Dr. [illegible]

KONSTRUKSI PENANGGULANGAN PERJUDIAN DI INDONESIA

PENERBIT PUSTAKA MAGISTER
SEMARANG 2016

KONSTRUKSI
PENANGGULANGAN PERJUDIAN
DI INDONESIA

Dr. Nikmah Rosidah.,SH.,MH

9-11-2017
070/B/B/N/FH/2017
Buku
8

PENERBIT PUSTAKA MAGISTER
SEMARANG 2016

Nikmah,

Konstruksi penanggulangan perjudian Di indonesia
, cet-1-semarang; Penerbit Pustaka Magister,2016.

X + 155 hlm; 23cm.

Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta dan pemegang hukum hak cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah sesuatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku

Konstuksi penanggulanganperjuadian Di Indonesia
Tahun penerbitan : 2016
Penulis: Dr. Nikmah Rosidah.,SH.,MH

Penerbit: pustaka Magister Semarang
Cv.Elangtuo Kinasih
Jl.Pucang sari timur IV/ 19 Pucanggading
Telp : 02476726367- HP: 085 781054890

ISBN 978-602-8259-69-9

KATA PENGANTAR

Puji syukur khadirat Allah SWT, yang telah memberikan tufik dan hidayah-Nya, sehingga proses penulisan buku yang berjudul "Penanggulangan Perjudian Dalam Hukum Pidana" ini dapat terselesaikn dengan baik dan sesuai dengan waktu yang direncanakan, materi buku ini pada umumnya membicarakan tentang Perjudian, pandangan masyarakat tentang perjudian, dan macam-macam perjudian yang didalamnya juga terdapat Unsur-unsur tindak pidana perjudian, yang dapat ditinjau dari Hukum Pidana, Norma agama, dan ditinjau juga dari Penegakan Hukum, Kebijakan Kriminal serta aplikatif Hukum Pidana dalam menanggulangi perjudian di Indonesia. Dari bahasan materi ini diharapkan dapat memberi manfaat dalam upaya memahami tentang perjudian dan Undang-Undang perjudian di Indonesia. Oleh karena itu saran yang bersifat membangun sangat diharapkan daam penyempurnaan buku ini penulis menyampaikan Terima Kasih.

Desember, 2016

Hormat kami

Penerbit

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR iii
DAFTAR ISI v
DAFTAR SINGKATAN vii
INDEKS viii
BAB I
PENDAHULUAN 1
A. PEMBANGUNAN HUKUM 1
B. KEBIJAKAN HUKUM PIDANA 6
BAB II
PENGERTIAN PERJUDIAN DAN TINDAK PIDANA PERJUDIAN 14
A. Pengertian Perjudian 14
B. Pandangan Masyarakat Tentang Perjudian 16
C. Macam-Macam Perjudian 21
D. Unsur-Unsur Tindak Pidana Perjudian 23
E. Perjudian Ditinjau Dari Hukum Pidana 29
F. Perjudian Ditinjau Dari Norma Agama 37
G. Pengertian Dan Ruang Lingkup Kebijakan Penegakan Hukum Pidana 43
1. Kebijakan Penegakan Hukum Di Tinjau Dari Kebijakan Kriminal 43
2. Kebijakan Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Perjudian 56
BAB III
PENANGGULANGAN PERJUDIAN 62
A. Kebijakan Hukum Pidana Dalam Rangka Menanggulangi Perjudian 62

1. Kebijakan Kriminalisasi Berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1974 66
2. Kebijakan Pengaturan Sanksi Tentang Tindak Pidana Perjudian 84
3. Kebijakan Pertanggungjawaban Pidana Dalam Tindak Pidana Perjudian 91

B. Kebijakan Aplikatif Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Perjudian 95
1. Penerapan Ketentuan Sanksi 96
2. Penerapan Jenis-Jenis dan Jumlah atau Lamanya Pidana Pokok 99
3. Penerapan Pertanggungjawaban Pidana 100

BAB IV
KONSTRUKSI PENANGGULANGAN PERJUDIAN DI INDONESIA 102
A. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Perjudian Dalam Konsep KUHP Baru Tahun 2004/2005 102
B. Ruang Lingkup Tindak Pidana Perjudian 105

DAFTAR SINGKATAN

DKI	: Daerah Khusus Ibukota
GBHN	: Garis-Garis Besar Haluan Negara
IPTEK	: ilmu pengetahuan dan teknologi
KSOB	: Kupon Sumbangan Olahraga Berhadiah
KSS	: jumlah kasus
KUHP	: Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
KUUHAP	: Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana
LBH	: penetapan pidana dari enam bulan.
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
MUI	: Majelis Ulama Indonesia
MVT	: Memorie van Toelichting
PN	: Pengadilan Negeri
SDSB	: Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah
SOB	: Sumbangan Olahraga Berhadiah
TSK	: jumlah tersangka
UU	: undang-undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
WvS	: Wetboek van Strafrecht

INDEKS

A

absolut, 91
administratif, 12
afkoop, 106
akademik, 53
akomodasi, 6
aktual, 6
Ali Sadikin, 5
alternatif, 63
anakhronistik, 29
Analisis, 54
animistik, 29
antisipasi, 7, 102
antisipatif, 103
aparatur, 9
aplikasi, 13
aplikatif, 5, 96
aspirasi, 6
asusila, 42
atletik, 21

B

badminton, 21
Bambang Poernomo, 32
bandar, 27
Barda Nawawi, 7
Bassiouni, 54
birokrasi, 10
bridge, 76

C

CG. Howard, 60
Christiansen, 55
control, 2
culpa, 101

D

D. Simmons, 24
dadu, 17
Dali Mutiara, 15
deelnemen, 75
definisi, 12
dekriminalisasi, 54
deteksi, 56
dimensi, 12
dinamis, 51
diorientasikan, 116
discretion, 12
diskresi, 11, 57
dolus, 101, 110
domino, 76

E

E. Mezger, 25
efek, 29
efisien, 47
ekonomis, 20
eksekusi, 13
eksekutif, 13
eksepsional, 110
ekses, 4
eksistensi, 31
eksplisit, 109
elemen, 21
erfolgshaftung, 110
Erwin Mapaseng, 26
etika, 60

F

faktual, 7
falsafah, 20
fasilitas, 16
fenomena, 51, 59
filosofis, 80
fleksibilitas, 117
Fockema Andreae, 14
forensik, 59
formil, 24
formulasi, 13, 58, 105
formulatif, 5, 53

G

G. Peter, 48
G.P. Hoefnagel, 48
generasi, 14
globalisasi, 16
glorianet, 63
Golongan, 20

gulat, 21

H

H.B. Vos, 25
H.L Packer, 64
Haryati Subadio, 4
hazard, 36
hazardspel, 36
Hazardspel, 14

I

identik, 53
ikhwal, 23
implementasi, 56
individu, 55
individual, 51
individualisasi, 92
industri, 42
informasi, 16
infrastruktur, 56
infrastuktur, 17
inkonvensional, 38
insentif, 21
instrument, 1
integral, 8
integralis, 53
interaksi, 12
intervensi, 51
investigasi, 12
irasional, 43
ius constituendum, 44
ius constitutum, 44

J

J. Bauman, 25
jera, 27
John Andenaes, 81
Joseph Goldstein, 11
judi, 17
judi buntut, 4
judi kupon putih, 4
juridis, 106

K

Konsspel, 14
kapasitas, 9
Kartini Kartono, 15
Kasino, 21
kausatif, 51
kesusilaan, 16, 41
KH Ma'ruf Amin, 5
khalayak, 89
klacht delicten, 11
klasik, 16
kodifikasi, 1, 45
kolektif, 47
kolonial, 1
komersial, 21
kompetensi, 106
kompleks, 10
komunitas, 18
kondusif, 6
konflik, 34
konkret, 96
konkrit, 95
konkritisasi, 3
konsekuensi, 32
konsentrasi, 5
konsepsi, 93
konsepsional, 10, 57
konseptor, 107
kontradiksi, 93
konvesional, 58
korporasi, 112
korupsi, 42
kreatif, 21
kriminal, 6
kriminalisasi, 6, 54
kualifikasi, 83
kultural, 1
kumulatif, 113
kwalitatif, 106

L

lazim, 2
legal, 4
legislatif, 13
limitatif, 76
lotre, 42

M

maatregel, 33
Marc Ancel, 47
martabat, 33
materiel, 2, 9
medeplegen, 78
memicu, 18
mental, 4
mentalitas, 43
menurut Colin Howard, 100
Metode, 17
modern, 29
modus, 4
Moeljatno, 23, 30
monodualistik, 109
moral, 4
mubazir, 39
mudharotnya, 38
Muladi, 8, 56

N

negatif, 5
norma, 20
normatif, 12
Nurdin H., 16

O

obyektif, 23
online, 62
onrecht, 83
operasional, 58
operasionalisasi, 3
opini, 61
oposisi, 42
organisasi, 10
organisir, 37
organisme, 29
orientasi, 2
otonomi, 10

P

pacuan, 21
pelbagai, 58
penal, 6
personil, 12
perspektif, 12
pleger, 79
Pluralisme, 59
policy, 7
politiek, 7
politik, 7, 45
Porkas, 4
positif, 5
postulat, 58
potensi, 41
potensial, 6, 59
potensiil, 2
power, 40
praktis, 45
prevensi, 34
preventif, 52, 105
prinsipil, 83
prioritas, 54
problem, 14
profesi, 40, 59
profesional, 29
profesionalisme, 57
progresif, 43
prospek, 103, 119
prostitusi, 41
psikologis, 16

R

Radzinowicz, 50
Raperda, 63
rasional, 2, 7
reaksi, 32
recedivie/ konkursus., 88
recht delicten, 83
reformasi, 44
rehabilitatif, 92
relatif, 20, 43
relevan, 106
reorientasi, 44
represif, 105
resiko, 59
resolusi, 106
riil, 2
ritual, 17
Roeslan Saleh, 113
rohaniyah, 40

Ronny Hanintijo, 31
Roscoe Pound, 3, 11
royal, 42
RS. Mumner, 60

S

sanksi, 12
sektor, 52
sekuler, 37
sekunder, 55
selektif, 51
sentral, 6, 52
sepak bola, 21
sepele, 26
seyogianya, 60
signifikan, 26
simtomatik, 51
sistemik, 12
skill, 40
social, 2
Soedarto, 61
Soerjono Soekanto, 11, 57
solusi, 2
sosio-filosofik, 45
sosiologis, 45
sosio-politik, 45
spekulasi, 43
spiritual, 2, 9
straaft, 33
Straf Maat, 86
struktur, 26
struktural, 1
subsidiar, 113
substansial, 1
substantif, 11, 87, 103
subyektif, 24
Sudarto, 8, 32
Sutan Zanti, 47
Syamsudin Adi, 39

T

telematika, 59
tinju, 21
togel, 4
totalisator, 15
Toto, 28

U

unifikasi, 1
urgensi, 45

V

Van Hamel, 24
varian, 17
vonis, 99

W

W. Clifford, 55
W. P. J. Pompe, 25
Wayan Ardana, 47
Wayn Lafawel, 57
wetsdelichten, 83
Wiryono Projodikoro, 42

Y

yudikatif, 13

BAB I
PENDAHULUAN

A. PEMBANGUNAN HUKUM

Tujuan utama usaha pembaharuan hukum pidana di Indonesia sampai saat ini terus dilakukan, yakni menciptakan suatu kodifikasi hukum pidana nasional untuk menggantikan kodifikasi hukum pidana yang merupakan warisan kolonial yakni *Wetboek van Strafrecht voor Nederlands Indie* 1915 yang merupakan turunan dari *Wetboek van Strafrecht* negeri Belanda tahun 1886,[1] yang mulai berlaku 1 Januari 1918. Pembangunan dalam bidang hukum khususnya pembangunan hukum pidana, tidak hanya mencakup pembangunan yang bersifat struktural, yakni pembangunan lembaga-lembaga hukum yang bergerak dalam suatu mekanisme, tetapi harus juga mencakup pembanguan substansial berupa produk-produk yang merupakan hasil suatu system hukum dalam bentuk peraturan hukum pidana dan yang bersifat kultural, yakni sikap-sikap dan nilai-nilai yang mempengaruhi berlakunya sistem hukum.[2] Kodifikasi dan unifikasi bidang-bidang hukum dan penyusunan perundang-undangan baru sangat dibutuhkan. Instrument hukum dalam bentuk perundang-undangan ini sangat diperlukan untuk mendukung pembangunan di berbagai bidang sesuai dengan tuntutan pembangunan serta tingkat kesadaran hukum serta pandangan masyarakat tentang penilaian suatu tingkah laku.[3]

Penegakan hukum pidana untuk menanggulangi perjudian sebagai perilaku yang menyimpang harus terus dilakukan. Hal ini

---

[1] Muladi, ***Lembaga Pidana Bersyarat,*** Penerbit Alumni, Bandung, 2002, hal. 4

[2] Nyoman Serikat Putra Jaya, ***Relevansi Hukum Pidana Adat dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional,*** PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, hal. 3-4

[3] Romli Atmasasmita, ***Teori dan Kapita Selekta Kriminologi,*** PT Refika Aditama, Bandung, 2005, hal. 58

sangat beralasan karena perjudian merupakan ancaman yang nyata terhadap norma-norma sosial yang dapat menimbulkan ketegangan individual maupun ketegangan-ketegangan sosial. Perjudian merupakan ancaman riil atau potensiil bagi berlangsungnya ketertiban sosial.[4] Untuk mengantisipasi perkembangan masyarakat dalam kaitannya dengan perubahan kejahatan tersebut, maka dapat dilakukan usaha perencanaan pembuatan hukum pidana yang menampung segala dinamika masyarakat hal ini merupakan masalah kebijakan yaitu mengenai pemilihan sarana dalam mengatur kehidupan bermasyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi pula-lah yang turut mempengaruhi cara berpikir, bersikap dan bertindak. Perubahan sikap dan pandangan dan orientasi warga masyarakat inilah yang mempengaruhi kesadaran hukum dan penilaian terhadap suatu tingkah laku. Apakah perbuatan tersebut dianggap lazim atau bahkan sebaliknya merupakan suatu ancaman bagi ketertiban sosial. Perbuatan yang mengancam ketertiban sosial atau kejahatan seringkali memanfaatkan atau bersaranakan teknologi.

Perjudian dapat menjadi menghambat pembangunan nasional yang beraspek materiel-spiritual. Karena perjudian mendidik orang untuk mencari nafkah dengan tidak sewajarnya dan membentuk watak "pemalas". Sedangkan pembangunan membutuhkan individu yang giat bekerja keras dan bermental kuat.[5] Sangat beralasan kemudian judi harus segera dicarikan cara dan solusi yang rasional untuk suatu pemecahannya. Karena sudah jelas judi merupakan problema sosial yang dapat mengganggu fungsi sosial dari masyarakat.[6] Salah satu usaha rasional yang digunakan untuk menanggulangi perjudian adalah dengan pendekatan kebijakan hukum pidana.

Fungsi hukum sebagai *social control* merupakan pengendalian sosial yaitu suatu proses yang telah direncanakan lebih dahulu dan

---

[4] Saparinah Sadli, dalam Muladi dan Barda Nawawi Arief, ***Teori-Teori dan Kebijakan Pidana,*** Cet. II, Penerbit Alumni, Bandung, 1998, hal. 148

[5] B. Simandjuntak, ***Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial,*** Tarsito, Bandung, 1980, hal. 352-353

[6] *Ibid,* hal. 354

bertujuan untuk menganjurkan, mengajak, menyuruh atau bahkan memaksa anggota-anggota masyarakat agar mematuhi norma-norma hukum atau tata tertib hukum yang sedang berlaku.[7] Menurut **Roscoe Pound** dinamakan sebagai fungsi *social engineering* atau rekayasa sosial.[8]

Sebagai suatu masalah yang termasuk kebijakan, maka penggunaan (hukum) pidana sebenarnya tidak merupakan suatu keharusan.[9] Penggunaan upaya hukum termasuk hukum pidana, sebagai salah satu upaya mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum. Disamping itu karena tujuannya adalah untuk mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya, maka kebijakan penegakan hukum itupun termasuk dalam bidang kebijakan sosial, yaitu segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.

Hukum yang telah dibuat itu akan terasa manfaatnya jika dioperasionalisasikan dalam masyarakat. Pengoperasionalan hukum itu akan memberikan bukti seberapa jauh nilai-nilai, keinginan-keinginan, ide-ide masyarakat yang dituangkan dalam hukum itu terwujud. Proses perwujudannya atau konkritisasi nilai-nilai atau ide-ide yang terkandung dalam hukum disebut penegakan hukum. Pada tahap pelaksaanan inilah sebenarnya hukum itu teruji, apakah akan mengalami hambatan atau tidak, apakah akan mengalami kegagalan atau tidak. Karena itu dalam hukum seringkali dimungkinkan adanya suatu perubahan apabila dipandang bahwa hukum itu sudah tidak efektif lagi.

Penegakan hukum pidana untuk penanggulangan perjudian mengalami dinamika yang cukup menarik. Karena perjudian seringkali sudah dianggap sebagai hal yang wajar dan sah. Namun di

---

[7] Ronny Hanitjo Soemitro, ***Permasalahan Hukum di Dalam Masyarakat***, Alumni, Bandung, 1984. hal. 4

[8] Ronny Hanitjo Soemitro, ***Studi Hukum Dalam Masyarakat***, Alumni, Bandung, 1985 hal. 46

[9] Muladi, Barda Nawawi Arief, ***Teori-Teori dan Kebijakan Pidana***, Alumni, Bandung, 1992. hal. 119

sisi lain kegiatan tersebut sangat dirasakan dampak negatif dan sangat mengancam ketertiban sosial masyarakat. Hal ini terlihat dari adanya kebijakan melalui UU No. 22 Tahun 1954 tentang undian, agar undian berhadiah tidak menimbulkan berbagai keburukan nasional, maka pemerintah melegalkan Porkas yakni sumbangan dana untuk olah raga. Akhir tahun 1987, Porkas berubah menjadi KSOB (Kupon Sumbangan Olah Raga Berhadiah). Pertengahan tahun 1988 KSOB atau SOB (Sumbangan Olah Raga Berhadiah) dibubarkan karena menimbulkan dampak negatif, yakni tersedotnya dana masyarakat kecil dan mempengaruhi daerah setempat. Akhirnya pertengahan Juli tahun 1988, Menteri Sosial Haryati Subadio dalam rapat kerja dengan Komisi VIII DPR menghentikan KSOB. Setelah pembubaran KSOB, wajah baru judi terselubung lahir pada tanggal 1 Januari 1989 dengan nama SDSB (Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah). SDSB menyumbang dengan beritikad baik. Meski demikian, sumbangan disinyalir terdapat unsur perjudian dan penipuan terhadap masyarakat. Pada tanggal 25 November 1993, pemerintah mencabut dan membatalkan pemberian izin untuk pemberlakuan SDSB pada tahun 1994.[10]

Ditinjau dari kepentingan nasional, penyelenggaraan perjudian mempunyai ekses yang negatif dan merugikan terhadap moral dan mental masyarakat terutama generasi muda. Peningkatan modus dari tindak pidana perjudian yang semakin tinggi ini dapat terlihat dari maraknya tipe perjudian, misalnya togel, judi buntut, judi kupon putih, bahkan sampai yang memakai tekhnologi canggih melalui telepon, internet maupun SMS (*short massage service*). Data hasil operasi perjudian di Jawa tengah menyebutkan bahwa perjudian melalui SMS selama bulan Januari-Juli 2006 dengan barang bukti HP (*Hand Phone*) terdapat 10 kasus.[11]

---

[10] Judi, Hipokrisi, Lokalisasi, Legalisasi, http://www.freelists.org/cgi-bin/list?list_id=untirtanet.

[11] Kepolisian Negara RI, Daerah Jawa Tengah, Direktorat Reserse Kriminal.

Contoh kasus yang juga marak dan telah di haramkan oleh Komisi Fatwa MUI yang diketuai KH Ma'ruf Amin pada tanggal 25-27 Mei 2006 di Pesantren Darussalam, Gontor, Ponorogo, Jawa Timur, yaitu SMS berhadiah yang sedang marak di berbagai media massa, mengandung unsur perjudian.[12]

Perjudian dalam proses sejarah dari generasi ternyata tidak mudah untuk diberantas. Meskipun kenyataan juga menunjukkan bahwa hasil perjudian yang diperoleh oleh pemerintah dapat digunakan untuk usaha-usaha pembangunan, sebagai contoh, di DKI Jakarta semasa pemerintahan Gubernur Ali Sadikin yang melegalkan perjudian dan prostitusi. Namun, terlepas dari itu ekses negatif dari perjudian lebih besar daripada ekses positif. Oleh karena itu pemerintah dan aparat hukum terkait harus mengambil tindakan tegas agar masyarakat menjauhi dan akhirnya berhenti melakukan perjudian.[13]

Berdasarkan kenyataan tersebut di atas maka dalam rangka penanggulangan masalah perjudian diperlukan adanya kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Kebijakan tersebut harus dikonsentrasikan pada dua arah, yang pertama mengarah pada kebijakan aplikatif yaitu kebijakan untuk bagaimana mengoperasionalisasikan peraturan perundang-undangan hukum pidana yang berlaku pada saat ini dalam rangka menangani masalah perjudian. Sedangkan yang kedua adalah kebijakan formulatif atau kebijakan yang mengarah pada pembaharuan hukum pidana (*penal law reform*) yaitu kebijakan untuk bagaimana merumuskan peraturan pada undang-undang hukum pidana (berkaitan pula dengan konsep KUHP baru) yang tepatnya dalam rangka menanggulangi perjudian pada masa mendatang.

---

[12] Amanat, Edisi 107/Juni-Agustus 2006.

[13] Media Hukum, ***hukum online.com***, download internet tanggal 18 Oktober 2001.

B. KEBIJAKAN HUKUM PIDANA

Untuk mewujudkan tercapainya tujuan negara yaitu negara yang makmur serta adil dan sejahtera maka diperlukan suasana yang kondusif dalam segala aspek termasuk aspek hukum. Untuk mengakomodasi kebutuhan dan aspirasi masyarakatnya tersebut, negara Indonesia telah menentukan kebijakan sosial (*social policy*) yang berupa kebijakan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan memberikan perlindungan sosial (*social defence policy*).[14]

Kebijakan untuk memberikan perlindungan sosial *(social defence policy)* salah satunya dengan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan tindak pidana atau kejahatan yang aktual maupun potensial terjadi. Segala upaya untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana/kejahatan ini termasuk dalam wilayah kebijakan kriminal *(criminal policy)*.[15]

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum pidana) ialah masalah penentuan[16]:

1. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, dan
2. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.

