

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum. Dalam setiap kehidupan berbangsa dan bernegara diatur oleh norma – norma hukum yang berlaku. Dengan adanya berbagai kepentingan yang dimiliki oleh setiap individu, adanya hukum menjadi sebuah keharusan dalam perannya sebagai alat pengatur masyarakat. Bagi negara hukum, adanya penghormatan terhadap supremasi hukum artinya hukum harus dijadikan panglima dalam setiap penyelesaian permasalahan yang berkenaan dengan masyarakat dan negara<sup>1</sup>. Prinsip negara hukum adalah menjamin adanya kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berdasarkan kebenaran keadilan yang berarti bahwa negara termasuk didalamnya yaitu setiap individu, masyarakat, pemerintah, dan lembaga negara. Hukum adalah suatu sistem aturan atau adat yang secara resmi dianggap mengikat dan dikukuhkan oleh penguasa, pemerintah atau otoritas melalui lembaga atau instansi hukum<sup>2</sup>. Hal tersebut sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang menjelaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, sehingga segala aktivitas masyarakat harus berdasarkan hukum yang berlaku.

Peraturan perundang – undangan dibuat tidak hanya semata sebagai aturan yang bersifat mengikat tetapi juga sebagai aturan yang disadari oleh setiap lapisan masyarakat bahwa aturan tersebut dikeluarkan oleh lembaga negara yang

---

<sup>1</sup>Padmo Wahjono, 1980, *Indonesia Ialah Negara yang Berdasar Atas Hukum*, Jurnal Hukum & Pembangunan, Vol.10 (1) : 1-20, ISSN : 2503-1465, h.6.

<sup>2</sup>R.Soeroso, 1992, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Bandung, h.10.

berwenang dan mampu mengatur kebutuhan masyarakat. Peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan/atau pejabat negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku<sup>3</sup>. Berdasarkan fungsinya lembaga atau fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan adalah fungsi legislatif. Fungsi ini dilaksanakan oleh sebuah lembaga yang merupakan perwakilan rakyat sebagai sebuah pelaksanaan demokrasi dan kedaulatan rakyat.

Disamping adanya aturan hukum, tentunya diperlukan penegakkan hukum sebagai penunjang terciptanya keamanan dan ketertiban oleh suatu lembaga penegak hukum, salah satunya yaitu polisi. Istilah polisi dapat diartikan sebagai organ dan sebagai fungsi. Sebagai organ polisi adalah suatu lembaga pemerintah yang terorganisasi dan terstruktur dalam ketatanegaraan yang dalam undang – undang diberi tugas, wewenang, dan tanggung jawab untuk menyelenggarakan kepolisian. Sedangkan sebagai fungsi merujuk pada tugas dan wewenang yang diberikan undang – undang yakni fungsi preventif dan represif<sup>4</sup>.

Perkembangan dalam bidang lalu lintas khususnya transportasi membawa dampak positif dan negatif. Banyak masyarakat yang menggunakan kendaraan bermotor untuk menunjang segala aktifitasnya sehari – hari, salah satunya sepeda motor yang dianggap alat transportasi yang efektif dan efisien di jalan saat ini mengingat kemacetan dan kondisi jalan raya yang padat. Dengan menggunakan

---

<sup>3</sup>Machmud Aziz, 2010, *Pengujian Peraturan Perundang – Undangan dalam Sistem Peraturan Perundang – Undangan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. 7 (5) : 113-150, ISSN : 1829-7706, h.117.

<sup>4</sup>Suparmin, 2015, *Peranan Polri dalam Penegakkan Keadilan Masyarakat dalam Perspektif Restorative Community Justice*, Jurnal Ilmu Hukum QISTIE, Vol. 8 (1) : 1-3, ISSN : 1979-0678, h.2.

sepeda motor sebagai alat transportasi yang praktis telah membawa budaya praktis pula dikalangan pengendara sepeda motor, karena pengendara merasa nyaman dengan waktu tempuh yang relatif singkat serta biaya yang murah dan hemat bahan bakar tersebut. Hal ini menyebabkan jumlah kendaraan bermotor khususnya sepeda motor di Indonesia tiap tahun meningkat, dikarenakan pengguna sepeda motor tidak hanya orang dewasa dan tidak hanya untuk bekerja, namun mulai dari anak – anak hingga orang tua juga lebih memilih menggunakan kendaraan sepeda motor, baik untuk bersekolah, mengantar sanak saudara, berpergian atau hanya untuk bersantai menghabiskan waktu luang<sup>5</sup>.

