakan bukan merupakan pemilihan dari berbagai alternatif kebijakan melainkan tindakan tentang apa yang boleh dipilih.

- Tahapan perumusan masalah. Keputusan publik pada dasarnya dibuat untuk memecahkan masalah yang ada dalam masyarakat. Pihak pembuat kebijakan harus dapat mendefinisikan terhadap permasalahan yang sedang terjadi untuk kemudian akan merumuskan masalah tersebut agar bisa mendapatkan solusi pemecahannya.
- Tahapan agenda kebijakan. Permasalahan dalam publik begitu banyak dan kompleks, namun tidak semua permasalahan tersebut masuk dalam agenda kebijakan. Hanya masalah-masalah tertentu yang masuk dalam agenda kebijakan. Masalah publik yang telah masuk dalam agenda kebijakan akan dibahas oleh para perumus kebijakan seperti kalangan legislatif, kalangan eksekutif, agen-agen pemerintah dan bahkan kalangan yudiris.
- Tahapan pemilihan alternatif kebijakan untuk memecahkan masalah. Pembahasan-pembahasan yang dilakukan melahirkan berbagai alternatif keputusan. Selanjutnya pihak perumus kebijakan akan memilih alternatif tersebut untuk memecahkan permasalahan. Para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antar berbagai aktor yang terlibat. Untuk mendapatkan hasil pilihan kebijakan maka antar aktor akan berkompromi dan bernegosiasi.
- Tahapan penetapan kebijakan. Setelah memilih berbagai alternatif yang ditawarkan dalam pemecahan permasalahan, diambil keputusan untuk menetapkan keputusan tersebut untuk dijadikan kebijakan. Penetapan kebijakan dapat berbentuk berupa undang-undang, keputusan presiden, keputusan-keputusan menteri dan lain sebagainya.

2.2.6 Aktor-aktor Dalam Perumusan Kebijakan

Aktor-aktor dalam perumusan kebijakan adalah pihak-pihak yang terkait dalam proses pembuatan dalam sebuah kebijakan. Menurut Anderson (1979) dan Lindblom (1980) dalam Winarno (2007:123) ada 2 kelompok aktor yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan yaitu :

- Para Aktor resmi yang terdiri dari agen-agen pemerintah, presiden, legislatif dan yudikatif.
- Para Aktor tidak resmi meliputi kelompok kepentingan, partai politik, organisasi masyarakat dan warga negara individu.



BAB 3

METODE PENELITIAN

Pada hakekatnya penelitian merupakan wadah untuk mencari kebenaran atau untuk memberikan kebenaran. Usaha untuk mengejar kebenaran dilakukan oleh para filosof, peneliti maupun praktisi, melalui model tertentu yang biasanya disebut sebagai paradigma. Dalam melakukan sebuah penelitian banyak macam metode yang digunakan oleh peneliti, yang sesuai dengan masalah, tujuan dan kegunaan dari penelitian itu sendiri. Sehingga penelitian itu bisa dianggap valid dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya secara ilmiah.

Metode penelitian merupakan penjelasan secara teknis mengenai metode yang digunakan dalam suatu penelitian (Nazir, 2003:2). Metode penelitian merupakan keseluruhan proses berpikir yang dimulai dari menemukan permasalahan, kemudian peneliti menjabarkan dalam suatu kerangka tertentu, serta mengumpulkan data bagi pengujian empiris untuk mendapatkan penjelasan dalam penarikan kesimpulan atas gejala sosial yang diteliti (Moleong, 2006:21).

Ada enam isi metode penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini antara lain; Pendekatan Penelitian, Jenis Penelitian, Teknik Pengumpulan Data, Narasumber dan Batasan Penelitian.

3.1 Pendekatan Penelitian

Berdasarkan pendekatan penelitian, penelitian menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam penelitian ini data yang akan digunakan oleh peneliti sebagai penunjang bagi pembahasan yang akan dilakukan bersifat kualitatif. Peneliti menggambarkan tentang proses yang terjadi dalam sebuah perumusan kebijakan publik. Data tersebut dapat berupa data primer maupun data sekunder. Data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan para informan yang terkait dengan permasalahan yang ditulis peneliti, sedangkan data sekunder diperoleh dari buku literatur atau data kepustakaan serta produk hukum yang dikeluarkan terkait SNI helm. Dengan pendekatan kualitatif dapat diungkap fenomena yang terjadi serta hal-hal yang melatarbelakanginya kebijakan tersebut. Melalui pendekatan kualitatif, peneliti berusaha menggambarkan atau menjelaskan mengenai permasalahan penelitian ini sampai dibentuknya peraturan wajib helm SNI.

3.2 Jenis Penelitian

Berdasarkan jenis penelitian, penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan penelitian yang mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat serta proses-proses yang berlangsung dalam sebuah fenomena. Penelitian ini tidak terbatas pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi meliputi deskriptif. Hal ini disebabkan karena dalam membahas permasalahan dalam penelitian ini menggunakan data-data yang didapat dengan cara memaparkan. Pada penelitian ini peneliti menggambarkan mengenai perumusan/formulasi kebijakan wajib SNI helm melalui proses dan tahapan dalam proses kebijakan.

Penelitian deskriptif bertujuan untuk mencari informasi aktual secara rinci yang menggambarkan gejala yang ada, mengidentifikasi masalah dan praktek yang berlaku, membuat evaluasi, menentukan sesuatu yang dilakukan oleh orang lain dalam menghadapi masalah yang sama dan belajar dari pengalaman mereka untuk menetapkan rencana dan keputusan di masa yang akan datang. Penelitian ini mempelajari masalah-masalah dalam proses formulasi sebuah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Dalam proses perumusan kebijakan wajib SNI helm ini peneliti melihat bagaimana kondisi dan tahapan yang dilalui dalam sebuah pembuatan kebijakan. Menurut pendapat Nazir (1998: 63) dalam Iswandi (2002) bahwa penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki

a) Penelitian berdasarkan manfaat

Penelitian ini merupakan penelitian murni. Penelitian ini dilakukan dalam kerangka akademis dan lebih lanjut ditujukan bagi pemenuhan kebutuhan peneliti. Oleh karena itu, pernyataan penelitian murni secara sekilas tidak menjawab secara konkret permasalahan yang ada di lapangan, melainkan menyediakan landasan berpikir penelitian praktis untuk memecahkan masalah.

b) Penelitian berdasarkan dimensi waktu

Penelitian ini dilakukan dalam satu waktu saja sehingga berdasarkan dimensi waktu jenis penelitian ini merupakan penelitian *cross-sectional*. Dalam melakukan penelitian peneliti bisa mewawancarai berbagai pihak terkait

dengan tema penelitian. Peneliti mendatangi lokasi pengumpulan data dan melakukan wawancara mendalam dan studi dokumen sebagai instrument pengumpulan data.

3.3 Teknik Pengumpulan Data

3.3.1 Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan merupakan suatu kegiatan yang tidak dapat dipisahkan dari suatu penelitian. Teori-teori yang mendasari masalah dan bidang yang akan diteliti dapat ditemukan dengan melakukan studi kepustakaan. Selain itu seorang peneliti dapat memperoleh informasi tentang penelitian-penelitian sejenis atau yang ada kaitannya dengan penelitiannya. dan penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya. Menurut Sutrisno Hadi dalam Sugiyono (2000:41) ada tiga pedoman untuk pemilihan daftar pustaka yaitu: relevansi, kemutakhiran dan adekuasi. Pengertian relevansi adalah keterkaitan atau kegayutan yang erat dengan masalah penelitian. Kemutakhiran adalah sumber-sumber pustaka yang terbaru untuk menghindari teori-teori atau bahasan yang sudah kadaluwarsa. (Namun untuk penelitian historis, masih diperlukan sumber bacaan yang sudah "lama"). Sumber bacaan yang telah "lama" mungkin memuat teori-teori atau konsep-konsep yang sudah tidak berlaku karena kebenarannya telah dibantah oleh teori yang lebih baru atau hasil penelitian yang lebih mutakhir. Disamping sumber itu harus mutakhir, juga harus relevan bagi masalah yang sedang digarap. Jadi, hendaklah dipilih sumber-sumber yang berkaitan langsung dengan masalah yang sedang diteliti dan inilah yang dimaksud dengan adekuasi.

Peneliti menggunakan beberapa sumber literatur dalam melakukan penelitian ini, seperti buku, literatur skripsi, tesis atau disertasi, jurnal, majalah, artikel dan website. Tujuan dari studi kepustakaan adalah untuk membantu peneliti dalam mengumpulkan data utama dan membantu dalam membentuk kerangka teori yang dapat menentukan arah dan tujuan penelitian.

3.3.2 Studi Lapangan

Studi Lapangan dilakukan dengan metode wawancara, yaitu sebuah cara yang dapat dipergunakan seseorang untuk tujuan suatu tugas tertentu, dengan berusaha mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang responden. Peneliti akan menggunakan pertanyaan terbuka dan melakukan *one by*

one interview key informant. Peneliti tidak membatasi pilihan jawaban narasumber, sehingga narasumber dalam penelitian ini dapat menjawab secara bebas dan lengkap sesuai pendapatnya. Hasil wawancara berupa data kualitatif yang dinyatakan dalam bentuk tulisan deskriptif yang akan memberikan deskripsi terhadap jawaban permasalahan dalam penelitian ini.

3.4 Teknik Analisis Data

Analisa data merupakan pengorganisasian dalam kepengurusan data dari uraian dasar hingga dapat ditemukan tema yang diinginkan, kemudian dari hasil pengelolaan data tersebut bersifat non hipotesis. Proses analisa data ini dimulai dengan seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu interview, dokumentasi dan observasi yang pernah ditulis dalam catatan lapangan. Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisa data kualitatif.

Dalam penelitian ini peneliti senantiasa terus berusaha mengumpulkan data-data yang terkait dengan penelitian baik berupa data empiris maupun hasil wawancara informan yang relevan. Analisis data terus dilakukan sejalan dengan pengumpulan data. Dalam hal ini, peneliti tidak akan memaparkan semua temuan data yang diperoleh, namun hanya data-data yang terkait dengan batasan penelitian, peneliti juga mempertimbangkan kebaruan atas data yang diperoleh.

3.5 Narasumber

Narasumber merupakan pihak yang dapat memberikan informasi terkait dengan penelitian yang dilakukan peneliti. Narasumber merupakan informan bagi peneliti, sehingga keberadaan narasumber menjadi penting untuk mendapatkan kevalidan data. Setelah menentukan narasumber, peneliti akan melakukan wawancara untuk dapat mendapatkan informasi terkait penelitian. Peneliti harus dapat mengetahui tahap-tahap yang akan dilalui sebelum melakukan wawancara

agar data yang diinginkan bisa tercapai dan sesuai dengan kebutuhan penelitian. Narasumber dalam penelitian ini antara lain :

1. Pihak dari Tim Perumusan Kebijakan Wajib SNI Helm yang berasal dari Kementerian Perindustrian dengan data informasi yang dibutuhkan berupa proses saat awal pengajuan kebijakan hingga proses yang terjadi dalam perumusan kebijakan tersebut. Pihak Kementerian Perindustrian sebagai yang mengeluarkan kebijakan memiliki porsi data yang lebih mendalam sebagai bahan informasi untuk penelitian ini. Pejabat yang diwawancarai antara lain :

- I. Kurnia Hanafiah, Kasubdit Standarisasi dan Teknologi, Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia, Direktorat Industri Kimia Hilir Kementerian Perindustrian

- II. Fredy Juwono, Kasubdit Industri Kimia Anorganik Hilir, Dirjen Basis Industri Manufaktur, Kementerian Perindustrian

2. Badan Standardisasi Nasional. BSN sebagai lembaga yang berwenang dalam menetapkan dan mengeluarkan SNI helm, maka peneliti akan melakukan dan meminta data terkait SNI helm serta informasi terkait notifikasi yang dilakukan BSN saat kebijakan telah ditetapkan. Pejabat yang diwawancarai adalah: Esti Premati, Kepala Sub Bidang Notifikasi pada Pusat Kerjasama Standardisasi, Badan Standardisasi Nasional
3. Kepolisian Republik Indonesia. Pihak Kepolisian berperan sebagai aparat pemerintah yang nantinya bertindak sebagai pengawas terhadap pengendara motor yang berkendara di jalan raya. Informasi yang akan diminta berhubungan dengan kondisi lalu lintas jalan raya dan peran kepolisian dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Pejabat yang diwawancarai adalah: AKBP Katon Pinem, Kasubid Dikpen Dikmas Korlantas Kepolisian RI

4. Kementerian Perhubungan. Pihak Kementerian Perhubungan berkaitan dengan peran dan tugas serta fungsi dalam mengatur lalu lintas di jalan raya. Informasi yang ingin didapat berhubungan dengan data kecelakaan yang terjadi pada pengendara motor. Pejabat yang diwawancarai adalah: Ir. Edi Santoso Wibowo, Kasubdit Keselamatan Transportasi, Direktorat Keselamatan Transportasi Darat, Kementerian Perhubungan.
5. Kementerian Perdagangan yang merupakan pihak pengawasan terhadap barang beredar yang ada di pasaran, termasuk barang-barang impor. Peran Kementerian Perdagangan nantinya sebagai pengawas dalam peredaran helm SNI. Informasi yang diminta terkait bagaimana proses pengawasan nantinya yang akan dilakukan Perdagangan saat setelah kebijakan ini ditetapkan. Pejabat yang diwawancarai adalah: Feri Anggrijono, Kasubdit Pengawasan Barang dan Jasa Ilmea Ditjen Perdagangan Dalam Negeri, Kementerian Perdagangan.
6. Pihak industri helm dan kelompok masyarakat pengendara motor. Asosiasi industri helm dilibatkan terkait dengan kesiapan mereka sebagai pihak produsen helm yang nantinya akan membuat helm dan menjualnya ke masyarakat. Informasi yang akan diminta berhubungan dengan bagaimana proses dalam mendapatkan lisensi SNI bagi industri helm dan langkah-langkah yang ditempuh oleh asosiasi tersebut dalam mendukung kebijakan tersebut. Informan yang diwawancarai adalah: John Manaf selaku Ketua Asosiasi Industri Helm Indonesia.

Wawancara ialah proses komunikasi atau interaksi untuk mengumpulkan informasi dengan cara tanya jawab antara peneliti dengan informan atau subjek penelitian. Robinson (2000) mengatakan bahwa wawancara mendalam, formal terbuka merupakan aliran utama penelitian kualitatif. Wawancara kualitatif formal adalah percakapan yang tidak berstruktur dengan suatu tujuan yang biasanya

mengutamakan perekaman dan transkrip data verbatim (kata per kata), dan penggunaan suatu pedoman wawancara daripada susunan pertanyaan yang kaku. Pedoman wawancara terdiri atas satu set pertanyaan umum atau bagan topik, dan digunakan pada awal pertemuan untuk memberikan struktur, terutama bagi para peneliti pemula.

Wawancara mendalam akan dilakukan kepada Narasumber atau informan serta pihak yang terlibat dalam pembuatan kebijakan wajib helm SNI. Beberapa Narasumber yang terlibat antara lain; Kementerian Perindustrian, Kementerian Perhubungan, Badan Standardisasi Nasional, Kepolisian RI dan Akademisi. Hasil wawancara mendalam merupakan data primer dalam penelitian. Selain data primer penulis juga berusaha mengumpulkan data sekunder. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mempelajari dan membaca berbagai literatur penelitian yang berhubungan dengan topik penelitian.

3.6 Penentuan Lokasi Penelitian

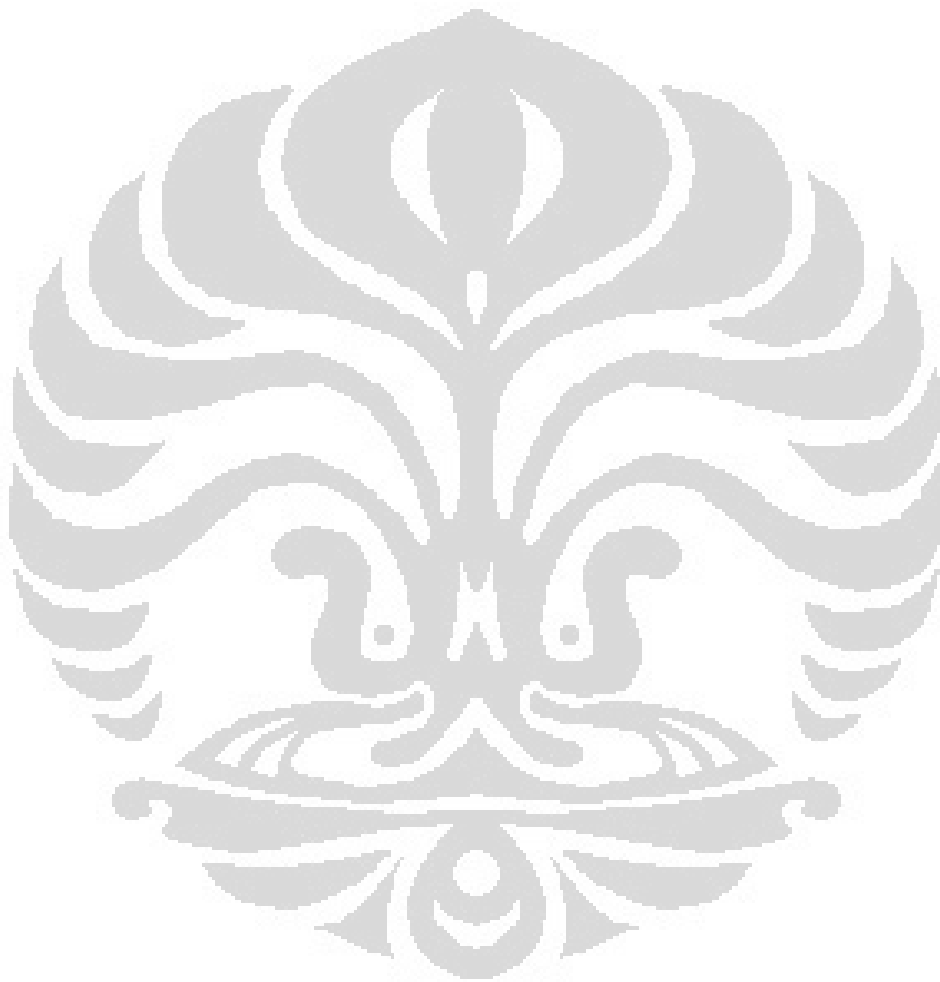
Lokasi penelitian dilakukan di Kementerian Perindustrian, Kementerian Perhubungan, Badan Standardisasi Nasional dan Kepolisian Republik Indonesia. Ini dikarenakan peneliti melakukan wawancara mendalam yang informannya merupakan pihak yang bekerja pada instansi terkait.