Masalah menentukan perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana merupakan suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana (tidak dipidana) menjadi suatu tindak pidana (perbuatan yang dapat dipidana). Jadi, pada hakikatnya kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan

---

[14] Barda Nawawi Arief, ***Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan***, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 73

[15] *Ibid*, hal. 73

[16] Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal. 32

kriminal (*criminal policy*) dengan menggunakan sarana hukum pidana (penal) dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*).[17]

Banyak hal yang menjadi persoalan dalam pemberantasan perjudian di Indonesia, salah satu kendalanya adalah berkaitan dengan pengaturan perjudian oleh perundang-undangan. Dalam hal seseorang melakukan perbuatan *(feit)* pidana sedangkan perbuatan tersebut belum diatur atau belum diberlakukan ketentuan yang bersangkutan, maka hal itu tidak dapat dituntut dan sama sekali tidak dapat dipidana.[18].

Penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk melindungi masyarakat dari ancaman maupun gangguan kejahatan sebenarnya merupakan masalah politik kriminal yaitu usaha rasional untuk menanggulangi kejahatan. Dalam kehidupan tata pemerintahan hal ini merupakan suatu kebijakan aparatur negara. Istilah kebijakan dalam tulisan ini diambil dari istilah *policy*(Inggris) atau *politiek* (Belanda). Bertolak dari kedua istilah asing ini, maka istilah, kebijakan hukum pidana' dapat pula disebut dengan istilah politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing istilah, politik hukum pidana ini sering dikenal dengan berbagai istilah antara lain *penal policy*.

Menurut Barda Nawawi Arief, sekiranya dalam kebijakan penanggulangan kejahatan atau politik kriminal digunakan upaya/sarana hukum pidana (penal), maka kebijakan hukum pidana harus diarahkan pada tujuan dari kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri dari kebijakan/upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan/upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat(*social defence policy*).[19]Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan.

---

[17] Barda Nawawi Arief, ***Kapita Selekta Hukum Pidana***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, Hal. 240.

[18]Nikmah Rosidah, ***Asas-asas Hukum Pidana***, Pustaka Magister, Semarang 2011, hal 1.

[19] Barda Nawawi Arief, ***Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan***, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hal. 73-74.

Penggunaan hukum pidana sebagai suatu upaya untuk mengatasi masalah sosial (kejahatan) termasuk dalam bidang penegakan hukum (khususnya penegakan hukum pidana). Oleh karena itu sering dikatakan bahwa politik atau kebijakan hukum pidana merupakan bagian dari kebijakan penegakan hukum (*law enforcement policy*).[20] Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial. Selanjutnya Barda Nawawi Arief mengemukakan sebagai berikut :

> "Usaha penanggulangan kejahatan lewat pembuatan Undang-Undang (hukum) pidana pada hakekatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social Defence*) dan usaha mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Dan oleh karena itu wajar pulalah apabila kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai segala usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat.Jadi di dalam pengertian "*social policy*" sekaligus tercakup didalamnya "*social welfare policy*"dan "*social defence policy*"

Muladi, mengemukakan, penggunaan upaya hukum (termasuk hukum pidana) sebagai salah satu upaya untuk mengatasi masalah sosial termasuk dalam bidang kebijakan penegakan hukum.[21]

Bertolak dari pendekatan kebijakan itu pula, Sudarto berpendapat bahwa dalam kebijakan penegakan hukum dalam rangka

---

[20] Barda Nawawi Arief,***Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hal 26.

[21] Muladi, "***Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana***" Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995: 35

penanggulangan kejahatan dengan menggunakan hukum pidana harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut:[22]

a. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materiel spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengugeran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat.
b. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (material dan atau spiritual) atas warga masyarakat.
c. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip biaya dan hasil.
d. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overvelasting*).

Seseorang dapat dianggap langsung bertanggungjawab sebagai individu bagi suatu kejahatan. Hukum yang telah dipilih sebagai sarana untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa yang berwujud perundang-undangan melalui aparatur negara, maka perlu ditindaklanjuti usaha pelaksanaan hukum itu secara baik sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.[23] Disini kita telah masuk ke dalam bidang penegakan hukum. Dalam hal ini

---

[22]Sudarto, ***Hukum dan Hukum Pidana***, Alumni, Bandung. 1997 Hal. 44-48
[23]Nikmah Rosidah, ***Pertanggungjawaban Kejahatan Pidana Internasional,*** Pustaka Magister, Semarang 2011, hal 33.

perlu diperhatikan komponen-komponen yang terdapat dalam sistem hukum yaitu struktur, substansi dan kultur.[24]

Kalau penegakan hukum diartikan sebagai proses perwujudan ide-ide, nilai-nilai, yang terkandung didalam hukum maka sebenarnya telah masuk pada bidang manajemen. Kebutuhan untuk pengelolaan hukum ini memerlukan wadah yang disebut organisasi beserta birokrasinya. Dalam masyarakat yang semakin kompleks kehadiran suatu organisasi untuk mengelola segala kebutuhan hidup sangat menonjol. Untuk bisa menjalankan tugasnya, organisasi itu dituntut untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum itu mempunyai suatu tingkat otonomi tertentu. Otonomi ini dibutuhkan untuk bisa mengelola sumber daya yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Sumber-sumber daya ini berupa:

1. sumber daya manusia seperti hakim, polisi, jaksa, panitera.
2. sumber daya fisik seperti gedung, perlengkapan, kendaraan.
3. sumber daya keuangan, seperti belanja negara dan sumber lain.
4. sumber-sumber daya yang selebihnya yang dibutuhkan untuk menggerakkan organisasi dalam usahanya mencapai tujuannya.[25]

Secara konsepsional maka inti dari penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk

---

[24]Lihat Harkristuti Harkrisnowo, ***Reformasi Hukum: Menuju Upaya Sinergistik Untuk Mencapai Supremasi Hukum yang Berkeadilan***, Jurnal Keadilan Vol. 3, No. 6 Tahun 2003/2004.

[25] Satjipto Rahardjo,***Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis***, BPHN Departemen Kehakiman, Tanpa Tahun, hal. 18

menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.[26]

Selanjutnya **Soerjono Soekanto** mengatakan bahwa penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakekatnya merupakan penerapan diskresi yag menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilain pribadi. **Roscoe Pound** menyatakan, bahwa pada hakekatnya diskresi berada diantara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).[27]

Joseph Goldstein membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 bagian yaitu:

1. *Total enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*subtantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Disamping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan. Misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*). Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*.
2. *Full enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement* dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal.
3. *Actual enforcement*, menurut Joseph Goldstein *full enforcement* ini dianggap *not a realistic expectation*, sebab

---

[26] Soerjono Soekanto, ***Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum***, Rajawali Press, Jakarta, 1983

[27] *Ibid*, hal. 4

adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretion* dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.[28]

Persoalan penegakan hukum di bidang perjudian tidak terlepas dengan bagaimana menetapkan pelaku sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap perbuatan perjudian, karena dalam perjudian tidak ada korban yang secara langsung dapat mengadukan perbuatan itu. Perjudian merupakan tindak pidana yang penetapannya sangat normatif, dan hanya didasarkan pada adanya unsur melawan hukum formal.

Dari sisi pertanggungjawaban hukum, bila suatu perbuatan itu memenuhi rumusan delik, maka itu menjadikan tanda / indikasi bahwa perbuatan itu bersifat melawan hukum. Akan tetapi sifat itu hapus apabila diterobos dengan adanya alat pembenar (rechtvaardigingsgrond). Bagi mereka yang menganut ajaran sifat melawan hukum yang formil alasan pembenar itu hanya boleh diambil dan hukum yang tertulis, sedang penganut ajaran sifat melawan hukum yang materiil alasan itu boleh diambil dan luar hukum yang tertulis.[29]. Filosofi dasar yang mempersoalkan kesalahan sebagai unsur yang menjadi persyaratan untuk dapat dipertanggung jawabkannya pelaku berpangkal pada pemikiran tentang hubungan antara perbuatan dengan kebebasan kehendak.[30]

---

[28]Muladi, ***Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana***, Undip, Semarang, 1995

[29]Nikmah Rosidah, ***Asas-Asas Hukum Pidana***,Pustaka Magister Semarang, 2011, hal 34.

[30]ibid. Hal 41

atau tujuan utama dari politik kriminal ialah "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat".

Jadi, kebijakan hukum pidana *(penal policy)* atau *penal-law enforcement policy* operasionalisasinya melalui beberapa tahap yaitu tahap formulasi (kebijakan legislatif), tahap aplikasi (kebijakan yudikatif/yudisial) dan tahap eksekusi (kebijakan eksekutif/ administratif). Dari ketiga tahap tersebut, tahap formulasi merupakan tahap yang paling strategis dari upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan melalui kebijakan hukum pidana. Kesalahan/ kelemahan kebijakan legislatif merupakan kesalahan strategis yang dapat menjadi penghambat upaya pencegahan dan penanggulangan kejahatan pada tahap aplikasi dan eksekusi.[32]

[32] Barda Nawawi Arief, ***Masalah Penegakan Hukum***..., *ibid*, hal. 75.

BAB II
PENGERTIAN PERJUDIAN DAN TINDAK PIDANA PERJUDIAN

A. Pengertian Perjudian

Pada hekekatnya perjudian adalah bertentangan dengan agama, kesusilaan dan moral Pancasila serta membahayakan masyarakat, bangsa dan negara dan ditinjau dari kepentingan nasional. Perjudian mempunyai dampak yang negatif merugikan moral dan mental masyarakat terutama generasi muda. Di satu pihak judi adalah merupakan problem sosial yang sulit di tanggulangi dan timbulnya judi tersebut sudah ada sejak adanya peradaban manusia.

Judi atau permainan "judi" atau "perjudian" menurut Kamus besar Bahasa Indonesia adalah "Permainan dengan memakai uang sebagai taruhan".[33] Berjudi ialah "Mempertaruhkan sejumlah uang atau harta dalam permainan tebakan berdasarkan kebetulan, dengan tujuan mendapatkan sejumlah uang atau harta yang lebih besar daripada jumlah uang atau harta semula".[34]

Pengertian lain dari Judi atau perjudian dalam bahasa Belanda dapat di lihat pada Kamus Istilah Hukum **Fockema Andreae** yang menyebutkan sebagai "*Hazardspel* atau kata lain dari *Kansspel*, yaitu permainan judi, permainan untung-untungan yang dapat dihukum berdasarkan peraturan yang ada".[35]

---

[33] Poerwadarminta, ***Kamus Besar Bahasa Indonesia***, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hal. 419.

[34] *Ibid*, hal. 419.

[35] Mr. N.E. algra dan Mr. RR.W. Gokkel, ***Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae***, diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, Bina Cipta, Jakarta, 1983, hal. 186. Lihat juga perbandingan H. Van Der Tas, ***Kamus Hukum Belanda-Indonesia***, Timun Mas, Jakarta, 1961, hal. 132 dan hal. 168.

Dalam bahasa Inggris judi ataupun perjudian sempit artinya *gamble* yang artinya "*play cards or other games for money; to risk money on a future event or possible happening*, dan yang terlibat dalam permainan disebut *a gamester* atau *a gambler* yaitu, *one who plays cards or other games for money*".[36]

Perjudian menurut **Kartini Kartono** adalah:

"Pertaruhan dengan sengaja, yaitu mempertaruhkan satu nilai atau sesuatu yang dianggap bernilai dengan menyadari adanya resiko dan harapan-harapan tertentu pada peristiwa-peristiwa, permainan pertandingan, perlombaan dan kejadian-kejadian yang tidak/belum pasti hasilnya.[37]

Dali Mutiara, dalam tafsiran KUHP menyatakan sebagai berikut:

"Permainan judi berarti harus diartikan dengan artian yang luas juga termasuk segala pertaruhan tentang kalah menangnya suatu pacuan kuda atau lain-lain pertandingan, atau segala pertaruhan, dalam perlombaan-perlombaan yang diadakan antara dua orang yang tidak ikut sendiri dalam perlombaan-perlombaan itu, misalnya totalisator dan lain-lain".[38]

Sedangkan perjudian menurut KUHP dalam Pasal 303 ayat (3) yang dirubah dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian disebutkan bahwa:

"Yang disebut permainan judi, adalah tiap-tiap permainan, di mana pada umumnya kemungkinan mendapatkan untung tergantung pada peruntungan belaka, juga karena permainannya lebih terlatih atau lebih mahir. Di situ termasuk segala pertaruhan tentang keputusan perlombaan atau permainan lain-lainnya, yang tidak diadakan antara mereka

---

[36] Michael West, ***An International Reader's Dictionary***, Longman Group Limited, London, 1970, hal. 155.

[37] Kartini Kartono, ***Patologi Sosial...***, *ibid*, hal. 56

[38] Dali Mutiara, ***Tafsiran Kitab Undang-Undang Hukum Pidana***, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1962, hal. 220.

yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertaruhan lainnya."

B. Pandangan Masyarakat Tentang Perjudian

Kasus judi ataupun perjudian dari hari ke hari semakin marak. Masalah judi ataupun perjudian merupakan masalah klasik yang menjadi kebiasaan yang salah bagi umat manusia. Sejalan dengan perkembangan kehidupan masyarakat, ilmu pengetahuan, teknologi dan globalisasi maka tingkat dan modus kriminalitas juga mengalami perubahan baik kualitas maupun kuantitasnya. Pada hakekatnya judi maupun perjudian jelas-jelas bertentangan dengan agama, kesusilaan, dan moral Pancasila, serta membahayakan bagi penghidupan dan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Kemudahan masyarakat untuk memperoleh informasi dari dunia luar dengan memanfaatkan kemajuan fasilitas teknologi informasi dan sebagai dampak langsung globalisasi dalam era reformasi maka pengaruh buruk terhadap sesuatu hal secara langsung akan dirasakan oleh masyarakat, apalagi bagi masyarakat yang taraf pendidikan dan ekonominya menengah ke bawah. Sebagai dampaknya jalan pintas untuk memperoleh sesuatu bukan hal yang diharapkan lagi, termasuk judi dan perjudian.

Secara psikologis, manusia Indonesia memang tidak boleh dikatakan pemalas, tapi memang agak sedikit manja dan lebih suka dengan berbagai kemudahan dan mimpi-mimpi yang mendorong perjudian semakin subur. Dari sisi mental, mereka yang terlibat dengan permainan judi ataupun perjudian, mereka akan kehilangan etos dan semangat kerja sebab mereka menggantungkan harapan akan menjadi kaya dengan berjudi.

Seorang Antropologi dari Universitas Diponegoro Semarang, **Nurdin H. Kistanto**, mengatakan "Sangat sulit untuk mampu memisahkan perilaku judi dari masyarakat kita. Terlebih orang

Indonesia atau orang Jawa khususnya judi telah benar-benar mendarah daging".[39]

Dalam keseharian banyak sekali orang Jawa yang tidak tahu besok makan apa, hal itu sudah merupakan bentuk judi dengan nasib. Aspek kultural tersebut menurut beliau yang semakin menyuburkan perjudian. Dari sisi budaya juga demikian, telah lama dikenal bentuk-bentuk judi seperti judi dadu, adu jago, pacuan kuda, dan adu domba yang sudah menjadi tradisi di daerah Sunda. Di daerah Jawa Timur tepatnya di Pulau Madura terkenal dengan Karapan sapi, Pulau Sumbawa dengan lomba pacuan kuda dan di daerah Sulawesi-Selatan serta Pulau Bali dengan adu ayam jago. Bentuk-bentuk judi dan perjudian tersebut dimainkan oleh rakyat jelata sampai pangeran dari kalangan istana yang mempunyai kedudukan dan status terhormat.

Kemudian varian judi dan perjudian semakin menunjukkan peningkatan setelah masuknya kebudayaan Cina yang menawarkan kartu sebagai alat bantu untuk perjudian. Akibatnya judi atau perjudian menjadi sejenis ritual dalam masyarakat. Secara teknis perjudian merupakan hal yang sangat mudah untuk dilakukan. Dengan infrastuktur yang murah dan mudah didapat orang bisa melakukan perjudian kapan saja, mulai dari kartu, dadu, nomor sampai pada menebak hasil pertandingan sepak bola, tinju atau basket di televisi ataupun radio.

> Metode penjualan dan penyebaran judi atau perjudian semakin bervariasi, sebagai contoh yang paling banyak diminati jenis togel (toto gelap) yakni semacam undian SDSB atau porkas (dulu), tapi nomornya lebih sedikit, yaitu 4 nomor tebakan, atau 2 nomor tebakan terakhir yang sering disebut BT (buntur/ekor), atau bisa juga 1 nomor tebakan (goyang atau colok) yang bisa keluar di urutan mana saja.[40]

---

[39] Nurdin H. Kistanto, ***Kebiasaan Masyarakat Berjudi***, Harian Suara Merdeka, Minggu, 4 November 2001, hal. 8.

[40] ***Makin Maraknya Perjudian di Masyarakat***, Harian Wawasan, Minggu 11 November 2001, hal. 4.

Judi togel penyebarannya ada yang secara terang-terangan membuka di rumahnya, dengan menempelkan hasil atau angka yang ke luar secara mencolok, kemudian secara berkeliling dari pintu ke pintu menawarkan, dan cara terakhir biasanya para pembeli menghubungi pengecer lewat telepon.

Bagi mereka yang terlibat langsung dengan perjudian akan cenderung berpikir negatif dan tidak rasional. Bahkan tidak mungkin akan memicu pada tindak kriminal yang lebih besar. Dari segi perilaku masyarakat juga mudah ditebak, mereka ini cenderung mengisolasi diri dan mencari komunitas yang sejalan dengan mereka. Dengan demikian mungkin judi sudah merupakan penyakit sosial yang usianya sebaya dengan kelahiran manusia dan tetap saja ada mengisi kebutuhan manusia.

Beberapa contoh permainan seperti tersebut di atas, maka jelaslah apa yang sebenarnya yang dimaksud pengertian judi oleh masyarakat, yaitu setiap permainan atau perbuatan yang sifatnya untung-untungan atau dengan tidak mempergunakan uang atau barang sebagai taruhannya.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat penulis simpulkan, bahwa permainan judi menurut masyarakat, mengandung unsur yang meliputi;

1. Ada permainan atau perbuatan manusia.
2. Bersifat untung-untungan atau tidak.
3. Dengan menggunakan uang atau barang sebagai taruhannya Jadi yang dikatakan judi, harus memenuhi tiga unsur tersebut di atas.

Selanjutnya bagaimana masyarakat menilai, atau memandang terhadap judi, yang jelas dalam kehidupan bermasyarakat secara nyata memandang dan menilai suatu perbuatan terutama masalah judi, terdapat dua macam pandangan atau penilaian, yang satu dengan yang lainnya saling bertentangan dan masing-masing pandangan sulit sekali ditemukan.

Ada sebagian masyarakat yang menerima dan senang melakukan perbuatan judi, dan dilain pihak terdapat juga yang tidak senang dan menolaknya bahkan sampai menjauhi dan menganggap judi sebagai perbuatan yang terkutuk. Masyarakat yang demikian ini menghendaki kehidupan yang baik dan yang bersih dari segala perbuatan yang dipandang kurang baik atau tidak patut dilakukan. Dengan demikian, menurut pengamatan penulis bahwa pendapat masyarakat tentang perjudian di dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Golongan pertama, yaitu masyarakat yang senang atau menerima judi atau perjudian.
2. Golongan kedua, yaitu masyarakat yang tidak senang atau menolak judi atau perjudian.

Golongan pertama yaitu yang senang menerima perjudian. Tipe masyarakat ini berpandangan dan biasanya mereka menerima adanya judi tanpa menghiraukan akibat-akibat yang ditimbulkan baik pada dirinya maupun pada masyarakat. Karena mereka hanya memandang dan memperhatikan pada segi keuntungannya saja, dan mereka menerima judi sebagai salah satu di antara jalan keluar untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki. Misalnya ingin kaya secara cepat ingin mendapatkan hasil sebanyak-banyaknya dengan tenaga dan biaya yang ringan. Golongan pertama ini beranggapan bahwa masalah judi dipandang sebagai perbuatan yang biasa, bahkan merupakan mata pencaharian sehari-hari, dapat menghasilkan sebanyak-banyaknya dengan melalui permainan judi.

Ada pandangan lain yang berpendapat dan cenderung cara berfikir terhadap judi hanya ditinjau dari segi ekonomi semata-mata, yang dihubungkan dengan masalah pembangunan sehingga menganggap judi itu benar dan tepat sekali dan harus diterima, karena dengan melalui cara lain tidak mungkin, walaupun mungkin dalam waktu yang lama sekali, berarti secara tidak langsung menghambat jalannya pembangunan yang sudah direncanakan, dengan demikian

mereka cenderung untuk menggunakan falsafah menghalalkan segala cara.

Dengan berfikir dari segi ekonomis memang tepat sekali untuk mempercepat masuknya dan atau hasil yang dimaksudkan, dan dapat ditumpuk yang relatif singkat, dengan perjudian uang mengalir gampang sekali. Inilah pandangan atau penilaian bagi golongan yang senang dan menerima kehadiran judi, yang dititik beratkan pada segi keuntungan saja, tanpa menghiraukan akibat negatifnya.

Golongan kedua yaitu yang tidak senang atau menolak terhadap judi. Golongan ini bertitik tolak pada kebiasaan-kebiasaan hidup tanpa membawa akibat yang bersifat negatif termasuk permainan judi, karena ingin yang baik. Judi adalah merupakan suatu perbuatan yang dianggap bertentangan dengan aturan-aturan hukum yang ada yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat, yang biasa disebut norma, yaitu; kesusilaan, kesopanan dan agama. Karena pada prinsipnya semua agama mutlak menolak dan melarangnya, sebagaimana telah dikemukakan pada bab terdahulu bahwa pada hakekatnya perjudian adalah bertentangan dengan agama, kesusilaan dan moral Pancasila serta membahayakan bagi penghidupan dan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.

Menurut agama khususnya agama Islam telah ditegaskan bahwa tidak menghendaki perbuatan judi, karena itu harus dihindari. Di samping itu akibat-akibat negatif yang ditimbulkan judi, sangat dirasakan sekali menimpa kepada umat manusia, lebih parah lagi akibat yang menimbulkan keruntuhan moral, sehingga dimana-mana timbul pencurian, perampokan, penodongan dan lain sebagainya, yang dapat menyebabkan kehancuran dan kemelaratan yang menyedihkan.

Semua akibat-akibat yang ditimbulkan karena judi, jika dibandingkan dengan hasil yang dicapai, tidak ada manfaatnya lagi, atau dengan kata lain merehabilitasi masyarakat yang disebabkan oleh pengaruh atau akibat-akibat negatif dari perjudian, biaya yang lebih besar/berat dari pada dana (hasil yang diperoleh). Mereka beranggapan pula bahwa tidak ada orang kaya dari judi. Demikianlah

pandangan atau penilaian masyarakat yang menolak adanya judi dan dititik beratkan pada akibat-akibat negatifnya, di samping karena judi merupakan pantangan yang tidak boleh dilakukan dan harus dijauhi.