Semakin banyaknya pengguna sepeda motor di jalan maka semakin banyak pula permasalahan yang ditimbulkan. Fenomena yang sering terjadi adalah semakin tingginya angka kecelakaan lalu lintas yang melibatkan pengendara sepeda motor. Banyak pengendara kurang memperhatikan keselamatan bagi dirinya sendiri, salah satunya dengan tidak menggunakan alat pengaman berupa topi pengaman (helm) atau menggunakannya namun tidak tepat. Helm merupakan bagian dari perlengkapan kendaraan bermotor berbentuk topi pelindung kepala yang berfungsi untuk melindungi kepala pengguna pengendara sepeda motor sebagaimana yang ditetapkan oleh Badan Standarisasi Nasional (BSN), Jakarta pada tanggal 25 Juni 2008<sup>6</sup>. Menurut Encyclopedia Americana, helm adalah alat pelindung kepala terhadap sesuatu benturan yang dapat menyebabkan cedera<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup>Siti Aminah, 2018, *Transportasi Publik dan Aksesibilitas Masyarakat Perkotaan*, Jurnal Teknik Sipil Universitas Bandar Lampung, Vol.9 (1) : 1142-1155, ISSN : 2087-2860, h. 1144.

<sup>6</sup>Tatang Sulya, 1998, *Petunjuk Keselamatan Lalu Lintas*, Asosiasi Keselamatan Jalan Indonesia, Jakarta, h.53.

<sup>7</sup>Erwin N. Griswold, 1997, "*Legal Education*", Encyclopedia Americana XVII, h.164.

Masyarakat Indonesia banyak yang masih menganggap penggunaan helm sebagai alat pengaman berkendara sepeda motor adalah hal yang biasa dan terkadang menyepelekan hal tersebut, padahal tujuannya untuk melindungi pengendara sepeda motor terhindar dari risiko kecelakaan<sup>8</sup>. Dalam Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, mengatur mengenai penggunaan helm sebagai topi pengaman sebagaimana disebutkan dalam pasal 57 ayat (1) dan (2) yang berbunyi :

- 1) Setiap kendaraan bermotor yang dioperasikan di jalan wajib dilengkapi dengan perlengkapan kendaraan bermotor.
- 2) Perlengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Sepeda Motor berupa helm standar nasional

Pasal 106 ayat (8) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, selanjutnya menegaskan wajib penggunaan Helm Standar Nasional Indonesia (SNI) bagi pengendara sepeda motor yang berbunyi :

“Setiap orang yang mengemudikan sepeda motor dan penumpang sepeda motor wajib mengenakan helm yang memenuhi Standar Nasional Indonesia”.

Selanjutnya pasal 291 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, mengatur mengenai sanksi terhadap pelanggaran oleh pengendara/penumpang sepeda motor yang tidak menggunakan helm SNI, sebagai berikut :

- (1) Setiap orang yang mengemudikan sepeda motor tidak mengenakan helm Standar Nasional Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (8) di pidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan atau denda paling banyak Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).
- (2) Setiap orang yang mengemudikan sepeda motor yang membiarkan penumpangnya tidak mengenakan helm sebagaimana dimaksud dalam pasal 106 ayat (8) di pidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) bulan

---

<sup>8</sup>Risti Dwi Ramasari, 2015, *Efektivitas Pelaksanaan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dalam Menekan Tingkat Kecelakaan Lalu Lintas*, Jurnal Keadilan Progresif, Vol.6 (2) : 87-93, ISSN : 2087-2089, h.89.

atau denda paling banyak Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah).

Berdasarkan ketentuan di atas sudah jelas diatur bahwa pengendara sepeda motor baik pengemudi maupun penumpang diwajibkan menggunakan helm yang memenuhi Standar Nasional Indonesia, dan diatur juga mengenai sanksi terhadap pelanggaran tersebut diatas, namun masih ada pengendara sepeda motor yang mengabaikan keselamatannya dengan berkendara tanpa menggunakan helm. Hal tersebut tentu akan berisiko tinggi ketika terjadi kecelakaan pada pengendara/penumpang sepeda motor yang tidak menggunakan helm tersebut yang dikhawatirkan terdapat benturan dibagian kepala pengendara/penumpang sepeda motor yang tidak menggunakan helm<sup>9</sup>.