3.7 Proses Penelitian

Proses penelitian menurut Neuman (2007:10) terdiri dari tujuh tahapan yang menentukan topik, menentukan fokus permasalahan, menentukan bagaimana penelitian dilakukan, mengumpulkan data di lapangan, menganalisis data, menginterpretasikan data dan menuliskan ke dalam laporan. Setelah menentukan topik tentang formulasi kebijakan wajib helm SNI, selanjutnya menentukan permasalahan yang terkait dengan penetapan kebijakan tersebut. Peneliti kemudian membuat rencana penelitian dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan metode kualitatif. Setelah rencana penelitian tersebut di setujui maka peneliti mengumpulkan data dari Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan dan Badan Standardisasi Nasional serta pihak-pihak yang terkait, baik dengan melakukan wawancara mendalam maupun studi dokumentasi. Data yang telah diperoleh kemudian peneliti menguraikannya dalam bentuk laporan tertulis yang berdasarkan dari hasil data yang ditemukan di lapangan.

3.8 Batasan Penelitian

Pada bagian awal rancangan skripsi ini disebutkan bahwa pokok permasalahan penelitian ini adalah latar belakang kebijakan dan proses formulasi kebijakan wajib helm SNI. Ruang lingkup penelitian ini terbatas hanya pada fase latar belakang kebijakan dan formulasi kebijakan wajib helm SNI dan tidak membahas terkait implementasi dan evaluasi kebijakan tersebut.



BAB 4

GAMBARAN UMUM

4.1 Sejarah Perkembangan Standar

Standar sebenarnya sudah menjadi bagian dari kehidupan masyarakat sehari-hari meskipun tanpa disadari bagaimana standar tersebut tercipta, mempengaruhi dan memberikan manfaat dalam kehidupan. Kata standar berasal dari bahasa Inggris "*standard*", dapat merupakan terjemahan dari bahasa Perancis "*norme*" dan "*etalon*". Istilah "*norme*" dapat didefinisikan sebagai standar dalam bentuk dokumen, sedangkan "*etalon*" adalah standar fisis atau standar pengukuran. Standar merupakan salah satu fokus ilmu yang dipelajari dan dikembangkan oleh para ahli dalam memilih, menguji atau mensertifikasi sebuah produk.

Standardisasi menjadi sebuah kegiatan yang dinamis yang terus dikembangkan dan dianggap sebagai sebuah disiplin pengetahuan baru. Standardisasi terus mengikuti perkembangan ilmu dan teknologi yang terjadi disekitarnya. Perkembangan standardisasi telah dimulai sejak adanya era kepemimpinan dalam sebuah kelompok. Kebudayaan kuno mengandalkan pengetahuan mereka tentang pergerakan bulan, matahari, dan bintang-bintang di angkasa untuk menentukan waktu yang tepat untuk menanam atau memanen tanaman pangan mereka, untuk merayakan hari-hari yang penting, dan untuk mencatat peristiwa-peristiwa penting. Setiap hari dibagi menjadi 12 jam dan setiap jamnya dibagi dalam 30 menit. Hal seperti demikian merupakan bagian dari standardisasi. Hingga saat ini perkembangan standardisasi terus dipelajari dan bahkan dimasukkan dalam kurikulum beberapa perguruan tinggi di seluruh penjuru dunia.

4.1.1 Pengertian Standar

Dalam bahasa Indonesia kata standar pada dasarnya merupakan sebuah dokumen yang berisikan persyaratan tertentu yang disusun berdasarkan konsensus oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan disetujui oleh suatu lembaga yang telah diakui bersama. Definisi standar dan standardisasi yang digunakan BSN (Badan Standardisasi Nasional) diacu dari PP No. 102 Tahun 2000 adalah sebagai berikut:

“Standar adalah spesifikasi teknis atau sesuatu yang dibakukan termasuk tata cara dan metode yang disusun berdasarkan konsensus semua pihak yang terkait dengan memperhatikan syarat-syarat keselamatan, keamanan, kesehatan, lingkungan hidup, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta pengalaman, perkembangan masa kini dan masa yang akan datang untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya”.

Di dunia internasional telah dibentuk lembaga yang khusus menangani hal yang berkaitan dengan standardisasi. Periode 1945 - 1970 terbentuknya berbagai organisasi internasional dan meningkatnya kesepakatan untuk bekerja sama, termasuk kegiatan standardisasi. Tahun 1946 Komite koordinasi PBB bertemu dan mendirikan *International Organization for Standardization* (ISO). ISO dibentuk pada tahun 1946 di Genewa, Swiss dan memiliki kantor pusat di kota tersebut. ISO adalah suatu organisasi *non-treaty* internasional yang mengembangkan, mengkoordinir dan menetapkan standar voluntary untuk mendukung perdagangan global, meningkatkan mutu, melindungi kesehatan dan keselamatan/keamanan konsumen dan masyarakat luas, melestarikan lingkungan serta mendesiminasikan informasi dan memberikan bantuan teknis di bidang standardisasi.

Standar adalah suatu dokumen, spesifikasi teknik atau sesuatu yang dibakukan, disusun berdasarkan konsensus semua pihak terkait dengan memperhatikan syarat-syarat kesehatan, keamanan, keselamatan, lingkungan, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta berdasarkan pengalaman, perkembangan masa kini dan masa mendatang untuk memperoleh manfaat sebesar-besarnya (ISO/IEC Guide 2:2004) (*mengutip dari Buku Pengantar Standardisasi yang diterbitkan BSN Tahun 2009*).

Saat ini standar merupakan suatu disiplin ilmu yang diharuskan untuk dapat menyesuaikan dengan kondisi perkembangan ilmu pengetahuan dan lingkungan sekitarnya. Saat ini ada beberapa organisasi Standardisasi Internasional antara lain :

- A. ISO (*International Organization for Standardization*), berkedudukan di Geneva Swiss, organisasi ini mengkoordinir

semua kegiatan standardisasi (kecuali bidang kelistrikan) dan mulai beroperasi pada tahun 1947. Saat ini ISO merupakan jaringan standardisasi beranggotakan 147 badan standar nasional. Sebagian dari anggota ISO merupakan bagian dari struktur pemerintah seperti halnya BSN yang mewakili Indonesia. Sebagian anggota lain, terutama yang berasal dari negara industri berakar pada organisasi swasta.

B. IEC (*International Electrotechnical Commission*) bergerak di bidang standar perlistrikan, elektronika, *magnetics*, pembangkitan dan distribusi energi, elektro akustik dan disiplin terkait seperti istilah dan lambang, pengukuran dan kinerja, *dependability*, desain & pengembangan, *safety* dan lingkungan. IEC berkantor pusat di Geneva, Swiss.

C. ITU (*International Telecommunication Union*) yang bergerak di bidang standardisasi telekomunikasi merupakan *specialized agency* dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Keanggotaan ITU sekarang berjumlah 190 negara. ITU mengembangkan rekomendasi internasional di bidang telekomunikasi dan komunikasi radio. ITU juga bekerja sama dengan ISO dan IEC di bidang standardisasi teknologi informasi dan telekomunikasi.

D. CAC (*Codex Alimentarius Commission*) merumuskan pedoman internasional dan juga standar di bidang pangan dan obat-obatan. Codex didirikan pada tahun 1962 di Roma, Italia dan merupakan *intergovernment agency* dari PBB di bawah *Food and Agriculture Organization* (FAO) dan *World Health Organization* (WHO).

4.1.2 Standar Nasional Indonesia

Standardisasi adalah proses merumuskan, menetapkan, menerapkan dan merevisi standar, yang dilaksanakan secara tertib melalui kerjasama dengan semua pihak yang berkepentingan. Standar Nasional Indonesia (SNI) adalah standar yang ditetapkan oleh Badan Standardisasi Nasional (BSN) dan berlaku secara nasional. Definisi sesuai ISO/IEC Guide 2: 2004 adalah sebagai berikut:

Standard A document, established by consensus and approved by a recognized body, that provides, for common and repeated use, rules, guidelines or characteristics for activities or their results, aimed at the achievement of the optimum degree of order in a given context.

Standar nasional dirumuskan dengan mempertimbangkan kepentingan semua pihak terkait di wilayah kedaulatan suatu negara tertentu dan ditetapkan oleh pihak berwenang yaitu organisasi standardisasi nasional. Standar regional dirumuskan dengan mempertimbangkan kepentingan berbagai negara dalam suatu wilayah ekonomi, politik, geografi tertentu yang serupa atau menghasilkan komoditi sama atau memiliki ikatan perdagangan tertentu. Negara dalam suatu wilayah tertentu tadi memproduksi, memperdagangkan atau menggunakan produk sejenis sehingga dirasakan perlu untuk mempererat kerjasama di bidang ekonomi, yang dipermudah dengan adanya standar regional yang diacu bersama.

Masyarakat sebenarnya sangat memerlukan standar, hal ini karena berhubungan dengan masalah sosial dan ekonomi dalam kehidupan manusia termasuk kebutuhan akan sebuah produk yang berkualitas, kompatibel, aman dan sesuai dengan ketentuan. Dari segi perekonomian dan perdagangan internasional, dengan adanya standar, produk yang kita pasarkan tentu memiliki kualitas dan dapat bersaing dengan produk yang tidak memiliki standar sehingga dapat meningkatkan peran perekonomian. Kebijakan standardisasi ditetapkan oleh pemerintah dan bertujuan serta bermanfaat untuk mengurangi risiko, meningkatkan efisiensi ekonomi secara menyeluruh, memberikan perlindungan terhadap pasar secara berkeadilan, perlindungan konsumen, meningkatkan kepercayaan konsumen, mengelola keanggotaan pada organisasi standardisasi internasional dan regional.

Standar Nasional Indonesia (SNI) adalah satu-satunya standar yang berlaku secara nasional di Indonesia. SNI dirumuskan oleh Panitia Teknis dan ditetapkan oleh BSN. SNI adalah dokumen berisi ketentuan teknis merupakan konsolidasi iptek dan pengalaman, aturan, pedoman atau karakteristik dari suatu kegiatan atau hasilnya yang dirumuskan secara konsensus untuk menjamin agar suatu standar merupakan kesepakatan pihak yang berkepentingan dan ditetapkan

berlaku di seluruh wilayah nasional oleh BSN untuk dipergunakan oleh pemangku kepentingan dengan tujuan mencapai keteraturan yang optimum ditinjau dari konteks keperluan tertentu (*mengutip dari Buku Pedoman Standardisasi yang diterbitkan BSN Tahun 2009*). Standar memiliki beberapa kriteria antara lain :

- ✚ SNI tersebut harmonis dengan standar internasional dan pengembangannya didasarkan pada kebutuhan nasional termasuk industri.
- ✚ SNI yang dikembangkan untuk tujuan penerapan regulasi teknis yang bersifat wajib didukung oleh infrastruktur penerapan standar yang kompeten sehingga tujuan untuk memberikan perlindungan kepentingan, keselamatan, keamanan, kesehatan masyarakat atau pelestarian fungsi lingkungan hidup dan atau pertimbangan ekonomi dapat tercapai secara efektif dan efisien.
- ✚ Infrastruktur yang diperlukan untuk menunjang penerapan standar tersebut memiliki kompetensi yang diakui di tingkat nasional/regional/internasional;

Salah satu tugas utama BSN (Badan Standardisasi Nasional) adalah menetapkan proses perumusan suatu standar SNI. Perumusan standar oleh BSN mengacu pada aturan PSN 01-2007 tentang Pengembangan Standar nasional Indonesia yang diacu dari ISO/IEC Directive Part 1:2004, *Procedure for the technical work*. Proses pengembangan standar nasional oleh BSN direkomendasikan dan dilaksanakan sesuai PNPS (Program Nasional Perumusan SNI) dengan mengacu pada ketentuan dalam beberapa pedoman serta memperhatikan pula ketentuan PSN (Pedoman Standardisasi Nasional) beserta revisi-revisinya serta kepustakaan lain yang relevan. Standar harus lengkap dalam batas lingkup yang ditentukan, konsisten, jelas dan akurat. pedoman-pedoman tersebut di atas dimaksudkan agar tercipta keseragaman dan keteraturan dalam proses pengembangan standar yang selaras dengan praktek internasional.

4.2 Standar Nasional Indonesia (SNI) Helm

Dalam pergerakannya, perkembangan helm sangat pesat. Helm yang awalnya hanya ala kadarnya berubah menjadi canggih dan bagus. Terobosan demi terobosan terus dilancarkan pada produsen helm. Mulai dari material yang

dipakai, busa dalam yang nyaman, jenis kaca yang melindungi hingga pengait helm. Semua dilakukan berdasarkan penelitian helm oleh ahlinya. Produsen helm terus melakukan inovasi untuk menghasilkan helm yang berkualitas dan aman, tak ketinggalan sisi teknologi dan sains ikut diterapkan dalam perkembangan helm. Fakta di lapangan mencatat bahwa kecelakaan tetap saja tinggi dan menyebabkan cedera pada kepala pengendara motor. Luka di kepala merupakan bagian terbesar dari kecelakaan parah dan fatal yang dialami oleh pengendara motor. Tipe kerusakan kepala berupa retaknya tempurung kepala, luka pada dahi atau wajah, bagian kepala belakang atau samping. Dan disinilah helm SNI menjalankan fungsinya demi mengurangi tingkat cedera yang mengenai kepala. Dengan semakin meningkatnya teknologi kendaraan sepeda motor, maka meningkat pula produsen helm. Menumbuhkan kesadaran masyarakat menggunakan helm tidaklah mudah. Aspek keselamatan dan kesehatan pada waktu berkendara sepeda motor adalah Keselamatan; selamat selama berkendara dan Kesehatan; sehat selama berkendara dan setelah berkendara. Aspek selamat meliputi tidak timbul kecelakaan yang fatal, timbul kecelakaan tetapi dilindungi dengan alat perlengkapan berkendara. Aspek kesehatan meliputi pernapasan tidak terpapar pencemar udara, mata dan telinga tidak terkena pencemar udara selama berkendara.

Kewajiban menggunakan helm bagi pengendara sepeda motor di Indonesia telah diberlakukan sejak 39 tahun lalu, berdasarkan maklumat yang dikeluarkan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Hoegeng pada 2 Agustus tahun 1971, yang mewajibkan pengendara sepeda motor bertopi pengaman. Kapolri Hoegeng Iman Santoso merupakan salah satu orang yang cukup menonjol saat era 1970-an. Hoegeng dikenal sebagai pemimpin yang berani, jujur dan bersahaja. Banyak hal terjadi selama kepemimpinan Kapolri Hoegeng Iman Santoso. Pertama, Hoegeng melakukan pembenahan beberapa bidang yang menyangkut Struktur Organisasi di tingkat Mabes Polri. Hasilnya, struktur yang baru lebih terkesan lebih dinamis dan komunikatif. Selama menjabat sebagai kapolri ada dua kasus menggemparkan masyarakat. Pertama kasus Sum Kuning, yaitu pemerkosaan terhadap penjual telur, Sumarijem, yang diduga pelakunya anak-anak petinggi teras di Yogyakarta. Kasus lainnya yang menghebohkan adalah penyelundupan mobil-mobil mewah

bernilai miliaran rupiah. Keberanian Hoegeng membongkar mafia penyelundupan yang diisukan menjadi alasan pemberhentiannya di tengah jalan dari jabatan Kapolri oleh Presiden Soeharto. Ditambah lagi, waktu itu Hoegeng mengeluarkan kebijakan kewajiban penggunaan helm bagi pengendara motor, justru di saat banyak kalangan menengah bawah merasa bahwa keharusan memakai (berarti membeli) helm adalah masih berat secara ekonomis. Lagipula kebijakan tersebut diterapkan dengan cara-cara yang kurang persuasif dan tanpa argumentasi yang dapat diterima. Bersamaan dengan itu terungkap pula adanya isu keikutsertaan sejumlah petinggi kepolisian di bawah Hoegeng Iman Santoso dalam bisnis perdagangan helm ([sumber: www.kompas.com](http://www.kompas.com)). Peristiwa ini menjadi perhatian bagi kalangan masyarakat karena dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Hoegeng tersebut mempengaruhi berbagai peristiwa dan kejadian yang ada di sekitar kepolisian RI saat itu. Sementara jika ditelaah kebijakan Hoegeng dalam memberlakukan helm bagi pengendara motor tersebut memberi pengaruh baik dan benar dalam berkendara.

Standar yang dibuat oleh Badan Standardisasi Indonesia merupakan acuan yang digunakan oleh pemerintah dalam mengambil sebuah keputusan apakah produk tersebut menggunakan SNI. SNI Helm adalah dokumen yang dihasilkan berisi ketentuan dan syarat-syarat yang ditetapkan agar helm tersebut telah memenuhi standar. Tiap-tiap negara mempunyai standar helm yang berbeda-beda yang harus dipenuhi oleh produsen helm yang ingin menjual helmnya di negara tersebut. Misalnya Amerika Serikat memberlakukan standar DOT/FMVSS, Uni Eropa memberlakukan standar ECE dan Jepang memberlakukan standar JI. Begitu juga Australia, Brazil, Thailand, Korea Selatan, Malaysia, India dan beberapa negara lain juga mempunyai standar helm sendiri-sendiri. Untuk memperoleh standar helm tertentu, sebuah helm harus melewati banyak tes yang disyaratkan. Kondisi tes dan syarat lulus berbeda-beda antara standar yang satu dengan standar yang lain, tetapi pada dasarnya seluruh standar terutama mensyaratkan tes untuk menguji kemampuan mengurangi energi benturan, kekuatan tempurung, dan kemampuan tali penahan. Dengan demikian banyak negara, termasuk negara berkembang telah menerapkan aturan standardisasi helm. Indonesia termasuk lambat menerapkan aturan SNI Helm secara ketat padahal

jumlah pemakai sepeda motor sehari-hari lebih banyak dibanding di negara-negara maju.

Badan Standardisasi Nasional (BSN) mengeluarkan ketentuan SNI 1811-2007 tentang helm pengendara kendaraan roda dua. Disesuaikan dengan Standar Internasional yang mengacu pada ketentuan Economic Community of Europe (EEC) dan telah diterapkan oleh lebih dari 50 negara dunia. SNI ini dirumuskan oleh Panitia Teknis Kimia Hilir melalui proses/prosedur perumusan standar dan terakhir dibahas dalam konsensus pada tanggal 7 Desember 2004 di Jakarta yang dihadiri oleh para anggota panitia teknis kimia hilir, konsumen, produsen dan lembaga pengujian dan juga instansi pemerintah terkait.