C. Macam-Macam Perjudian

Pada masa sekarang, banyak bentuk permainan yang sulit dan menuntut ketekunan serta keterampilan dijadikan alat judi. Umpamanya pertandingan-pertandingan atletik, badminton, tinju, gulat dan sepak bola. Juga pacuan-pacuan misalnya: pacuan kuda, anjing balap, biri-biri dan karapan sapi. Permainan dan pacuan-pacuan tersebut semula bersifat kreatif dalam bentuk asumsi yang menyenangkan untuk menghibur diri sebagai pelepas ketegangan sesudah bekerja. Di kemudian hari ditambahkan elemen pertaruhan guna memberikan insentif kepada para pemain untuk memenangkan pertandingan. Di samping itu dimaksudkan pula untuk mendapatkan keuntungan komersial bagi orang-orang atau kelompok-kelompok tertentu.

Dalam penjelasan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1981 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, Pasal 1 ayat (1), disebutkan beberapa macam perjudian yaitu:

Bentuk dan jenis perjudian yang dimaksud pasal ini meliputi:

1. Perjudian di Kasino, antara lain terdiri dari :
   a. Roulette;
   b. Blackjack;
   c. Bacarat;
   d. Creps,
   e. Keno;
   f. Tombala;
   g. Super Ping-Pong,
   h. Lotto Fair;
   i. Satan,
   j. Paykyu;

k. Slot Machine (Jackpot);
l. Ji Si Kie;
m. Big Six Wheel;
n. Chuc a Cluck;
o. Lempar paser/bulu ayam pada sasaran atau papan;
p. Yang berputar (Paseran);
q. Pachinko;
r. Poker;
s. Twenty One;
t. Hwa-Hwe;
u. Kiu-Kiu

2. Perjudian di tempat-tempat keramaian, antara lain terdiri dari perjudian dengan:
   a. Lempar paser atau bulu ayam pada papan atau sasaran yang tidak bergerak;
   b. Lempar gelang;
   c. Lempat uang (coin);
   d. Koin;
   e. Pancingan;
   f. Menebak sasaran yang tidak berputar;
   g. Lempar bola;
   h. Adu ayam;
   i. Adu kerbau;
   j. Adu kambing atau domba;
   k. Pacu kuda;
   l. Kerapan sapi;
   m. Pacu anjing;
   n. Hailai;
   o. Mayong/Macak;
   p. Erek-erek.
3. Perjudian yang dikaitkan dengan alasan-alasan lain antara lain perjudian yang dikaitkan dengan kebiasaan-kebiasaan:
   a. Adu ayam;

b. Adu sapi;
c. Adu kerbau;
d. Pacu kuda;
e. Karapan sapi;
f. Adu domba atau kambing;
g. Adu burung merpati;

Dalam penjelasan di atas, dikatakan bahwa bentuk perjudian yang terdapat dalam angka 3, seperti adu ayam, karapan sapi dan sebagainya itu tidak termasuk perjudian apabila kebiasaan-kebiasaan yang bersangkutan berkaitan dengan upacara keagamaan dan sepanjang kebiasaan itu tidak merupakan perjudian.

Ketentuan pasal ini mencakup pula bentuk dan jenis perjudian yang mungkin timbul dimasa yang akan datang sepanjang termasuk katagori perjudian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 303 ayat (3) KUHP.

D. Unsur-Unsur Tindak Pidana Perjudian

Tindak pidana merupakan suatu hal yang sangat penting dan mendasar dalam hukum pidana. **Moeljatno** lebih sering menggunakan kata perbuatan daripada tindakan. Menurut beliau "Perbuatan pidana adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar larangan tersebut".[41]

Unsur atau elemen perbuatan pidana menurut Moeljatno adalah:

1. Kelakukan dan akibat (=perbuatan).
2. Hal ikhwal atau keadaan yang menyertai perbuatan.
3. Keadaan tambahan yang memberatkan pidana.
4. Unsur melawan hukum yang obyektif.

[41] Moeljatno, ***Azas-Azas Hukum Pidana***, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hal. 63.

5. Unsur melawan hukum yang subyektif.[42]

Lebih lanjut dalam penjelasan mengenai perbuatan pidana terdapat syarat formil dan syarat materiil. Syarat formil dari perbuatan pidana adalah adanya asas legalitas yang tersimpul dalam Pasal 1 KUHP, sedangkan syarat materiil adalah perbuatan tersebut harus betul-betul dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak boleh atau tidak patut dilakukan karena bertentangan dengan atau menghambat akan terciptanya tata dalam pergaulan masyarakat yang dicita-citakan oleh masyarakat.

Pakar hukum pidana **D. Simmons** menyebut tindak pidana dengan sebutan *Straf baar Feit sebagai, Een strafbaar gestelde onrecht matige, met schuld ver bandstaande van een teori keningsvat baar person*. Tindak pidana menurut Simmons terbagi atas dua unsur yakni:

Unsur obyektif terdiri dari:

1. Perbuatan orang.
2. Akibat yang kehilangan dari perbuatan tersebut.
3. Keadaan tertentu yang menyertai perbuatan tersebut

Unsur subyektif:

1. Orang yang mampu untuk bertanggung jawab.
2. Adanya kesalahan yang mengiringi perbuatan.[43]

Menurut **Van Hamel**, "*Straf baar feit* adalah kelakuan orang (menselijke gedraging) yang dirumuskan dalam *wet*, yang bersifat melawan hukum, yang patut dipidana (*strafwaarding*) dan dilakukan dengan suatu kesalahan".[44]

---

[42] *Ibid*

[43] Sudarto, ***Hukum Pidana I***, Yayasan Sudarto, Semarang, 1990, hal. 41.

[44] Moeljatno, ***Azas-Azas Hukum...***, *op.cit*, hal. 56.

Berikut beberapa pendapat para sarjana hukum pidana mengenai pengertian tindak pidana dan unsur-unsur tindak pidana:

1. **E. Mezger**

   Tindak pidana adalah keseluruhan syarat untuk adanya pidana. Unsur-unsur tindak pidana menurut beliau adalah:

   a. Perbuatan dalam arti yang luas dari manusia (aktif atau membiarkan).
   b. Sifat melawan hukum (baik bersifat obyektif maupun subyektif).
   c. Dapat dipertanggung jawabkan kepada seseorang.
   d. Diancam dengan pidana.

2. **H.B. Vos**

   Tindak pidana diartikan sebagai (dalam bahasa Belanda) "*Een strafbaar feit ist een men selijke gedraging waarop door de wet (genomen in de mime zin van wetfdijke bepaling) straf is gestled, een gedraging due, die in net algemeen (tenijer een uitsluit ingsgrond bestaat) op straffe verboden is*".

   Sedang unsur-unsurnya meliputi:

   a. Kelakuan manusia.
   b. Diancam pidana dalam undang-undang.

3. **J. Bauman**

   Tindak Pidana adalah perbuatan yang memenuhi rumusan delik, bersifat melawan hukum dan dilakukan dengan suatu kesalahan.

4. **W. P. J. Pompe**

   Tindak pidana adalah suatu perbuatan yang perilakunya dapat dikenakan pidana.[45]

Dari pendapat beberapa pakar atau ahli hukum pidana tersebut di atas maka dapat diambil suatu kesimpulan yakni, "Tindak Pidana

---

[45] Bambang Poernomo, ***Asas-asas Hukum Pidana***, Dahlia Indonesia, Jakarta, 1997, hal. 89.

adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, yang man larangan tersebut disertai sanksi yang berupa pidana tertentu bag barang siapa melanggar larangan tersebut"

Peran hukum terasa sekali dalam mewarnai tata kehidupa bermasyarakat. Dengan wibawa dan daya gunanya itu semaki berperan serta dalam upaya menstrukturisasi kehidupan sosial sehingga struktur kehidupan sosial masyarakat dapat diubah da dikembangkan ke arah kehidupan bersama yang lebih maju, lebih menjamin kesejahteraan dan kemakmuran bersama yang berkeadila yang menjadi tujuan hidup bersama dalam bermasyarakat.

Selain daripada itu hukum berperan signifikan dalam mendorong proses pembangunan suatu masyarakat sebagai rekayasa sosial dan hukumpun mengendalikan baik para pelaksana penegak hukum maupun mereka yang harus mematuhi hukum, yang mana kesemuanya berada dalam proses pengendalian sosial agar gerak kerja hukum menjadi sesuai dengan hakekatnya sebagai sarana ketertiban, keadilan dan pengamanan serta menunjang pembangunan.

Hukum lahir dalam pergaulan masyarakat dan tumbuh berkembang di tengah masyarakat, sehingga hukum mempunyai peranan penting di dalam mengatur hubungan antar individu maupun hubungan antar kelompok. Hukum berusaha menjamin keadilan didalam pergaulan hidup manusia, sehingga tercipta ketertiban dan keadilan.

Berkaitan dalam masalah judi ataupun perjudian yang sudah semakin merajalela dan merasuk sampai ke tingkat masyarakat yang paling bawah sudah selayaknya apabila permasalahan ini bukan lagi dianggap masalah sepele. Masalah judi maupun perjudian lebih tepat disebut kejahatan dan merupakan tindak kriminal yang menjadi kewajiban semua pihak untuk ikut serta menanggulangi dan memberantas sampai ke tingkat yang paling tinggi.

Erwin Mapaseng dalam sebuah dialog mengenai upaya pemberantasan perjudian mengatakan bahwa

"Praktek perjudian menyangkut banyak pihak, polisi tidak bisa menangani sendiri. Sebagai contoh praktek permainan ketangkasan, izin yang dikeluarkan dibahas bersama oleh instansi terkait. Lembaga Kepolisian hanya salah satu bagian dari instansi yang diberi wewenang mempertimbangkan izin tersebut. Dalam persoalan ini, polisi selalu dituding hanya mampu menangkap bandar kelas teri. Padahal masyarakat sendiri tidak pernah memberikan masukan kepada petugas untuk membantu penuntasan kasus perjudian".[46]

Judi ataupun perjudian dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 7 tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian disebut "Sebagai tindak pidana perjudian dan identik dengan kejahatan, tetapi pengertian dari tindak pidana perjudian pada dasarnya tidak disebutkan secara jelas dan terinci baik dalam KUHP maupun dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian".[47]

Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 disebutkan adanya pengklasifikasian terhadap segala macam bentuk tindak pidana perjudian sebagai kejahatan, dan memberatkan ancaman hukumannya. Ancaman hukuman yang berlaku sekarang ternyata sudah tidak sesuai lagi dan tidak membuat pelakunya jera.

Salah satu ketentuan yang merumuskan ancaman terhadap tindak perjudian adalah dalam Pasal 303 dan Pasal 303 bis KUHP yang telah dirubah dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1974. Dengan adanya ketentuan dalam KUHP tersebut maka permainan perjudian, dapat digolongkan menjadi dua golongan /macam yaitu:

1. Perjudian yang bukan merupakan tindak pidana kejahatan apabila pelaksanaannya telah mendapat ijin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang. Seperti:

---

[46] ***Upaya Pemberantasan Perjudian,*** Harian Kompas, Hari Rabu 31 Oktober 2001, Rubrik Jawa Tengah dan DIY Nomor 6.

[47] Wantjik Saleh, ***Perlengkapan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana,*** Ghalia Indonesia, Jakarta, 1976, hal. 69.

a. Casino dan petak sembilan di Jakarta, Sari Empat di Jala Kelenteng Bandung.
b. Toto (totalisator) Grey Hound di Jakarta (ditutup 1 Oktobe 1978 oleh Pemerintah DKI).
c. Undian harapan yang sudah berubah menjadi undian sosia berhadiah, pusatnya ada di Jakarta. Di Surabaya ada undian Sampul Rejeki, Sampul Borobudur di Solo, Sampul Danau Toba di Medan, Sampul Sumber Harapan di Jakarta semuanya berhadiah 80 juta rupiah.[48]

Dari jenis perjudian tersebut bukan merupakan kejahatan karena sudah mendapat ijin dari Pemerintah Daerah atau Pemerintah setempat dengan berlandaskan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1954 tentang Undian. Pasal 1 dan 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1954 tentang Undian menyatakan sebagai berikut: Undian yang diadakan itu ialah oleh:

a. Negara
b. Oleh suatu perkumpulan yang diakui sebagai badan hukum, atau oleh suatu perkumpulan yang terbatas pada para anggota untuk keperluan sosial, sedang jumlah harga nominal dan undian tidak lebih dan Rp.3.000,-

Undian ini harus diberitahukan kepada Instansi Pemerintah yang berwajib, dalam hal ini Kepala Daerah ijin untuk mengadakan undian hanya dapat diberikan untuk keperluan sosial yang bersifat umum.

2. Perjudian yang merupakan tindak pidana kejahatan, apabila pelaksanaannya tanpa mendapat ijin terlebih dahulu dari pejabat yang berwenang, seperti main dadu, bentuk permainan ini sifatnya hanya untung-untungan saja, karena hanya menggantungkan pada nasib baik atau buruk, pemain-pemain tidak hanya mempengaruhi permainan tersebut.

---

[48] Kartini Kartono, ***Patalogi Sosial***..., *op.cit.*, hal. 61.

Dalam Pasal 303 bis KUHP menyebutkan unsur-unsurnya sebagai berikut:

a. Menggunakan kesempatan untuk main judi
b. Dengan melanggar ketentuan Pasal 303 KUHP

Perlu diketahui rumusan Pasal 303 bis KUHP tersebut sama dengan Pasal 542 KUHP yang semula merupakan pelanggaran dengan ancaman pidana pada ayat (1) nya maksimal satu bulan pidana kurungan atau pidana denda paling banyak tiga ratus rupiah.

Pada perjudian itu ada unsur minat dan pengharapan yang paling makin meninggi; juga unsur ketegangan, disebabkan oleh ketidakpastian untuk menang atau kalah. Situasi tidak pasti itu membuat organisme semakin tegang dan makin gembira, menumbuhkan efek-efek, rasa had, renjana, iba hati, keharuan, nafsu yang kuat dan rangsangan-rangsangan yang besar untuk betah bermain. Ketegangan akan makin memuncak apabila dibarengi dengan kepercayaan animistik pada nasib peruntungan. Pada kepercayaan sedemikian ini tampaknya anakhronistik (tidak pada tempatnya karena salah waktu) pada abad mesin sekarang namun tidak urung masih banyak melekat pula pada orang-orang modern zaman sekarang, sehingga nafsu berjudian tidak terkendali, dan jadilah mereka penjudi-penjudi profesional yang tidak mengenal akan rasa jera.

E. Perjudian Ditinjau Dari Hukum Pidana

Salah satu syarat untuk hidup sejahtera dalam masyarakat adalah tunduk kepada tata tertib atas peraturan di masyarakat atau negara, kalau tata tertib yang berlaku dalam masyarakat itu lemah dan berkurang maka kesejateraan dalam masyarakat yang bersangkutan akan mundur dan mungkin kacau sama sekali.

Untuk mendapatkan gambaran dari hukum pidana, maka terlebih dahulu dilihat pengertian dari pada hukum pidana. Menurut

Moeljatno dalam bukunya Asas-asas Hukum Pidana, "Hukum pidana adalah bagian daripada keseluruhan hukum yang berlaku disuatu negara, yang dasar-dasar aturan untuk:

1. Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukannya, yang dilarang, yang disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barang siapa melanggar larangan tersebut.
2. Menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan.
3. Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.[49]

Dikatakan bahwa hukum pidana adalah bagian daripada keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, karena di samping hukum pidana itu masih ada hukum-hukum yang lain misalnya hukum perdata, hukum tata negara, hukum islam, hukum tata pemerintahan dan sebagainya.

Membicarakan masalah hukum pidana tidak lepas kaitannya dengan subjek yang dibicarakan oleh hukum pidana itu. Adapun yang menjadi subjek dari hukum pidana itu adalah manusia selaku anggota masyarakat. Manusia selaku subjek hukum yang pendukung hak dan kewajiban di dalam menjalankan aktivitas yang berhubungan dengan masyarakat tidak jarang menyimpang dari norma yang ada. Adapun penyimpangan itu berupa tingkah laku yang dapat digolongkan dalam pelanggaran dan kejahatan yang sebetulnya dapat membahayakan keselamatan diri sendiri, masyarakat menjadi resah, aktivitas hubungannya menjadi terganggu, yang menyebabkan didalam masyarakat tersebut sudah tidak terdapat lagi ketertiban dan ketentraman.

---

[49] Moeljatno, ***Azas-Azas Hukum***... *op.cit*, hal. 1.

Sebagaimana diketahui secara garis besar adanya ketertiban itu dipenuhi oleh adanya peraturan atau tata tertib, ketentuan-ketentuan yang bersangkutan dengan tata tertib ini dalam kaidah atau norma yang tertuang posisinya di dalam masyarakat sebagai norma hukum. Dengan adanya tatanan norma tersebut, maka posisi yang paling ditekankan adalah norma hukum, meskipun norma yang lain tidak kalah penting perannya dalam kehidupan masyarakat.

Untuk mewujudkan tertib sosial, negara menetapkan dan mengesahkan peraturan perundang-undangan untuk mengatur masyarakat. Peraturan-peraturan itu mempunyai sanksi hukum yang sifatnya memaksa. Artinya bila peraturan itu sampai dilanggar maka kepada pelanggarnya dapat dikenakan hukuman. Jenis hukuman yang akan dikenakan terhadap si pelanggar akan sangat tergantung pada macamnya peraturan yang dilanggar. Pada prinsipnya setiap peraturan mengandung sifat paksaan artinya orang-orang yang tidak mau tunduk dan dikenai sanksi terhadap pelanggaran tersebut.

Untuk menjaga ketertiban dan ketentraman tersebut, hukum pidana diharapkan difungsikan di samping hukum lainnya yang terdapat di dalam masyarakat. Norma hukum sedikit atau banyak berwawasan pada objek peraturan yang bersifat pemaksa dan dapat disebut hukum. Adapun maksud disusunnya hukum dan peraturan lainnya adalah untuk mencapai ketertiban dan kesejahteraan dalam masyarakat dan oleh sebab itu pembentukan peraturan atau hukum kebiasaan atau hukum nasional hendaklah selalu benar-benar ditujukan untuk kepentingan umum.

Menurut **Ronny Hanintijo Soemitro** bahwa:

> "Fungsi hukum di dalam kelompok itu adalah menerapkan mekanisme kontrol sosial yang membersihkan masyarakat dari sampah-sampah masyarakat tidak dikehendaki sehingga hukum memiliki suatu fungsi untuk mempertahankan eksistensi kelompok itu. Anggota-anggota kelompok yang bekerja di dalam ruang lingkup sistemnya, kemungkinan akan berhasil mengatasi tuntutan yang menuju ke arah

penyimpangan guna menjamin agar kelompok tersebut tetap utuh, atau kemungkinan lain hukum gagal dalam melaksanakan tugasnya sehingga kelompok itu hancur, cerai berai atau punah".[50]

Oleh karenanya hukum itu dibuat oleh penguasa yang berwenang untuk menuju kebaikan-kebaikan maka konsekuensinya setiap pelanggaran hukum harus diberi reaksi atau tindakan yang tepat, pantas agar wibawa tegaknya hukum terjaga seperti halnya hubungan norma hukum terhadap pemberantasan perbuatan perjudian di masyarakat. Hukum pidana yang berlaku sekarang ini sudah diusahakan untuk disesuaikan dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan hukum Pidana dan munculnya undang-undang pidana di luar W.V.S.

Menurut **Bambang Poernomo,** pengertian hukum pidana yaitu: "Pertama, hukum merupakan organ peraturan-peraturan yang abstrak, dan kedua, hukum merupakan suatu proses sosial untuk mengadakan tertib hukum dan mengatur kepentingan masyarakat".[51]

Melihat definisi hukum pidana dari pendapat ahli hukum pidana itu maka hukum pidana itu diadakan untuk kepentingan masyarakat. Jadi seluruh anggota masyarakat sangat mengharapkan peranan hukum pidana dalam pergaulan hidup diantara sesama manusia, oleh karena itu dalam pelaksanaannya dapat bermanfaat bagi masyarakat.

Menurut **Sudarto** bahwa tiap-tiap Kitab Undang-Undang Hukum Pidana memuat 2 hal yang pokok:

1. Pertama memuat pelukisan dari perbuatan-perbuatan yang diancam pidana, artinya memuat syarat-syarat yang harus dipenuhi yang memungkinkan pengadilan menjatuhkan pidana. Jadi di sini seolah-olah negara menyatakan kepada

---

[50] Ronny Hanitijo Soemitro, ***Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum dan Masyarakat***, Remadja Karya, CV. Bandung, 1985, hal. 132.

[51] Bambang Poernomo, ***Asas-Asas ...***, *op.cit*, hal. 17.

penegak hukum perbuatan-perbuatan apa yang dilarang dan siapa yang dapat dipidana.

2. Kedua, KUHPidana menetapkan dan mengemukakan reaksi apa yang akan diterima oleh orang yang melakukan perbuatan yang dilarang.[52]

Dalam hukum pidana modern reaksi ini tidak hanya berupa pidana akan tetapi juga apa yang disebut tindakan, yang bertujuan untuk melindungi masyarakat dari perbuatan-perbuatan yang merugikannya.

Selanjutnya karena tujuan hukum pidana mempunyai kaitan dengan pemidanaan, maka sesuai dengan rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tahun 1972 dapat dijumpai gagasan tentang maksud dan tujuan pemidanaan adalah :

1. Untuk mencegah dilakukan tindak pidana demi penganyoman negara, masyarakat dan penduduk.
2. Untuk membimbing agar terpidana insaf dan menjadi anggota yang berbudi baik dan berguna.
3. Untuk menghilangkan noda-noda diakibatkan oleh tindak pidana.
4. pemidanaan tidak diperkenankan merendahkan martabat manusia.[53]

Hukum pidana dalam usahanya untuk mencapai tujuannya itu tidaklah semata-mata dengan jalan menjatuhkan pidana (*straaft*) tetapi disamping itu juga menggunakan tindakan-tindakan (*maatregel*). Jadi disamping pidana ada pula tindakan. Tindakan ini pun merupakan suatu sanksi juga, walaupun tidak ada pembalasan padanya.

Tujuan pemidanaan pada umumnya adalah :

---

[52] Sudarto, ***Hukum dan Hukum Pidana***, *op cit*, hal. 92.

[53] *Ibid*, hal. 50.

1. Mempengaruhi perikelakuan si pembuat agar tida melakukan tindak pidana lagi, biasanya disebut preven special.
2. Mempengaruhi perikelakuan anggota masyarakat pad umumnya agar tidak melakukan tindak pidana seperti yan dilakukan oleh si terhukum.
3. Mendatangkan suasana damai atau penyelesaian konflik.
4. Pembalasan atau pengimbalan dari kesalahan si pembuat.[54]

Dalam pada itu tidak boleh dilupakan, bahwa hukum pidan atau sistem pidana itu merupakan bagian dari politik kriminal, iala usaha yang rasional dalam mencegah kejahatan yaitu denga penerangan-penerangan serta pemberian contoh oleh golonga masyarakat yang mempunyai kekuasaan.