Pelanggaran terkait penggunaan helm ini sudah sering terjadi dan kebanyakan dijumpai di daerah khususnya daerah Bali. Daerah Bali merupakan salah satu daerah yang memiliki adat dan budaya yang masih sangat kental. Mayoritas penduduk daerah Bali menganut agama Hindu. Di daerah Bali agama dan budaya saling berkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan. Hal ini dapat dilihat dari budaya masyarakat Bali yang kental dengan nilai – nilai ajaran agama Hindu, contohnya dalam segi berpakaian. Dalam ajaran agama Hindu, bila hendak melaksanakan persembahyangan ke Pura (tempat suci agama Hindu) biasanya menggunakan pakaian adat Bali.

Khusus untuk pakaian adat Bali bagi wanita, memiliki nilai-nilai filosofis keagamaan didalamnya, yang terdiri dari beragam aksesoris yakni kebaya, kamen,

---

<sup>9</sup>Primus Radixto Prabowo, 2005, “Faktor Resiko Kematian Akibat Kecelakaan Lalu Lintas di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”, Disertasi, Fakultas Kedokteran Universitas Gadjah Mada, h.119.

senteng atau selendang, bulang pasang, sanggul, dan bunga sebagai penghias rambut. Kebaya atasan yang dikenakan pada busana wanita adat Bali yaitu kebaya bermotif sederhana dan warna yang cerah serta untuk kebutuhan ibadah, kebaya yang dikenakan harus sopan dari sisi mode, juga rapi dan bersih. Untuk busana bawahan, pakaian adat Bali untuk wanita juga dilengkapi dengan kamen. Kamen dikenakan sebagai penutup tubuh bagian bawah hingga sebatas satu telapak tangan dari lutut. Batasan tersebut diatur supaya perempuan Bali lebih bebas untuk bergerak melangkah dan berjalan, namun masih nampak sopan dan anggun. Kaum wanita Bali biasanya juga memakai selendang atau senteng yang disampirkan pada bahu. Untuk menguatkan ikat kamen, dipakai sebuah selendang berwarna kuning dengan nama Bulang Pasang yang diikatkan pada pinggang. Untuk wanita Bali, pengaturan rambut serta aksesorisnya mempunyai aturan khusus. Paling tidak ada tiga macam model tata rambut atau Sanggul yang dapat dipakai, yaitu Pusung Gonjer, Pusung Tagel, dan Pusung Kekupu<sup>10</sup>. Untuk model Pusung Gonjer dikhususkan bagi kaum perempuan yang belum menikah atau masih lajang, Pusung Tagel dikhususkan bagi perempuan yang telah menikah, sementara Pusung Kekupu atau Pusung Podgala dikhususkan bagi wanita yang berstatus janda. Guna mempercantik penampilan dan sebagai perlengkapan beribadah, wanita adat Bali biasanya juga akan menyelipkan setangkai bunga pada telinga atau rambutnya. Bunga yang dipilih yaitu bunga cempaka kuning, cempaka putih, dan atau bunga kamboja.

---

<sup>10</sup> Triyanto, 2011, *Eksistensi Kebaya dari Masa ke Masa*, PT. Intan Sejati Klaten, Sleman, h. 8.

Dalam penggunaan pakaian adat Bali bagi wanita ini tidak hanya diperuntukkan saat adanya persembahyangan, namun digunakan dalam setiap kegiatan upacara agama Hindu khususnya di Bali. Masyarakat Bali saat akan melaksanakan kegiatan keagamaan seperti sembahyang ke Pura banyak yang menggunakan sepeda motor sebagai alat transportasi, namun banyak yang tidak menggunakan helm, yang dimana hal ini dapat membahayakan keselamatan pengendara itu sendiri. Selain itu, masyarakat Bali dalam setiap aktivitasnya baik pergi bekerja, ke sekolah dan lainnya, biasanya menggunakan pakaian adat Bali bila hari itu bertepatan dengan hari Purnama atau Tilem<sup>11</sup>.

Mengenai hal tersebut, secara khusus Pemerintah Daerah Provinsi Bali sebenarnya telah mengeluarkan sebuah peraturan dalam bentuk Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 217 Tahun 1989 tentang Wajib Pemakaian Topi Pengaman (Helm) bagi Pengemudi Sepeda Motor dan Orang yang Duduk di Belakangnya atau di Bonceng di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Bali, dimana memberikan perlakuan khusus bagi pengendara sepeda motor dalam rangka kegiatan agama dan kegiatan upacara tradisional dapat tidak menggunakan helm. Dimana ketentuan tersebut tertulis jelas pada Pasal 4 ayat (1) dan (2) yang berbunyi :

- 1) Pejabat Kepolisian Republik Indonesia dalam hal-hal tertentu dapat memberikan dispensasi tidak memakai topi pengaman (helm).
- 2) Dispensasi dimaksud ayat (1) pasal ini meliputi antara lain :
  - a. Keadaan luka bagi kepala, yang tidak mungkin memakai topi pengaman (helm)

---

<sup>11</sup>Komang Teja Pradnyana, 2012, *Efektifitas Pasal 106 Ayat 8 Undang – Undang No.22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan terhadap Pengendara Motor Pada Saat Menggunakan Pakaian Adat Bali*, Jurnal Hukum Universitas Brawijaya, Vol.2 (1), ISSN : 0852-3681, h.7.