Standar ini menetapkan spesifikasi teknis helm pelindung bagi pengguna motor. Meliputi klasifikasi helm standar terbuka (*open face*) dan helm standar tertutup (*full face*). Syarat mutu meliputi persyaratan umum (bahan dan konstruksi) dan kinerja, uji mutu material dan teknis helm SNI antara lain:

1. Terbuat dari bahan bukan logam yang kuat, tidak berubah jika ditempatkan di ruang terbuka pada suhu 0°C sampai 55°C selama paling sedikit 4 jam dan tidak terpengaruh oleh radiasi ultra violet
2. Tahan dari akibat pengaruh bensin, minyak, sabun, air, deterjen dan pembersih lainnya. Bahan pelengkap helm harus tahan lapuk, tahan air dan tidak dapat boleh terbuat dari bahan yang dapat menyebabkan iritasi atau penyakit pada kulit, tidak mengurangi kekuatan terhadap benturan maupun perubahan fisik sebagai akibat dari bersentuhan langsung dengan keringat, minyak dan lemak pemakai
3. Konstruksi helm terdiri dari tempurung keras dengan permukaan halus, lapisan peredam benturan dan tali pengikat ke dagu. Tinggi helm sekurang-kurangnya 114 mm diukur dari puncak helm ke bidang utama, yaitu bidang horizontal yang melalui lubang telinga dan bagian bawah dari kedudukan bola mata. Sedangkan keliling lingkaran bagian dalam helm berkisar antara 500 mm-620 mm (sesuai ukuran S, M, L, XL). Syarat kinerja terdiri dari batok, sistem penahan, ketahanan benturan miring dari pelindung dagu. Cara uji meliputi 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.

Untuk memperoleh standar helm tertentu, sebuah helm harus melewati banyak tes yang disyaratkan. Kondisi tes dan syarat lulus berbeda-beda antara standar yang satu dengan standar yang lain, tetapi pada dasarnya seluruh standar terutama mensyaratkan tes untuk menguji kemampuan mengurangi energi benturan, kekuatan tempurung, dan kemampuan tali penahan. Banyak negara, termasuk negara berkembang telah menerapkan aturan standardisasi helm. Indonesia termasuk lambat menerapkan aturan SNI secara ketat padahal jumlah pemakai sepeda motor sehari-hari lebih banyak dibanding di negara-negara maju. Tiap-tiap negara mempunyai standar helm yang berbeda-beda yang harus dipenuhi oleh produsen helm yang ingin menjual helmnya di negara tersebut. Misalnya, Amerika Serikat memberlakukan standar DOT/FMVSS, Uni Eropa memberlakukan standar ECE dan Jepang memberlakukan standar JIS. Begitu juga Australia, Brazil, Thailand, Korea Selatan, Malaysia, India dan beberapa negara lain juga mempunyai standar helm sendiri-sendiri.

Spesifikasi terkait mengenai syarat-syarat helm SNI (SNI 1811:2007) dapat diunduh melalui situs Badan Standardisasi Nasional (BSN). Disini syarat teknis yang berkaitan dengan perlindungan terhadap benturan, kekuatan tempurung dan kemampuan tali penahan saja yang akan dibahas. Perbandingan antara tes helm SNI dengan tes helm BSI (Inggris), ECE (Uni Eropa), JIS (Jepang), DOT (Amerika Serikat) dan Snell. Akan lebih baik pula apabila standar helm nasional dibuat berdasarkan kondisi kecelakaan dan lalu lintas di negara masing-masing. Indonesia adalah negara yang padat kendaraan. Hal ini memunculkan banyak kasus pengendara sepeda motor yang tewas karena terlindas kendaraan lain setelah terjatuh dari sepeda motornya. Untuk itulah pemerintah perlu membuat standar helm yang sesuai dan memenuhi kondisi yang ada pada lalu lintas kendaraan bermotor roda dua di Indonesia.

Badan Standardisasi Nasional merupakan Lembaga Pemerintah Non Departemen dengan tugas pokok mengembangkan dan membina kegiatan standardisasi di Indonesia. Badan ini menggantikan fungsi dari Dewan Standardisasi Nasional–DSN. Dalam melaksanakan tugasnya Badan Standardisasi

Nasional berpedoman pada Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional. Visi BSN adalah menjadi lembaga terpercaya dalam mengembangkan Standar Nasional Indonesia untuk meningkatkan daya saing perekonomian nasional sesuai dengan perkembangan iptek. Sejalan dengan visi tersebut di atas, maka misi BSN adalah memberikan kontribusi nyata dalam pembangunan ekonomi melalui :

- Mengembangkan Standar Nasional Indonesia (SNI)
- Mengembangkan sistem penerapan standar dan penilaian kesesuaian
- Meningkatkan persepsi masyarakat dan partisipasi pemangku kepentingan dalam bidang standardisasi dan penilaian kesesuaian
- Mengembangkan kebijakan dan peraturan perundang-undangan standardisasi dan penilaian kesesuaian

4.2.1 Latar belakang pemberlakuan Helm ber SNI

Helm digunakan untuk melindungi kepala bila terjadi kecelakaan lalu-lintas pada para pengguna sepeda motor. Helm motor dapat dikelompokkan dalam beberapa kelompok yaitu helm separuh kepala (*half face*), tiga perempat (*open face*) dan penuh (*full face*). Helm yang memberikan perlindungan yang paling baik adalah helm penuh karena seluruh kepala dilindungi dari benturan. Helm dipilih karena sebagai salah satu alat pelindung bagi pengendara motor dalam menggunakan motor. Dengan menggunakan helm kepala serta wajah pengguna bisa terlindungi dari angin, debu dan sinar matahari. Selain melindungi dari hal tersebut, jika helm tersebut memiliki standar kelayakan, juga bisa berguna jika saat terjadi jatuh dari motor atau kecelakaan. Helm akan melindungi kepala pengendara dari benturan dan tekanan pada saat terjadi kecelakaan. Setidaknya pada saat kecelakaan, helm bisa melindungi kepala pengendara motor terhadap cedera yang lebih parah dan bisa melindungi wajah dari benturan dan tekanan yang kuat. Untuk alasan keselamatan inilah, maka helm menjadi perhatian penting untuk didesain sedemikian rupa agar dapat memberikan kenyamanan dan melindungi pengendara motor dalam mengemudi.

Kecelakaan lalu lintas yang melibatkan sepeda motor dapat mengakibatkan pengendara dan atau penumpangnya mengalami luka parah,

bahkan sampai meninggal dunia. Hal ini salah satunya disebabkan karena minimnya perlindungan pada pengendara sepeda motor. Jika dibandingkan dengan mobil, sepeda motor tidak memiliki instrumen peredam, sabuk keselamatan dan kantong udara guna menahan benturan. Memang sepeda motor memiliki keunggulan ukuran yang lebih kecil dibandingkan mobil. Hal ini membuat pengendara menjadi mudah untuk melaju dan bergerak di keramaian lalu lintas. Namun hal ini jugalah yang kemudian dapat membuat mereka mudah terlibat dalam kecelakaan dan biasanya pengendara sepeda motor mengalami luka serius. Helm merupakan bagian penting dari kelengkapan mengendarai sepeda motor. Hal ini disebabkan helm memiliki fungsi untuk melindungi kepala dari benturan benda-benda keras saat terjadi kecelakaan. Helm sepeda motor yang kualitasnya memenuhi persyaratan merupakan perlengkapan yang penting bagi pengemudi sepeda motor. Pengendara sepeda motor yang tidak menggunakan helm atau yang menggunakan helm/topi proyek/plastik, jika mengalami kecelakaan akan mempunyai peluang luka otak tiga kali lebih parah dibanding pengendara sepeda motor yang memakai helm kualitasnya yang memenuhi persyaratan. Helm dengan kualitas yang baik harus dibuat khusus untuk pengendara sepeda motor. Bila helm ini diikat dengan benar, maka helm ini akan melindungi kepala dengan baik. Apabila terjadi benturan dengan benda yang tidak bergerak, helm akan menghambat/meredam benturan yang tertuju ke tengkorak dan otak.

4.2.2 Dasar hukum dan kebijakan pemberlakuan SNI Helm

Penetapan suatu kebijakan publik merupakan salah satu tugas lembaga pemerintahan yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan bangsa yang tidak dapat digantikan dalam arti didelegasikan atau dipindahkan kepada organisasi di luar pemerintah. Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintah untuk mengatasi permasalahan tertentu untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan kepentingan dan manfaat orang banyak.

Dalam proses perumusan kebijakan publik pemerintah mengidentifikasi dan menetapkan terhadap masalah yang timbul. Seperti saat

proses perumusan kebijakan wajib helm SNI ini sebelumnya pemerintah telah menganalisa terhadap permasalahan yang terjadi di masyarakat. Kemudian pemerintah membentuk tim dalam proses pembuatan kebijakan tersebut. Kementerian Perindustrian ditunjuk sebagai pihak pemerintah yang menangani dalam pembuatan kebijakan ini. Setelah itu Kementerian Perindustrian bersama tim yang terdiri dari lembaga pemerintah lainnya dan stakeholders yang berkepentingan dan berwenang terkait dengan kebijakan tersebut menetapkan sebuah kebijakan publik yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perindustrian No. 40/M-IND/Per/6/2008.

Kementerian Perindustrian pada awalnya merupakan Departemen Perindustrian dan Perdagangan di bawah kepemimpinan Rini M.S. Soewandi berakhir pada tahun 2004 seiring dengan pergantian Presiden RI, yaitu dengan terpilihnya Dr. Soesilo Bambang Yudhoyono sebagai Presiden RI melalui pemilihan langsung yang pertama di Indonesia. Kemudian pada susunan Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II (periode 2009 - sekarang) di bawah kepemimpinan Presiden RI Soesilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden RI Boediono, Departemen Perindustrian diubah menjadi Kementerian Perindustrian dengan Mohamad S. Hidayat sebagai Menteri Perindustrian.

Visi dari Kementerian Perindustrian sesuai dengan Pembangunan Industri Nasional Jangka Panjang (2025) adalah Membawa Indonesia pada tahun 2025 untuk menjadi Negara Industri Tangguh Dunia yang bercirikan:

1. Industri kelas dunia
2. PDB sektor Industri yang seimbang antara Pulau Jawa dan Luar Jawa
3. Teknologi menjadi ujung tombak pengembangan produk dan penciptaan pasar.

Sedangkan misi dari Kementerian Perindustrian untuk periode saat ini adalah sebagai berikut:

1. Mendorong peningkatan nilai tambah industry
2. Mendorong peningkatan penguasaan pasar domestik dan internasional
3. Mendorong peningkatan industri jasa pendukung

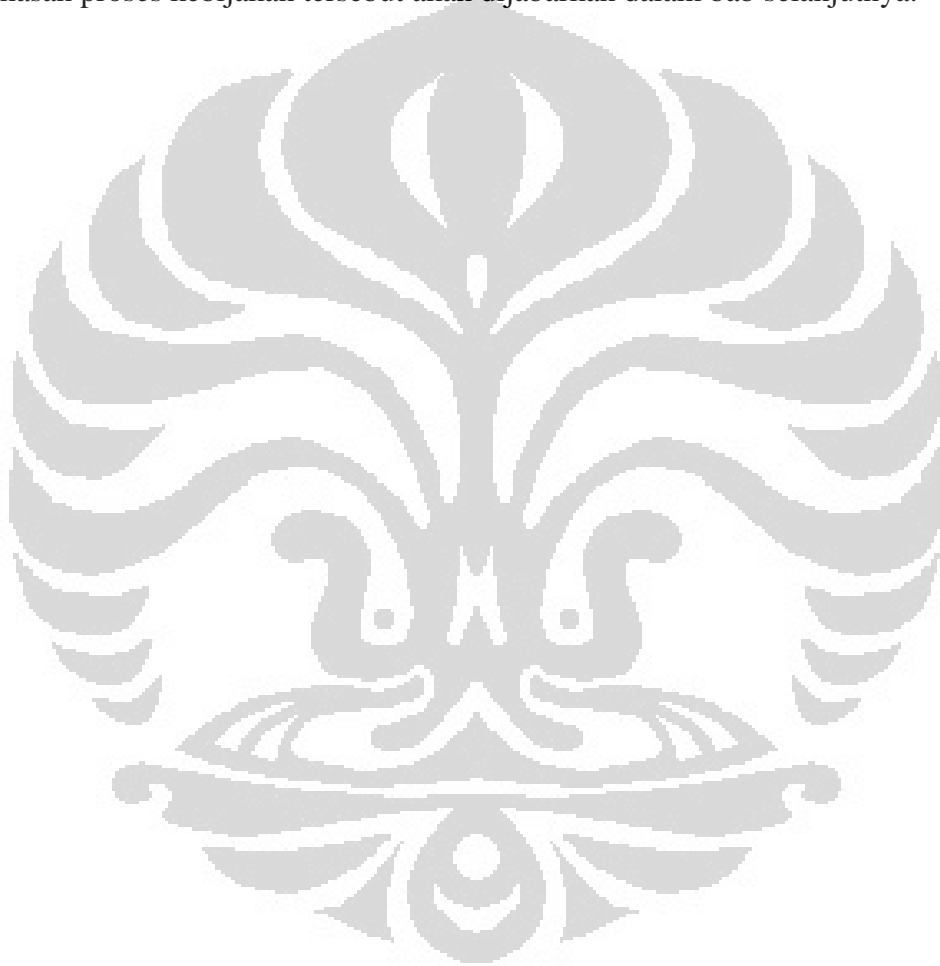
4. Memfasilitasi penguasaan teknologi industry
5. Memfasilitasi penguatan struktur industry
6. Mendorong penyebaran pembangunan industri ke luar pulau Jawa
7. Mendorong peningkatan peran IKM terhadap PDB.

Menurut laporan yang diterbitkan oleh Kementerian Perhubungan, jumlah kendaraan bermotor yang terlibat kecelakaan lalu lintas di Indonesia menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun. Di tahun 2008 saja terdapat 56.584 kasus kecelakaan lalu lintas yang melibatkan 95.209 sepeda motor. Jumlah ini mencapai 73% dari total kendaraan yang terlibat kecelakaan. Selain itu, jumlah korban meninggal dan luka berat masing-masing adalah 19.216 dan 22.364 orang, dimana menurut penelitian lain 25% dari korban kecelakaan lalu lintas adalah pengendara atau penumpang sepeda motor dan 88%-nya menderita cedera kepala. Kenyataan bahwa cedera kepala fatal sering ditemui pada kecelakaan sepeda motor juga dilaporkan di banyak negara. Oleh karena itu, penggunaan helm oleh pengendara dan penumpang sepeda motor adalah sangat penting untuk mengurangi resiko cedera kepala pada saat kecelakaan. Efektifitas helm dalam mengurangi resiko cedera kepala sudah terbukti melalui berbagai penelitian klinis (*Statistik Perhubungan 2008, Departemen Perhubungan, 2009. www.dephub.go.id*).

Realita tersebut mendorong Kementerian Perindustrian selaku regulator mengeluarkan SK Peraturan Menteri No 40/M-IND/Per/6/2008 yang mengadopsi Standar Nasional Indonesia (SNI) 1811:2007 Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua, menjadi regulasi teknis. Dalam SK tersebut, seluruh produsen termasuk importir helm, wajib memenuhi ketentuan yang dipersyaratkan dalam SNI 1811:2007. Helm ber SNI adalah helm yang telah lulus uji dari laboratorium uji berdasarkan ketentuan yang ada dalam SNI 1811:2007 yang mencakup 9 parameter uji diantaranya uji material, uji tekanan, dan tali pengikat. Jelas, helm ini telah memenuhi aspek keamanan. Keputusan Menteri ini akan efektif berlaku tanggal 1 April 2010.

Bersamaan dengan keluarnya Peraturan Menteri Perindustrian No. 40/M-IND/Per/6/2008, Pemerintah juga mengeluarkan Undang-Undang Lalu Lintas Nomor 22 Tahun 2009 yang mewajibkan setiap pengendara dan penumpang

sepeda motor untuk menggunakan helm Standar Nasional Indonesia (SNI). Dalam Undang-undang tersebut telah dijelaskan bahwa setiap pengendara dan penumpang wajib untuk menggunakan helm SNI. Dengan adanya Peraturan Menteri Perindustrian No 40/M-IND/Per/6/2008 ini merupakan pendukung bagi kebijakan yang ada dalam Undang-Undang Lalu Lintas Nomor 22 Tahun 2009. Sebagai spesifikasinya peneliti akan membahas terkait dengan proses pembuatan kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perindustrian. Pembahasan proses kebijakan tersebut akan dijabarkan dalam bab selanjutnya.



BAB 5

ANALISIS PROSES FORMULASI KEBIJAKAN PEMBERLAKUAN HELM SNI SECARA WAJIB BAGI PENGENDARA MOTOR

Dalam sebuah kebijakan, proses perumusan kebijakan memegang peranan penting karena merupakan inti dari kebijakan publik. Perumusan kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik karena pada tahap ini merupakan penentuan perumusan batas-batas kebijakan itu sendiri. Pembuatan atau perumusan suatu kebijakan bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah, melainkan suatu proses yang terjadi dalam waktu yang cukup panjang. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat ditentukan oleh perumusan kebijakan itu. Secara umum banyak kebijakan yang dipandang oleh para ahli cukup baik, tetapi kurang berhasil diterapkan dalam masyarakat sehingga tidak dapat maksimal dalam pencapaian tujuan yang diharapkan. Sebaliknya ada beberapa kebijakan yang kelihatannya kurang bermutu jika dilihat dari substansinya, namun diterima oleh masyarakat karena substansinya mewakili aspirasi masyarakat, sekalipun dalam pencapaian tujuan terdapat banyak kekurangan.

Menurut Nugroho (2008: 347) pentingnya perumusan kebijakan karena dalam tahap ini dirumuskan batas-batas kebijakan, baik menyangkut sumber daya waktu, kemampuan sumberdaya manusia, kelembagaan, dan dana atau anggaran. Meskipun telah disahkan, bukan berarti rumusan kebijaksanaan tersebut telah bebas dari problema. Dari pemikiran tersebut dapat dinyatakan bahwa tahap perumusan kebijakan menempati posisi strategis dari seluruh rangkaian proses kebijakan.

Pada bab ini dibahas proses perumusan kebijakan wajib helm SNI bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua, dengan menuangkan data-data yang didapat dari berbagai informan terkait.