Begitu pula terhadap perjudian yang merupakan salah sat bentuk kejahatan yang memenuhi rumusan KUHP yaitu, yang diatu melalui Pasal 303 dan 303 bis, hal ini sesudah dikeluarkan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian ancaman pidana bagi perjudian tersebut diperberat, perincian perubahannya sebagai berikut:

1. Ancaman pidana dalam Pasal 303 (1) KUHP diperbera menjadi pidana penjara selama-lamanya sepuluh tahun atau denda sebanyak-banyaknya dua puluh lima juta rupiah.
2. Pasal 542 KUHP diangkat menjadi suatu kejahatan dan diganti sebutan menjadi Pasal 303 bis KUHP, sedangkan ancaman pidananya diperberat yaitu: ayat (1) menjadi pidana penjara selama-lamanya empat tahun atau denda sebanyak-banyaknya sepuluh juta rupiah. Ayat (2) menjadi pidana penjara selama-lamanya enam tahun atau denda sebanyak-banyaknya lima belas juta rupiah.

---

[54] *Ibid*, hal. 187.

Larangan-larangan perjudian dalam KUHP sekarang ini adalah seperti berikut: Permainan judi pertama-tama diancam hukuman dalam Pasal 303 KUHP yang bunyinya:

(1) Diancam dengan pidana penjara paling lama sepuluh tahun atau pidana denda paling banyak dua puluh lima juta rupiah, barang siapa tanpa mendapat izin:

a. dengan sengaja menawarkan atau memberikan kesempatan untuk permainan judi dan menjadikannya sebagai pencaharian, atau dengan sengaja turut serta dalam suatu kegiatan usaha itu;

b. dengan sengaja menawarkan atau memberi kesempatan kepada khalayak umum untuk bermain judi atau dengan sengaja turut serta dalam kegiatan usaha itu, dengan tidak peduli apakah untuk menggunakan kesempatan adanya sesuatu syarat atau dipenuhinya sesuatu tata cara;

c. menjadikan turut serta pada permainan judi sebagai pencaharian.

(2) kalau yang bersalah melakukan kejahatan tersebut dalam menjalankan pencahariannya, maka dapat dicabut haknya untuk menjalankan pencaharian itu.

(3) Yang disebut dengan permainan judi adalah tiap-tiap permainan, di mana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung pada keberuntungan belaka, juga karena pemainnya lebih terlatih atau lebih mahir. Di situ termasuk segala pertaruhan tentang keputusan perlombaan atau permainan lain-lainnya yang tidak diadakan antara mereka yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertaruhan lainnya.

Objek di sini adalah permainan judi dalam bahasa asingnya disebut *hazardspel*. Bukan segala permainan masuk *hazardspel* yaitu tidak hanya pemainan yang luas. Dalam arti kata yang sempit permainan *hazard* adalah segala permainan jika kalah menangnya orang dalam permainan itu tidak tergantung kepada kecakapan, tetapi melulu hanya tergantung kepada nasib baik dan sial saja.

Dalam arti kata yang luas yang termasuk *hazard* juga segala permainan yang pada umumnya kemungkinan untuk menang tergantung pada nasib atau secara kebetulan. Biarpun kemungkinan untuk menang itu bisa bertambah besar pula karena latihan atau kepandaian pemain atau secara lain dapat dikatakan bahwa yang dinamakan permainan *hazard* itu ialah, suatu permainan jika kalah menangnya orang dalam permainan itu tergantung kepada nasib dan umumnya pada pemain yang banyak. Jadi dengan demikian yang dinamakan dengan permainan judi sebelumnya hanya diartikan dalam arti yang sempit, tetapi dalam perkembangan diartikan dalam arti yang luas yaitu di samping unsur kecakapan dan unsur keahlian ditambah dengan unsur latihan atau kepandaian si pemain.

Perbuatan yang dilarang dalam Pasal 303 bis KUHP yaitu:

Diancam dengan kurungan paling lama empat tahun atau denda paling banyak sepuluh juta rupiah:

Ke-1 : Barangsiapa menggunakan kesempatan untuk main judi, diadakan, dengan melanggar ketentuan tersebut pasal 303

Ke-2 : Barangsiapa ikut serta permainan judi yang diadakan di jalan umum atau di pinggiran maupun di tempat yang dapat dimasuki oleh khalayak umum, kecuali jika untuk mengadukan itu ada izin dari penguasa yang wenang.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian bahwa pemberatan ancaman pidana terhadap bandar judi dan pemain yang ikut judi tampak niat pembentuk undang-undang itu

dari pihak pemerintah, sehingga dapat dikatakan pemerintahlah yang mempunyai niat baik itu.

Melihat rumusan peraturan hukum pidana tersebut berarti sudah jelas bahwa perjudian dilarang oleh norma hukum pidana karena telah memenuhi rumusan seperti yang dimaksud, untuk itu dapat dikenal sanksi pidana yang pelaksanaannya diproses sesuai dengan hukum acara pidana. Dalam kenyataannya bahwa judi tumbuh dan berkembang serta sulit untuk ditanggulangi, diberantas seperti melakukan perjudian di depan umum, di pinggir jalan raya bahkan ada yang dilakukan secara terorganisir dan terselubung dan beraneka ragam yang dilakukan oleh para penjudi tersebut yang sebenarnya dilarang.

F. Perjudian Ditinjau Dari Norma Agama

Negara Indonesia adalah negara Pancasila, agama merupakan salah satu fundamen yang penting dan pokok. Hal ini terlihat dalam urutan sila-sila Pancasila dimana Ketuhanan Yang Maha Esa berada dalam urutan pertama. Mendapat tempat dan kedudukan yang tinggi seperti yang dicantumkan dalam Pembukaan UUD 45 alinea ke IV juga terdapat dalam Pasal 29:

1. Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.
2. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Negara Kesatuan RI yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 adalah bukan merupakan negara sekuler, yang berdasarkan atas suatu agama tertentu melainkan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (sila pertama Pancasila juga Pasal 29 ayat (1) UUD'45). Dikatakan termasuk bukan negara sekuler, karena dalam penyelenggaraan pemerintahan negara RI tidak memisahkan sama sekali urusan kenegaraan dengan urusan keagamaan, terbuka dengan adanya departemen (kementrian) agama di dalam susunan pemerintahannya.

Agama merupakan sumber kepribadian bangsa di dalam pelaksanaannya harus dijalankan dan ditaati. Hal itu bertujuan agar tidak menyimpang dari norma yang ada di dalam agama tersebut. Kenyataan di dalam hidup ini orang tidak jarang menyimpang dari norma agama, hal itu disebabkan oleh kurangnya iman terhadap seseorang yang akhirnya dapat menjurus kepada perbuatan-perbuatan yang dilarang oleh agama.

Dilihat dari sanksinya bahwa norma agama merupakan perintah dari Tuhan maka terhadap pelanggaran tersebut akan mendapat sanksi di akhirat kelak. Jadi di dunia ini kurang dapat dirasakan, untuk itu terhadap orang yang kurang imannya tidak segan-segan untuk melakukan perbuatan yang tidak baik tetapi bagi orang yang mempunyai iman hal itu tidak akan terjadi karena kepercayaan bahwa walaupun bagaimana sanksi tersebut pasti dirasakan pada hari akhirat nanti.

Tanggapan masyarakat berbeda-beda terhadap praktek judi itu. Ada yang menolak sama sekali, yaitu mengganggap sebagai perbuatan dosa dan haram sifatnya, namun ada pula yang menerimanya, bahkan menganjurkan sebagai sumber penghasilan inkonvensional. Orang lain ada yang bersikap netral saja.

Bagi penganut agama Kristen, perjudian adalah barang larangan, sebab penghasilan yang halal itu bukanlah hasil dari pertaruhan, akan tetapi harus merupakan jerih payah kerja dalam usaha mereka membesarkan Keagungan Tuhan. Agama Islam juga melarang perjudian, perbuatan judi dan taruhan dianggap sebagai dosa atau perbuatan haram. Jadi merupakan bujukan setan untuk tidak mentaati perintah Tuhan karena itu sifatnya jahat dan merusak.

Perjudian apapun bentuknya dan namanya hakekatnya adalah bertentangan dengan agama. Ditinjau dari segi apapun juga, maka judi tersebut merupakan penyakit masyarakat yang lebih banyak mudharotnya dibandingkan dengan kemanfaatannya, khususnya agama Islam yang melarang tentang perjudian dalam segala bentuknya.

sebab merusak jiwa, merusak badan, merusak rumah tangga dan merusak masyarakat.

Menurut **Syamsudin Adi Dzahabi** yang dimaksud dengan judi ialah, "Suatu permainan atau undian dengan memakai taruhan uang maupun lainnya masing-masing dari keduanya ada yang menang ada yang kalah (untung dan dirugikan)".[55]

Allah telah melarang judi seperti firman-Nya yang terdapat di dalam Kitab Suci Al-Qur'an surat Al-Maidah ayat 90 yang berbunyi:

> *Hai orang-orang yang beriman, sesungguhnya (meminum) khamar, berjudi (berkorban untuk berhala), mengundi nasib dengan panah-panah adalah perbuatan keji termasuk perbuatan setan maka jauhilah perbuatan-perbuatan itu, agar mendapat keberuntungan.*[56]

Di samping itu juga dalam kitab suci Al-Qur'an surat Al-Maidah ayat 90 yang berbunyi:

> *Sesungguhnya setan bermaksud hendak menimbulkan permusuhan dan kebencian diantara kamu antara meminum khamar dan berjudi itu, dan menghalangi kamu untuk mengingat Allah dan Sholat, maka berhentilah kamu dari mengerjakan pekerjaan itu.*[57]

Sudah jelas bahwa dari segi norma agama dalam hal ini agama Islam melarang umatnya bermain judi kemudian agama-agama lainnya pun juga demikian sebab dari adanya permainan judi tersebut menyebabkan permusuhan antara sesama umat manusia yaitu saling dendam dan iri hati dan dari adanya perbuatan judi tersebut akan membuat harta benda menjadi mubazir, tidak halal. Harta benda yang dihasilkan dari perjudian ini termasuk cara yang terlarang, dan apabila harta dimakan berarti ia memakan barang haram, bila dipakai untuk

---

[55] Syamsuddin Adz Dzahabi, ***75 Dosa Besar***, Media Idaman, Surabaya, 1987, hal. 148.

[56] *Ibid*

[57] *Ibid.*, hal 149.

usaha berarti juga menggunakan modal yang dilarang oleh Islam d jika hal tersebut dibelanjakan di jalan Allah, maka Allah juga tid akan menerimanya. Rasulullah juga melarang tentang perbuatan ju ini seperti, "*Sesungguhnya orang yang mendapatkan harta Alla dengan cara tidak hak, maka layaknya bagi mereka di hari kiamat.*"[58]

Di samping itu Rasulullah bersabda: "Barang siapa berma kartu (kopek) maka sesungguhnya ia telah berbuat durhaka kepad Allah dan Rasulullah".[59]

Dari keterangan-keterangan tersebut di atas nampak jel bahwa perjudian ini tergolong sebagai perbuatan dosa besar seba bertolak dari sanalah seperangkat perbuatan dosa dapat timbu Misalnya, timbul rasa benci antara yang kalah dan yang menan pertengkaran dan berontak di dalam rumah tangganya akibat kala bahkan banyak juga terjadi pencurian, pembegalan dan perampoka yang disebabkan oleh perkara yang sama. Oleh karenanya Islar melarang perbuatan judi.

Adanya ayat tersebut memberikan petunjuk untuk tida melakukan perjudian, sebab judi dapat menimbulkan permusuhan da hanya orang-orang yang tidak beriman sajalah yang mencoba untu mendekati judi. Manusia makhluk utama, mulia dan tinggi, di mempunyai kelebihan dibanding makhluk-makhluk lain, kemuliaan keutamaan dan kelebihan itu ada pada potensi rohaniyahnya, dimana pikiran sumber cipta, perasaan sumber rasa dan karya, ketiganya menenrukan nilai budaya dan pengetahuan manusia.

Potensi jasmaniah sarana berpijaknya kepribadian, skill dan power menentukan profesi dan kecakapan. Oleh karena itu kedua potensi tersebut merupakan kesatuan. Karena sebenarnya manusia diciptakan Tuhan, adalah sebagai makhluk yang paling sempurna, makhluk yang pandai berfikir maupun mengendalikan hawa nafsu dan mengarahkan untuk kebaikan dan kesejahteraan bersama. Selanjutnya sebagai makhluk sosial maka diberikanlah batas-batas dan petunjuk

---

[58] *Ibid.*, hal 150.
[59] *Ibid.*

berupa agama yang pada dasarnya merupakan bentuk kasih sayang Tuhan kepada hambanya, jangan sampai terbujuk karena rayuan setan yang akan membawa manusia menyimpang dari kebenaran dan jalan yang lurus.

Di dalam pribadi manusia terdapat dua potensi yaitu akal dan nafsu dimana kedua potensi tersebut selalu bertentangan dalam keinginan serta pemenuhannya. Akal selalu mengarah kepada kebaikan sedangkan nafsu mengarah kepada keburukan akal merupakan emosi. Akal yang mendapatkan pengarahan dari segi agama akan selalu mengarah kepada kebaikan yang bersifat universal sedangkan nafsu selalu menjurus kepada keburukan dan kejahatan itulah sebabnya manusia terbuat dari hawa dan nafsu yang dikendalikan oleh iblis akan menjerat manusia ke tempat yang hina, demikian juga terhadap perjudian. Untuk itulah diadakan pendidikan dan pengajaran untuk membiasakan menggunakan potensi baiknya.

Akal pikiran sebagai landasan hidup dengan cara menanamkan pendidikan agama, menghayati kehidupan. Beragama akan menjamin kehidupan manusia bisa lebih baik dan meningkatkan martabat manusia dengan memperbaiki akhlak dan ibadah sebagai insan yang bertakwa lebih tinggi. Bagi orang yang melakukan perbuatan judi hukumnya adalah haram artinya apabila perbuatan itu dilakukan maka terhadap pelaku tersebut akan mendapat sanksi. Banyak negara melarang perjudian dengan memberi sanksi keras, disebabkan oleh pengaruh buruk yang ditimbulkan oleh perjudian antara lain berupa kriminalitas, kecanduan narkotik dan prostitusi atau pelacuran.

Selain dari norma agama perjudian jika ditinjau dari norma-norma yang mengatur tata kehidupan masyarakat diantaranya adalah norma kesusilaan di samping norma-norma lainnya. Akibat dari pesatnya perkembangan teknologi dan lajunya perkembangan maka lambat laun norma kesusilaan tersebut menjadi longgar dan dapat mengarah kepada kesusilaan.

Norma kesusilaan adalah norma yang bersumber pada rasa kesusilaan. Norma ini banyak ikut membantu dan memajukan usaha

melindungi dan memperkembangkan kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat. Adapun pengertian kesusilaan menurut **Wiryono Projodikoro** adalah, "Kesusilaan pada umumnya mengenai adat kebiasaan yang baik dalam berhubungan antara pelbagai anggota masyarakat, tetapi khususnya yang sedikit banyak mengenai kelamin atau seks seorang manusia".[60]

Dari pengertian kesusilaan tersebut di atas bisa ditarik kesimpulan bahwasanya apabila perbuatan atau bentuk tingkah laku sudah menyimpang dari norma adat kebiasaan. Perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai pelanggaran terhadap norma susila. Dalam hal ini apabila suatu perbuatan telah menyinggung dan melukai perasaan kesusilaan yang hidup di masyarakat maka perbuatan tersebut akan dilarang dan diancam pidana.

Para pelaku tindak kejahatan perjudian bisa menjadi kalap lalu sampai hati merampas hak milik orang lain, merampas atau mencuri harta kekayaan dan semua harta warisan jika modalnya habis dipertaruhkan di meja judi. Sebaliknya apabila dia menang berjudi hatinya mekar, senang sifatnya sangat royal, boros, tanpa pikir, suka akan wanita lacur dan lupa daratan. Pola berjudi itu mendorong orang untuk selalu berebut kemenangan dan menjadikan dirinya serakah serta gila kemenangan, namun akibatnya mereka justru menderita banyak kesalahan.

Ekses berjudi itu bisa merangsang orang untuk berbuat kriminil, mencuri, merampok, merampas, korupsi, menggelapkan kas negara dan melakukan macam-macam tindak asusila lainnya. Pada masa sekarang ini, khususnya di kota-kota dagang serta industri, norma-norma asusila menjadi longgar dan sanksi-sanksi sosial jadi lemah juga keyakinan akan norma-norma religius jadi menipis, oposisi kaum agama dalam menentang perjudian tidak ditirukan sama sekali. Hal itu disebabkan oleh sebagian masyarakat sudah kecanduan perjudian, taruhan dan lotre yang semuanya bersifat untung-untungan

---

[60] Wiryono Prodjodikoro, ***Tindak-Tindak Pidana Tertentu di Indonesia***, PT. Eresco, Jakarta-Bandung, 1980, hal. 67.

di samping itu juga bahwa tak acuh terhadapnya. Banyak orang menganggap perjudian sebagai satu reaksi yang netral dan tidak mengandung unsur dosa. Hal ini merupakan suatu anggapan yang keliru.

Ditinjau dari segi moral judi yang bersifat untung-untungan disamping dapat mengganggu kreativitas kerja juga mengganggu moralitas kehidupan keluarga, masyarakat. Karena spekulasi yang berlebih-lebihan, sementara cara berpikir irasional akan menyuburkan kebudayaan mistik suatu hal yang mengarah kepada kemusrykan dan pembangunan membutuhkan mentalitas yang progresif, sehingga masyarakat yang tingkat pendidikannya relatif rendah sering menjadi korban dari keganasan judi ini.

Pendidikan bangsa bermaksud selain mencerdaskan kehidupan masyarakat juga bertujuan meningkatkan budi pekerti dan akhlak yang luhur oleh karena keadaan sosial yang dihasilkan oleh perjudian tersebut sangat merusak kemungkinan tercapainya tujuan pendidikan dan pembangunan. Oleh karena itu kita harapkan melalui norma kesusilaan ini dapat menanggulangi masalah perjudian sebagai penunjang salah satu sarana disamping norma-norma yang lain. Jadi norma kesusilaan ini harus dipegang teguh dalam masyarakat agar tingkah laku tersebut tidak mengarah kepada perbuatan perjudian.

G. Pengertian Dan Ruang Lingkup Kebijakan Penegakan Hukum Pidana

1. Kebijakan Penegakan Hukum Di Tinjau Dari Kebijakan Kriminal

Perkembangan masyarakat yang pesat di jaman modern ini sebagai akibat dari berkembangnya Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK), perlu diikuti dengan kebijakan di bidang hukum sebagai sarana untuk menertibkan dan melindungi masyarakat dalam mencapai kesejahteraannya. Munculnya kejahatan-kejahatan dengan dimensi baru yang bercirikan modern yang merupakan dampak negatif

dari perkembangan yang sangat cepat dibidang teknologi informasi, perlu pula ditanggulangi dengan berbagai upaya penanggulangan yang lebih efektif. Guna mengatasi kejahatan modern tersebut perlu adannya kerjasama antara masyarakat dan aparat penegak hukum disamping juga perlu dilakukan pembenahan serta pembangunan hukum pidana yang menyeluruh baik dari segi struktur, substansi maupun budaya hukumnya.

Di Indonesia saat ini tengah berlangsung usaha untuk memperbaiki Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sebagai bagian dari usaha pembaharuan hukum nasional yang menyeluruh. Usaha pembaharuan itu tidak hanya karena alasan bahwa KUHP yang sekarang diberlakukan dianggap tidak sesuai lagi dengan tuntutan perkembangan masyarakat khususnya karena perkembangan IPTEK, tetapi juga karena KUHP tersebut tidak lebih dari produk warisan penjajah Belanda, dan karenanya tidak sesuai dengan pandangan hidup bangsa Indonesia yang merdeka dan berdaulat.

Usaha pembaharuan hukum pidana di Indonesia tentunya tidak terlepas dari politik hukum yang bertugas untuk meneliti perubahan-perubahan yang perlu diadakan terhadap hukum yang ada agar dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan baru di dalam masyarakat. Politik hukum[61] tersebut meneruskan arah perkembangan tertib hukum, dari "*ius constitutum*' yang bertumpu pada kerangka landasan hukum yang terdahulu menuju pada penyusunan "*ius constituendum*" atau hukum pada masa yang akan datang.

Hal tersebut di atas sejalan dengan yang dikemukakan oleh **Barda Nawawi Arief**, yaitu :[62]

> "Pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai

---

[61] Lihat Sudarto, ***Hukum dan Hukum Pidana***, Alumni Bandung. 1997, hal. 59 dan ***Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat***, (Sinar Baru:Jakarta), 1983, hal. 20.

[62] Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai Kebijakan***... *op.cit.* hal. 30-31

sentral sosio-politik, sosio-filosofik, sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia"

Dari pendapat **Barda Nawawi Arief** tersebut dapat dilihat bahwa beliau merumuskan tiga latar belakang dan urgensi pembaharuan hukum pidana dengan meninjaunya dari aspek sosio-politik, sosio-filosofik, dan sosio-kultural. Sedangkan **Sudarto** menyebut ada tiga alasan mengapa KUHP perlu diperbaharui yakni alasan politik, sosiologis dan praktis.[63]

Jadi upaya pembaharuan hukum pidana Indonesia mempunyai suatu makna yaitu menciptakan suatu kodifikasi hukum pidana nasional untuk menggantikan kodifikasi hukum pidana yang merupakan warisan kolonial yakni *Wetboek van Strafrecht Nederlands Indie* 1915, yang merupakan turunan dari *Wetboek van Strafrecht* negeri Belanda tahun 1886.[64] Meskipun dalam KUHP sekarang ini telah dilakukan tambal sulam namun jiwanya tetap tidak berubah. **Sudarto**[65] mengatakan "*Wetboek van Starafrecht*" atau Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang disingkat W.v.S atau KUHP yang sehari-hari digunakan oleh para praktisi hukum Indonesia telah berusia lebih dari 50 tahun. Selama itu ia mengalami penambahan, pengurangan atau perubahan, namun jiwanya tidak berubah"

Upaya pembaharuan hukum di Indonesia yang sudah dimulai sejak lahirnya UUD 1945, tidak dapat dilepaskan pula dari landasan sekaligus tujuan yang ingin dicapai oleh bangsa Indonesia seperti telah dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945 yaitu, "melindungi

---

[63] Sudarto, ***Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat***, Sinar Baru Bandung, 1983 hal. 66-68.

[64] Muladi, ***Lembaga Pidana*** ... *op.cit.* hal. 10.