- b. Menggunakan pakaian, dalam rangka melaksanakan ibadah Agama atau upacara keagamaan dan upacara tradisional yang secara rasional dan obyektif dapat dipertanggung jawabkan atau dalam radius maksimum 10 Km dengan kecepatan maksimum 40 Km per jam.

Berdasarkan ketentuan diatas memberikan toleransi kepada pengendara sepeda motor dapat tidak menggunakan helm saat berpakaian adat Bali untuk melaksanakan ibadah keagamaan, sedangkan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan mengatur setiap pengendara/penumpang sepeda motor wajib menggunakan helm SNI. Dari kedua peraturan ini terjadi pertentangan norma, sebab adanya ketentuan yang tidak sesuai atau masih perlu penafsiran didalamnya. Dalam penerapan kedua peraturan ini dilapangan, perlu adanya pengkajian kembali terhadap norma yang berlaku dalam penerapan dan penegakkan hukumnya. Oleh sebab itu penulis ingin mengangkat permasalahan tersebut dalam bentuk tulisan skripsi berjudul “PENGATURAN PENGGUNAAN WAJIB HELM TERKAIT PEMAKAIAN BUSANA ADAT BALI BAGI WANITA DITINJAU BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA”

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka adapun permasalahan yang dapat dirumuskan yaitu :

1. Bagaimanakah sistem pengaturan penggunaan wajib helm terkait pemakaian busana adat Bali bagi wanita ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

2. Bagaimanakah kebijakan pemerintah dalam penggunaan wajib helm terkait pemakaian busana adat Bali bagi wanita ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

### **1.3 Ruang Lingkup**

Ruang lingkup masalah menggambarkan luasnya cakupan lingkup masalah yang akan dikaji dan pada umumnya digunakan untuk membatasi pembahasan, yaitu hanya sebatas pada permasalahan yang sudah ditetapkan, jadi bukan merupakan keseluruhan unit. Melalui perumusan ruang lingkup dapat diketahui variabel yang akan diteliti maupun yang tidak diteliti.

Agar dalam penelitian ini pembahasannya lebih sistematis, metodologis, dan tidak menyimpang dari pokok – pokok permasalahan maka terhadap terhadap pembahasannya diberikan batasan yaitu mengenai sistem pengaturan dan kebijakan pemerintah dalam penggunaan wajib helm terkait pemakaian busana adat Bali bagi wanita ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Agar penelitian ini memiliki suatu maksud yang jelas, maka harus memiliki tujuan sehingga dapat mencapai target yang dikehendaki. Adapun tujuannya digolongkan menjadi dua bagian, yaitu :

#### **1.4.1 Tujuan Umum**

1. Untuk melatih mahasiswa dalam usaha menyatakan pikiran ilmiah secara tertulis

2. Untuk melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi, khususnya pada bidang penelitian yang dilakukan oleh mahasiswa
3. Untuk perkembangan ilmu pengetahuan hukum
4. Untuk mengembangkan diri pribadi mahasiswa ke dalam kehidupan masyarakat
5. Untuk pembulat studi mahasiswa di bidang ilmu hukum

#### **1.4.2 Tujuan Khusus**

1. Untuk mengetahui sistem pengaturan penggunaan wajib helm terkait pemakaian busana adat Bali bagi wanita ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui kebijakan pemerintah dalam penggunaan wajib helm terkait pemakaian busana adat Bali bagi wanita ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

#### **1.5 Manfaat Penelitian**

##### **1.5.1 Manfaat Secara Teoritis**

1. Penelitian ini diharapkan bisa memberi manfaat pada pengembangan ilmu pengetahuan khususnya di bidang ilmu hukum.
2. Hasil penelitian ini diharapkan bisa memperkaya referensi dan literatur tentang analisis hukum mengenai penggunaan wajib helm terkait pemakaian busana adat Bali bagi wanita ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
3. Hasil penelitian ini bisa digunakan sebagai acuan terhadap penelitian-penelitian sejenis untuk tahap berikutnya.