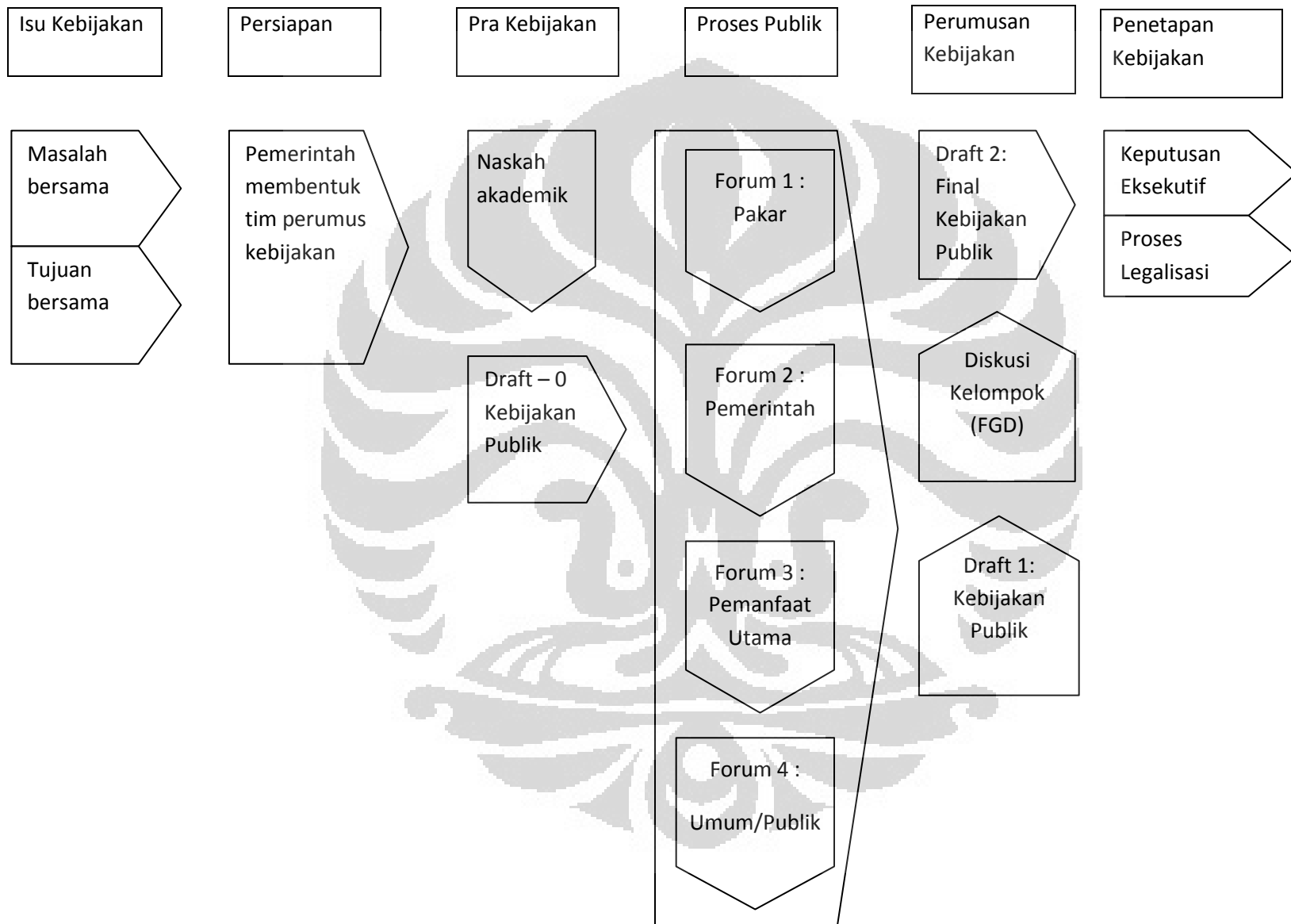
5.1 Proses Perumusan Kebijakan Wajib SNI Helm

Proses perumusan kebijakan yang melibatkan aktor internal dan eksternal dari suatu institusi, serta pengaruh dan keterlibatan perangkat sistem politik, dapat dilihat

pada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MenPAN) Nomor: Per/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Pemerintah Pusat dan Daerah yang ditetapkan pada tanggal 16 April 2007. Dalam peraturan tersebut diatur proses formulasi kebijakan publik yang sejalan dengan model rasional sebagaimana gambar dibawah. Aturan kebijakan ini digunakan oleh Kementerian Perindustrian sebagai pedoman dan acuan dalam menyusun proses perumusan kebijakan wajib SNI helm. Secara implisitnya peraturan tersebut bukan menjadi ketetapan atau ketentuan yang harus dilakukan namun digunakan sebagai panduan lembaga pemerintah dalam menyusun serta unsur lainnya yang berkaitan dengan kebijakan publik

Gambar mekanisme proses perumusan kebijakan publik tersebut menunjukkan bahwa meskipun sebagai produk hukum dari birokrat, namun sangat jelas bahwa tahapan-tahapan perumusan kebijakan itu memiliki dasar teoritis yang kuat. Proses perumusan kebijakan publik tersebut menggambarkan tahap-tahap yang logis atau runtut mulai dari isu kebijakan yang merupakan masalah bersama atau tujuan bersama, dilanjutkan dengan persiapan yang dilakukan pemerintah dengan membentuk tim perumus kebijakan. Tim perumus kebijakan ini bertugas menyusun naskah akademik dan rancangan kebijakan dalam tahap pra kebijakan. Tahap selanjutnya adalah proses publik dengan melakukan diskusi publik yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan sehingga diperoleh kritik, saran atau masukan untuk menyempurnakan naskah akademik dan draft kebijakan. Hasil proses publik tersebut diolah dalam tahap perumusan kebijakan sehingga menghasilkan rancangan kebijakan yang siap dibahas dalam proses legislasi yang melibatkan pemerintah dan lembaga lainnya.

Gambar 5.1
Skema Proses Perumusan Kebijakan Publik



5.1.1 Tahap Perumusan Masalah

Masalah publik sangat banyak namun tidak semua masalah publik masuk dalam agenda kebijakan hanya masalah-masalah tertentu dan dianggap penting yang akhirnya masuk dalam agenda kebijakan. Masalah yang berkaitan dengan keselamatan dan keberlangsungan hidup masyarakat banyak merupakan salah satu syarat masalah tersebut untuk dimasukkan dalam agenda kebijakan. Setiap kebijakan publik yang dibuat dan dihasilkan pemerintah tentu melalui berbagai pertimbangan dan latar belakang yang mendasari kebijakan tersebut dibuat. Latar belakang dan pertimbangan yang ada ditelaah oleh pemerintah yang terdiri dari Kementerian Perindustrian, Kementerian Perhubungan dan Kepolisian RI yang kemudian memutuskan apakah permasalahan tersebut perlu ditindaklanjuti dengan memberlakukan sebuah kebijakan. Pemerintah sebagai pemegang otoritas utama dalam pembuatan kebijakan atau keputusan, baik keputusan untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu untuk mengatasi permasalahan publik. Dalam konsep ini harus ada keseriusan dari pemerintah untuk menyelesaikan masalah dan mencari solusinya.

Mengendarai sepeda motor bagi kebanyakan orang bukanlah perkara sulit. Mereka dapat langsung duduk, memutar kunci kontak, menekan kopling, menginjak pedal persneling, memutar gas, melepas kopling, dan melaju di jalanan. Tapi untuk berkendara dengan baik, benar, dan aman mungkin tidak lebih sepuluh persen dari jumlah pengendara motor di Indonesia yang mampu melakukannya. Imbasnya adalah tingginya angka kecelakaan yang diderita dan disebabkan oleh pengendara motor. Bahkan, data Kementerian Perhubungan RI (www.dephub.go.id) menyebutkan sepeda motor merupakan penyumbang terbesar kecelakaan di jalan raya pada 2004. Dari 17.732 kecelakaan di seluruh Indonesia, 14.223 di antaranya melibatkan sepeda motor. Umumnya kematian itu disebabkan oleh luka fatal pada kepala akibat tidak menggunakan helm. Penggunaan helm pengaman sesuai dengan standar keselamatan yang ditetapkan, dapat menurunkan resiko kematian hingga 30 persen. Kecelakaan sepeda motor menjadi perhatian begitu besar karena hal ini sudah menyangkut keamanan dan keselamatan masyarakat terutama bagi pengendara motor.

Kecelakaan sepeda motor berdampak pada cedera kepala menjadi permasalahan yang pelik sehingga Kepolisian RI dan Kementerian Perhubungan perlu menetapkan wajib SNI pada helm untuk melindungi pengendara kendaraan bermotor roda dua. Atas adanya informasi tersebut, Kementerian Perindustrian selaku regulator yang mengatur terkait industri di Indonesia dengan melibatkan Badan Standardisasi Nasional (BSN) sebagai lembaga yang membuat SNI (PP Nomor 102 Tahun 2000) maka mengajukan usulan untuk membuat kebijakan wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua. Masing-masing instansi memiliki saling keterkaitan dalam mengajukan kebijakan ini sehingga mulai dilakukan tahap tindaklanjut untuk merealisasikan kebijakan ini (sumber: Fredy Juwono, Kasubdit Industri Kimia Anorganik Hilir, Dirjen Basir Industri Manufaktur, Kementerian Perindustrian).

Seperti yang dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2000 disebutkan bahwa Badan Standardisasi Nasional (BSN) adalah Badan yang membantu Presiden dalam menyelenggarakan pengembangan dan pembinaan di bidang standardisasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Instansi teknis adalah Kantor Menteri Negara, Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen yang salah satu kegiatannya melakukan kegiatan standardisasi. Pimpinan instansi teknis adalah Menteri Negara atau Menteri yang memimpin Departemen atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen yang bertanggung jawab atas kegiatan standardisasi dalam lingkup kewenangannya. Berdasarkan kebijakan tersebut maka Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan serta Badan Standardisasi Nasional memiliki tugas, fungsi dan wewenang yang berkaitan dengan standardisasi yang ada di Indonesia.

Permasalahan mengenai kecelakaan pengendara roda dua yang berakibat dampak pada cedera kepala sudah banyak menjadi sorotan. Dari catatan Kepolisian terdapat data yang cukup signifikan terkait dengan kecelakaan lalu lintas yang melibatkan sepeda motor. Data *Global Road Safety Partnership* (GRSP), lembaga internasional berbasis di Jenewa, menyebutkan 84 persen kecelakaan di jalan raya melibatkan sepeda motor, dan 90 persen korbannya menderita luka parah di kepala

(www.bsn.go.id). Dengan adanya kemunculan masalah tersebut dan untuk memberi rasa aman dan keselamatan bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua,, pemerintah perlu membuat sebuah kebijakan dalam melindungi keselamatan untuk pengendara kendaraan bermotor roda dua. Usaha pemerintah juga didukung oleh lembaga dan asosiasi yang menaruh perhatian dengan keselamatan pengendara kendaraan bermotor roda dua. Pada tahap inilah pemerintah yang diwakili oleh Kementerian Perindustrian, Kepolisian dan Kementerian Perhubungan serta stakeholders lainnya mengidentifikasi permasalahan yang terjadi di publik untuk kemudian dibahas dan dicari solusi penyelesaian masalah tersebut.

5.1.2 Tahap Agenda Kebijakan

Dalam memecahkan masalah terkait wajib helm SNI ini Kementerian Perindustrian dan tim perumus kebijakan lainnya tidak melalui tahapan pemilihan alternatif, hal ini disebabkan untuk menyikapi permasalahan yang menyangkut keselamatan pengendara kendaraan bermotor, pemerintah secara langsung menjadikan sebuah kebijakan yang mengatur pemakaian wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua untuk digunakan sebagai dasar aturan dalam menindaklanjuti permasalahan publik tersebut. Pemerintah yang diwakili oleh Kementerian Perindustrian sebagai kementerian teknis yang menggagas langsung untuk mengatur dan membuat kebijakan terkait penggunaan wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua. Aturan kebijakan sudah pernah diberlakukan namun konteks isi yang belum lengkap sehingga perlu untuk dibuatnya kebijakan baru lagi. Penjelasan dari Informan yaitu Bapak Kurnia Hanafiah, Kasubdit Standardisasi dan Teknologi, Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia Kementerian Perindustrian yang menyatakan;

“Proses kebijakan ini dimulai pada tahun 2008 dan kemudian dilanjutkan dan selesai pada tahun 2009. Kementerian Perindustrian sebagai kementerian teknis yang menggagas kebijakan ini mengundang beberapa stakeholder yaitu Kementerian Perhubungan, Kementerian Perdagangan, Kepolisian RI, Badan Standardisasi Nasional, Asosiasi Industri Helm dan Masyarakat dalam proses

pembuatan kebijakan ini” (Wawancara dengan Kurnia Hanafiah, Kasubdit Standardisasi dan Teknologi, Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia Kementerian Perindustrian).

Kebijakan helm standar ini sudah pernah diberlakukan pemerintah sejak lama, namun spesifikasi standar yang digunakan belum jelas dan tidak ada ketetapan. Setelah melalui berbagai perkembangan dan dengan adanya informasi dari luar, kemudian pemerintah menetapkan suatu standar bagi helm agar dapat memberikan perlindungan maksimal bagi pengguna kendaraan bermotor roda dua. Alasan utama yang dikemukakan adalah wajib helm standar ini adalah semata-mata demi keselamatan pengendara dan penumpangnya, dan sesuai dengan ketentuan standar internasional keselamatan manusia. Selama ini helm yang beredar di masyarakat sebagian besar helm yang tidak layak dan tidak memenuhi standar keselamatan untuk melindungi kepala pengendara bermotor roda dua.

Helm yang memiliki standar SNI setidaknya memiliki standar minimal yang telah dikeluarkan oleh lembaga standar internasional. Kriteria dan syarat sebuah helm sudah mempunyai syarat SNI telah dikeluarkan dan ditetapkan oleh pemerintah dengan mengeluarkan aturan untuk SNI helm yaitu SNI 1811-2007. Dalam dokumen aturan standar tersebut dicantumkan syarat dan ketentuan untuk menetapkan sebuah helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua. SNI helm ini disusun dengan maksud untuk menjamin mutu helm yang ada di pasaran, baik dari sisi konstruksi dan mutunya. Dengan adanya SNI helm ini diharapkan para pengguna helm dapat terjamin keselamatannya karena adanya jaminan mutu helm. Selain itu dengan adanya SNI ini mendorong para produsen helm dalam negeri untuk memproduksi helm dengan mutu yang bagus dan dapat bersaing dengan helm yang diproduksi negara luar.

SNI ini dirumuskan oleh Panitia Teknis Kimia Hilir melalui proses perumusan standar dan terakhir dibahas dalam konsesus pada tanggal 7 Desember 2004 di Jakarta yang dihadiri oleh para anggota panitia teknis kimia hilir, konsumen, produsen dan lembaga penguji serta instansi pemerintah terkait. Dalam SNI ini

disebutkan kualifikasi helm pengendara bermotor roda dua yang berisikan antara lain (sumber: www.bsn.go.id):

1. Dari material disebutkan harus memiliki:
 - 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, deterjen 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;
2. Dari 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 daerah 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;

Dengan adanya SNI helm pemerintah merasa perlu untuk mewajibkan SNI tersebut agar ditetapkan menjadi sebuah kebijakan bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua. Dalam SNI tersebut telah diatur berbagai kriteria dan syarat yang harus dipenuhi agar helm tersebut sesuai dengan ketentuan dan dapat melindungi penggunanya.

Salah satu persyaratan utama dalam penerapan SNI Helm secara wajib adalah bahwa semua industri atau pabrikan helm di Indonesia harus memiliki Sertifikat Penggunaan Produk Tanda (SPPT-SNI). Ada 2 syarat utama untuk memperoleh SPPT SNI, yaitu perusahaan pabrikan helm harus sudah menerapkan sistem manajemen mutu baik ISO 9001:2000 maupun pedoman BSN 10-1999 dan helm yang diproduksi dinyatakan memenuhi persyaratan SNI melalui pengujian di laboratorium. Bagi perusahaan yang telah menerapkan sistem manajemen mutu dan telah memiliki sertifikat ISO 9001:2000, maka LSPro akan melakukan verifikasi untuk menilai kesesuaian dengan SNI. Sedangkan perusahaan yang telah menerapkan sistem manajemen mutu tetapi belum memiliki sertifikat ISO 9001:2000, maka LSPro akan melakukan audit atas sistem manajemen mutu dari perusahaan tersebut.

Akreditasi adalah sebuah pengakuan untuk kompetensi, kredibilitas, kemandirian dan integritas dari Lembaga Penilaian Kesesuaian (LPK) dalam rangka melaksanakan kegiatan penilaian kesesuaian. Definisi resmi dari ISO untuk akreditasi

adalah “pengesahan pihak ketiga terkait dengan menunjukkan kompetensi LPK untuk melaksanakan tugas-tugas penilaian kesesuaian tertentu. “(ISO/IEC 17000:2004). KAN hanya memberikan akreditasi kepada organisasi yang memberikan sertifikasi, pengujian dan/atau jasa inspeksi. Organisasi-organisasi ini dikenal sebagai Lembaga Penilaian Kesesuaian (LPK).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional menyatakan pelaksanaan tugas Badan Standardisasi Nasional di bidang penilaian kesesuaian ditangani oleh Komite Akreditasi Nasional (KAN) yang dibentuk oleh pemerintah untuk keperluan menjamin kompetensi pelaksana penilaian kesesuaian melalui proses akreditasi. KAN sebagai badan akreditasi nasional mempunyai tugas untuk memberikan akreditasi kepada lembaga penilaian kesesuaian (Laboratorium Penguji, Laboratorium Kalibrasi dan Lembaga Sertifikasi). Lembaga Penilaian Kesesuaian yang telah diakreditasi oleh KAN mempunyai hak untuk menerbitkan sertifikat sesuai dengan lingkup akreditasinya. Seperti halnya dengan pengembangan SNI, penilaian kesesuaian juga harus memenuhi sejumlah norma sebagai berikut:

- (a) terbuka bagi semua pihak yang berkeinginan menjadi lembaga pelaksana penilaian kesesuaian;
- (b) transparan agar semua persyaratan dan proses yang diterapkan dapat diketahui dan ditelusuri oleh pemangku kepentingan;
- (c) tidak memihak dan kompeten agar pelaksanaan penilaian kesesuaian dapat dipercaya dan berwibawa;
- (d) efektif karena memperhatikan kebutuhan pasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan;
- (e) konvergen dengan pengembangan penilaian kesesuaian internasional.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan bahwa Lembaga Sertifikasi Produk yang memberikan sertifikasi produk penggunaan tanda SNI harus diakreditasi oleh Komite Akreditasi Nasional (KAN), dan untuk pengoperasian penggunaan tanda SNI tersebut juga didasarkan pada nota

kesepakatan antara Badan Standardisasi Nasional (BSN) dengan KAN. Untuk memenuhi kriteria transparansi dan impartialitas maka KAN membuat persyaratan-persyaratan dan aturan/prosedur yang harus dipenuhi baik oleh KAN maupun Lembaga Sertifikasi Produk.