[65] Sudarto, 1974, ***Suatu Dilema Dalam Pembaharuan Sistem Pidana Indonesia***, Pusat Study Hukum dan masyarakat, FH UNDIP Semarang, hal. 2

segenap bangsa Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila".[66]

Tujuan pembangunan nasional yang terdapat dalam pembukaan UUD 1945 itu semata-mata demi terciptanya kesejahteraan bagi bangsa Indonesia dan untuk mencapai semuanya itu maka dilakukan pembangunan. Adapun pembangunan yang dilakukan tidak hanya pada satu sisi kehidupan saja akan tetapi pada semua sisi kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk didalamnya pembangunan hukum. Seiring dengan perkembangan pembangunan di Indonesia, berkembang pula bentuk-bentuk kejahatan ditengah-tengah masyarakat.[67] Dalam upaya menanggulangi kejahatan-kejahatan tersebut dilakukan suatu kebijakan kriminal/politik kriminal (*Criminal Policy*), yang meliputi kebijakan secara terpadu antara upaya penal dan non penal yang dapat diintegrasikan satu dengan yang lainnya.

Istilah kebijakan dalam hal ini ditransfer dari bahasa Inggris: "*policy*" atau dalam Bahasa Belanda: "*Politiek*" yang secara umum dapat diartikan sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas termasuk pula aparat penegak hukum) dalam mengelola, mengatur, atau menyelesaikan urusan-urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan suatu tujuan (umum) yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat (warga negara).[68]

---

[66] Barda Nawawi Arief, ***Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)***, Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UNDIP, Semarang, 1994 hal. 1.

[67] Sudarto, ***Hukum Pidana***, Alumni: Bandung, Cet. ke-2, 1981 hal. 102

[68] Lihat: Henry Campbell Black, et.al.,ed., ***Black's Law Dictionary***, Fifth Edition. St. Paulminn West Publicing C.O., 1979, hal. 1041.

Sutan Zanti Arbi dan **Wayan Ardana**[69], menterjemahkan "*policy*" juga dengan kebijakan, yaitu suatu keputusan yang menggariskan cara yang paling efektif dan paling efisien untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara kolektif. Sementara itu **Barda Nawawi Arif**[70] mengatakan bahwa istilah "kebijakan" berasal dari kata "*politic*", "*politics*" dan "*policy*" (Inggris) atau "*politiek*" (Belanda). Politik berarti "*acting of judging wisely, prudent*", jadi ada unsur "*wise*" dan "*prudent*" yang berarti bijaksana. "*Politics*" berarti "*the science of the art of government*". *Policy* berarti a) *Plan of action*, suatu perencanaan untuk melakukan suatu tindakan dari negara, b) *art of government*, dan c) *wise conduct*.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah "Politik" diartikan sebagai berikut:[71]

1) pengetahuan mengenai ketatanegaraan atau kenegaraan (seperti sistem pemerintahan, dasar-dasar pemerintahan);
2) segala urusan dan tindakan (kebijakan, siasat dan sebagainya) mengenai pemerintahan negara atau terhadap negara lain,
3) cara bertindak (dalam menghadapi atau menangani suatu masalah), kebijakan .

Sehingga diperoleh gambaran bahwa di dalam istilah "*Policy*" akan ditemukan makna "Kebijaksanaan". Makna kebijakan mempunyai kaitan yang erat dengan kebijaksanaan, dan di dalam kebijakan terkandung kebijaksanaan.

Mengeni arti politik kriminal, para pakar hukum pidana mempunyai berbagai ragam pendapat. **Marc Ancel** merumuskan politik kriminal sebagai *the rational organization of the control of*

---

[69] Barda Nawawi Arief, ***Kebijakan Legislatif Dalam Penganggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara***, Badan Penerbit UNDIP Semarang, 1994, hal. 59

[70] Barda Nawawi Arief, ***Kebijakan Kriminal (Criminal Policy)***, Bahan Penataran Kriminologi, FH Universitas Katolik Parahyangan , Bandung tanggal 9-13, hal. 780

[71] ***Kamus Besar Bahasa Indonesia***, edisi ketiga, 2002, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, hal. 780

crime by society (usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan), sedangkan **G.P. Hoefnagels** yang bertolak dari pendapat **Marc Ancel** tersebut memberikan pengertian politik kriminal sebagai *the rational organization of the social reaction to crime*, disamping itu **G.P Hoefnagels** sendiri juga mengemukakan dengan berbagai rumusan seperti *criminal policy is the science of responses, criminal policy is the science of crime prevention, criminal policy is a policy of designating human behaviour as crime dan criminal policy is rational total of the responses to crime*[72].

Menurut **G. Peter Hoefnagels**, kebijakan kriminal adalah merupakan ilmu kebijakan sebagai bagian dari kebijakan yang lebih luas yaitu kebijakan penegakan hukum (*criminal policy as a science of policy is part of a larger policy : the law enforcement policy*), sedangkan kebijakan penegakan hukum juga bagian dari kebijakan sosial.

Sedangkan menurut **Sudarto,** definisi politik kriminal secara singkat sebagai usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan.[73] Pengertian tersebut diambil dari definisi yang dikemukakan oleh **Marc Ancel**. Selain itu beliau juga memberikan beberapa pengertian yaitu dalam arti sempit, dalam arti yang lebih luas dan dalam arti yang paling luas. Dalam arti sempit, politik kriminal adalah keseluruhan asas dan metoda yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana. Dalam arti yang lebih luas, ia merupakan keseluruhan fungsi dari aparatur penegak hukum, termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi, sedangkan dalam arti yang paling luas politik kriminal merupakan keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui

---

[72] Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai*** ..., *op.cit*, hal. 2

[73] Sudarto, ***Hukum dan Hukum Pidana*** ..., *op.cit* , hal. 30

perundang-undangan dan badan-badan resmi, yang bertujuan untuk menegakkan norma-norma sentral dalam masyarakat.[74]

Penegakan norma-norma sentral tersebut dapat diartikan sebagai penanggulangan kejahatan, melaksanakan politik kriminal berarti mengadakan pemilihan dari sekian banyak alternatif, mana yang paling efektif dalam usaha penanggulangan kejahatan.[75]

Politik kriminal menurut **Barda Nawawi Arif** merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*socal defence*) dan upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karenannya, tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal adalah "*perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat*".[76]

Kebijakan sosial sebagai kebijakan umum terdiri dari kebijakan dalam rangka mensejahterakan masyarakat (*social welfare policy*) dan kebijakan perlindungan masyarakat (*social defence policy*). Kebijakan perlindungan masyarakat dituangkan dalam kebijakan kriminal yang dalam upayanya untuk mencapai tujuan menggunakan sarana penal dan non penal, sehingga kebijakan penal dan non penal merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya perlindungan masyarakat dan upaya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat atau dengan kata lain merupakan kebijakan integral.

Upaya penanggulangan kejahatan harus dilaksanakan secara sistematis dan integral, adanya keseimbangan antara upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) serta upaya kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa politik kriminal pada hakekatnya juga merupakan bagian

---

[74] Sudarto, ***Kapita Selekta Hukum Pidana***, Alumni:Bandung, 1986, hal. 113-114

[75] *ibid*

[76] Barda Nawawi Arif, ***Bunga Rampai Kebijakan*** ...,*Op.Cit*, hal. 2, lihat juga Muladi, ***Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana***, 1995, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, hal. 8

intergral dari politik sosial yaitu kebijakan atau upaya untuk mencapai kesejahteraan sosial.

Penegasan tentang perlunya upaya penanggulangan kejahatan diintergrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan terlihat juga dalam pernyataan Sudarto yang menyatakan bahwa apabila hukum pidana hendak digunakan sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan, maka penggunannya tidak terlepas dalam hubungan keseluruhan politik kriminal atau "*planning for social defence*". *Social Defence Planning* ini pun harus merupakan bagian yang integral dari rencana pembangunan nasional.[77]

Beberapa kali konggres PBB mengenai *Prevention of Crime and the tretment of Offender* juga mengisyaratkan hal yang sama tentang perlunya penanggulangan kejahatan diintegrasikan dengan keseluruhan kebijakan sosial dan perencanaan pembangunan nasional, sehingga kebijakan penanggulangan kejahatan tidak banyak artinya apabila kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan itu sendiri justru menimbulkan faktor-faktor kriminogen dan viktimogen.[78]

Pernyataan yang hampir sama disampaikan oleh **Radzinowicz** sebagaimana dikutip oleh **Barda Nawawi Arief** yang menyatakan bahwa kebijakan kriminal harus mengkombinasikan bermacam-macam kegiatan preventif dan pengaturannya sedemikian rupa sehingga membentuk suatu mekanisme tunggal yang luas dan akhirnya mengkoordinasikan keseluruhannya itu kedalam suatu sistem kegiatan negara yang teratur.[79]

Berkaitan dengan penggunaan hukum pidana sebagai sarana untuk penanggulangan kejahatan, Muladi menyatakan bahwa penegakan hukum pidana bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan untuk dapat menyelesaikan atau menanggulangi kejahatan

---

[77] Sudarto, ***Hukum dan Hukum Pidana***...., *op.cit.* hal. 96

[78] Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai Kebijakan***...,*Op.Cit*, hal. 5-9.

[79] Barda Nawawi Arief, ***Kebijakan Legislatif***...., *op.cit.* hal. 34-35. Lihat juga Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992, ***Teori-Teori dan Kebijakan Pidana***, (Alumni:Bandung), hal. 159

secara tuntas. Hal ini wajar karena pada hakikatnya kejahatan itu merupakan "*masalah kemanusiaan*" dan "*masalah sosial*" yang tidak dapat diatasi semata-mata dengan hukum pidana sebagai suatu masalah sosial, kejahatan merupakan suatu fenomena kemasyarakatan yang dinamis, yang selalu tumbuh dan terkait dengan fenomena dan struktur kemasyarakatan lainnya yang sangat kompleks.[80]

Sejalan dengan pemikiran diatas, Barda Nawawi Arief menyatakan bahwa sehubungan dengan keterbatasan dan kelemahan yang dipunyai oleh hukum pidana antara lain karena penanggulangan atau "penyembuhan" lewat hukum pidana selama ini hanya merupakan penyembuhan/pengobatan simtomatik bukan pengobatan kausatif, dan pemidanaannya ("pengobatannya") hanya bersifat individual/personal, penggunaan atau intervensi "*penal*" seyogyanya dilakukan dengan lebih hati-hati, cermat, hemat, selektif dan limitatif.[81]

Dengan kata lain penggunaan saran *penal* atau hukum pidana dalam suatu kebijakan kriminal memang bukan merupakan posisi strategis dan banyak menimbulkan persoalan. Persoalannya tidak terletak pada masalah "*eksistensinya*" tetapi terletak pada masalah kebijakan penggunaannya.[82]

Dilihat dari politik kriminal, usaha-usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan, maka upaya penanggulangannya sudah barang tentu tidak hanya menggunakan sarana penal tetapi dapat juga dengan mengunakan sarana "non-penal", terlebih mengingat karena keterbatasan dari sarana penal itu sendiri. Upaya penggulangan kejahatan dengan melalui sarana non penal akan lebih mempunyai sifat pencegahan. Sehingga yang menjadi sasaran utama penanganannya adalah mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya kejahatan. Fakto-faktor tersebut adalah yang

---

[80] Muladi, ***Kapita Selekta Sistem***..., *op.cit.* hal. 7

[81] Barda Nawawi Arief, ***Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan***...,*op.cit.* hal. 47-49

[82] Muladi dan Barda Nawawi Arief, ***Teori-Teori*** ..., *op.cit*, hal. 169

ditujuan terhadap kondisi-kondisi sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan atau tindak pidana. Usaha-usaha non penal ini dapat meliputi bidang yang sangat luas sekali diseluruh sektor kebijakan sosial seperti misalnya penyantunan dan pendidikan sosial dalam rangka mengembangkan tanggung jawab sosial warga masyarakat, penggarapan kesehatan jiwa masyarakat melalui pendidikan moral, agama dan sebagainya. Tujuan utama dari usaha-usaha non penal ini adalah memperbaiki kondisi-kondisi sosial tertentu, namun secara tidak langsung mempunyai pengaruh preventif terhadap kejahatan.Dengan demikian dilihat dari sudut politik kriminal, keseluruhan kegiatan preventif yang non penal itu sebenarnya mempunyai kedudukan yang sangat strategis, memegang posisi kunci yang sangat diintensifkan dan diefektifkan.[83]

Ada dua masalah sentral dalam kebijakan/politik kriminal dengan menggunakan sarana penal (hukum) ialah masalah penentuan :

1. perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan
2. sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikenakan kepada si pelanggar.[84]

Dengan demikian dapat ditegaskan, bahwa masalah sentral hukum pidana mencakup tindak pidana, pertanggungjawaban pidana dan pidana. Kebijakan hukum pidana termasuk kebijakan dalam menanggulangi dua masalah sentral tersebut, yang harus pula dilakukan dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy oriented approach*)[85] Sehingga kebijakan hukum pidana (*penal policy*) dapat didefinisikan sebagai "usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa yang akan datang[86].

---

[83] *ibid* hal. 159

[84] Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai Kebijakan***..., *op.cit.* hal. 29

[85] Muladi dan Barda Nawawi Arief, ***Teori-Teori***..., *op.cit*, hal. 160-161

[86] Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai Kebijakan***...,*op.cit.* hal. 21

Dari definisi tersebut sekilas terlihat bahwa "kebijakan hukum pidana" identik dengan "pembaharuan perundang-undangan hukum pidana" namun sebenarnya antara keduannya berbeda, dimana hukum pidana sebagai suatu sistem hukum yang terdiri dari budaya (*culture*), struktur dan substansi hukum. Sehingga pembaharuan hukum pidana tidak sekedar memperbahaui perundang-undangan hukum pidana saja namun juga memperbaharui sektor-sektor lain seperti ilmu hukum pidana dan ide-ide hukum pidana melalui proses pendidikan dan pemikiran akademik.

Kebijakan hukum pidana dilaksanakan melalui tahap-tahap konkretisasi/operasionalisasi/fungsionalisasi hukum pidana yang terdiri dari tahap perumusan pidana (kebijakan formulatif/legislatif), tahap penerapan hukum pidana (kebijakan aplikatif/yudikatif), dan tahap pelaksanaan hukum pidana (kebijakan administratif/eksekutif)

Pembaharuan hukum pidana *(penal reform)* pada hakekatnya juga merupakan bagian dari kebijakan/politik hukum pidana *(penal policy)*, yang harus ditempuh dengan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan (*policy-oriented approach)* dan pendekatan yang berorientasi pada nilai *(value-oriented approach)*[87] atau dengan kata lain upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan dalam arti ada keterpaduan (integralis) antara politik kriminal dan politik sosial serta ada keterpaduan antara upaya penganggulangan kejahatan dengan penal dan non penal dan di dalam setiap kebijakan *(policy)* terkandung pula pertimbangan nilai.

Bertolak dari pendekatan kebijakan, **Sudarto** berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral dalam kebijakan kriminal terutama masalah pertama yang disebut juga masalah kriminalisasi, harus diperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut :[88]

---

[87] *Ibid*, hal. 28

[88] *Ibid*, hal. 30

1. Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangaunan nasional yang mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata, materiil, spirituil berdasarkan Pancasila, sehubungan dengan hal ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengugeran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri, demi kesejahteraan dan pengayoman masyarakat;
2. Perbuatan yang diusahakan untuk dicegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan "perbuatan yang tidak dikehendaki", yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materiil dan atau spirituil) atas warga masyarakat;
3. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip-prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*);
4. Penggunaan hukum pidana harus pula memperhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari bagian-bagian penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*)

Sejalan dengan yang dikemukakan **Sudarto** diatas, **Barda Nawawi Arief**[89] mengatakan bahwa menurut **Bassiouni** keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam-macam faktor, termasuk :

1. keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai;
2. Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari;
3. Penilaian atau penafsiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam kaitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia;

---

[89] *ibid*, hal. 32.

4. Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruh yang sekunder.

Hal lain yang perlu dikemukakan dari pendekatan kebijakan adalah yang berkaitan dengan nilai-nilai yang ingin dicapai atau dilindungi oleh hukum pidana. Menurut **Bassiouni,** tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh pidana pada umumnya terwujud dalam kepentingan-kepentingan sosial yang mengandung nilai-nilai tertentu yang perlu dilindungi. Kepentingan-kepentingan sosial tersebut menurut Bassiouni adalah :[90]

1. pemeliharaan tertib masyarakat;
2. perlindungan warga masyarakat dari kejahatan, kerugian atau bahaya-bahaya yang tidak dapat dibenarkan, yang dilakukan oleh orang lain;
3. memasyarakatkan kembali (rasionalisasi) para pelangar hukum;
4. memelihara atau mempertahankan integritas pandangan-pandangan dasar tertentu mengenai keadilan sosial, martabat kemanusiaan dan keadilan individu.

Kebijakan kriminal tidak dapat dilepaskan sama sekali dari masalah nilai karena seperti dikatakan oleh **Christiansen,** "*the conseption of problem 'crime and punishment' is an essential part of the culture of any society*; begitu pula menurut **W. Clifford,** *the very foundation of any criminal justice system consists of the philosophy of given country*. Terlebih bagi Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan garis kebijakan pembangunan nasionalnya bertujuan membentuk "manusia Indonesia seutuhnya".[91]

---

[90] Muladi dan Barda Nawawi Arief, ***Teori-Teori***..., *op.cit.* hal. 166

[91] *ibid*, hal. 167

Kebijakan kriminalisasi merupakan suatu kebijakan dalam menetapkan suatu perbuatan yang semula bukan tindak pidana menjadi suatu tindak pidana. Pada hakikatnya, kebijakan kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana hukum pidana, dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana.[92]

2. Kebijakan Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Perjudian

Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan bagian dari politik kriminal yang pada hakikatnya menjadi bagian integral dari kebijakan social (*social policy*), kemudian kebijakan ini diimplementasikan ke dalam system peradilan pidana (*criminal justice system*), menurut Muladi system peradilan pidana mempunyai dimensi fungsional ganda. Di satu pihak berfungsi sebagai sarana masyarakat untuk menahan dan mengendalikan kejahatan pada tingkatan tertentu (*crime containment system*), dilain pihak sistem peradilan pidana juga berfungsi untuk pencegahan sekunder (*secondary* prevention) yaitu mencoba mengurangi kriminalitas dikalangan mereka yang pernah melakukan tindak pidana dan mereka yang bermaksud melakukan kejahatan melalui proses deteksi, pemidanaan dan pelaksanaan pidana.[93]

Sistem peradilan pidana tersebut di dalam operasionalnya melibatkan sub-systemnya yang bekerja secara koheren, koordinatif dan integratif, agar dapat mencapai efesiensi dan efektivitas yang maksimal. Oleh karena itu efesiensi maupun efektivitasnya sangat tergantung pada faktor-faktor sebagai berikut:[94]

a. infrastruktur pendukung sarana dan prasarana

---

[92] Barda Nawawi Arif, ***Bunga Rampai Kebijakan***..., *op.cit.* hal. 2-3

[93] Muladi, ***Kapita Sistem Peradilan*** ..., *op.cit.*, hal. 21-22

[94] *ibid.*, hal. 25

b. profesionalisme aparat penegak hukum dan;

c. budya hukum masyarakat

Terhadap masalah penegakan hukum **Soerjono Soekanto** mengemukakan bahwa secara konsepsional inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Sebagai suatu proses penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyatakan pembuat keputusannya tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum. Akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi demikian menurut **Wayn Lafawel**.[95]

Sehubungan dengan pandangan diatas menurut **Soerjono Soekanto** ada beberapa faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu:[96]

a. faktor hukumnya sendiri

b. faktor penegak hukum

c. faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum

d. faktor masyarakat

e. faktor kebudayaan

Kelima faktor di atas merupakan faktor-faktor yang terkait satu sama lain. Merupakan esensi dari penegakan hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat. Kaitannya dengan penegakan hukum terhadap tindak pidana perjudian, efesiensi maupun efektivitasnya juga tergantung kepada faktor-faktor sebagaimana yang disebutkan meliputi:

a. Faktor Perundang-Undangan

---

[95] Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang..., op.cit.* hal. 4-5

[96] *ibid.*, hal. 5

Meskipun eksistensi pengaturan tindak pidana perjudian tidak hanya dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban, tetapi juga terdapat di dalam KUHP. Namun masih terdapat bentuk-bentuk tindak pidana perjudian yang belum mendapatkan pengaturan, khususnya yang menyangkut penyalahgunaan teknologi canggih dalam melakukan judi.

Salah satu asas dalam hukum pidana menentukan, bahwa tiada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jikalau hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan perundang-undangan (asas legalitas). Maka pengaturan atas tindak pidana perjudian yang masih belum terakomodir dalam perundang-undangan dimaksud sifatnya cukup penting.

Menurut **Muladi** bahwa secara operasional perundang-undangan pidana mempunyai kedudukan strategis terhadap sistem peradilan pidana. Sebab hal tersebut memberikan defenisi tentang perbuatan-perbuatan apa yang dirumuskan sebagai tindak pidana. Mengendalikan usaha-usaha pemerintah untuk memberantas kejahatan dan memidana si pelaku, memberikan batasan tentang pidana yang dapat diterapkan untuk setiap kejahatan. Dengan perkataan lain perundang-undangan pidana menciptakan *legislated environment* yang mengatur segala prosedur dan tata cara yang harus dipatuhi di dalam pelbagai peringkat sistem peradilan pidana.[97]

b. Faktor Penegak Hukum

Keberhasilan misi hukum pidana untuk menanggulangi tindak pidana perjudian tidak hanya ditentukan oleh sempurnanya formulasi postulat hukum yang dirumuskan dalam hukum positif. Melainkan telah lebih dari itu keberhasilannya sangat tergantung kepada aparat yang melaksanakannya (penegak hukum) mulai dari tingkat penyidikan hingga tingkat eksekusi. Hal ini dikarenakan karateristik yang khas dari tindak pidana perjudian sebagai suatu tindak pidana yang bersifat konvesional. Konsekuensi logisnya,

[97] Muladi, ***Kapita Selekta Sistem***...,op.cit.hal. 23

aparat penegak hukum harus memiliki kemampuan lebih dan profesi di dalam menangani tindak pidana perjudian profesionalisme dan keberanian moral aparat penegak hukum dituntut sekaligus diuji untuk melakukan penemuan hukum (*rechtvinding*), sehingga tidak ada alasan klasik yang bersembunyi dibalik asas legalitas sempit bahwa aturan perundang-undangan tidak lengkap atau belum ada perundang-undangan yang mengaturnya.