### 1.5.2 Manfaat Secara Praktis

1. Bagi penulis sebagai usaha dalam menyatakan pemikiran ilmiah secara tertulis dan syarat untuk memperoleh gelar sarjana.
2. Bagi masyarakat dari hasil penelitian ini bisa memberi informasi mengenai pengaturan penggunaan wajib helm terkait pemakaian busana adat Bali bagi wanita ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.
3. Bagi pemerintah dapat memberikan pertimbangan mengenai faktor – faktor untuk mengkaji kebijakan dalam penggunaan wajib helm terkait pemakaian busana adat Bali bagi wanita ditinjau berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

### 1.6 Landasan Teoritis

#### 1) Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi<sup>12</sup>. Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan

---

<sup>12</sup>Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, h.592.

tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang – undang yang berisi aturan – aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu.

Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis<sup>13</sup>. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu

1. Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan
2. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu

---

<sup>13</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, h.158.

dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu<sup>14</sup>.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan<sup>15</sup>. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian. Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma – norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati.

## 2) Asas Preferensi Hukum

Asas preferensi hukum adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan untuk diberlakukan, jika dalam suatu peristiwa hukum terkait atau tunduk pada beberapa peraturan<sup>16</sup>.

Shidarta dan Petrus Lakonawa berpendapat asas preferensi hukum memiliki berperan sebagai penyelesai konflik di antara norma-norma hukum positif. Apabila dalam suatu perkara terdapat sejumlah undang-undang yang berlaku menjadi hukum positif dan terjadi konflik di antara hukum positif tersebut, maka asas preferensi hukum hadir sesuai kegunaannya untuk

---

<sup>14</sup>Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engelian R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, h.385.

<sup>15</sup>Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h.23.

<sup>16</sup>Shinta Agustina, 2015, *Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Vol. 44 (4), Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hal.504.

memastikan peraturan perundang-undangan mana yang harus dipakai sebagai rujukan.

Dalam asas preferensi hukum berlaku asas *lex specialis derogat legi generali* yang memiliki definisi yaitu aturan hukum yang sifatnya khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum. Terdapat beberapa prinsip dalam penggunaan asas *lex specialis derogat legi generalis*, sebagai berikut<sup>17</sup> :

- a) Rangkaian ketentuan/norma yang dimuat dalam aturan hukum yang bersifat umum tetap berlaku, kecuali terdapat pengaturan secara khusus dalam aturan hukum yang bersifat khusus tersebut.
- b) Rangkaian ketentuan/norma *lex specialis*, harus dalam suatu tingkatan (hierarki) yang sama dengan rangkaian ketentuan/norma *lex generalis*, contohnya UU dengan UU.
- c) Rangkaian ketentuan/norma *lex specialis* harus berada dalam rezim (lingkungan hukum) yang sama dengan *lex generalis*. Contohnya KUH Perdata dan KUH Dagang yang sama-sama merupakan peraturan pada rezim keperdataan.

Asas *lex specialis derogat legi generali* merupakan salah satu asas preferensi yang dikenal dalam ilmu hukum. Asas preferensi adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan (untuk diberlakukan), jika dalam suatu peristiwa (hukum) terkait atau terlanggar beberapa peraturan. Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto mengatakan bahwa :

---

<sup>17</sup>A.A. Oka Mahendra, 2010, *Harmonisasi Peraturan Prundang-Undangan*, Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-Undangan, Jakarta, h.31.

“Maksud dari asas ini adalah bahwa terhadap peristiwa khusus wajib diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa itu, walaupun untuk peristiwa khusus tersebut dapat pula diberlakukan undang-undang yang menyebut peristiwa yang lebih luas atau lebih umum yang dapat mencakup peristiwa khusus tersebut”.

Sementara itu, Eddy OS Hiariej mengemukakan bahwa :

“Dilihat dari perspektif politik hukum pidana (penal policy), eksistensi asas *lex specialis derogat legi generali* sebenarnya merupakan asas hukum yang menentukan dalam tahap aplikasi”.

Tahap ini merupakan tahap penerapan peraturan perundang-undangan pidana yang telah dilanggar terhadap peristiwa konkret (*ius operatum*) melalui proses penegakan hukum. Oleh karena itu, asas “*lex specialis*” ini menjadi penting bagi aparat penegak hukum ketika akan menerapkan peraturan perundang-undangan pidana terhadap perkara pidana yang ditanganinya.