Komite Akreditasi Nasional (KAN) adalah suatu lembaga non struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 78 Tahun 2001. Komite Akreditasi Nasional (KAN) mempunyai tugas pokok untuk menetapkan akreditasi dan memberikan pertimbangan dan saran kepada Badan Standardisasi Nasional (BSN) dalam menetapkan sistem akreditasi dan sertifikasi. KAN memberikan pelayanan akreditasi kepada Lembaga Sertifikasi yang berlokasi di Indonesia dan luar negeri. Sedangkan untuk akreditasi kepada Laboratorium dan Lembaga Inspeksi yang terletak di Luar Negeri selama di negara tersebut tidak terdapat Badan Akreditasi lokal yang menandatangani dari *Mutual Recognition* (MR) di negaranya.

KAN merupakan lembaga non struktural yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden. Anggotanya merupakan perwakilan dari stakeholder yang terdiri dari: instansi pemerintah, dunia usaha, konsumen, cendekiawan dan kalangan profesional. Dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Negara Riset dan Teknologi selaku Ketua DSN No: 465/IV.2.06/HK.01.04/9 Tahun 1992 tentang Komite Akreditasi Nasional, juncto Keputusan Presiden Nomor 13 tahun 1997 tentang Badan Standardisasi Nasional, juncto Keputusan Presiden Nomor 78 tahun 2001 tentang Komite Akreditasi Nasional. KAN adalah satu-satunya lembaga yang diberi otoritas untuk menyediakan jasa layanan akreditasi lembaga penilaian kesesuaian (laboratorium, lembaga inspeksi, lembaga sertifikasi) di Indonesia. KAN dapat menugaskan institusi baik pemerintah maupun non pemerintah yang memenuhi pedoman yang ditetapkan BSN untuk melakukan penilaian terhadap pemohon akreditasi. KAN bertugas juga untuk memperjuangkan keberterimaan di tingkat internasional atas sertifikat yang diterbitkan oleh laboratorium, lembaga inspeksi dan lembaga sertifikasi yang telah diakreditasi oleh KAN (www.kan.or.id)

Lembaga Sertifikasi Produk (LSPro) merupakan lembaga yang dapat merupakan lembaga pemerintah maupun swasta. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya tugas LsPro melaksanakan riset, standarisasi serta sertifikasi dibidang Industri dan Perdagangan. Sesuai dengan Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 78/M-IND/PER/10/2008 menetapkan Lembaga Sertifikasi Produk yang ditunjuk dalam rangka pemberlakuan dan pengawasan SNI helm pengendara kendaraan bermotor roda dua secara wajib antara lain:

1. Lembaga Sertifikasi Produk Pusat Standardisasi Nasional, Kementerian Perindustrian
2. Lembaga Sertifikasi Produk Balai Besar Bahan dan Barang Teknik (B4T)
3. Lembaga Sertifikasi Produk Baristand Medan
4. Lembaga Sertifikasi Produk Jogja Product Assurance-BPKKP Jogjakarta
5. Lembaga Sertifikasi Produk Baristand Surabaya

Lembaga Sertifikasi Produk ini memberikan pelayanan jasa terbaik dalam pemberian Sertifikat Produk Penggunaan Tanda (SPPT-SNI) bagi perusahaan yang ingin menerapkan SNI secara sukarela maupun perusahaan yang terkena kebijakan pemberlakuan SNI secara wajib oleh pemerintah, termasuk SPPT SNI helm.

LSPro didukung oleh laboratorium pengujian yang kompeten untuk keseluruhan parameter SNI yang diajukan. Kompetensi laboratorium pengujian pendukung dibuktikan dengan akreditasi KAN, atau akreditasi badan akreditasi lain yang telah menandatangani MRA APLAC/ILAC sesuai dengan lingkup akreditasi, atau akreditasi badan akreditasi lain yang telah menandatangani MRA dengan KAN, atau dengan penilaian yang dilakukan oleh LSPro terhadap laboratorium pengujian. LSPro dapat menggunakan laboratorium pengujian yang memiliki metode pengujian selain yang ada dalam SNI, setelah metode pengujian tersebut dipastikan kesesuaiannya dengan metode yang tercantum dalam SNI. Bila tidak sesuai, harus dilakukan validasi

dan hasilnya *equivalent* dengan metode pengujian yang tercantum dalam SNI. Dalam hal ini LSPro bertanggung jawab terhadap hasil pengujian tersebut.

Pada saat ini sebagian besar industri helm telah memperoleh SPPT-SNI dan sebagian lagi sudah dalam proses sertifikasi. SPPT-SNI yang dimiliki oleh beberapa industri helm pada saat ini masih mengacu pada SNI 19-1811-1990, dan pada saat pemberlakuan SNI Helm secara wajib yang mengacu pada SNI 1811-2007 maka cukup dilakukan pengujian ulang atas helm dengan mengacu pada SNI 1811-2007 di laboratorium yang ditunjuk oleh LSPro. Proses sertifikasi untuk memperoleh SPPT SNI juga berlaku bagi perusahaan pabrikan helm di luar negeri yang akan mengeksport helmnya ke Indonesia dan diberlakukan tanpa diskriminasi. Pengujian helm pengendara kendaraan bermotor roda dua mengacu pada SNI 1811-2007 dilakukan di laboratorium uji yang telah diakreditasi oleh Komite Akreditasi Nasional (KAN) atau yang ditunjuk berdasarkan Peraturan Menteri Perindustrian.

Setelah menetapkan dan mencari solusi terhadap permasalahan yang dihadapi, Kementerian Perindustrian selaku perwakilan pemerintah membentuk tim yang diagendakan untuk dapat membuat kebijakan tersebut. Tim tersebut terdiri dari lembaga pemerintah terkait, asosiasi dan akademisi yang berkaitan dengan permasalahan tersebut. Pengelompokan aktor kebijakan dapat digolongkan menjadi aktor utama dan aktor non-utama. Aktor utama lazim disebut sebagai aktor resmi dan aktor struktural karena berada dalam lingkungan internal organisasi pemerintahan. Aktor non-utama disebut juga aktor tidak resmi atau aktor non-struktural. Aktor utama sebagai aktor yang resmi memiliki kewenangan menetapkan sebuah kebijakan, mempunyai legalitas untuk melaksanakan kebijakan, dan pada umumnya menduduki jabatan pemerintah.

Aktor kebijakan ini terdiri dari eksekutif dan administrator dari tingkat kementerian. Adapun aktor non-formal antara lain asosiasi atau organisasi kemasyarakatan lainnya. Apabila dicermati, pemikiran tersebut tampak lebih cenderung menjadikan kedudukan formal dalam struktur birokrasi pemerintahan sebagai dasar untuk mengelompokkan aktor kebijakan. Pemikiran ini tentu dapat diperdebatkan, karena kelompok kepentingan atau organisasi massa sebagai aktor

non-utama dapat pula mendesak untuk menetapkan atau mengubah kebijakan sesuai dengan kepentingan kelompoknya. Dengan demikian yang perlu diperhatikan adalah sejauh mana para aktor tersebut menjalankan peran dan tanggung jawabnya.

Selanjutnya Kementerian Perindustrian sebagai lembaga pemerintah yang mengkoordinir pihak-pihak yang terlibat dari pemerintah antara lain Badan Standardisasi Nasional, Kementerian Perhubungan, Kementerian Perdagangan, Kepolisian RI serta Asosiasi Industri Helm Indonesia yang kemudian akan mengeluarkan kebijakan tersebut membuat jadwal dan menentukan agenda-agenda terkait hal-hal yang perlu dilakukan dalam proses pembuatan kebijakan tersebut. Agenda kebijakan tersebut dibuat sebagai panduan bagi tim perumus kebijakan dalam melaksanakan tugasnya. Hal yang dibahas dalam proses perumusan kebijakan ini adalah sebagaimana yang disampaikan Bapak Kurnia Hanafiah, Kasubdit Standardisasi dan Teknologi, Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia Kementerian Perindustrian:

“Pembahasan dalam proses kebijakan adalah hal-hal yang terkait dengan substansi dan latar belakang pentingnya kebijakan ini diberlakukan. Saat kebijakan ini akan diproses, SNI helm sudah ada dan sudah dikeluarkan oleh Badan Standardisasi Nasional (BSN). Kemudian Kementerian Perindustrian mengundang stakeholder dalam proses kebijakan antara lain Kepolisian RI, Kementerian Perhubungan, BSN dan Asosiasi masyarakat lainnya mengadakan rapat bersama dan membuat perumusan kebijakan sehingga terbitlah Peraturan Menteri dan Petunjuk Teknis (Juknis) yang dikeluarkan oleh Kementerian Perindustrian” (Wawancara dengan Kurnia Hanafiah, Kasubdit Standardisasi dan Teknologi, Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia Kementerian Perindustrian).

5.2 Kebijakan Wajib SNI Helm yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perindustrian Nomor:40/M-IND/PER/6/2008

5.2.1 Proses Pembahasan Kebijakan

Proses perumusan dilakukan baik secara intern maupun antar instansi dalam jajaran pemerintahan pusat. Tahap-tahap yang dilalui dalam proses penetapan kebijakan wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua ini adalah :

I. Kajian atau Tahap Pembahasan Awal

Usulan pemberlakuan kebijakan wajib SNI helm diajukan oleh Kementerian Perindustrian dengan melibatkan stakeholders lainnya seperti Kementerian Perhubungan, Kepolisian Republik Indonesia, Badan Standardisasi Nasional, Asosiasi dan Akademisi. Bersama tim tersebut menganalisis manfaat dan alasan pertimbangan perlunya diberlakukan kebijakan. Setelah melakukan rapat dan pembahasan beberapa kali tim memutuskan apakah keputusan tersebut layak untuk dijadikan sebuah kebijakan. Dengan dicapainya keputusan, akhirnya disepakati untuk ditetapkannya kebijakan pemberlakuan wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua. Dasar pembentukan kebijakan ini sebagaimana yang disebutkan oleh informan Ibu Putu Nadi Astuti, Kepala Seksi Industri Kimia Organik Hulu, Direktorat Standardisasi dan Teknologi, Direktorat Standardisasi dan Teknologi Direktorat Industri Kementerian Perindustrian adalah:

“Sebagai salah satu latar belakang pemberlakuan SNI Helm bagi pengendara bermotor adalah berkaitan dengan K3L, Keselamatan, Keamanan, Kesehatan dan Lingkungan maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Perindustrian No 40 Tahun 2008 tentang Pemberlakuan SNI Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua Secara Wajib” (Wawancara dengan Putu Nadi Astuti, Kepala Seksi Industri Kimia Organik Hulu, Direktorat Standardisasi dan Teknologi, Direktorat Standardisasi dan Teknologi Direktorat Industri Kementerian Perindustrian).

Pada tahap pertemuan pertama berlangsung, hal-hal yang dibicarakan dalam pembahasan dilakukan dengan *brain storming*. Anggota tim perumusan kebijakan diberikan arahan terkait dengan ketentuan dan aturan-aturan yang

akan diatur dalam kebijakan tersebut. Setiap stakeholders yang diundang memberikan masukan dan usulan terkait dengan konteks kepentingan masing-masing instansi mereka dalam keterkaitannya terhadap kebijakan wajib SNI helm bagi pengendara bermotor roda dua ini. Kementerian Perhubungan dan Kepolisian RI memberikan masukan yang berkaitan dengan perannya dalam aturan kebijakan lalu lintas jalan raya. BSN sebagai lembaga yang menerbitkan SNI helm memberikan kontribusi terkait dengan perihal SNI yang dibutuhkan. Kementerian Perdagangan diundang sebagai regulator yang nantinya bertindak sebagai pengawasan dalam peredaran helm SNI di pasar. Asosiasi industri helm dan masyarakat juga ikut terlibat sebagai penyumbang saran untuk dapat memberikan kontribusi dalam perumusan kebijakan ini.

Dalam pembahasan awal ini juga dibahas terkait dengan kesiapan pihak luar dan masyarakat dalam pemberlakuan kebijakan ini. Pihak luar seperti Lembaga Penilai Kesesuaian yang merupakan lembaga yang memberikan uji kelulusan atau kelayakan terhadap helm. Pertimbangan ekstern tersebut juga menjadi perhatian bagi tim perumusan kebijakan dalam menentukan aturan-aturan yang akan ditetapkan.

II. Peran aktor dalam pembahasan kebijakan

Pertemuan pembahasan berikutnya tim perumusan kebijakan menyampaikan hal-hal yang menjadi pokok dasar diberlakukannya wajib SNI helm tersebut. Setiap perwakilan yang diundang diberikan kesempatan untuk menyampaikan ide serta usulan sesuai dengan kontribusi masing-masing berdasarkan kompetensi masing-masing lembaga dan asosiasi. Setiap perwakilan memberikan pertimbangan-pertimbangan menyangkut SNI helm yang terkait dengan perwakilan instansi.

Dalam alur perumusan dapat dilihat aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan. Aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut dapat dibagi menjadi dua, yaitu :

- Aktor resmi atau pembuat keputusan kebijakan yang resmi, dalam proses perumusan kebijakan ini aktor resmi yang terlibata antara lain Kementerian Perindustrian, Badan Standardisasi Nasional, Kementerian Perhubungan, Kepolisian RI dan Kementerian Perdagangan.
- Aktor tidak resmi atau kelompok yang tidak mempunyai kewenangan yang sah untuk membuat keputusan. Kelompok tersebut yang terlibat dalam proses perumusan ini antara lain : Akademisi dan Asosiasi industri helm.

Dalam proses wawancara, penulis mengajukan beberapa pertanyaan sesuai dengan konteks masing-masing aktor yang terlibat. Sebagian besar pertanyaan yang diajukan dalam wawancara berkaitan dengan peran dan bagaimana proses yang dilalui dalam perumusan kebijakan tersebut.

Kementerian Perindustrian sebagai regulator yang membuat kebijakan melihat kondisi dan laporan dari Dinas Perhubungan serta catatan dari Kepolisian bahwa kecelakaan motor yang banyak mengakibatkan cedera kepala pada pengendara motor, mengajukan untuk dibuatnya kebijakaan wajib SNI helm ini. Ketika akan diberlakukannya wajib SNI helm, pihak-pihak seperti industri helm merasa belum siap dan mengajukan keberatan kepada Kementerian Perindustrian. Atas dasar tersebut Kementerian Perindustrian mengajak dan ikut meminta kontribusi Asosiasi Industri Helm agar ikut bekerjasama dalam pembuatan kebijakan wajib SNI helm ini. Kementerian Perindustrian membantu Asosiasi Industri Helm dalam memberikan penyuluhan dan pembinaan agar industri helm yang ada di Indonesia baik skala besar dan kecil dapat menerapkan SNI helm pada produk yang dihasilkan. Dengan adanya penyuluhan dan pembinaan ini diharapkan industri helm tersebut telah siap dan mampu untuk membuat helm sesuai standar yang ditentukan.

“Kami dari Perindustrian akan membantu industri dalam memberikan penyuluhan untuk dapat membuat helm yang sesuai standar SNI”

(Wawancara dengan Kurnia Hanafiah, Kasubdit Standardisasi dan Teknologi, Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia Kementerian Perindustrian).

Asosiasi Industri Helm Indonesia menilai dengan adanya pemberlakuan SNI helm ini menjadi suatu beban bagi para industri helm, karena mau tidak mau para industri helm tersebut dituntut untuk dapat membuat helm yang memiliki standar yang sudah ditentukan. Standar tersebut mengharuskan industri untuk dapat menghasilkan helm yang memiliki kualitas baik. Dengan kualitas baik otomatis harga pembuatan menjadi mahal dan harga jual yang ditetapkan ke masyarakat juga akan naik. Asosiasi industri helm khawatir dengan harga helm yang lebih mahal akan membebankan masyarakat pengguna helm sehingga pengguna kendaraan bermotor roda dua yang akan membeli helm menjadi enggan membeli helm yang memiliki standar SNI. Seperti yang disampaikan oleh Bapak John Manaf dari Asosiasi Industri Helm Indonesia:

“Awalnya kita selaku produsen helm ragu dengan kebijakan wajib SNI helm ini, karena dengan adanya wajib SNI helm, kita dituntut untuk memproduksi helm yang berkualitas baik. Helm tersebut memiliki harga yang lebih tinggi dari helm biasa, dan dikhawatirkan masyarakat tidak mau atau tidak mampu untuk membelinya. Apalagi dengan tidak semua industri helm mampu untuk memproduksi helm sesuai standar, sehingga diperlukan waktu khusus untuk membina industri tersebut agar dapat menghasilkan helm sesuai syarat SNI”
(Wawancara dengan John Manaf dari Asosiasi Industri Helm Indonesia).

Penerapan SNI 1811/2007 (Standar Nasional Indonesia) pada helm juga bertujuan untuk melindungi produsen helm dalam negeri dari serbuan helm impor yang tidak memenuhi persyaratan SNI. Produksi helm nasional akan naik karena produk impor pun yang selama ini masuk dengan kualitas

rendah harus memili standar SNI. Dengan memberikan waktu bagi industri nasional terutama skala menengah agar mampu memproduksi helm sesuai SNI, maka diharapkan nantinya pelaksanaan wajib SNI helm dapat memberikan dampak positif. Selain itu, juga memberikan kesempatan kepada distributor dan importir helm agar tidak lagi menjual helm tidak sesuai SNI. Berdasarkan data Kementerian Perindustriaan sudah ada 13 industri helm nasional dan 52 perajin mengikuti SNI. Pengrajin yang tergabung dalam Asosiasi Industri Helm Indonesia (AIHI) meliputi tujuh perusahaan dan Perhimpunan Perajin Helm Indonesia (PPHI) sebanyak 52 unit. Delapan perusahaan anggota AIHI mencakup PT Danapersadaraya Motor Industri, PT Mega Karya Mandiri, PT Inplasco, PT Tara Kusuma Indah, UD Safety Motor, PT Dinaheti Motor Industri, PT Helmindo Utama, dan sebuah perusahaan yang baru bergabung CV Triona Multi Industri. Delapan perusahaan itu memiliki 19 merek helm ber-SNI.

“Padahal, untuk mendapatkan SNI itu, kami dari AIHI harus jatuh bangun mengikuti standar yang ada. Kita harus dapat ISO dahulu, lalu mengikuti berbagai persyaratan lainnya yang menuntut perubahan manajemen, peralatan produksi hingga dana. Benar-benar perjuangan” (Wawancara dengan John Manaf, Asosiasi Industri Helm Indonesia).

Sejak adanya penyuluhan dan pembinaan yang diberikan Kementerian Perindustrian kepada Asosiasi industri helm, memberi pengaruh baik bagi anggota asosiasi industri helm untuk mau menerapkan SNI helm. Dalam proses perumusan ini Asosiasi industri helm menyampaikan bahwa untuk memberikan rasa aman dan keselamatan bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua dalam berkendara, helm sebagai salah satu alat kelengkapan aman dalam berkendara harus memiliki kualitas yang baik, helm yang dipakai dapat melindungi kepala pengguna dengan baik. Bagaimanapun masyarakat berhak untuk mendapatkan perlindungan saat berkendara. Berkaitan dengan harga helm SNI yang akan menjadi lebih mahal, Asosiasi Industri Helm menilai

masyarakat akan mampu untuk membeli helm tersebut karena dengan alasan keamanan dan keselamatan serta dengan adanya kebijakan ini mau tidak mau masyarakat akan membeli helm yang memiliki standar SNI. Selain itu pemerintah membantu dengan mengeluarkan kebijakan kepada produsen sepeda motor untuk memberikan helm SNI gratis saat pembelian sepeda motor baru.