Aparat penegak hukum harus memiliki kemampuan lebih di dalam melakukan penyidikan, pembuktian baik pada pemeriksaan pendahuluan maupun dalam proses peradilan. Pengetahuan dan wawasan yang luas atas delik materiel maupun peristiwa hukumnya serta kedisiplinan dan dedikasi yang tinggi dalam melaksanakan pemidanaannya.

c. Faktor Infrastruktur Pendukung Sarana Dan Prasarana

Faktor ini dapat dikatakan sebagai tulang punggung penegakan hukum terhadap tindak pidana perjudian. Sebab eksistensinya merupakan penopang keberhasilan untuk menemukan suatu kebenaran materiel. Oleh karena jalinan kerjasama yang harmonis antara lembaga penegak hukum dengan beberapa pakar dan spesialis dibidangnya seperti ahli forensik, pakar telematika serta dana oprasional yang memadai adalah merupakan faktor pendukung guna mengadili dan memidana ataupun mempersempit ruang gerak pelaku tindak pidana perjudian.

d. Faktor Budaya Hukum Masyarakat

Tidak kalah penting dengan faktor-faktor yang lain, faktor budaya hukum masyarakat ini juga memiliki pengaruh dan memainkan peranan yang penting dalam proses penegakan hukum terhadap tindak pidana perjudian. Pluralisme budaya hukum di tengah masyarakat merupakan fenomena yang unik dan mengandung resiko yang potensial, sehingga seringkali menempatkan posisi dan profesi aparat penegak hukum ke dalam kondisi dilematis, yang pada gilirannya dapat menimbulkan ambivalensi dalam melaksanakan peranan aktualnya.

Kepatuhan semua masyarakat terhadap hukum ketidakdisiplinan sosial, tidak diindahkannya etika sosial, mudahnya anggota masyarakat tergiur oleh suatu bentuk perjudian yang menawarkan keuntungan diluar kelaziman dan lain sebagainya. Adalah sederetan contoh dari bentuk-bentuk budaya hukum yang rawan serta potensial untuk terjadinya tindak pidana perjudian.

Pendapat lain mengenai syarat-syarat agar hukum lebih efektif dalam penerapannya menurut **CG. Howard** dan **RS Mumner**, antara lain,[98]

1. undang-undang harus dirancang baik
2. undang-undang seyogianya bersifat melarang bukan mengatur
3. sanksi yang dicantumkan harus sepadan dengan sifat-sifat undang-undang yang dilanggar.
4. berat sanksi yang diancamkan kepada sipelanggar tidak boleh keterlaluan.
5. kemungkinan untuk mengamati dan menyelidiki atau menyidik perbuatan yang dilanggar undang-undang harus ada.
6. hukum yang mengandung larangan-larangan moral akan lebih efektif dari pada hukum yang tidak selaras dengan kaidah moral, atau yang netral.
7. mereka yang bekerja sebagai pelaksana-pelaksana hukum harus menunaikan tugasnya dengan baik.

Berdasarkan pendapat di atas, maka pembuatan peraturan perundang-undangan harus dirumuskan secara jelas dan terinci mengatur dan memberi sanksi agar tidak menimbulkan keraguan dalam penerapannya agar tercipta suatu keadilan dan kepastian

---

[98] Soetandyo Wignyosoebroto, ***Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Keefektifan Hukum Dalam Melaksanakan Fungsinya Sebagai Sarana Kontrol Sosial***, terjemahan dari CG Howard dan RS Mumner, Law, is nature and limits, New Jersey Hall, 1975, hal. 46-47.

hukum bagi pihak-pihak yang berperkara. Menurut Soedarto bahwa secara fungsional sistem penegakan hukum merupakan suatu sistem aksi.[99] Ada banyak aktivitas yang dilakukan alat perlengkapan negara dalam melaksanakan penegakan hukum yaitu kepolisian, kejaksaan, hakim, pembentuk undang-undang, institusi pemerintah dan aparat pelaksana pidana, yang kesemuanya itu mempunyai peranan untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan.

Memperhatikan masalah penegak hukum ini jika dikaitkan dengan penegak hukum terhadap tindak pidana perjudian, maka aktivitas atau kegiatan yang dapat dilakukan sebagai upaya menghadapi masalah-masalah yang timbul dalam rangka penegakan hukum dan antisipasinya dapat meliputi pembuatan undang-undang atau penyempurnaan ketentuan yang sudah ada. Tersedianya aparat penegak hukum yang memadai baik secara kuantitas maupun secara perorangan maupun kelompok.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas dapat dilihat bahwa efektivitas fungsionalisasi hukum pidana terhadap tindak pidana perjudian tidak hanya terletak pada efesiensi dan efektivitas kinerja masing-masing sub sistem dalam peradilan pidana. Melainkan juga tergantung pada dukungan sosial maupun kelembagaan dalam rangka pembentukan opini masyarakat tentang tindak pidana perjudian dan sosialisasi hukum nasional secara luas.

---

[99] Soedarto, ***Kapita Selekta*** ..., *op.cit.* hal. 112.

BAB III
PENANGGULANGAN PERJUDIAN

A. KEBIJAKAN HUKUM PIDANA DALAM RANGKA MENANGGULANGI PERJUDIAN

Problema penegakan hukum di Indonesia nampaknya mula menghadapi kendala berkaitan dengan perkembangan masyarakat yang yang kian cepat. Berbagai kasus menggambarkan sulitny penegak hukum mencari cara agar hukum nampak sejalan denga norma masyarakat.[100] Bagaimana pun juga masalah perjudian, baik it menguntungkan atau merugikan, tidak dapat dilepaskan denga manusia dan perilakunya dalam kehidupan bermasyarakat. Judi adala salah satu hasil karya dan rekayasa manusia dalam memenuh kebutuhan hidupnya baik secara rohani maupun secara jasmaniah d tengah masyarakat yang penuh dengan persaingan dan krisis seru tekanan.[101]

Perilaku berjudi juga merebak dalam masyarakat Indonesia. Namun karena hukum yang berlaku di Indonesia tidak mengijinkan adanya perjudian, maka kegiatan tersebut dilakukan secara sembunyi-sembunyi. Perjudian dalam masyarakat Indonesia dapat dijumpai d berbagai lapisan masyarakat. Bentuk-bentuk perjudian pun beraneka ragam, dari yang tradisional seperti perjudian dadu, sabung ayam, permainan ketangkasan, tebak lagu sampai pada penggunaan teknologi canggih seperti judi melalui telepon genggam atau internet. Bahkan kegiatan-kegiatan olahraga seperti Piala Dunia 2006 (Worldcup 2006) yang baru saja berlangsung tidak ketinggalan dijadikan sebagai lahan untuk melakukan perjudian. Perjudian online di internet pun sudah sangat banyak dikunjungi para penjudi.

---

[100] Eva Achjani Zulfa, ***Ketika Jaman Meninggalkan Hukum***, http:www.pemantauperadilan.com.

[101] Hironnymus Jati, ***Kaum Miskin Mengais Pendapatan Lewat Judi***, http://www.freelists.org/cgi-bin/list?list_id=untirtanet

meskipun tidak diperoleh data apakah pengguna internet Indonesia sering *browsing* ke situs-situs tersebut. *webstakes.com* dan *aceshigh.com* merupakan dua nama situs judi online yang telah dikunjungi oleh jutaan pengunjung, sebagai mana dilansir oleh majalah info komputer (dalam glorianet.org).[102]

Maraknya judi dalam berbagai bentuk dan manifestasinya tersebut di atas, disikapi oleh sebagian daerah dengan menyusun Rancangan peraturan daerah (Raperda) Antijudi. Sebagian yang lain melakukan unjuk rasa memprotes penegak hukum dan Pemerintah Daerah (Pemda) yang terkesan membiarkan. Namun tindak pidana perjudian semakin marak yang merupakan akibat kegagalan pemerintah memenuhi jiwa hukum dan jiwa undang-undang penertiban judi yang sudah lebih dari 30 tahun lahir. Peraturan perundang-undangan ini lahir pada masa Orde Baru yang merupakan alternatif untuk mengatasi masalah tindak pidana perjudian maka lahirlah Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian. Undang-undang ini jelas menyatakan bahwa ancaman hukuman dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) untuk perjudian tidak sesuai lagi sehingga perlu diperberat. Bahkan, pasal pelanggaran judi dijadikan kejahatan dan hukumannya dinaikkan dari satu bulan menjadi empat tahun (Pasal 542 ayat 1), serta dari tiga bulan menjadi enam tahun (Pasal 542 ayat 2). Meski ancaman hukuman diperberat dan jenis delik diubah (dari pelanggaran menjadi kejahatan), tapi masalah masyarakat ini tidak tertanggulangi.[103]

Dalam Rangka Menanggulangi Tindak Pidana Perjudian perlu diimbangi dengan melakukan pembenahan dan pembangunan sistem hukum pidana secara menyeluruh dalam suatu bentuk kebijakan legislatif atau yang dikenal dengan kebijakan formulasi. Sebagaimana

---

[102] Johanes Papu, ***Perilaku Berjudi***, http:freelist.com /e-psikologi/artkl/e/ Jakarta, 28 Juni 2002

[103] Topo Santoso, ***Judi dan Problem Hukum***, Republika, Selasa, 19 Juli 2005

dikemukakan pada bab terdahulu bahwa kebijakan merumuskan dan menetapkan sanksi pidana dalam perundang-undangan, dapat juga disebut sebagai tahap kebijakan formulasi. Kebijakan formulasi mempunyai posisi yang sangat strategis bila dipandang dari keseluruhan kebijakan mengoperasionalisasikan hukum pidana. Pandangan ini sesuai dengan pendapat **Barda Nawawi Arief** yang menyatakan bahwa:

> Tahap kebijakan legislatif merupakan tahap yang paling strategis dilihat dari proses mengoperasionalkan sanksi pidana. Pada tahap ini dirumuskan garis kebijaksanaan sistem pidana dan pemidanaan yang sekaligus sebagai landasan legislatif bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh badan pengadilan dan tahap pelaksanaan pidana dan oleh aparat pelaksana pidana.[104]

Pentingnya landasan legislatif bagi suatu kebijakan pemidanaan G.P Hoefnagels mengemukakan sebagai berikut:[105]

> Saya setuju pandangan tentang efektivitas merupakan prasyarat untuk keabsahan dan merupakan unsur patut diperhitungkan dalam hal pemidanaan, tetapi efektivitas itu sendiri bukan jaminan untuk adanya keadilan pidana dibatasi tidak hanya oleh efektivitas dan kegunaan tetapi terutama dibatasi oleh legalitas.

Pendapat lain dikemukakan oleh **H.L. Packer,** bahwa kebijakan formulasi dalam bidang hukum penintensier sangat penting bagi suatu kebijakan pemidanaan (*sentencing policy*), yang merupakan salah satu masalah kontroversial saat ini dalam hukum pidana.[106]

H.L. Packer mengemukakan tiga masalah yang termasuk *"a number curren controversial issues in the criminal law"*, *yaitu;* a).

---

[104] Barda Nawawi Arief, ***Kebijakan Legislatif***, op.cit. hal. 3

[105] *ibid*, hal.3

[106] H.L. Packer, ***The Limits of Criminal Sanction***, Stanford University Press, California, 1968, hal. 13

The issue of strict liability; b) *sentencing policy;* c) *the insanity defence.*

Berdasarkan pandangan di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan legislatif atau formulasi menempati posisi terpenting dari keseluruhan upaya mengoperasionalisasikan sanksi pidana. Di samping menjadi landasan bagi tahap-tahap berikutnya juga menjadi landasan legalitas bagi kebijakan pemidanaan. Akan tetapi yang penting dari kebijakan formulasi ini yaitu sejauh mana posisi yang strategis dari kebijakan tersebut dapat mempengaruhi proses dan mekanisme penegakan hukum dalam upaya penanggulangan kejahatan khususnya tindak pidana perjudian.

Perumusan kebijakan formulasi dalam rangka menanggulangi tindak pidana perjudian tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 Tentang Penertiban Perjudian mengatur tentang sanksi pidana, yang berbunyi:

> *"Merubah ancaman hukuman dalam Pasal 303 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, dari hukuman penjara selama-lamanya dua tahun delapan bulan atau denda sebanyak-banyaknya sembilan puluh ribu rupiah menjadi hukuman penjara selama-lamanya sepuluh tahun atau denda sebanyak-banyaknya dua puluh lima juta rupiah".*

Dari bunyi pasal tersebut di atas, masalah tindak pidana perjudian mendapatkan perhatian yang cukup serius dari pemerintah. Dalam artian politik hukum masalah tindak perjudian menjadi prioritas untuk diberantas dengan menggunakan hukum pidana sebagai sarana atau media untuk prevensinya.

Salah satu ketentuan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 Tentang Penertiban Perjudian tersebut merupakan bentuk perumusan dan penetapan sanksi pidana oleh pembentuk undang-undang. Sebagai kebijakan formulasi untuk kepentingan praktis bagi aparat penegak hukum dalam menangani permasalahan yang berkaitan dengan tindak pidana perjudian. Maksud lain dari pembentuk undang-undang dalam merumuskan ketentuan dasar mengenai penetapan

masalah perjudian sebagai kejahatan dengan di dasari pemikiran perjudian adalah bertentangan dengan agama, kesusilaan, dan moral pancasila, serta membahayakan bagi penghidupan dan kehidupan masyarakat, bangsa, dan negara.

Dalam rangka mengkaji kebijakan formulasi sebagai upaya penanggulangan tindak pidana perjudian sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 Penertiban Perjudian sebagai peraturan atau ketentuan yang menyempurnakan KUHP. Maka terlebih dahulu akan dibahas tentang kebijakan kriminalisasi.

1. Kebijakan Kriminalisasi Berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1974

Seperti yang telah dikemukakan di atas lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian merupakan ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang menetapkan dan merubah beberapa ketentuan yang ada dalam KUHP. Adapun perumusan dan penetapan ketentuan sanksi pidana oleh pembentuk undang-undang diatur dalam Pasal 303 dan 303 bis, yang kedua pasal tersebut adalah kejahatan.

Kejahatan yang dimaksudkan di atas dirumuskan dalam Pasal 303 KUHP yang selengkapnya adalah sebagai berikut:

(1) Diancam dengan pidana penjara paling lama sepuluh tahun atau pidana denda paling banyak dua puluh lima juta rupiah, barang siapa tanpa mendapat izin:

a. dengan sengaja menawarkan atau memeberikan kesempatan untuk permainan judi dan menjadikannya sebagai pencaharian, atau dengan sengaja turut serta dalam suatu kegiatan usaha itu;

b. dengan sengaja menawarkan atau memberi kesempatan kepada khalayak umum untuk bermain judi atau dengan sengaja turut serta dalam kegiatan usaha itu, dengan tidak peduli apakah untuk menggunakan

kesempatan adanya sesuatu syarat atau dipenuhinya sesuatu tata cara;

c. *menjadikan turut serta pada permainan judi sebagai pencaharian.*

(2) kalau yang bersalah melakukan kejahatan tersebut dalam menjalankan pencahariannya, maka dapat dicabut haknya untuk menjalankan pencaharian itu.

(3) Yang disebut dengan permainan judi adalah tiap-tiap permainan, di mana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung pada keberuntungan belaka, juga karena pemainnya lebih terlatih atau lebih mahir. Di situ termasuk segala pertaruhan tentang keputusan perlombaan atau permainan lain-lainnya yang tidak diadakan antara mereka yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertaruhan lainnya.

Perbuatan yang dianggap sebagai bentuk tindak pidana kesusilaan dalam hal perjudian adalah menggunakan kesempatan main judi yang diadakan dengan melanggar Pasal 303 bis. Adapun kejahatan mengenai perjudian yang dimaksudkan tersebut dirumuskan dalam Pasal 303 bis yang rumusannya sebagai berikut:

(1) Diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak sepuluh juta rupiah;

a. *barang siapa menggunakan kesempatan main judi, yang diadakan dengan melanggar ketentuan Pasal 303;*

b. *barang siapa ikut serta main judi di jalan umum atau dipinggir jalan umum atau di tempat yang dapat dikunjungi umum, kecuali jika ada izin dari penguasa yang berwenang yang telah memberi izin untuk mengadakan perjudian itu.*

(2) jika ketika melakukan pelanggaran belum lewat dua tahun sejak ada pemidanaan yang menjadi tetap karena salah satu dari pelanggaran ini, dapat dikenakan pidana penjara paling lama enam tahun atau pidana denda paling banyak lima belas juta rupiah.

Untuk melakukan kriminalisasi suatu perbuatan biasanya dilakukan melalui suatu proses yang diawali dengan penetapan suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang atau dipersamakan dengan orang, yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai perbuatan yang dilarang dan diancam dengan sanksi. Proses ini berakhir dengan terbentuknya undang-undang di mana perbuatan diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.[107]

Menurut **Soedarto** ada 2 pertanyaan yang perlu diperhatikan untuk melakukan kriminalisasi, yaitu:[108]

1. Apakah yang menjadi ukuran dari pembentuk Undang-undang untuk menetapkan suatu perbuatan menjadi perbutaan yang dapat dipidana.
2. Apakah kriteriumnya bagi pembentuk undang-undang untuk menetapkan ancaman pidana terhadap tindak pidana yang satu lebih tinggi dari pada ancaman pidana terhadap tindak pidana yang lain.

Dari pendapat di atas tidaklah mudah menentukan secara tepat ukuran dan kriteria dalam melakukan kriminalisasi. Dikemukakannya persoalan tersebut dapat dijadikan suatu dasar pertimbangan yang rasional dalam melakukan suatu kebijakan kriminalisasi. Oleh pembentuk Undang-undang dalam praktek perundang-undangan selama ini memang tidak pernah dipersoalkan mengapa suatu kejahatan perlu ditanggulangi dengan sanksi pidana, sehingga

---

[107] Soedarto, ***Hukum Dan Hukum***..., *op.cit.* hal. 32.

[108] *Ibid.*, hal. 34

penggunaan sanksi hukum sebagai salah satu sarana politik kriminalisasi selama ini dianggap sebagai suatu hal yang wajar.

Membicarakan kebijakan kriminalisasi yang terdapat pada Undang-Undang No. 7 Tahun 1974 Tentang Penertiban Perjudian lebih lanjut akan diuraikan mengenai, ruang lingkup perbuatan yang merupakan tindak pidana perjudian.

1.1. Ruang Lingkup Perbuatan Yang Merupakan Tindak Pidana Perjudian

Menurut **Adam Chazawi** dalam rumusan kejahatan Pasal 303 KUHP tersebut di atas, ada lima macam kejahatan mengenai hal perjudian (*hazardspel*), dimuat dalam ayat (1):[109]

1. butir 1 ada dua macam kejahatan;
2. butir 2 ada dua macam kejahatan; dan
3. butir 3 ada satu macam kejahatan.

Sedangkan ayat (2) memuat tentang dasar pemberatan pidana, dan ayat (3) menerangkan tentang pengertian permainan judi yang dimaksudkan oleh ayat (1).

Lima macam kejahatan mengenai perjudian tersebut diatas mengandung unsur tanpa izin. Tanpa unsur tanpa izin inilah melekat sifat melawan hukum dari semua perbuatan dalam lima macam kejahatan mengenai perjudian itu. Artinya tiadanya unsur tanpa izin, atau jika ada izin dari pejabat atau instansi yang berhak memberi izin, semua perbuatan dalam rumusan terebut tidak lagi atau hapus sifat melawan hukumnya oleh karena itu tidak dipidana. Dimasukkannya unsur tanpa izin ini oleh pembentuk undang-undang dikarenakan perjudian terkandung suatu maksud agar pemerintah atau pejabat pemerintah tertentu tetap dapat melakukan pengawasan dan pengaturan tentang permainan judi.

---

[109] Adam Chazawi, ***Tindak Pidana Mengenai Kesopanan***, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hal. 158-159.

a. Kejahatan Pertama

Kejahatan bentuk pertama dimuat dalam butir 1 yaitu kejahatan yang melarang orang yang tanpa izin yang dengan sengaja menawarkan atau memberikan kesempatan untuk permainan judi dan menjadikannya sebagai mata pencaharian. Dengan demikian jenis kejahatan ini, terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut.

Unsur-unsur objektif:

a. perbuatannya menawarkan atau memberikan kesempatan.
b. objeknya: utuk bermain judi tanpa izin;
c. dijadikannya sebagai mata pencaharian
d. Unsur subjektif:
e. dengan sengaja.

Bentuk kejahatan yang pertama ini, si pembuat tidak melakukan bermain judi. Disini tidak ada larangan main judi, tetapi perbuatan yang dilarang adalah (atau) menawarkan kesempatan bermain judi, dan (2) memberikan kesempatan bermain judi. Sementara itu, orang yang bermain judi dapat dipidana berdasarkan kejahatan yang dirumuskan pada Pasal 303 bis yang akan dibicarkan pada uraian kemudian.

Arti "menawarkan kesempatan" bermain judi ialah si pembuat melakukan perbuatan dengan cara apapun untuk mengundang atau mengajak orang-orang untuk bermain judi dengan menyediakan tempat dan waktu tertentu. Perbuatan ini mengandung pengertian belum ada orang yang bermain judi, hanya sekedar perbuatan permulaan pelaksanaan dari perbuatan memberikan kesempatan untuk bermain judi (perbuatan kedua).

Perbuatan "memberi kesempatan" bermain judi, ialah pembuat menyediakan peluang yang sebaik-baiknya dengan menyediakan tempat tertentu untuk bermain judi. Jadi disini telah ada orang yang bermain judi. Misalnya menyediakan atau menyewakan rumah atau kamar untuk orang-orang yang bermain judi.

Perbuatan menawarkan kesempatan bermain judi haruslah dijadikannya sebagai pencaharian. Artinya perbuatan itu dilakukan tidak seketika melainkan berlangsung lama dan dari perbuatan si pembuat demikian dia mendapatkan uang yang dijadikannya sebagai pendapatan untuk kehidupannya. Perbuatan itu baru bersifat melawan hukum apabila tidak mendapatkan izin terlebih dahulu dari instansi atau pejabat pemerintah yang berwenang.

Dalam kejahatan bentuk pertama terdapat unsur kesengajaan. Artinya si pembuat memang menghendaki untuk melakukan perbuatan menawarkan kesempatan dan memberikan kesempatan untuk bermain judi. Si pembuat sadar bahwa yang ditawarkan atau yang diberi kesempatan itu adalah orang-orang yang akan bermain judi, dan disadarinya bahwa perbuatannya dijadikan sebagai pencaharian, artinya dia sadar bahwa dari perbuatannya itu dia mendapatkan uang untuk biaya hidupnya.