Selain itu dalam asas preferensi berlaku juga asas *lex superior derogat legi inferiori* yang mengacu kepada dua atau lebih peraturan perundang-undangan yang mempunyai kedudukan yang sama secara hierarki, namun ruang lingkup materi muatan antara peraturan perundang-undangan tersebut tidak sama, yaitu yang satu merupakan pengaturan secara khusus dari yang lain<sup>18</sup>. Menurut Bagir Manan dan A.A. Oka Mahendra, asas ini memiliki makna bahwa peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih rendah. Namun terdapat pengecualian apabila substansi peraturan perundang-undangan yang *Lex Superior* mengatur hal – hal yang oleh undang – undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang- undangan yang lebih *Inferiori*<sup>19</sup>.

### 3) Teori Penemuan Hukum

---

<sup>18</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum, Op.cit*, h.139.

<sup>19</sup>A.A Oka Mahendra, *Loc.cit*.

Penemuan hukum adalah suatu metode untuk mendapatkan hukum dalam hal peraturannya sudah ada akan tetapi tidak jelas bagaimana penerapannya pada suatu kasus yang konkret. Penemuan hukum (*rechtsvinding*) adalah proses pembentukan hukum oleh hakim atau aparat hukum lainnya yang ditugaskan untuk penerapan peraturan hukum umum pada peristiwa hukum konkret. Keharusan menemukan hukum baru ketika aturannya tidak saja tak jelas, tetapi memang tidak ada, diperlukan pembentukan hukum<sup>20</sup>.

Menurut Soedikno, penemuan hukum secara operasional dilakukan dengan terlebih dahulu melakukan penafsiran, yang menggunakan asas-asas logika. Namun demikian, penafsiran tidak hanya menggunakan asas-asas logika, terdapat pula aspek-aspek lain yang menjadi faktor. Faktor-faktor yang sifatnya non logikal dan non yuridis, dapat menghaluskan hukum (*rechtstverwijning*), dimana hukum tidak menjadi keras bagi kelompok-kelompok tertentu. Sehingga *adagium lex dura, sed tamen scripta* (hukum adalah keras, tetapi memang demikian bunyinya) menjadi tidak relevan di dalam konteks ini. Keseluruhan operasi logika dan penafsiran menggunakan aspek-aspek lainnya, ditujukan untuk mengisi ruang kosong yang terdapat di dalam sistem formil dari hukum. Dengan mencari persamaan dalam sistem materil yang menjadi dasar lembaga hukum yang bersangkutan, sehingga membentuk pengertian hukum (*rechtsbegrip*). Cara kerja atau proses berpikir demikian dalam menentukan hukum disebut konstruksi

---

<sup>20</sup>Sudikno Mertokusumo, 2009, *Penemuan Hukum : Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, h.37.

hukum yang terdiri dari konstruksi analogi, penghalusan hukum dan argumentum a contrario<sup>21</sup>.

Menurut Achmad Ali, ada 2 (dua) teori penemuan hukum dalam praktik peradilan, antara lain<sup>22</sup> :

#### 1. Metode Interpretasi atau penafsiran

Menurut Sudikno Mertokusumo, interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan luas tentang teks undang-undang, agar ruang lingkup kaidah dalam undang-undang tersebut dapat diterapkan pada peristiwa hukum tertentu. Penafsiran merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa yang konkret. Tujuan akhir penjelasan dan penafsiran aturan tersebut untuk merealisasikan fungsi agar hukum positif itu berlaku. (Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, 1993:13). Arti penafsiran sebagai suatu kesimpulan dalam usaha memberikan penjelasan atau pengertian atas suatu kata atau istilah yang kurang jelas maksudnya, sehingga orang lain dapat memahaminya, atau mengandung arti pemecahan atau penguraian akan suatu makna ganda, norma yang kabur (*vage normen*), antinomi hukum (konflik norma hukum), dan ketidakpastian dari suatu peraturan perundang-undangan. Tujuannya tidak lain adalah mencari serta menemukan sesuatu hal yang menjadi maksud para pembuatnya.