Kementerian Perdagangan selaku aktor dalam perumusan kebijakan ini memberikan kontribusi terkait dengan kompetensinya sebagai lembaga pengawas saat peredaran helm di pasaran. Helm yang beredar di pasaran Indonesia tidak hanya berasal dari dalam negeri, namun banyak juga helm yang diimpor dari luar. Helm impor tersebut ada yang memenuhi standar ada juga yang tidak sesuai standar. Dengan adanya pengawasan dari Kementerian Perdagangan, helm yang beredar di pasaran dapat dikontrol. Dalam hal ini fungsi Kementerian Perdagangan adalah mengawasi peredaran dan penjualan helm di pasaran.

Kementerian Perdagangan melakukan pengawasan di lapangan atau di pasar dengan mengikutsertakan pihak pengawas setiap dinas yang ada di daerah serta melakukan pengawasan terpadu yang di dalamnya melibatkan pengawas dari departemen terkait dan Kepolisian. Pihak Kementerian Perdagangan akan melakukan pengawasan secara kontinyu pengawasan produk helm yang beredar di pasaran. Pengawasan Kementerian Perdagangan dilakukan dengan pengambilan contoh dan bila ada yang non standar, maka toko yang menjual agar tidak menjualnya lagi dan produsennya diminta menarik produknya dari pasar. Ketentuan wajib SNI juga berlaku untuk helm impor. Dengan adanya ketentuan wajib SNI helm, industri helm nasional akan makin tertib, efisien, dan teratur sehingga akan naik produktifitasnya (hasil wawancara dengan Feri Anggrijono, Kasubdit Pengawasan Barang dan Jasa Ilmea Ditjen Perdagangan, Kementerian Perdagangan).

Kementerian Perhubungan dan Kepolisian RI selaku pihak yang banyak berhubungan dengan pengendara kendaraan bermotor dan menangani kondisi lalu lintas jalan raya, merupakan aktor yang berkontribusi dalam menyangkut keselamatan dan keamanan pengendara kendaraan bermotor. Tugas dan kegiatan Kementerian Perhubungan dan Kepolisian sehari-hari banyak berkaitan dengan perilaku lalu lintas. Melihat kondisi serta perilaku pengendara kendaraan bermotor, perlu adanya sebuah solusi terhadap masalah salah satunya dengan dibuatnya wajib SNI helm ini. Helm yang beredar di pasar sudah memenuhi standar, namun dengan seiringnya waktu, standar tersebut sudah tidak sesuai dengan kondisi yang ada sekarang. Saat ini kondisi lalu lintas dan kendaraan yang ada terutama sepeda motor telah mengalami perubahan. Motor dengan teknologi masa kini memiliki kecepatan yang lebih dari motor teknologi lama, sehingga dengan pertimbangan tersebut tentu perilaku pengendara akan berbeda juga. Dengan adanya perubahan perilaku pengendara, diperlukan helm yang memiliki kualitas dan standar kekuatan yang lebih dari biasanya. Sebagaimana yang disampaikan oleh Bapak Ir. Edi Santoso Wibowo selaku Kasubdit Keselamatan Transportasi, Direktorat Keselamatan Transportasi Darat dari Kementerian Perhubungan:

“SNI helm diperlukan untuk melindungi kepala pengendara kendaraan bermotor. Standar helm yang dulu pernah dikeluarkan perlu direvisi karena kondisi dan keadaan lalu lintas yang telah mengalami perubahan. Helm yang sesuai SNI tersebut harus memiliki kekuatan yang lebih kuat terhadap benturan tajam dan datar. Saat ini kondisi lalu lintas banyak pengendara yang tidak menggunakan helm, menggunakan helm namun tidak sesuai SNI serta penggunaan helm dengan tidak tepat. Dengan adanya kebijakan wajib SNI helm ini diharapkan masyarakat pengguna kendaraan bermotor lebih tertib dan memperhatikan keselamatan mereka” (Wawancara dengan Edi Santoso Wibowo selaku Kasubdit Keselamatan Transportasi,

Direktorat Keselamatan Transportasi Darat dari Kementerian Perhubungan).

Catatan laporan terhadap kecelakaan kendaraan bermotor roda dua yang dikumpulkan oleh kepolisian menjadi salah acuan untuk diusulkannya kebijakan wajib SNI helm ini. Cedera kepala yang ditimbulkan dari kecelakaan kendaraan bermotor roda dua sedikit banyak meresahkan dan memprihatinkan bagi masyarakat. Keselamatan dan keamanan pengendara kendaraan bermotor harus lebih diperhatikan agar kondisi dalam berkendara dapat memberikan kenyamanan.

Seperti yang disampaikan oleh Bapak AKBP Katon Pinem Kasubdit Dikpen Dikmas Korlantas Kepolisian RI, kepolisian selaku pengawas langsung terhadap pengendara kendaraan bermotor roda dua di jalan raya memberikan masukan terkait dengan dengan penempatan logo SNI pada helm. Dengan mempertimbangkan saat sepeda motor melintas di jalan raya kepolisian mengusulkan agar tanda logo SNI ditempatkan pada posisi sebelah kiri belakang helm. Usulan ini menjadi penting karena saat melintas, polisi yang bertugas saat mengawasi jalan raya dapat langsung melihat helm yang digunakan oleh pengendara kendaraan bermotor roda dua. Posisi penempatan logo SNI pada helm tersebut ikut membantu petugas polisi lalu lintas dalam mengawasi pengendara kendaraan bermotor roda dua.

“Tren pelanggaran lalu lintas oleh sepeda motor berkontribusi pada aturan keselamatan dan pembatasan yang harus dibuat. Upaya melindungi pengendara sepeda motor di jalan raya, perlu ada kerja sama dan kedisiplinan dari semua pihak. Rekayasa lalu lintas, pendidikan, serta penegakan hukum dan program penggalangan harus diterapkan dengan baik agar kecelakaan sepeda motor berkurang. Ada polisi, sepeda motor tertib, kalau tidak ada langsung balik lagi/tidak tertib” (Wawancara dengan Katon Pinem Kasubdit Dikpen Dikmas Korlantas Kepolisian RI).

Logo SNI yang diperoleh produsen helm memerlukan prasyarat adanya jaminan tingkat keamanan dan keselamatan yang tinggi dalam setiap hasil helm yang dihasilkan, sehingga secara tidak langsung dengan hadirnya aturan yang memuat kewajiban untuk penggunaan helm berlogo SNI pada tataran nyata terlihat akan meningkatkan penjualan produk helm dengan logo SNI semata, namun dalam orientasi yang lebih dalam terdapat peningkatan harga dari unsur keselamatan dan keamanan di dalam pasar penjualan helm.

Badan Standardisasi Nasional merupakan salah satu aktor dari pemerintah yang memberikan kontribusi sebagai lembaga yang membuat SNI helm. Seperti telah diuraikan pada bab sebelumnya, fungsi dan tugas BSN adalah sebagai lembaga pemerintah yang menangani hal-hal yang berkaitan dengan SNI. Peran BSN disini memberikan masukan dan pandangan bagaimana pentingnya standar yang baik untuk helm pengendara kendaraan bermotor. Dengan adanya SNI helm yang telah diumumkan dan melalui berbagai proses sesuai ketentuan, akhirnya pemerintah menerbitkan SNI 1811-2007 yang menjadi acuan untuk helm berstandar di Indonesia. Keselamatan dan keamanan pengendara kendaraan bermotor roda dua menjadi perhatian khusus karena menyangkut nyawa manusia sehingga BSN mewajibkan SNI tersebut untuk helm.

Standar seperti diketahui tidak wajib digunakan, namun jika telah menyangkut terkait keselamatan, keamanan, kesehatan dan lingkungan (K3L) menjadi wajib digunakan sehingga pemerintah mengeluarkan kebijakan sesuai yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional. Dengan adanya peraturan-peraturan sebelumnya dan yang mendukung SNI, pemerintah memandang bahwa dengan adanya wajib SNI helm ini akan lebih mendorong kebijakan ini dapat terlaksana dengan tepat. Bapak Fredi Juwono Kasubdit Industri Kimia Anorganik Hilir, Dirjen Basis Industri Manufaktur dari Kementerian Perindustrian memaparkan bahwa SNI diberlakukan wajib dengan menganalisa manfaat yang dihasilkan antara lain meliputi; (1) Aspek kesehatan, keselamatan, keamanan dan

lingkungan hidup, (2) Validitas materi SNI sesuai dengan produk, (3) Kesiapan industri/dunia usaha dalam menerapkan SNI, (4) Keseimbangan permintaan dan penawaran terhadap produk yang SNI-nya akan diberlakukan wajib, dan (5) Kesiapan lembaga penilaian kesesuaian.

Akademisi sebagai aktor yang ikut terlibat dalam proses perumusan kebijakan memberikan kontribusi sebagai salah satu perwakilan masyarakat juga. Akademisi menilai bahwa SNI helm ini menjadi perhatian dan merupakan hal yang menjadi kebutuhan masyarakat karena menyangkut terhadap keamanan dan keselamatan masyarakat terutama bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua. SNI helm yang merupakan standar yang telah sesuai dengan ketentuan standar internasional diperlukan agar dapat digunakan sebagai sebuah kebutuhan bagi masyarakat terutama pengendara kendaraan bermotor roda dua. Peran akademisi lebih menilai bahwa standar memang sudah seharusnya digunakan sebagai salah satu proteksi bagi masyarakat dalam berbagai hal. Dengan adanya standar masyarakat dapat mengikuti sesuai dengan anjuran yang ditentukan standar internasional.

Masyarakat pengguna kendaraan bermotor roda dua merupakan bagian aktor ekstern dalam proses perumusan kebijakan ini. Kontribusi pengguna kendaraan bermotor roda dua lebih terlihat terhadap pendapat dan usulan yang disampaikan kepada pemerintah secara tidak langsung. Selain itu keterlibatan Masyarakat Standardisasi (MASTAN) juga mewakili para pengendara kendaraan bermotor roda dua. Dengan adanya kebijakan SNI helm ini, masyarakat standardisasi ikut menyetujui dan mendukung pemerintah dalam pemberlakuan wajib SNI helm. MASTAN menilai bahwa standar yang ditetapkan memberikan perlindungan keselamatan dan keamanan terhadap konsumen sehingga standar tersebut wajib digunakan oleh masyarakat terutama bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua.

Proses perumusan kebijakan yang dilalui dalam pembahasan ini melibatkan berbagai pihak luar selain aktor formal yang terlibat. SNI helm ini

merupakan standar yang diadopsi dari standar internasional terutama dari standar eropa. Dengan adanya standar tersebut banyak pihak merasa keberatan terkait dengan kualifikasi yang ditentukan. Seperti keberatan yang disampaikan oleh dari Asosiasi Industri Helm karena belum adanya kemampuan dari banyak industri helm dalam negeri memproduksi helm yang berkualitas baik. Namun setelah melalui pertimbangan dan penyuluhan yang diberikan oleh Kementerian Perindustrian, Asosiasi Industri Helm akhirnya bersedia terlibat dalam proses perumusan kebijakan wajib SNI helm ini. Dengan mempertimbangkan dan memperhatikan keselamatan pengendara kendaraan bermotor roda dua, helm seharusnya memiliki kualitas dan sesuai dengan standar kelayakan yang tepat.

Perihal kesiapan seluruh industri helm, baik kecil, menengah hingga besar untuk mendapatkan SNI helm tidaklah mudah. Industri harus dapat ISO dahulu, lalu mengikuti berbagai persyaratan lainnya yang menuntut perubahan manajemen, peralatan produksi hingga dana. Di sisi lain para produsen harus memenuhi tiga persyaratan utama sebelum memperoleh Sertifikat Produk Penggunaan Tanda SNI (SPPT SNI) dari Lembaga Sertifikasi Produk Pusat Standardisasi (LSPro-Pustan) Kementerian Perindustrian yakni pertama, persyaratan administrasi dan legalitas. Kedua, produsen helm harus mempunyai dan menerapkan sistem manajemen mutu (ISO 9001: 2000) dan telah diaudit oleh LSPro. Ketiga, helm yang diproduksi telah lulus uji di laboratorium pengujian helm yang telah berakreditasi Komite Akreditasi Nasional (KAN) atau ditunjuk oleh pemerintah.

Dalam kaitan dengan kewajiban lulus uji dari laboratorium pengujian helm, Kementerian Perindustrian bersama Badan Standardisasi Nasional mendapatkan laporan bahwa Laboratorium Uji untuk helm yang ada di Indonesia masih sangat sedikit. Kementerian Perindustrian memandang pemerintah perlu memberdayakan Laboratorium Uji untuk dapat menyediakan fasilitas pengujian terhadap helm. Laboratorium tersebut di nilai dan dikualifikasi oleh Komite Akreditasi Nasional (KAN) serta Kementerian

Perindustrian dalam melakukan proses kelayakan untuk menguji helm yang sesuai dengan SNI.

III. Penyusunan Draft Kebijakan

Proses pembahasan perumusan kebijakan ini berlangsung dengan beberapa kali (5-6 kali) pembahasan dalam rapat. Selanjutnya tim perumusan kebijakan membuat konsep dan kerangka peraturan dengan melakukan pertemuan dan pembahasan berikutnya dengan berbagai pihak yang terkait. Dalam setiap pertemuan yang dilakukan tim perumus melakukan berbagai diskusi dan penyampaian usulan, argumen dan keberatan terkait berbagai pertimbangan yang melatarbelakanginya. Setelah melewati berbagai diskusi dan pembahasan akhirnya disepakati untuk finalisasi draft yang akan diserahkan sebagai hasil akhir pembahasan. Draft tersebut berupa keputusan yang sudah disepakati dalam pertemuan yang kemudian disesuaikan dengan format yang telah ditentukan dalam membuat sebuah peraturan di instansi Kementerian Perindustrian.

Usulan dan saran yang disampaikan oleh setiap instansi tersebut kemudian dikonsepskan untuk dievaluasi dan divalidasi agar dapat menjadi sebuah kebijakan. Isi draft dan kerangka peraturan tersebut yang telah menjadi hasil akhir pembahasan kemudian diserahkan ke bagian hukum Kementerian Perindustrian untuk diedit dan diperbaiki sesuai prosedur dalam menetapkan kebijakan di kementerian tersebut. Kemudian bagian hukum memproses peraturan tersebut dan menyerahkan kepada Pejabat pembuat draft dan setelah disetujui diserahkan kepada Menteri untuk ditandatangani dan disahkan menjadi Peraturan Menteri Perindustrian. Peraturan Menteri No. 40/M-IND/PER/6/2008 ini berisi ketentuan umum, ruang lingkup dan sasaran, proses serta aspek pendukung lainnya dan diatur dalam 12 (dua belas) pasal.

Dalam proses kebijakan ini tim perumusan kebijakan juga membuat konsep Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penerapan dan Pengawasan Peraturan tersebut. Dalam Petunjuk Teknis ini dikonsepskan bagaimana teknis dalam

pelaksanaan penerapan dan pengawasan pemberlakuan SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua secara wajib. Hal-hal yang menyangkut terkait peraturan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perindustrian terkait standarisasi dan SNI helm dijabarkan dalam Juknis tersebut (hasil wawancara dengan Kurnia Hanafiah, Kasubdit Standarisasi dan Teknologi, Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia Hilir, Kementerian Perindustrian).

Petunjuk Teknis ini menjelaskan perincian dalam proses pelaksanaan dan pengawasan pemberlakuan SNI helm pengendara kendaraan bermotor roda dua secara wajib. Tujuan dari pengadaaan juknis ini untuk memberikan acuan bagi produsen, importir, Lembaga Sertifikasi Produk (LSPro), Laboratorium Uji maupun petugas bea dan cukai terkait dengan penerapan SNI helm serta pihak dan stakeholders lainnya yang berkepentingan dengan kebijakan wajib SNI helm ini.

Dalam Juknis tersebut dilampirkan Peraturan Menteri Perindustrian No78/M-IND/PER/10/2008 tentang Penunjukan Lembaga Penilaian Kesesuaian Dalam Rangka Pemberlakuan dan Pengawasan SNI Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua Secara Wajib. Dalam peraturan tersebut diatur terkait ketentuan yang dikeluarkan Pemerintah terhadap penunjukan lembaga sertifikasi produk dalam rangka pemberlakuan dan pengawasan SNI helm. Dalam peraturan juga disebutkan Lembaga Sertifikasi Produk dan Laboratorium yang berwenang dalam menilai dan menguji produk helm yang sesuai SNI.

Selain itu dalam Juknis juga dilampirkan Peraturan Direktur Jenderal Industri Agro dan Kimia Nomor: 86/IAK/Per/11/2008 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penerapan dan Pengawasan Pemberlakuan SNI Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua Secara Wajib. Dalam peraturan tersebut dijabarkan hal-hal berkaitan dengan ketentuan umum, lingkup pemberlakuan SNI helm secara wajib, tata cara memperoleh SPPT SNI, pembinaan dan pengawasan, tata cara memperoleh surat pendaftaran helm,

tata cara pencantuman tanda SNI dan penutup. Dengan adanya Juknis ini menjadi pelengkap Peraturan Menteri No 40/M-IND/PER/6/2008 tentang pemberlakuan SNI helm pengendara kendaraan bermotor roda dua secara wajib. Juknis juga melalui proses perumusan yang juga melibatkan pihak dalam perumusan kebijakan sebelumnya. Informasi dalam Juknis juga diberitahu dan disebarluaskan bagi pihak-pihak terkait yang akan menggunakan kebijakan wajib SNI helm ini.

IV. Notifikasi Kebijakan

Selanjutnya dilakukan notifikasi peraturan tersebut. Notifikasi ini dimaksudkan bahwa Indonesia wajib menyampaikan pemberitahuan kepada WTO terkait bahwa adanya pemberlakuan SNI wajib, sehingga dunia Internasional mengetahui bahwa SNI tersebut wajib dan menjadi ketentuan dalam hubungan internasional yang berkaitan dengan WTO.