Sementara itu, unsur kesengajaan ini tidak harus ditujukan terhadap unsur tanpa izin. Artinya dalam hal si pembuat melakukan dua perbuatan yang dilarang itu tidak menjadikan syarat tentang bagaimana sikap batinnya terhadap tanpa izin, tidak disyaratkan bahwa dia harus menawarkan kesempatan dan memberikan kesempatan bermain judi tidak mendapatkan izin dari instansi atau pejabat yang berwenang. Hal ini dikarenakan letak unsur tanpa izin ini berada sebelum unsur kesengajaan dalam rumusan kejahatan.

b. Kejahatan Kedua

Kejahatan kedua yang juga dimuat dalam butir 1, ialah melarang orang yang tanpa izin dengan sengaja turut serta dalam suatu kegiatan atau usaha permainan judi. Dengan demikian terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

Unsur-unsur objektif:

a. perbuatannya; turut serta;
b. Objek: dalam suatu kegaitan usaha permaianan judi tanpa izin;

unsur Subjektif:

c. dengan sengaja.

Pada kejahatan jenis kedua ini, perbuatan adalah turut serta (*deelnemen*). Artinya ikut terlibat bersama orang lain dalam usaha permainan judi yang disebutkan pada bentuk pertama yang diterangkan di atas. Apabila dihubungkan dengan bentuk-bentuk penyertaan yang ditentukan menurut Pasal 55 dan 56 KUHP pengertian turut serta menurut pasal ini lebih luas daripada sekedar turut serta pada bentuk pembuat peserta (*medepleger*). Pengertian dari perbuatan turut serta atau menyertai (*deelnement*) di sini selain orang yang melakukan perbuatan seperti yang dilakukan pembuat peserta (*medepleger*) menurut Pasal 55, juga termasuk pembuat pembantu (*medeplictige*) dalam Pasal 56, dan tidak mungkin sebagai pembuat penyuruh (*doen pleger*) atau pembuat penganjur (*uit lokker*), karena kedua bentuk yang disebutkan terakhir ini tidak terlibat secara fisik dalam orang lain melakukan perbuatan yang dilarang.

Keterlibatan secara fisik orang yang turut serta dalam kegiatan usaha permainan judi tanpa izin, yang dimaksudkan pada bentuk pertama, terdiri dari perbuatan menawarkan kesempatan dan memberikan kesempatan kepada orang untuk bermain judi sehingga orang tersebut mendapatkan uang atau penghasilan. Jadi yang dimaksud dengan kegiatan usaha permainan judi adalah setiap kegiatan yang menyediakan waktu dan tempat pada orang-orang untuk bermain judi, yang terdiri dari kegiatan itu dia mendapatkan uang atau penghasilan.

Seperti juga pada bentuk pertama, pada kejahatan jenis kedua ini terdapat unsur kesengajaan. Kesengajaan disini harus ditujukan pada unsur perbuatan turut serta dan disadarinya bahwa keturutsertaanya itu adalah dalam kegiatan permainan judi.

c. Kejahatan Ketiga

Kejahatan bentuk ketiga ialah 'melarang orang yang tanpa izin dengan sengaja menawarkan atau memberi kesempatan kepada

khalayak umum untuk bermain judi". Dengan demikian terdiri dari unsur-unsur:

Unsur-unsur objektif;

a. perbuatan; menawarkan dan memberi kesempatan

b. objek: kepada khalayak umum;

c. untuk bermain judi tanpa izin;

Unsur subjektif;

d. dengan sengaja

Kejahatan perjudian yang ketiga ini, mirip sekali dengan kejahatan perjudian bentuk pertama. Persamaanya pada unsur tingkah laku, yakni pada perbuatan menawarkan kesempatan dan perbuatan memberikan kesempatan. Sedangkan perbedaannya, ialah sebagai berikut:

1. Pada bentuk pertama, perbuatan menawarkan kesempatan dan perbuatan memberikan kesempatan tidak disebutkan kepada siapa, oleh karena itu bisa termasuk seseorang atau beberapa orang tertentu. Tetapi pada bentuk yang ketiga tidak berlaku, jika kedua perbuatan itu hanya ditujukan pada satu orang tertentu.
2. Pada bentuk pertama secara tegas disebutkan bahwa kedua perbuatan itu dijadikan sebagai mata pencaharian. Sedangkan pada bentuk ketiga, tidak disebutkan unsur dijadikan sebagai mata pencaharian.

Khalayak umum artinya kepada siapapun, tidak ditujukan pada orang-perorangan atau orang tertentu. Siapa pun juga dapat menggunakan kesempatan untuk bermain judi. Pada bentuk ketiga terdapat pula unsur kesengajaan, yang harus ditujukan pada: (atau) melakukan perbuatan menawarkan kesempatan dan perbuatan memberi kesempatan; (b) khalayak umum, dan (c) bermain judi. Artinya, si pembuat menghendaki untuk mewujudkan kedua perbuatan itu di depan khalayak umum adalah untuk bermain judi.

Akan tetapi kesengajaan pembuat tidak perlu ditujukan pada unsur tanpa izin, karena unsur tanpa izin dalam rumusan letaknya

sebelum unsur kesengajaan. Artinya si pembuat tidak perlu menyadari bahwa di dalam melakukan perbuatan menawarkan kesempatan dan memberikan kesempatan itu ia tidak mendapatkan izin dari instansi yang berwenang.

d. Bentuk Keempat

Kejahatan perjudian bentuk keempat dalam ayat (1) Pasal 303 adalah larangan dengan sengaja turut serta dalam menjalankan kegiatan usaha perjudian tanpa izin. Unsur-unsurnya adalah:

Unsur-unsur Objektif:

a. Perbuatannya: turut serta;

b. Objek: dalam kegiatan usaha permainan judi tanpa izin;

Unsur subjektif:

c. dengan sengaja.

Kejahatan bentuk keempat ini, hampir sama dengan kejahatan bentuk kedua. Perbedaanya hanyalah pada kegiatan usaha perjudian yang dijadikan sebagai mata pencaharian itu. Akan tetapi pada bentuk keempat ini, perbuatan turut sertanya ditujukan pada kegiatan usaha perjudian yang bukan sebagai mata pencaharian. Demikian juga kesengajaan pembuat dalam melakukan turut sertanya ditujukan pada kegitan dalam melakukan perbuatan menawarkan kesempatan dan perbuatan memberikan kesempatan bermain judi kepada khalayak umum.

e. Bentuk Kelima

Bentuk kelima kejahatan mengenai perjudian ialah "melarang orang yang melakukan perbuatan turut serta dalam permainan judi tanpa izin yang dijadikannya sebagai mata pencaharian." Dengan demikian, dalam kejahatan bentuk kelima ini terdapat unsur-unsur sebagai berikut.

a. perbuatannya: turut serta

b. objek; dalam permainan judi tanpa izin;

c. sebagai mata pencaharian

Perbuatan materiil turut serta (*deelnemen*) terdapat pada kejahatan bentuk kedua, keempat dan kelima. Pengertian perbuatan turut serta telah diterangkan secara cukup pada saat pembicaraan bentuk kedua, sehingga tidak perlu diterangkan lagi.

Pada bentuk kelima ini, unsur dalam "menjalankan kegiatan usaha" tidak dimuat lagi. Artinya si pembuat di sini tidak ikut serta dalam menjalankan usaha permainan judi. Menjalankan usaha adalah berupa perbuatan menawarkan kesempatan dan memberikan kesempatan bermain judi. Pada bentuk kelima ini, si pembuat ikut terlibat bersama orang lain yang bermain, dan bukan terlibat bersama pembuat yang melakukan usaha perjudian yang orang ini tidak ikut bermain judi.

Si pembuat dalam bermain judi tanpa izin haruslah dijadikannya sebagai mata pencaharian, artinya dari permainan judi ini dia mendapatkan penghasilan yang untuk keperluan hidupnya. Jadi tidak dipidana apabila ia bermain judi hanya sebagai hiburan belaka.

Pada ayat (2) Pasal 303 dikatakan diancam pidana pencabutan hak menjalankan pencarian bagi barang siapa yang melakukan lima macam kejahatan mengenai perjudian tersebut di atas dalam menjalankan pencahariannya. Pada ayat (3) diterangkan tentang arti perjudian, yakni tiap-tiap permainan di mana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung pada peruntungan belaka, dan juga karena permainannya terlatih atau lebih mahir. Dari rumusan di atas sebenarnya ada bentuk perjudian, yakni sebagai berikut:

1. Suatu permainan yang kemungkinan mendapat untung bergantung pada peruntungan atau nasib belaka. Pada macam perjudian ini, menang atau kalah dalam arti mendapat untung atau rugi hanyalah bergantung pada keberuntungan saja, atau secara kebetulan saja. Misalnya dalam permainan judi dengan menggunakan dadu.
2. Permainan yang kemungkinan mendapat untung atau kemenangan sedikit atau banyak bergantung pada kemahiran

atau keterlatihan si pembuat. Misalnya permainan melempar bola, permainan dengan memanah, bermain bridge, atau domino.

Dua pengertian perjudian di atas, diperluas juga pada dua macam pertaruhan, yaitu:

1. Segala bentuk pertaruhan tentang keputusan perlombaan lainnya yang tidak diadakan antara mereka yang berlomba atau bermain. Misalnya dua orang bertaruh tentang suatu pertandingan sepak bola antara dua kesebelasan, di mana yang satu bertaruh dengan menebak satu kesebelasan sebagai pemenangnya dan yang satu pada kesebelasan lainnya.
2. Segala bentuk pertaruhan lainnya yang tidak ditentukan dengan kalimat yang tidak menentukan bentuk pertaruhan secara limitatif, maka segala bentuk pertaruhan dengan cara bagaimana pun dan dalam segala hal manapun adalah termasuk perjudian. Seperti beberapa permainan kuis untuk mendapatkan hadiah yang ditayangkan pada televisi termasuk juga pengertian perjudian menurut Pasal ini. Tetapi permainan kuis tidak termasuk permainan judi yang dilarang, apabila terlebih dahulu mendapatkan izin dari instansi atau pejabat yang berwenang.

Kemudian jenis kejahatan perjudian dengan menggunakan kesempatan main judi yang diadakan dengan melanggar Pasal 303bis. Ketentuan dalam pasal ini semula adalah pelanggaran dan dirumuskan dalam Pasal 542 KUHP dan dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian dirubah sebutannya menjadi pasal 303 bis. ini berarti perjudian dalam bentuk pelanggaran dalam pasal 542 tersebut dinyatakan sebagai tindak pidana kejahatan.[110] Dengan adanya perubahan tersebut, ancaman pidana yang semula berupa kurungan maksimum satu bulan atau denda maksimum Rp. 4.500,00

---

[110] Barda Nawawi Arief, ***Hukum Pidana I (Pelengkap Bahan Kuliah)***, Cet. I, Penerbit Yayasan Sudarto. Semarang, 1990.

dinaikkan menjadi pidana penjara maksimum empat tahun atau denda maksimum Rp. 10. 000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

Mengenai kejahatan perjudian dimuat dalam ayat (1), sedangkan pada ayat (2) pengulangannya yang merupakan dasar pemberatan pidana. kejahatan dalam ayat (1) ada dua bentuk sebagaimana dirumuskan pada butir 1 dan 2, yaitu:

1. melarang orang yang bermain judi dengan menggunakan kesempatan yang diadakan dengan melanggar pasal 303;
2. melarang orang ikut serta bermain judi di jalan umum, dipinggir jalan umum, atau ditempat lainnya yang dapat dikunjungi umum kecuali ada izin dari penguasa dalam hal untuk mengadakan perjudian itu.

(1) Bentuk Pertama

Pada bentuk pertama terdapat unsur-unsur sebagai berikut.

a. perbuatannya: bermain judi;
b. dengan menggunakan kesempatan yang diadakan dengan melanggar pasal 303.

Pasal 303 yang telah dibicarakan di muka, di antara lima bentuk kejahatan mengenai perjudian, ada dua bentuk kejahatan yang perbuatan materielnya berupa menawarkan kesempatan dan memberikan kesempatan, yakni:

1. perbuatan menawarkan kesempatan dan memberikan kesempatan untuk bermain judi untuk mata pencaharian.
2. perbuatan untuk menawarkan kesempatan dan memberikan kesempatan kepada khalayak umum untuk bermain judi.

Menurut penulis, dua kejahatan di atas jika dilakukan, maka akan terbuka kesempatan untuk bermain judi bagi siapa saja. Oleh sebab itu, barang siapa yang menggunakan kesempatan itu untuk bermain judi, dia telah melakukan kejahatan Pasal 303 bis yang pertama

ini. Kejahatan pasal 303 bis tidak berdiri sendiri, melainkan bergantung pada terwujudnya kejahatan Pasal 303. tanpa terjadinya kejahatan Pasal 303, kejahatan Pasal 303 bis tidak mungkin terjadi.

Kejahatan memberi kesempatan seperti Pasal 303 di atas, bisa dilakukan oleh satu orang, karena si pembuat bukanlah orang yang bermain judi. Akan tetapi, pada kejahatan menurut Pasal 303 bis, tidaklah dapat dilakukan oleh satu orang, karena perbuatan bermain judi tidak mungkin terwujud tanpa hadirnya minimal dua orang. Kejahatan ini termasuk penyertaan mutlak. Penyertaan mutlak adalah suatu tindak pidana yang karena sifatnya untuk terjadinya mutlak diperlukan dua orang. Dalam kejahatan permainan judi ini, kedua-duanya dipertanggungjawabkan dan dipidana yang sama.

(2) Bentuk Kedua.

Pada bentuk kedua terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

a. perbuatannya ikut serta bermain judi;
b. tempatnya: dijalan umum, di pinggir jalan umum dan tempat yang dapat dikunjungi umum.
c. perjudian itu tanpa izin dari penguasa yang berwenang.

Apabila pada kejahatan bentuk kedua dan bentuk keempat pasal 303, perbuatan ikut serta atau turut serta dalam menjalankan usaha menawarkan kesempatan atau memberikan kesempatan perjudian, yang artinya tidak ikut bermain judi, pada kejahatan bentuk kedua Pasal 303 bis yang melakukan turut serta bermain judi adalah si pembuat sendiri. Ikut serta bermain judi di sini adalah ikut serta yang lain dari Pasal 303. Pengertian perbuatan turut serta di sini adalah pengertian perbuatan turut serta (*medeplegen*) dalam arti sempit dari Pasal 55 ayat (1) butir 1 KUHP, di mana dua orang melakukan tindak pidana bersama-sama yang perbuatan mereka sama-sama memenuhi semua rumusan tindak pidana. Ukurannya ialah tanpa ada dua orang

yang perbuatannya sama-sama memenuhi semua unsur tindak pidana tidaklah mungkin tindak pidana terwujud secara sempurna.

Apabila dua orang bermain judi di tempat yang disebutkan dalam bentuk kedua ini, yakni di jalan umum, di pinggir jalan umum atau ditempat yang dapat dikunjungi umum, kualitas dua orang itu sama pengertiannya dengan orang yang turut serta (*medepleger*) menurut Pasal 55 ayat (1) butir 1 dalam pengertian luas, di mana jika yang satu berkwalitas sebagai pembuat peserta (*medepleger*), yang lain adalah pembuat pelaksana (*pleger*). Syarat orang yang turut serta (pembuat peserta) dalam pengertian luas harus memenuhi dua syarat esensial, yakni (1) kehendak pembuat peserta adalah sama dengan kehendak pembuat pelaksananya dalam hal untuk mewujudkan tindak pidana, atau tindak pidana,dan (2) wujud perbuatan yang diperbuat oleh pembuat peserta ini sedikit atau banyak memberi andil atau sumbangan terhadap terwujudnya tindak pidana.

Jadi sekali lagi, dijelaskan bahwa pengertian turut serta menurut Pasal 303 bis ini bukanlah pengertian turut serta dalam arti luas dari Pasal 55 ayat (1) butir 1 seperti diterangkan di atas, melainkan dalam pengertian sempit.

Mengenai pengertian jalan umum telah diterangkan dalam pembicaraan mengenai Pasal 536. sehingga dirasa tidak perlu diulang di sini. Di jalan umum, artinya ditengah jalan umum sedangkan di pinggir jalan umum adalah tepi jalan, misalnya di trotoar atau beberapa meter dari tepi jalan ataupun di tempat lain yang dapat dikunjungi oleh umum. Dapat dikunjungi umum artinya untuk sampai dan datang ke suatu tempat permainan judi dapat dilakukan oleh setiap orang tanpa ada kesukaran atau hambatan. Adalah bukan tempat dapat dikunjungi umum, misalnya dalam sebuah gua yang tidak setiap orang mengenalnya dan masuk dengan mudah.

Kejahatan bentuk pertama tidaklah disebutkan adanya unsur tanpa mendapat izin, karena menurut Pasal 303 perbuatan menawarkan kesempatan atau memberikan kesempatan bermain judi itu sendiri memang harus tanpa izin, sudah barang tentu orang yang

menggunakan kesempatan yang diadakan menurut Pasal 303, juga dengan sendirinya sudah tanpa mendapat izin. Lain halnya dengan kejahatan bentuk kedua menurut Pasal 303 bis ini, harus disebutkan tanpa izin, walaupun rumusannya dengan kalimat yang lain yakni kecuali kalau ada izin. Sebab jika tidak ditambahkan unsur demikian, setiap bentuk permainan judi akan dijatuhi pidana, dan ini tidak sesuai dengan konsep perjudian menurut hukum (KUHP), sebab permainan judi hanya menjadi larangan apabila tanpa izin. Sifat melawan hukum permainan judi hanya menjadi larangan apabila tanpa izin. Memang konsep mengenai perjudian menurut KUHP berbeda dengan konsep menurut nilai-nilai yang hidup di masyarakat kita yang dipengaruhi norma-norma agama, di mana dalam hal perjudian itu dilarang dalam segala bentuknya, yang tidak digantungkan ada atau tidak adanya izin dari penguasa yang berwenang. Bahkan menurut agama, pejabat yang memberi izin perjudian itupun berdosa. Konsep perjudian menurut KUHP ini adalah konsep orang-orang Belanda, dan bukan konsep asli yang berdasarkan nilai-nilai yang hidup menurut masyarakat Indonesia. Kedepan dalam pembentukan dan semangat pembaharuan hukum nasional diperlukan suatu reorientasi nilai-nilai filosofis bangsa Indonesia.

1.2. Dasar Pertimbangan Suatu Perbuatan Dijadikan Tindak Pidana Perjudian Menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974

Dasar pertimbangan terhadap suatu perbuatan yang dijadikan sebagai tindak pidana menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 Tentang Penertiban Perjudian, khususnya tidak terlepas dari alasan pembentukan dan perancangan undang-undang tersebut. Dalam pertimbangan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 Tentang Penertiban Perjudian tersebut:

a. bahwa perjudian pada hakekatnya bertentangan dengan Agama, Kesusilaan dan Moral Pancasila, serta

membahayakan bagi penghidupan dan kehidupan masyarakat, Bangsa dan Negara;

b bahwa oleh karena itu perlu diadakan usaha-usaha untuk menertibkan perjudian, membatasinya sampai lingkungan sekecil-kecilnya, untuk akhirnya menuju kepenghapusannya sama sekali dari seluruh wilayah Indonesia;

c. bahwa ketentuan-ketentuan dalam Ordonansi tanggal 7 Maret 1912 (*Staatsblad* Tahun 1912 Nomor 23O) sebagaimana telah beberapa kali dirubah dan ditambah, terakhir dengan *Ordonansi* tanggal 31 Oktober 1935 (*Staatsblad* Tahun 1935 Nomor 526), telah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan;

d. bahwa ancaman hukuman didalam pasal-pasal Kitab Undang-undang Hukum Pidana mengenai perjudian dianggap tidak sesuai lagi sehingga perlu diadakan perubahan dengan memperberatnya;

e. bahwa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan diatas perlu disusun Undang-undang tentang Penertiban Perjudian.

Dasar pertimbangan di atas menunjukan bahwa secara garis besar perlunya pembentuk dibentuk Undang-Undang No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian adalah untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Dari pertimbangan tersebut dijumpai perumusan yang eksplisit mengenai alasan atau pembenar dilakukan kriminalisasi oleh pembentuk undang-undang. Alasan tersebut dalam rangka prevensi umum untuk mencegah dilakukannya kegiatan kepentingan nasional. Hal ini sejalan dengan pendapat **John Andenaes** sewaktu membicarakan pencegahan umum (*general prevention*) dari pidana yang sering digunakan sebagai pertimbangan utama oleh badan pembuat undang-undang.[111]

---

[111] Barda Nawawi Arief, ***Kebijakan Legislatif***, hal. 81

Berdasarkan pendapat **John Andenaes** tersebut **Barda Nawawi Arief** berpendapat bahwa apabila dasar pertimbangan dibentuknya suatu undang-undang kurang didukung oleh data empiris, cukup dikemukakan bahwa dasar pertimbangan tersebut didasarkan pada penilaian yang baik (*the basis of our best judgment*). Di samping itu pada simposium hukum pidana nasional 1980 di Semarang juga telah dikemukakan bahwa salah satu kriteria, kriminalisasi adalah bahwa perbuatan itu merupakan perbuatan yang tidak disukai oleh masyarakat karena merugikan atau dapat merugikan dan mendatangkan korban atau dapat mendatangkan korban.[112]

Berkaitan dengan penentuan perbuatan dan jumlah ancaman pidana yang dapat diterapkan terhadap pelaku tindak pidana, di dalam hukum pidana dikenal dengan asas legalitas dan asas culpabilitas sebagai asas fundamental yang harus ada dalam setiap pembentukan perundang-undangan. Kedua asas tersebut merupakan pedoman yang digunakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Kedua asas tersebut merupakan pedoman yang digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam menentukan pemidanaan terhadap suatu perbuatan.

Untuk menentukan perbuatan tersebut sebagai tindak pidana, ada hal-hal yang perlu diperhatikan sebelum memberikan ancaman pidana. Menurut **Soedarto,** hal-hal yang harus diperhatikan oleh pembentuk Undang-undang sebelum merumuskan atau menetapkan ancaman pidana meliputi empat hal yaitu:[113]

1. tujuan hukum pidana
2. penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki
3. perbandingan antara sarana dan hasil;dan
4. kemampuan badan penegak hukum

---

[112] Rusli efendi. ***Masalah Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pidana***.Simposium Pembahruan Hukum Pidana Nasional.Bina Cipta Bandung 1986. hal. 65

[113] Soedarto, ***Hukum dan Hukum*** ..., *op.cit.* hal. 86

Berdasarkan pendapat di atas dalam membentuk perundang-undangan, hendaklah pembentuk undang-undang memperhatikan hal tersebut, begitupula di dalam merumuskan dan menetapkan sanksi pidana pada Undang-undang No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian.

1.3. Kualifikasi Tindak Pidana

Berbicara kualifikasi suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai tindak pidana perjudian, akan terkait dengan sistem selama ini yang berlaku. Sistem KUHP masih membedakan kualifikasi tindak pidana berupa kejahatan dan pelanggaran.