#### 2. Metode Konstruksi Hukum

Metode konstruksi hukum bertujuan agar hasil putusan dalam peristiwa konkret yang diterjadi dapat memenuhi rasa keadilan serta memberikan kemanfaatan bagi para pencari keadilan. Meskipun nilai dari rasa keadilan dan kemanfaatan itu ukurannya sangat relatif. Nilai adil itu menghendaki terhadap peristiwa - peristiwa hukum yang sama, sedangkan nilai kemanfaatan itu ukurannya terletak pada kegunaan hukum baik bagi diri pencari keadilan, para penegak hukum, pembuat undang-undang, penyelenggara pemerintahan dan masyarakat luas. (Jazim hamidi, 2005:58)

Adapun penemuan hukum melalui metode konstruksi hukum, antara lain<sup>23</sup>:

##### a. Metode Argumentum Per Analogium (Analogi)

Analogi merupakan metode penemuan hukum dimana hakim mencari esensi yang lebih umum dari sebuah peristiwa hukum atau perbuatan hukum baik yang telah diatur oleh undang – undang maupun yang belum

<sup>21</sup>Jazim Hamidi, 2005, *Hermeneutika Hukum*, UII Press, Yogyakarta, h.51.

<sup>22</sup>Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Cetakan ke-3, Kencana Predana Media Group, Jakarta, h.167.

<sup>23</sup>Rudolph von Jhering, 1915, *Beberapa Aspek Hukum Tata Negara, Hukum Pidana dan Hukum Islam*, Cetakan II, Terjemahan Muhammad Tahir Azhany, Jakarta, h.162.

ada peraturannya. Metode analogi sebagai salah satu jenis konstruksi hukum biasanya sering digunakan dalam lapangan hukum perdata, dan hal ini tidak akan menimbulkan persoalan, sedangkan penggunaannya dalam hukum pidana sering menjadi perdebatan dikalangan para yuris, karena ada yang setuju dan ada pula yang menolaknya. Akan tetapi, yang jelas bahwa sebagian besar negara - negara hukum (*rechtstaat*) dan ahli hukum di dunia tidak menerima analogi untuk diterapkan dalam hukum pidana, sehingga hal ini berpengaruh pada asas legalitas dalam hukum pidana, yang tidak membolehkan sifat retroaktif atau berlaku surut suatu peraturan perundang-undangan. (Antonius Sudirman, 2007:70-71) Kenyataan empiris, tampaknya penolakan atas penerapan analogi dalam hukum pidana merupakan prinsip utama yang menjadi pegangan, yang merupakan ujung tombak dalam penerapan analogi.

b. Metode *Argumentum a Contrario*

Metode ini memberikan kesempatan untuk melakukan penemuan hukum dengan pertimbangan bahwa apabila undang - undang menetapkan hal-hal tertentu untuk peristiwa tertentu, berarti peraturan itu terbatas pada peristiwa tertentu itu dan bagi peristiwa diluarnya berlaku kebalikannya. Karena ada kalanya suatu peristiwa tidak secara khusus diatur oleh undang - undang. Jadi, esensi metode ini adalah mengedepankan cara penafsiran yang berlawanan pengertiannya antara peristiwa konkret yang dihadapi dengan peristiwa yang diatur dalam undang-undang. Metode ini menitikberatkan pada ketidaksamaan peristiwanya. Disini diperlakukan segi negatif daripada suatu undang-undang. (Sudikno Mertokusumo dan A.Pitlo, 1993:26-27).

c. Metode Penyempitan/Pengkonkretan Hukum (*rechtsvervijnings*)

Metode Penyempitan/Pengkonkretan Hukum (*rechtsvervijnings*) bertujuan untuk mengkonkretkan/menyempitkan suatu aturan hukum yang terlalu abstrak, pasif serta sangat umum, agar dapat diterapkan terhadap suatu peristiwa tertentu. Dikatakan abstrak karena aturan hukum bersifat umum (norma luas) dan dikatakan pasif karena aturan hukum tersebut tidak akan menimbulkan akibat hukum kalau tidak terjadi peristiwa konkret.

d. Fiksi Hukum

Metode fiksi hukum ini sangat dibutuhkan dalam praktik peradilan, karena seorang yang didakwa melakukan suatu tindak pidana kejahatan, tidak dapat berdalih untuk dibebaskan dengan alasan tidak mengetahui hukumnya bahwa perbuatan yang dilakukannya itu merupakan suatu kejahatan yang dapat dijatuhi pidana. Esensi dari fiksi hukum merupakan metode penemuan hukum yang mengemukakan fakta-fakta baru, sehingga tampil suatu personifikasi baru dihadapan kita. Fungsi dari fiksi hukum di samping untuk memenuhi hasrat menciptakan stabilitas hukum, juga utamanya untuk mengisi kekosongan undang-undang. Dengan kata lain, fiksi hukum bermaksud untuk mengatasi konflik antara tuntutan - tuntutan baru dengan sistem hukum yang ada.