BSN sebagai lembaga standarisasi Indonesia menyampaikan notifikasi terkait dengan pemberlakuan wajib SNI helm ini kepada WTO. Proses notifikasi berlangsung dengan BSN menyampaikan kepada WTO terkait dengan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tersebut. Jika ada tanggapan dari WTO, BSN akan merespon dan menindaklanjutinya. Setelah itu jika proses notifikasi selesai, kebijakan SNI helm sudah berlaku secara internasional sehingga seluruh negara mengetahui adanya aturan kebijakan ini dan negara-negara yang tergabung dalam anggota WTO juga wajib mengikuti ketentuan kebijakan tersebut. Adanya proses notifikasi ini menyebutkan peran Indonesia dalam dunia perdagangan internasional, agar kebijakan dan aturan yang ada di Indonesia untuk diketahui oleh dunia internasional dan negara-negara anggota WTO juga dapat mengikuti ketentuan yang berlaku.

Informasi yang didapat dari Bapak M. Wibowo Sukendar, Staf Analisis Bidang Kimia Perumusan Standardisasi Badan Standardisasi Nasional yang menyatakan:

“Substansi dari kebijakan SNI selain dengan alasan Keselamatan, Keamanan, Kesehatan dan Lingkungan (K3L). Ada faktor yang menjadi pertimbangan antara lain adanya persaingan pasar yang sehat dalam industri Helm. Dengan adanya standar berarti ada kualitas yang ditentukan, sehingga produsen ataupun pengimpor akan berusaha untuk menjual produk helm yang memenuhi standar. Dengan adanya standar tersebut para produsen dalam negeri akan berusaha untuk bersaing dengan produsen luar negeri dalam menghasilkan produk helm yang berkualitas SNI. Walaupun saat ini masih ada helm yang tidak memenuhi SNI namun setidaknya dengan adanya aturan ini bisa membendung importir helm yang tidak sesuai SNI dan akan menghambat peredaran helm yang tidak sesuai standar tersebut” (Wawancara dengan M. Wibowo Sukendar, Staf Analisis Bidang Kimia Perumusan Standardisasi Badan Standardisasi Nasional).

Setelah proses notifikasi selesai Pihak BSN melaporkan ke Kementerian Perindustrian bahwa proses notifikasi telah dilakukan dan telah disampaikan keputusan tersebut. Selanjutnya Kementerian Perindustrian akan memproses dan menyelesaikan proses validasi konsep peraturan tersebut untuk disahkan oleh Menteri Perindustrian dan ditetapkan sebagai sebuah kebijakan.

Dasar proses notifikasi ini merupakan ketetapan Pemerintah yang diatur dalam UU No. 7 Tahun 1994 tentang ratifikasi WTO oleh Indonesia. Indonesia dan WTO telah melakukan kesepakatan ini yang berkaitan dengan standar wajib yang digunakan oleh setiap negara yang tergabung dalam WTO. BSN merupakan lembaga pemerintah yang mewakili Indonesia dalam pelaksanaan notifikasi. Proses notifikasi berlangsung selama kurang lebih 2 (dua) bulan dengan melakukan pembahasan dengan stakeholders terkait untuk kemudian disampaikan kepada WTO. Jika WTO mengajukan keberatan ataupun sanggahan terhadap hasil kebijakan, maka WTO harus memberikan

penjelasan terhadap sanggahan yang diajukan. BSN akan menyampaikan kepada Kementerian Perindustrian terhadap hasil tanggapan, jika disetujui akan dilakukan perubahan, namun jika alasan tersebut tidak dapat diterima kebijakan akan tetap di teruskan untuk diputuskan.

Hasil draft dari kebijakan wajib SNI helm ini kemudian dinotifikasi ke WTO, dari WTO tidak ada sanggahan ataupun keberatan, sehingga setelah dilakukan pembahasan lanjut, kebijakan yang sudah ditetapkan oleh Kementerian Perindustrian tetap seperti yang sudah ditentukan dan kebijakan tersebut telah berlaku dan diterima oleh WTO sehingga WTO dapat mempublikasikannya kepada negara-negara anggota (hasil wawancara dengan Esti Premati, Kepala Sub Bidang Notifikasi pada Pusat Kerjasama Standardisasi di Badan Standardisasi Nasional).

Perumusan kebijakan itu tidak berlangsung dalam suatu ruang hampa, tetapi dikembangkan di dalam konteks seperangkat nilai, tekanan-tekanan dan kendala-kendala, serta dalam perangkat struktural tertentu. Hal ini berarti sebagai salah satu tahap yang krusial dalam proses kebijakan. Perumusan atau formulasi kebijakan wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua juga tidak dapat dipisahkan dari sistem politik dan lingkungannya dan pada akhirnya kebijakan tersebut mempengaruhi kelompok sasaran sebagai bagian dari lingkungan itu. Suatu kebijakan melibatkan berbagai pihak, baik pada saat perumusan, implementasi, monitoring, dan evaluasi, maupun saat terminasi kebijakan. Pihak-pihak yang berperan dalam proses kebijakan tersebut dikenal sebagai aktor kebijakan, peserta kebijakan atau partisipan kebijakan. Lebih lanjut dikemukakan bahwa peserta kebijakan pada umumnya terdiri dari pembuat kebijakan, pelaksana formal (struktural) dari tingkat nasional sampai ketinggian lokal, perantara/penengah, dan kelompok kepentingan.

Dalam setiap proses perumusan kebijakan tentu mengalami kendala-kendala yang cukup mempengaruhi proses dan keputusan yang akan dibuat. Kendala-kendala yang dihadapi tersebut dapat berasal dari proses awal pembuatan kebijakan ataupun

saat kebijakan tersebut telah dibuat. Kendala-kendala yang dihadapi selama proses kebijakan ini antara lain :

- Ketidaksiapan dari pihak industri helm atau stakeholders lain dengan diberlakukannya wajib SNI helm ini sehingga menunda pelaksanaan penetapan kebijakan tersebut
- Keterbatasan waktu dalam pembahasan kebijakan
- Masa transisi pejabat yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan di lembaga terkait

Kendala-kendala yang dialami dalam proses kebijakan tersebut menjadikan saat penetapan kebijakan dan implementasi kebijakan mengalami kemunduran waktu. Adanya kemunduran waktu menjadikan proses implementasi yang tertunda dan pelaksanaan sosialisasi kebijakan juga mengalami penundaan. Pada hakikatnya proses pengambilan kebijakan wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua termasuk tahap perumusan atau formulasi kebijakan tidak dapat dilepaskan dari pengaruh lingkungan dan kondisi pendukung lainnya yang menunjang kebijakan tersebut. Sehubungan dengan itu suatu kebijakan pada dasarnya dirumuskan untuk menanggapi dan sekaligus dibatasi oleh lingkungannya sebagai konteks kebijakan. Perumusan kebijakan tersebut dilakukan oleh aktor-aktor kebijakan yang menduduki posisi dalam struktur pemerintahan dan lembaga-lembaga negara serta organisasi kemasyarakatan melalui proses interaksi yang intensif sehingga melahirkan keputusan kebijakan. Dengan demikian suatu proses formulasi kebijakan melibatkan komponen-komponen: aktor-aktor atau institusi-institusi kebijakan, proses atau perilaku dalam pengambilan keputusan dan keputusan kebijakan.

5.2.2 Tahapan Penetapan Kebijakan

Kebijakan ini kemudian ditetapkan menjadi Peraturan Menteri Perindustrian dengan Nomor 40/M-IND/PER/6/2008 tanggal 25 Juni 2008 dan direvisi pada tanggal 3 April 2009. Kebijakan ini mulai diberlakukan sejak tanggal 1 April 2010. Penundaan pemberlakuan kebijakan ini mempertimbangkan alasan untuk memberikan kesiapan asosiasi dan industri helm dalam negeri terkait kesiapan industri helm dan laboratorium pengujian helm terhadap produk helm yang memenuhi

standar SNI. Setelah kebijakan ini diberlakukan, Pemerintah mulai melaksanakan sosialisasi dan penyebarluasan informasi terkait dengan aturan kebijakan ini. Sosialisasi ini dilakukan tidak hanya oleh Kementerian Perindustrian namun juga oleh pihak tim perumusan kebijakan yang terlibat. Sosialisasi dan *public hearing* disini tidak hanya diinformasikan kepada masyarakat umum atau pengguna kendaraan bermotor roda dua khusus saja, tapi juga kepada industri helm dan asosiasi-asosiasi terkait dengan wajib SNI helm ini.

Setelah Peraturan Menteri ini dikeluarkan maka sejak ditetapkannya, Kementerian Perindustrian telah merancang untuk melakukan sosialisasi kepada masyarakat dan para stakeholders yang terkait dengan wajib SNI helm. Kementerian Perindustrian selaku regulator yang mengeluarkan kebijakan melakukan sosialisasi dengan memberikan penyuluhan dan pengarahan kepada stakeholders agar dapat menerapkan wajib SNI helm ini. Sosialisasi ini ikut melibatkan instansi pemerintah lainnya yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan wajib SNI helm.

Badan Standardisasi Nasional (BSN) melakukan sosialisasi wajib SNI helm dengan melakukan *SMS Blasting*. *SMS Blasting* memberikan *awarness* kepada para pengguna kendaraan bermotor untuk segera bersiap menyongsong pemberlakuan SNI helm pada 1 April 2010. *SMS Blasting* diluncurkan pada 1 Februari 2010. Pada peluncuran yang dilakukan di tengah-tengah diskusi, ratusan SMS dikirimkan dan langsung diterima peserta diskusi. Sosialisasi penggunaan helm ber-SNI juga ditempuh melalui situs jejaring seperti twitter dan facebook. Dalam peluncuran SMS blasting juga sudah melibatkan klub motor. BSN bekerjasama dengan Asosiasi Industri Helm Indonesia (AIHI) dan pihak kepolisian menggelar acara sosialisasi Helm SNI kepada para biker dan masyarakat umum. Kegiatan Sosialisasi Helm SNI ini dimulai di Surabaya tanggal 28 Maret dan berakhir 1 April 2010 di Jakarta kemudian digelar di beberapa daerah seperti Jogjakarta, Semarang, Bandung dan Serang. Acara pembuka di Surabaya diikuti oleh 200 peserta dari beberapa klub motor di Surabaya dan masyarakat umum (sumber: www.bsn.go.id).

Kepolisian melakukan bentuk sosialisasi dengan melakukan penyuluhan terhadap masyarakat. Selain itu saat melakukan razia polisi melakukan teguran terhadap pengendara sepeda motor yang belum menggunakan helm berstandar SNI. Saat masa sosialisasi ini pihak Kepolisian hanya baru memberikan teguran dan penyuluhan agar pengendara kendaraan bermotor wajib menggunakan helm ber SNI. Namun saat setelah masa sosialisasi, pihak Kepolisian baru melakukan tindakan penilangan jika ada pengendara kendaraan bermotor roda dua yang tidak menggunakan helm ber-SNI. Sosialisasi yang dilakukan Kepolisian mulai diberlakukan sejak tanggal 1 April 2010 ini juga bersamaan dengan dikeluarkannya UU No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan pasal 219 yang menyebutkan setiap orang yang mengemudikan sepeda motor tidak mengenakan helm Standar Nasional Indonesia (SNI) terancam pidana kurungan paling lama satu bulan atau denda paling banyak Rp 250 ribu. Sosialisasi wajib helm sudah dilakukan melalui sekolah-sekolah, komunitas, masyarakat umum serta pasar. Sosialisasi tidak hanya dilakukan langsung ke masyarakat, namun juga disiarkan dalam iklan layanan masyarakat baik cetak maupun elektronik.

SNI wajib ini pernah ditunda selama setahun yang seharusnya berlaku di pertengahan tahun 2009 karena ketidaksiapan produsen helm skala kecil dan menengah. Saat ini sekitar 80 persen helm yang beredar di pasaran telah memenuhi SNI wajib. Peningkatan ini sejalan dibuatnya SNI wajib oleh Pemerintah. Pemberlakuan wajib SNI helm tidak hanya bagi helm industri dalam negeri, namun untuk helm asal luar negeri juga. Helm tersebut harus mengikuti ketentuan dan mempunyai sertifikat SNI. Setelah helm tersebut disertifikasi, kemudian ke tahap selanjutnya yakni memberi cap label timbul pada helm tersebut dengan logo SNI. Oleh karena itu helm-helm impor seperti AGV, Arai, Shoei maupun Nolan harus bersedia helm produksinya diberi cap label timbul SNI jika memang tetap bersedia masuk ke pasar helm Indonesia. Perpanjangan waktu penegakan hukum (*law inforcement*) dilakukan untuk membantu para perajin helm agar tidak menghentikan kegiatan produksinya. Dalam kurun waktu itu pemerintah dan perajin helm yang berskala industri kecil dan menengah (IKM) akan mencari solusi yang terbaik (hasil

wawancara dengan Kunia Hanfiah, Kasubdit Standarisasi dan Teknologi, Direktorat Jenderal Industri Agro dan Kimia, Direktorat Industri Kimia Hilir Kementerian Perindustrian).

Saat proses perumusan kebijakan wajib SNI helm ini pemerintah juga sedang melakukan pembahasan untuk membuat kebijakan aturan lalu lintas. Kebijakan ini diusulkan oleh kepolisian yang akan dijadikan Undang-undang No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Saat proses undang-undang tersebut berlangsung, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri 40/M-IND/PER/6/2008. Peraturan tersebut menjadi salah satu referensi bagi Kepolisian dan Kementerian Perhubungan dalam membuat Undang-undang terkait lalu lintas yang sedang dirumuskan. Pemerintah melihat dengan dimasukkannya wajib SNI helm dalam aturan, maka posisi Peraturan Menteri Perindustrian tersebut menjadi tambah kuat karena dengan adanya kewajiban yang harus ditaati bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua. Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah terkait kewajiban pengendara kendaraan bermotor wajib menggunakan helm ber-SNI tertuang dalam Undang-Undang no. 22 Tahun 2009.

Kementerian Perdagangan sebagai lembaga Pemerintah disini berperan sebagai lembaga yang berwenang saat pengawasan helm beredar di pasaran. Jika ada industri atau produsen yang tidak menjual helm yang sesuai SNI maka Kementerian Perdagangan bertindak untuk memberikan sanksi terhadap industri tersebut, begitu juga dengan Kepolisian yang bertindak sebagai pengawas pada saat di lapangan terhadap pengendara kendaraan bermotor roda dua yang tidak menggunakan helm ber-SNI.

Sebelumnya sudah ada helm berstandar namun penjelasan standar tidak jelas dan tidak tegas dan tidak ada referensi, tidak seperti sekarang yang sudah dikeluarkan ketentuan Standar Nasional Indonesia (SNI). Saat perumusan kebijakan sumbangsih masyarakat dilibatkan saat jajak pendapat yang dikoordinir oleh BSN sebagai lembaga yang memfasilitasi dalam pembuatan SNI Helm, masyarakat berkepentingan

ikut terlibat dalam proses pembuatan kebijakan SNI sehingga konsep transparansi ada dalam proses perumusan kebijakan ini.

Dalam kebijakan ini diatur terkait dengan alasan dan pertimbangan perlunya diberlakukan wajib helm SNI bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua. Aturan tersebut bukan kali pertama lahir sebagai instrumen normatif yang bertujuan untuk keselamatan dari pengendara kendaraan bermotor. Pada tahun-tahun sebelumnya pemerintah juga telah mengeluarkan aturan sejenis yang berkenaan dengan kewajiban penggunaan sabuk pengaman bagi kendaraan roda empat. Isu mengenai keselamatan dan keamanan bagi pengendara kendaraan bermotor baik motor maupun mobil memang kerap kali hanya menjadi isu yang tergolong elite dan mempunyai rasionalitas yang *urgent* bagi beberapa kalangan tertentu, kendala harga yang harus dibayarkan lebih tinggi jika dibandingkan dengan helm sejenis yang lebih nyaman dari segi penggunaan semata timbul sebagai bentuk penghalang penataan peraturan tersebut untuk dapat menempatkan isu keselamatan dan fungsionalitas keselamatan yang diperoleh dalam sebuah produk.

Dalam konteks kewajiban untuk menggunakan helm dengan standardisasi SNI yang dikeluarkan oleh pemerintah secara limitatif bagi pengguna kendaraan roda dua, dapat dilihat dari dua sisi. Pada satu sisi, kewajiban penggunaan helm dengan standardisasi SNI memberatkan para pengguna kendaraan roda dua pada umumnya dengan harga helm SNI yang di atas helm sekelas lainnya. Di sisi lain kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam hal mewajibkan penggunaan helm dengan standar SNI dapat dianggap sebagai bentuk koreksi pasar yang dilakukan oleh pemerintah dalam lemahnya kesadaran akan keselamatan di jalan raya. Tidak dapat dipungkiri pengguna kendaraan roda dua yang ada sekarang ini merupakan migrasi dari pengguna kendaraan bermotor lainnya yang mengedepankan prinsip efisiensi di dalamnya. Untuk kalangan menengah ke bawah kerap kali penggunaan helm tidak dilihat dalam perspektif tingkat keamanan yang dimiliki, namun lebih menitikberatkan kepada kenyamanan dan harga yang terjangkau. Kondisi yang demikian akan mengkonstruksikan kondisi pasar yang tidak merespon harga dari suatu keselamatan dan tingkat keamanan sebuah helm.

Hal yang mendasari target ditetapkan SNI helm ini secara umum dijabarkan dalam Peraturan Menteri tersebut diberikan kepada untuk industri helm. Secara garis besar sasaran tujuan dalam peraturan tersebut lebih condong ditujukan untuk industri, namun dengan mempertimbangkan untuk keselamatan dan keamanan pengendara kendaraan bermotor roda dua, maka kebijakan tersebut juga ditujukan sebagai ketetapan yang perlu mendapat perhatian bagi seluruh pengguna helm kendaraan bermotor.

Kesiapan industri helm dalam menyediakan helm yang memiliki standar SNI juga menjadi pertimbangan agar kebijakan ini dapat dilaksanakan. Industri helm diarahkan untuk dapat menghasilkan helm yang berkualitas sesuai SNI agar dapat bersaing dengan helm yang berasal dari luar yang kualitasnya sesuai standar, namun ada juga helm dari luar yang kualitasnya tidak sesuai dengan SNI sehingga dengan adanya peraturan ini Kementerian Perdagangan dengan Bea Cukai dapat mengawasi dan menindak produsen helm yang membuat produk helm tidak memenuhi standar.

Masyarakat sebagai pengguna helm terutama bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua sedikit banyak memberikan dukungan dan penolakan dengan adanya kebijakan ini. Disatu sisi seperti telah disampaikan sebelumnya bahwa helm SNI ini memiliki harga yang cukup tinggi dan banyak masyarakat belum mampu untuk membelinya, namun pemerintah berpendapat jika untuk membeli sepeda motor masyarakat mampu, alangkah baiknya masyarakat juga mampu untuk membeli helm yang fungsinya lebih utama dalam melindungi kepala saat berkendara.