#### e. Metode Hermeneutika Hukum

Hermeneutika hukum dalam kenyataannya bukanlah merupakan suatu kasus yang khusus atau baru, tetapi sebaliknya, ia hanya merekonstruksikan kembali dari seluruh problem hermeneutika dan kemudian membentuk kembali kesatuan hermeneutika secara utuh, dimana ahli hukum dan teologi bertemu dengan para ahli humaniora. (Jazim Hamidi, 2005:42). Metode hermeneutika hukum pada hakikatnya sangat berguna, tatkala seorang hakim menganggap dirinya berhak untuk menambah makna orisinil dari teks hukum. Penemuan hukum oleh hakim tidak semata-mata hanya penerapan peraturan - peraturan hukum konkret, tetapi sekaligus penciptaan hukum dan pembentukan hukum. Kelebihan metode ini terletak pada cara dan ruang lingkup interpretasinya yang tajam, mendalam, dan holistik dalam bingkai kesatuan antara teks, konteks, dan kontekstualisasinya.

### 1.7 Metode Penelitian

Metode Penelitian adalah suatu cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisis guna mencapai suatu tujuan<sup>24</sup>. Metode penelitian juga dapat diartikan cara – cara, strategi untuk memahami realitas, langkah – langkah sistematis untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran atau ketidakbenaran dari suatu pengetahuan, gejala atau hipotesa.

#### 1.7.1 Jenis Penelitian Hukum

Dalam penulisan sebuah karya ilmiah dalam bentuk skripsi dipandang perlu adanya jenis penelitian. Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah jenis penelitian hukum normatif. Jenis penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang menekankan pada kesenjangan norma yang terjadi, analisis normatif ini terutama menggunakan bahan – bahan

---

<sup>24</sup>Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, h.166.

kepuustakaan dan peraturan perundang – undangan sebagai sumber bahan penelitian.

### **1.7.2 Jenis Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang – undangan, dimana pendekatan ini menelaah dan mempelajari konsistensi atau kesesuaian antara Undang – Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan dengan Keputusan Gubernur Daerah Tingkat I Bali Nomor 217 Tahun 1989 tentang Wajib Pemakaian Topi Pengaman (Helm) Bagi Pengemudi Sepeda Motor dan Orang yang Duduk Dibelakangnya atau Dibonceng di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Bali.

### **1.7.3 Sumber Bahan Hukum**

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu berupa peraturan perundang – undangan yang berlaku terkait dengan permasalahan. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan meliputi :
  - a. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - b. Undang – Undang No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
  - c. Keputusan Gubernur Daerah Tingkat I Bali Nomor 217 Tahun 1989 tentang Wajib Pemakaian Topi Pengaman (Helm) Bagi Pengemudi Sepeda Motor dan Orang yang Duduk Dibelakangnya atau Dibonceng di Wilayah Provinsi Daerah Tingkat I Bali

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder yang digunakan adalah berupa buku – buku atau literatur, hasil penelitian dari kalangan hukum serta artikel – artikel yang diperoleh dari media cetak maupun elektronik yang berkaitan dengan permasalahan.
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, berupa Kamus Hukum Indonesia, Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Ensiklopedia Hukum.

#### **1.7.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Dalam pengumpulan data penulis adalah dengan studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mengkaji dan menelaah data pustaka seperti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Membaca, mencatat, membuat ulasan dengan menggunakan logika – logika hukum secara menyeluruh terhadap bahan – bahan yang ada relevansinya dengan penggunaan wajib helm terkait penggunaan busana adat Bali bagi wanita.

#### **1.7.5 Teknik Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum**

Pengolahan bahan hukum menggunakan analisa kualitatif yaitu mesistematika terhadap bahan – bahan hukum tertulis dengan membuat klasifikasi bahan – bahan hukum tersebut untuk memudahkan pembahasan, pemeriksaan, dan pengelompokan ke dalam bagian – bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi.

### 1.7.6 Teknik Penyajian Bahan Hukum

Teknik penyajian bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan teknik deskriptif kualitatif, yaitu teknik yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa, dan kejadian yang terjadi<sup>25</sup>. Teknik ini menggambarkan serta menguraikan bahan – bahan hukum yang telah diperoleh, dianalisis dan disajikan dengan cara penyusunan secara sistematis sehingga mendapatkan suatu kesimpulan yang ilmiah berkaitan dengan penelitian ini.



---

<sup>25</sup>Meleong, Lexy, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, h.3.