Pola yang tercipta selama ini dari peraturan di bidang lalu lintas kerap kali hanya memiliki tingkat kemampuan dalam waktu singkat, hal ini membuat pengguna kendaraan roda dua memiliki asumsi bahwa aturan tersebut tidak akan bertahan lama seperti aturan sebelumnya dan akan tidak efisien jika membeli helm SNI dengan seketika saat dikeluarkannya suatu peraturan. Mekanisme sanksi yang diterapkan di lapangan pun menjadi pengaruh besar terhadap rendahnya tingkat penataan dalam kewajiban penggunaan helm SNI di Indonesia. Biaya penyelesaian sengketa di jalan dalam kerangka pengetahuan dan prediksi pengguna kendaraan bermotor yang tidak

menggunakan helm berlabel SNI dianggap lebih murah dibandingkan dengan biaya yang harus dikeluarkan untuk membeli helm SNI.

Penggunaan wajib SNI helm merupakan bagian salah satu syarat dalam berlalu lintas di jalan raya yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam mengatur perilaku masyarakat berkendara di jalan raya. Bukan hanya wajib menggunakan helm SNI dalam berkendara bermotor, ada aspek lain yang juga wajib menjadi perhatian setiap pen pengendara kendaraan bermotor. Dianggap sia-sia jika proteksi yang digunakan dalam berkendara, tetapi tidak diikuti dengan sikap dan perilaku yang tertib. Jika pengendara suka melanggar marka jalan dan kebut-kebutan di jalan raya, peluang kecelakaan tetap menjadi ancaman bagi pengendara tersebut. Pemerintah mengeluarkan kebijakan dalam berlalu lintas dengan tujuan untuk melindungi keselamatan dan keamanan bagi pengendara kendaraan bermotor serta mengatur ketertiban dalam berlalu lintas. Sebagai pihak masyarakat dan pengendara kendaraan bermotor khususnya, sepatutnya mengaggap bahwa aturan ini berguna bagi mereka agar dapat memberikan perlindungan bagi mereka sendiri.

Sudah sepatutnya sebagai bangsa yang peduli terhadap keselamatan berlalu lintas jalan, implementasi aturan mengenai helm ditegakkan secara konsisten dan tegas oleh aparat kepolisian. Sedangkan para produsen harus memiliki mentalitas baik dengan memenuhi spesifikasi yang ditentukan dalam SNI 1811:2007, sementara itu bagi para pengawas peredaran barang di lapangan seperti Dinas Perindustrian dan Perdagangan di tingkat provinsi maupun aparat Bea Cukai agar dapat mengawasi peredaran helm yang harus memiliki kriteria sesuai standar yang sudah ditetapkan SNI.

Dalam proses perumusan kebijakan terdapat berbagai faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut baik yang berasal dari aktor yang terlibat maupun faktor lainnya. Di dalam proses perumusan kebijakan wajib SNI helm ini ada beberapa nilai yang berpengaruh didalamnya, yaitu:

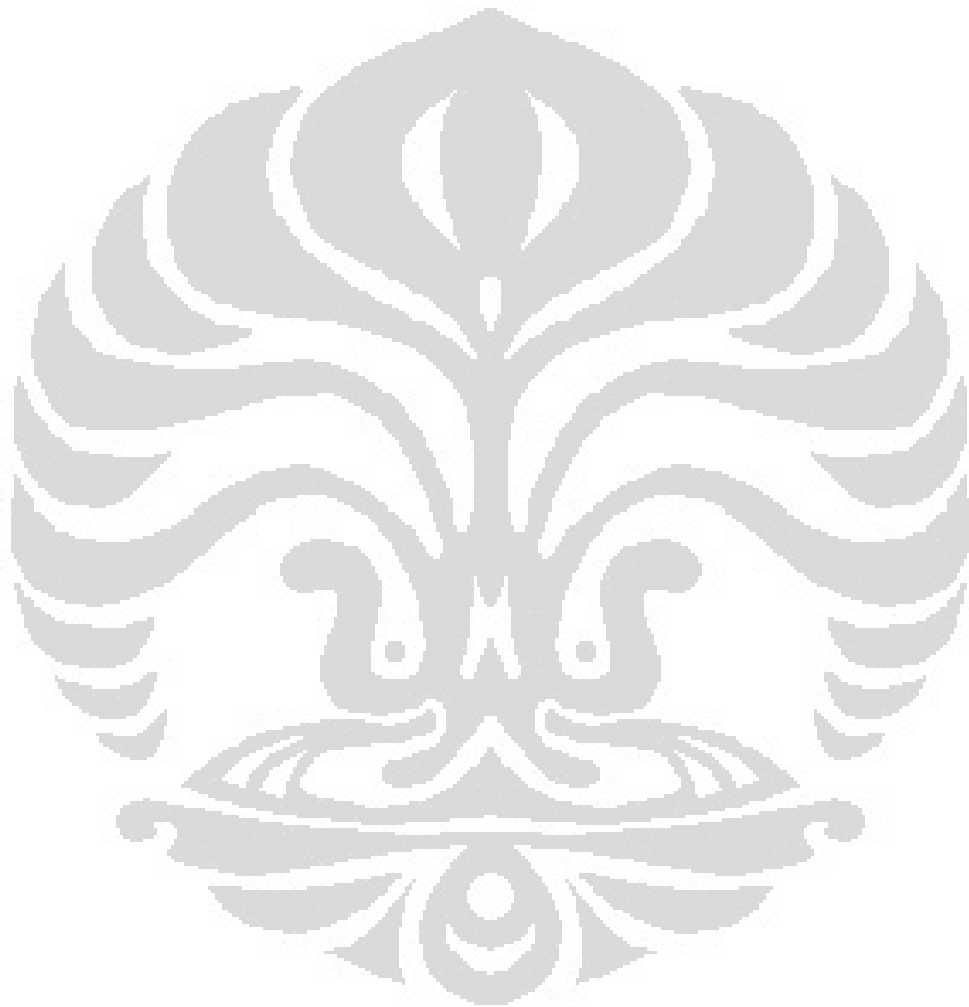
I. Nilai Organisasi

Suatu kebijakan dipengaruhi oleh nilai organisasi dikarenakan dengan alasan bahwa kebijakan tersebut untuk bertujuan melaksanakan program atau

kegiatan yang sudah ditentukan oleh organisasi tersebut. Kementerian Perindustrian sebagai regulator yang membuat kebijakan tentu sudah memiliki program dan kegiatan yang sudah direncanakan. Program perumusan kebijakan wajib SNI helm ini merupakan salah satu bagian kegiatan yang dilakukan Kementerian Perindustrian dalam mempertahankan keberadaannya sebagai lembaga pemerintah dalam memberlakukan kebijakan SNI. Dengan melihat sisi nilai-nilai organisasi dalam Kementerian Perindustrian juga ikut mempengaruhi kebijakan yang dihasilkannya.

II. Nilai Kebijakan

Tidak semua kebijakan hanya dibuat berdasarkan keinginan pihak elit politik ataupun ada kepentingan terselubung yang ingin dicapai dari organisasi. Peran-peran aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan dapat dilihat dari kontribusi dan keterlibatan mereka dalam membuat kebijakan tersebut. Para aktor yang murni melihat kebijakan itu dipandang perlu dan penting dibuat agar bisa membantu masyarakat dalam menggunakannya dapat melihat esensi dari kebijakan tersebut. Kebijakan tersebut dibuat atas dasar persepsi para pembuat kebijakan tentang kepentingan masyarakat atau dengan para pembuat kebijakan tentang kepentingan masyarakat atau dengan kata lain kebijakan tersebut dibuat secara moral benar dan pantas dibuat guna kepentingan masyarakat umum. Pemerintah dalam hal ini para pembuat kebijakan menilai bahwa sudah saatnya ada sebuah peraturan yang mengatur tentang wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua. Dengan alasan untuk keselamatan dan keamanan pengendara kendaraan bermotor roda dua, maka pemerintah perlu untuk mengatur sebuah kebijakan yang tertuang dalam Peraturan Menteri Perindustrian No. 40/M-IND/PER/6/2008 yang ditetapkan pada tanggal 3 April 2009.



BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

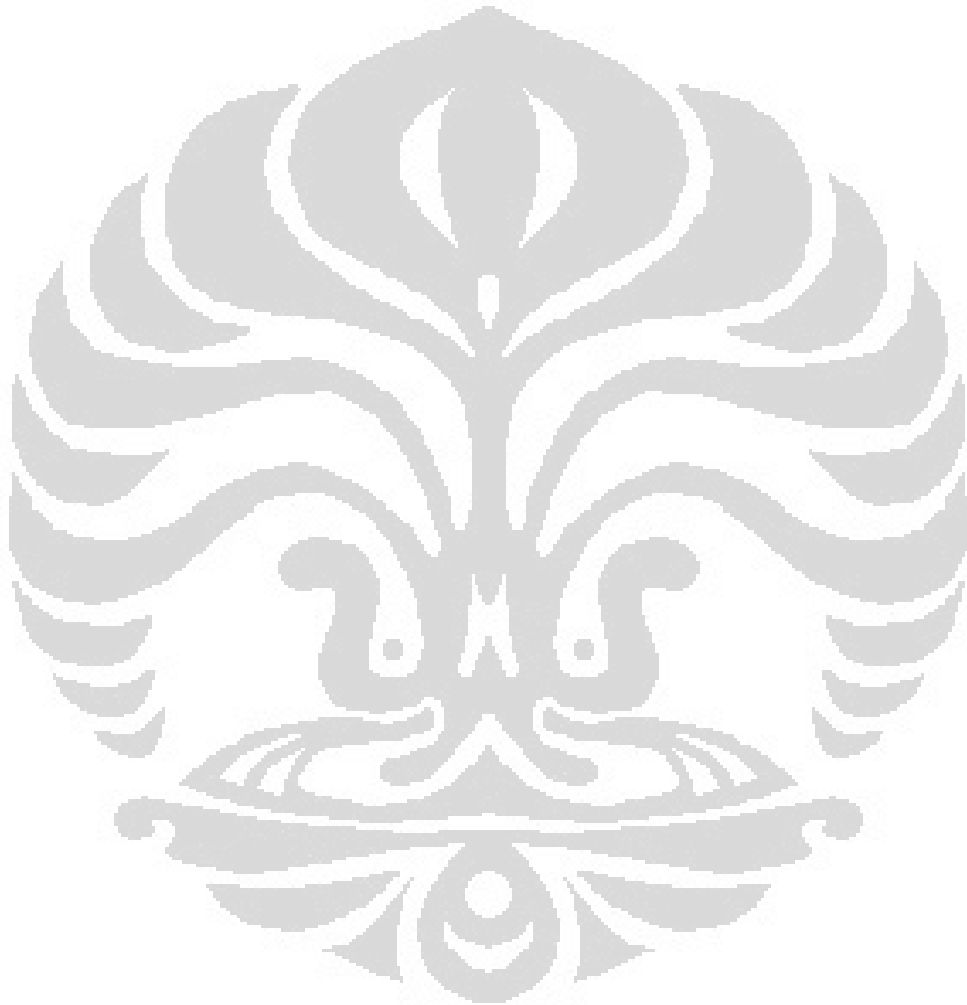
Dari uraian pada bab-bab sebelumnya dapat disimpulkan bahwa proses perumusan kebijakan pemberlakuan wajib SNI helm bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua telah melalui tahap-tahap yang telah sesuai dengan proses formulasi sebuah kebijakan. Dalam proses kebijakan tersebut tampak berbagai latar belakang dan dinamika serta peran aktor yang terlibat dalam perumusannya. Selain itu terlihat juga kendala yang dihadapi saat proses perumusan kebijakan hingga ditetapkannya menjadi sebuah kebijakan, namun kendala tersebut dapat diatasi dan kebijakan dapat diterapkan oleh pemerintah.

6.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, penulis menyarankan beberapa hal yang berhubungan dengan proses perumusan kebijakan pemberlakuan wajib SNI helm ini, antara lain :

1. Kebijakan pemberlakuan wajib SNI helm ini diperuntukkan bagi pengendara kendaraan bermotor roda dua untuk melindungi pengendara sepeda motor saat berkendara, namun saat proses perumusan kebijakan peran dari pengendara motor sendiri tidak dilibatkan. Pengendara motor sebaiknya lebih banyak terlibat pada saat kebijakan tersebut akan dirumuskan, tidak hanya saat sosialisasi saja, sehingga peran pengendara motor sebagai aktor dalam proses perumusan kebijakan dapat dilibatkan.
2. Sebaiknya saat akan merumuskan kebijakan ini, pemerintah menargetkan dan memberi kepastian terkait waktu yang dibutuhkan dalam membuat kebijakan tersebut.
3. Sosialisasi kebijakan wajib SNI helm ini perlu lebih intens dilakukan pemerintah agar masyarakat, terutama pengendara

sepeda motor lebih peduli dan dapat memperhatikan keselamatan dan keamanan dalam berkendara.



DAFTAR PUSTAKA

I. Buku

- Abidin, Said Zaenal. 2004. *Kebijakan Publik*, Pancur Siwah.
- AG, Subarsono, 2009. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar,
- Anderson, James E. 1979 – Second Edition. *Public Policy-making*. Holt, Rinehart and Winston: New York.
- Dunn, William. 1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Ed. Kedua. Gajah Mada University Pers, Yogyakarta.
- Edi, Suharto. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung : CV. Alfabeta.
- Faisal, Sanapiah. 2007. *Format-format penelitian social, dasar-dasar dan aplikasi*, Ed.1-8- . Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Ichwannudin, Wawan dan Aditya Perdana, Fransisca Fitri. 2006. *Masyarakat Sipil dan Kebijakan Publik Studi Kasus Masyarakat Sipil dalam mempengaruhi pembuatan kebijakan*. Jakarta : YAPPIKA.
- Islamy, M. Irfan. 1984. *Prinsip-prinsip Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bina Aksara.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik: Berbasis Dynamic Policy Analisis*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian kualitatif dan kuantitatif untuk Ilmu- Ilmu social*. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- James, P Lester dan Joseph Stewart. 1971. *Public Policy A Study in Policy Leadership Boobs Meril*. Indianapolis.
- Jones, Charles. 1984. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali.
- Kusumanegara, Solahuddin. 2010. *Model dan Aktor Dalam Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gava Media.
- Lele, Gabriel. 1999. *Post Modernisme dalam Pengembangan Wacana Formulasi Kebijakan* .*Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM*. Yogyakarta.
- Lubis, Solly. 2007. *Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Mandar Maju.

- Madani, Muhlis. 2010. *Dimensi Interaksi Aktor Dalam proses Perumusan Kebijakan Publik*. Graha Ilmu.
- Malo, Manasse, dkk. 1985. *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta: Karunika, Universitas Terbuka.
- Matthew B.Miles dan A. Michle Huberman terj Tjeptjep Rohendi Rohidi. 1992. *Analisis Data Kualitatif*, Jakarta: UI Press.
- Moleong, Lexy J. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*, edisi revisi, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Mustopadidjaja, A R. 2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kinerja*. LAN RI, Duta Pertiwi F.
- Neuman, W. Lawrence. 2000. *Social Research Method: Qualitative and Quantitative Approaches*. Pearson Company.
- Nugroho, Riant. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. 2006. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin. 1982. *Bureaucracy and policy implementation*. Homewood, Illionis: The Dorsey Press.
- Sabarguna, Boy S. 2004. *Analisis Data pada Penelitian Kualitatif*. Jakarta: UI-Press.
- Sugiyono. 2000. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung: CV Alfabeta.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wahab, Solichin Abdul. 2010. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Wibawa, Samsora. 2011. *Politik Perumusan Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.

II. Peraturan Perundang-undangan.

A. Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 22 tahun 2009, Tentang Lalu Lintas Dan Angkutan Jalan,

B. Peraturan Lainnya

Peraturan Menteri Perindustrian RI No.40/M-IND/PER/4/2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Perindustrian Nomor 40/M-IND/PER/6/2008 tentang Pemberlakuan Standar Nasional Indonesia (SNI) Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua Secara Wajib

Peraturan Menteri Perindustrian RI No. 78/M-IND/PER/10/2008 tentang Penunjukan Lembaga Penilaian Kesesuaian Dalam Rangka Pemberlakuan dan Pengawasan SNI Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua Secara Wajib

Peraturan Direktur Jenderal Industri Agro dan Kimia No. 86/IAK/Per/11/2008 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penerapan dan Pengawasan Pemberlakuan SNI Helm Pengendara Kendaraan Bermotor Roda Dua Secara Wajib

SNI 1811-2007 Helm pengendara kendaraan bermotor roda dua

Peraturan Pemerintah RI Nomor 102 Tahun 2000 tentang Standardisasi Nasional

Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor: Per/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah

III. Buku dan Jurnal Lainnya

Buku Pengantar Standardisasi, Edisi Pertama, BSN, 2009

Jurnal Standardisasi Vol. 9 No. 2 Tahun 2007

Jurnal Universa Medicina April-Juni 2007

IV. Website

www.bsn.go.id

www.kan.or.id

www.kompas.com

www.ilmuhukum.umsb.ac.id

www.dephub.go.id

Pedoman Wawancara

1. Apa dasar pembentukan kebijakan SNI helm ini?
2. Apa substansi dari kebijakan SNI Helm ini?
3. Apa saja yang dibahas dalam proses perumusan kebijakan ini?
4. Siapa target dalam pemberlakuan kebijakan ini?
5. Cara apa yang mempengaruhi proses perumusan kebijakan ini?
6. Apa yang mendasarai bahwa kebijakan SNI Helm ini dituangkan dalam sebuah Peraturan?
7. Siapa pihak/aktor yang ikut terlibat dalam perumusan kebijakan ini?
8. Bagaimana fungsi dan peran dari actor/tim perumus tersebut?
9. Apakah ada ide atau saran dari masyarakat, sehingga mendasari pemerintah dalam merumuskan kebijakan ini?
10. Bagaimana implementasi dan evaluasi kebijakan SNI helm ini hingga sekarang?

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Febi Amanda
Tempat dan Tanggal Lahir : Solok, 17 Februari 1985
Alamat : Jalan Diponegoro No. 27 VI Suku Solok,
Sumatera Barat
Email : febiamanda@yahoo.com
Nama orang tua Ayah : Amrinur
Ibu : Basrida Basir

Riwayat pendidikan formal :

1. SD Negeri 05 Solok, Sumatera Barat
2. SMP Negeri 185 Jakarta Selatan, DKI Jakarta
3. SMU Negeri 47 Jakarta Selatan, DKI Jakarta
4. D-3 Bahasa Jerman, Universitas Indonesia, Depok

Pengalaman Kerja :

1. Bank Danamon, Pasar Baru. Jakarta : 2008
2. Kidzania Jakarta, Zupervisor : 2008-2009
3. Badan Standardisasi Nasional : 2010 – Sekarang