Menurut penjelasan *Memorie van Toelichting* (MvT) pembagian tindak pidana menjadi kejahatan dan pelanggaran sebenarnya didasarkan pada perbedaaan yang prinsipil. Dikatakan ada kejahatan adalah *recht delicten*, yaitu perbuatan-perbuatan yang meskipun tidak dikaitkan dengan undang-undang sebagai perbuatan pidana telah dirasakan *onrecht*, sebagai perbuatan yang bertentangan dengan tata hukum. Pelanggaran adalah *wetsdelichten* yaitu suatu perbuatan yang sifat melawan hukumnya baru dapat diketahui setelah ada *wet* yang menentukan demikian.[114] Dengan adanya pengaruh dari pembagian *rechtdelicten* dan *wetsdelicten*, nampak bahwa pembagian tindak pidana kejahatan dan pelanggaran dalam sistem KUHP didasarkan pada pembedaan secara kualitatif.

Berdasarkan kebijakan formulasi dalam pembentukan Undang-undang No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian memberikan kualifikasi tindak pidana (kejahatan) semua delik yang dalam bidang kejahatan kesusilaan khususnya tindak pidana perjudian. Sebagaimana bunyi pasal 1 Undang-Undang No. 7 Tahun 1974 yang berbunyi

> *"Menyatakan semua tindak pidana perjudian sebagai kejahatan"*.

---

[114] Moeljatno, ***Asas-Asas Hukum***, *op.cit.* hal. 91

Dari bunyi ketentuan pasal tersebut diatas maka, kualifikasi delik yang semula terbagi antara 2 macam bentuk delik yaitu pelanggaran dan kejahatan menjadi tidak berlaku lagi. Konsekuensi dari adanya ketentuan pasal 1 UU No. 7 Tahun 1974 tersebut maka kualifikasi delik yang semula ditetapkan sebagai pelanggaran berubah kualifikasinya menjadi kejahatan. Dengan catatan bahwa ketentuan-ketentuan atau asas-asas umum hukum pidana yang terdapat di dalam Buku I KUHP akan berlaku bagi UU No. 7 Tahun 1974 karena undang-undang ini tidak menentukan lain. Walaupun memang dimungkinkan untuk menentukan lain sesuai dengan Pasal 103 yang berbunyi:

> *"Ketentuan-ketentuan dalam Bab I sampai dengan Bab VIII dari buku ini berlaku bagi perbuatan-perbuatan yang oleh aturan-aturan dalam perundang-undangan lain diancam dengan pidana, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang".*

2. Kebijakan Pengaturan Sanksi Tentang Tindak Pidana Perjudian

Pembahasan mengenai kebijakan sanksi pidana dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 Tentang Penertiban Perjudian akan meliputi, pengaturan jenis-jenis sanksi, pengaturan bobot penjatuhan pidana.

a. Pengaturan Jenis-Jenis Sanksi

Khusus sistem sanksi pidana tentang tindak pidana perjudian tetap mengacu pada aturan umum yang terdapat dalam Pasal 10 KUHP yang mengatur jenis-jenis pidana. Meliputi pidana pokok dan pidana tambahan. Pidana pokok terdiri atas:

1. pidana mati,
2. pidana penjara,
3. kurungan,
4. denda,

5. pidana tutupan.

Sedangkan pidana tambahan terdiri atas:

1. pencabutan hak-hak tertentu,
2. perampasan barang-barang tertentu,
3. pengumuman putusan hakim.

Oleh karena Undang-Undang No. 7 Tahun 1974 adalah peraturan perundang-undangan yang melakukan perubahan terhadap KUHP tetapi secara parsial. Adapun beberapa ketentuan yang dirubah tersebut adalah:

(1) Merubah ancaman-ancaman pidana yang terdapat:
   a. dalam pasal 303 (1) KUHP menjadi pidana penjara selama-lamanya 10 tahun atau denda sebanyak-banyaknya 25 juta rupiah;
   b. dalam pasal 542 (1) KUHP menjadi pidana penjara selama-lamanya 4 tahun atau denda sebanyak-banyaknya 10 juta rupiah;
   c. dalam pasal 542 (3) KUHP menjadi pidana penjara selama-lamanya 6 tahun atau denda sebanyak-banyaknya 15 juta rupiah;

(2) Merubah sebutan pasal 542 KUHP, menjadi pasal 303 bis.

Pasal 303 bis ini semula adalah Pasal 542 yang ancaman pidananya lebih rendah yaitu pidana kurungan paling lama satu bulan atau pidana denda paling banyak tiga ratus rupiah dan dengan di undangkannya Undang-Undang No. 7 tahun 1974 Pasal 542 diganti dengan Pasal 303 bis dengan ancaman pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak sepuluh juta rupiah. Ini berarti perjudian dalam bentuk pelanggaran dalam Pasal 542 tersebut dinyatakan sebagai tidak pidana kejahatan.

Jika dicermati beberapa pokok perubahan tersebut bukan pada penambahan atau pengurangan jenis sanksi melainkan hanya merubah berat atau ringannya sanksi pidana yang akan dikenakan kepada si

pembuat. Atau dengan kata lain undang-undang ini hanya peraturan yang menambahkan ketentuan tentang bobot sanksi dalam KUHP khususnya Pasal 303 (1), Pasal 542 (1) dan Pasal 542 (3). Dengan demikian sistem sanksinya tidak berbeda dengan sistem yang ada dalam KUHP.

Dalam ketentuan Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian tidak mengatur tersendiri mengenai jenis-jenis pidana tambahan. Maka, ketentuan pidana tambahan dalam pasal 10 KUHP tidak secara otomatis berlaku. Hal tersebut sejalan dengan pendapat Barda Nawawi Arief yang menyatakan walaupun pidana tambahan diatur dalam aturan umum, namun menurut sistem KUHP untuk jenis-jenis pidana tambahan hanya diancamkan untuk jenis-jenis pidana tertentu. Apabila dalam aturan khusus perumusan delik yang bersangkutan, tidak mencantumkan secara tegas maka pidana tambahan itu tidak dapat dijatuhkan. Khususnya untuk pidana tambahan berupa pengumuman putusan hakim, KUHP antara lain menyebutkan secara tegas dalam pasal 128 (3), 206 (2), 361, 377 (1), 395 (1) dan 405 (2).[115]

Berdasarkan ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa dengan tidak dicantumkan secara tegas jenis-jenis pidana tambahan dalam suatu rumusan delik, maka pidana tambahan tidak dapat dikenakan. Begitu juga dengan rumusan delik yang termasuk dalam ruang lingkup tindak pidana perjudian tidak secara tegas mencantumkan bentuk-bentuk pidana tambahan, sehingga pidana tambahan tidak dapat dikenakan terhadap pembuat delik perjudian. Pasal-pasal yang termasuk ruang lingkup tindak pidana perjudian hanya merumuskan bentuk pidana pokok secara alternatif yaitu pidana penjara atau pidana denda.

b. Pengaturan Tentang Berat Ringannya Pidana (*Straf Maat*)

---

[115] Muladi dan Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai Hukum Pidana***, Alumni, Bandung, Hal 142

Sistem hukum pidana materiel yang saat ini berlaku di Indonesia, terdiri dari keseluruhan sistem peraturan perundang-undangan yang ada di dalam KUHP (sebagai induk aturan umum) dan undang-undang khusus di luar KUHP. Keseluruhan peraturan perundang-undangan di bidang hukum pidana substantif itu, terdiri dari aturan umum (*general rules*) dan aturan khusus.

Aturan umum terdapat di dalam KUHP (Buku I), dan aturan khusus terdapat di dalam KUHP (buku II dan Buku III) maupun dalam undang-undang khusus diluar KUHP [116] Aturan khusus ini pada umumnya memuat perumusan tindak pidana tertentu, namun dapat pula memuat aturan khusus yang menyimpang dari aturan umum. Tidak terkecuali dengan lahirnya Undang-Undang No. 7 tahun 1974. Namun karena peraturan perundang-undangan tersebut tidak mengatur secara khusus berat atau ringannya pidana yang menyimpang dari KUHP maka ketentuan yang ada pada buku I KUHP otomatis akan berlaku. Seperti ketentuan minimum umum pidana penjara berdasarkan Pasal 12 ayat (2) KUHP adalah satu hari, pidana kurungan berdasarkan Pasal 18 ayat (1) KUHP Jo. Pasal 1 Undang-Undang No. 18 prp 1960 yang menentukan denda paling sedikit adalah 25 sen dikalikan 15 = Rp. 375,00

Dalam Undang–undang No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian ada kecenderungan memformulasikan pidana denda dalam jumlah yang cukup besar (puluhan juta rupiah) dengan sistem maksimum khusus. Namun penetapan pidana denda tersebut dikhawatirkan tidak akan efektif dan dapat menimbulkan masalah, karena tidak ada ketentuan yang mengatur secara khusus pelaksanaan dalam undang–undang tersebut mengenai pelaksanaan pidana denda atau pedoman pemidanaan. Baik itu tata cara pembayaran dengan tunai dan kapan batas akhir dari pembayaran. Konsekuensi apa saja yang bisa dijatuhkan apabila jumlah denda yang dibayarkan tidak sesuai dengan jumlah yang ditetapkan atau dikenakan. Undang–

---

[116] Barda Nawawi Arief, ***Kapita Selekta Hukum Pidana***, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hal. 262

undang tersebut tidak mengatur secara khusus pelaksanaan ancaman pidana denda. Maka secara otomatis berlaku ketentuan umum dalam KUHP (pasal 30) sebagai sistem induk, bahwa maksimun pidana kurungan pengganti adalah 6 (enam) bulan atau dapat menjadi maksimun 8 (delapan) bulan apabila ada pemberatan *recedivie/ konkursus*. Dengan demikian kemungkinan besar ancaman pidana denda yang sangat besar itu tidak akan efektif, karena kalau tidak dibayar paling–paling hanya terkena pidana kurungan pengganti 6 (enam) bulan atau 8 (delapan) bulan. Oleh karena itu kemungkinan besar dendanya tidak akan dibayar.

Hal tersebut terlihat dalam ketentuan dalam pasal 30 KUHP yang memungkinkan lamanya ancaman pidana kurungan pengganti denda hanya selama 6 bulan dan paling lama 8 bulan (pasal 52 KUHP) inipun apabila ada pemberatan. Ini jelas tidak sesuai dengan ancaman yang mencapai puluhan juta rupiah, apakah masih sepadan dengan hukuman yang hanya sekian bulan dan pada saat sekarang sangat tidak sesuai. Hal-hal inilah yang perlu diperhatikan dalam formulasi pidana denda kedepan.

Adapun ketentuan tentang bobot sanksi pidana yang akan dikenakan terhadap para pembuat tindak pidana perjudian terlihat dari rumusan ketentuan yang termuat dalam Pasal 303 dan Pasal 303 bis KUHP sesuai dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1974. Adapun bunyi dari pasal-pasal tersebut adalah:

Pasal 303

(1) Diancam ***dengan pidana penjara paling lama sepuluh tahun atau pidana denda paling banyak dua puluh lima juta rupiah****, barang siapa tanpa mendapat izin:*

a. dengan sengaja menawarkan atau memberikan kesempatan untuk permainan judi dan menjadikannya sebagai pencaharian, atau dengan sengaja turut serta dalam suatu kegiatan usaha itu;

b. dengan sengaja menawarkan atau memberi kesempatan kepada khalayak umum untuk bermain judi atau dengan sengaja turut serta dalam kegiatan usaha itu, dengan tidak peduli apakah untuk menggunakan kesempatan adanya sesuatu syarat atau dipenuhinya sesuatu tata cara;

c. menjadikan turut serta pada permainan judi sebagai pencaharian.

(2) kalau yang bersalah melakukan kejahatan tersebut dalam menjalankan pencaharianmya, maka dapat dicabut haknya untuk menjalankan pencaharian itu.

(3) Yang disebut dengan permainan judi adalah tiap-tiap permainan, di mana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung pada kebertuntungan belaka, juga karena pemainnya lebih terlatih atau lebih mahir. Di situ termasuk segala pertaruhan tentang keputusan perlombaan atau permainan lain-lainnya yang tidak diadakan antara mereka yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertaruhan lainnya.

Pasal 303 bis

(1) Diancam dengan ***pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak sepuluh juta rupiah****;*

a. barang siapa menggunakan kesempatan main judi, yang diadakan dengan melanggar ketentuan Pasal 303;

b. barang siapa ikut serta main judi di jalan umum atau dipinggir jalan umum atau di tempat yang dapat dikunjungi umum, kecuali jika ada izin dari penguasa yang berwenang yang telah memberi izin untuk mengadakan perjudian itu.

(2) jika ketika melakukan pelanggaran belum lewat dua tahun sejak ada pemidanaan yang menjadi tetap karena salah satu dari pelanggaran ini, dapat ***dikenakan pidana penjara paling lama enam tahun atau pidana denda paling banyak lima belas juta rupiah.***

Dari rumusan ketentuan pasal tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwasanya pembentuk undang-undang telah merumuskan ancaman pidana yang akan dikenakan terhadap tindak pidana perjudian adalah pidana penjara *atau* pidana denda. Pidana penjara paling tinggi berkisar 10 (sepuluh tahun) dan denda yang tertinggi yang akan dikenakan adalah dua puluh lima juta rupiah. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel. bobot pidana terhadap tindak pidana perjudian pada KUHP sesuai dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1974

No	pasal-pasal ketentuan pidana tindak pidana perjudian dalam KUHP	Jenis dan bobot pidana	
		Penjara	denda
1.	Pasal 303 ayat (1)	10 tahun	Rp. 25 juta
2.	Pasal 303 bis ayat (1)	4 tahun	Rp. 10 juta
3.	Pasal 303 bis ayat (2)	6 tahun	Rp. 15 juta

3. Kebijakan Pertanggungjawaban Pidana Dalam Tindak Pidana Perjudian

Kebijakan pertanggungjawaban pidana tentang tindak pidana perjudian akan diuraikan mengenai (1) perumusan jenis sanksi pidana dan (2) sistem pertanggungjawaban pidana

(1) Perumusan Jenis Sanksi Pidana

KUHP mengenal sistem tunggal dimana terhadap suatu kejahatan atau pelanggaran hanya dijatuhkan satu pidana pokok. Kumulasi juga dapat diterapkan namun umumnya antara pidana pokok dan pidana tambahan. Undang-undang membedakan 2 macam pidana yaitu pidana pokok dan pidana tambahan, terhadap satu kejahatan atau pelanggaran hanya boleh dijatuhkan satu pidana pokok yang berarti kumulasi lebih dari satu pidana pokok tidak diperkenankan dalam beberapa hal kumulasi antara pidana pokok dan tambahan.[117]

Perumusan jenis sanksi pidana terhadap tindak pidana perjudian sesuai dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian hanya menggunakan 2 jenis sanksi pidana yaitu pidana penjara *atau* pidana denda. Artinya denda yang diancamkan dalam perumusan delik adalah suatu jumlah denda tertentu. Artinya perumusan bentuk sanksi pidana terhadap tindak pidana perjudian adalah bersifat alternatif. Pembentuk undang-undang merumuskan tindak pidana secara alternatif ini adalah untuk lebih melonggarkan hakim dalam menentukan jenis pidana yang memang dirasa tepat dengan perbuatan atau suatu tindak pidana. Sistem perumusan pidana secara alternatif ini juga adalah untuk menghilangkan kesan kaku dan absolut pada pengenaan suatu pidana karena ide perumusan secara alternatif

---

[117] R. soesilo., ***KUHP Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal***, Politea, Bogor, tanpa Tahun hal. 30

didasarkan pada ide individualisasi pidana dan dan bersifat rehabilitatif.

Bertolak belakang dengan perumusan pidana secara alternatif tersebut di atas. Salah satu bentuk perumusan pidana yang juga dikenal adalah sistem perumusan sanksi pidana secara tunggal. Sistem perumusan tersebut adalah merupakan warisan dari aliran klasik yang lebih menonjolkan sanksi pidana yang lebih bersifat memaksa, absolut dan kaku karena hakim tidak bebas untuk menentukan bentuk pidana yang akan dikenakan. Hal ini sejalan dengan pendapat Barda Nawawi Arief sistem perumusan sanksi pidana secara tunggal mengidap beberapa kelemahan yang diuraikan sebagai berikut:[118]

a. kelemahan utama dari sistem perumusan tunggal adalah sifatnya yang sangat kaku, absolut dan bersifat imperatif. Sistem ini tidak memberi kesempatan atau kelonggaran kepada hakim untuk menentukan jenis pidana apa yang dianggap paling sesuai untuk terdakwa. Jadi kurang memberi kesempatan kepada hakim untuk melakukan individualisasi pemidanaan yang berorientasi pada orang, khususnya dalam menentukan jenis pidana.
b. sistem perumusan tunggal itu merupakan peninggalan atau pengaruh yang sangat mencolok dari aliran klasik yang ingin mengobjektifkan hukum pidana dan oleh karena itu sangat membatasi kebebasan hakim dalam memilih dan menetapkan jenis pidana. Dilihat dari sudut penetapan jenis pidana, perumusan tunggal jelas merupakan *defenite sentece* yang merupakan ciri dari aliran klasik.
c. melihat ide dasar yang melatar belakangi sistem perumusan tunggal di atas, jelas hal ini tidak sesuai dengan ide dasar yang melatarbelakangi ditetapkannya

[118] Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai Kebijakan***..., *op.cit.* hal. 156-157

pidana penjara dengan sistem pemasyarakatan di Indonesia. Dengan dianutnya sistem perumusan tunggal yang sangat kaku dan absolut akan dirasakan adanya kontradiksi ide, karena konsepsi pemasyarakatan bertolak dari ide rehabilitasi, resosialisasi dan individualisasi pidana.

d. hasil penelitian menunjukan ada hubungan erat antara banyaknya jumlah pidana penjara yang diajtuhkan oleh hakim dengan sistem perumusan tunggal yang kaku. Hal ini kurang menunjang kecenderungan saat ini di banyak negara (berdasarkan kongres-kongres internasional) untuk mengembangkan kebijakan yang selektif dan limitatif dalam penggunaan pidana penjara sebagai salah satu sarana politik kriminal.

Dengan mengacu pendapat tersebut di atas maka penulis sepakat apabila dalam perumusan sanksi pidana suatu peraturan perundang-undangan pidana sebaiknya dihindari sistem perumusan yang tunggal. Karena itu, harus dirumuskan suatu alternatif formulasi hukum pidana yang memberikan kepada hakim suatu kebebasan atau keleluasan untuk menetapkan sanksi pidana apa yang sesuai dengan perbuatan si pembuat. Hal ini betujuan untuk mewujudkan perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan sosial.

(2) Sistem Pertanggungjawaban Pidana

Masalah pertanggung jawaban pidana adalah merupakan segi lain dari subjek tindak pidana yang dapat dibedakan dari masalah si pembuat (yang melakukan tindak pidana). Artinya pengertian subyek tindak pidana dapat meliputi dua hal yaitu siapa yang melakukan tindak pidana (si pembuat) dan siapa yang dapat dipertanggungjawabkan. Pada umumnya yang dapat dipertanggungjawabkan. Pada umumnya yang dapat dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana adalah pembuat,

tetapi tidaklah selalu demikian. Masalah ini tergantung juga pada cara atau sistem perumusan pertanggungjawaban yang ditempuh oleh pembuat undang-undang.[119] Artinya penentuan masalah pertanggung-jawaban pidana adalah siapa yang dapat dipertanggungjawabkan. Masalah ini menyangkut masalah subjek tindak pidana yang yang pada umumnya sudah dirumuskan oleh pembuat undang-undang untuk tindak pidana yang bersangkutan.

Menentukan subyek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban pidana berarti harus didasari pada kebijakan formulasi -suatu tindak pidana dan siapakah yang bertanggungjawab dalam menentukan dan merekonstruksikan subyek yang bertanggungjawab dalam hal terjadinya tindak pidana perjudian. Maka harus ditelaah dasar hukum atau sistem hukum yang menjadi pijakan untuk menentukannya. Dalam hal tindak pidana perjudian maka rujukan yang dipakai adalah ketentuan atau sistem hukum yang ada di KUHP. Walaupun khusus masalah perjudian telah diatur dan ditambah dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1974. Namun karena hanya bersifat parsial dalam arti hanya menambah ketentuan tentang bobot sanksi pidana yang akan dikenakan terhadap tindak pidana perjudian. Persoalan yang menyangkut masalah pertanggungjawaban pidana tetap masih berpedoman pada KUHP. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yang sekarang masih berlaku berorientasi kepada subyek tindak pidana berupa orang dan bukan korporasi.[120]

Sistem KUHP hanya mengakui manusia pribadi sebagai subjek hukum juga bisa dilihat dalam memori Penjelasan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang diberlakukan pada tanggal 1

---

[119] Barda Nawawi Arief, ***Masalah Pemidanaan Sehubungan dengan Perkembangan Kriminalitas dan Perkembangan Delik-Delik Khusus dalam masyarakat Modern***, Kertas Kerja Pada Seminar Perkembangan Delik-Delik Khusus, Dalam Masyarakat Modern, BPHN-UNAIR di Surabaya (Bandung Bina Cipta, 1982)

[120] Dwidja Priyatno, ***Kebijakan Legislasi Tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia***, CV. Utomo. Bandung,2004 hal. 51

September 1886, dapat dibaca: "suatu perbuatan pidana hanya dapat dilakukan oleh orang perorangan (*natuurlijke persoon*). Pemikiran fiksi (*fictie*) tentang sifat badan hukum (*rechtpersoonlijkheid*) tidak berlaku pada bidang hukum pidana."[121]

B. KEBIJAKAN APLIKATIF HUKUM PIDANA DALAM MENANGGULANGI PERJUDIAN

Tahap penerapan hukum pidana merupakan salah satu mata rantai dari keseluruhan mekanisme penanggulangan kejahatan oleh karena itu masih ada mata rantai lain yang tidak bisa dilepaskan dari tahapan penerapan pidana secara konkrit. Adapun mata rantai lainnya adalah tahap perumusan pidana dan tahap pelaksanaan pidana, sedangkan yang menjalin ketiga tahap pemidanaan menjadi satu kesatuan adalah tujuan pemidanaan itu sendiri yaitu perlindungan terhadap masyarakat.

Tujuan pemidanaan merupakan suatu hal penting dalam setiap penerepan pidana, akan tetapi dalam praktek kebanyakan para hakim menjatuhkan pidana masih terikat pada pandangan yang yuridis sistematis artinya hakim selalu meredusir kejadian yang hanya memperhatikan faktor-faktor yuridis relevant saja dan kurang memperhatikan faktor-faktor yang menyangkut terdakwa.[122]

Suatu sistem peradilan pidana, proses awalnya adalah dilakukannya penyidikan oleh beberapa penyidik Polri untuk membuat berkas perkara yang kemudian apabila telah lengkap berkas perkara dilimpahkan kepada pidak kejaksaan. Untuk dilakukan penuntutan. Selanjutnya dilimpahkan ke pengadilan dalam

---

[121] D. Schaffmeister. N Keijzer, E.PH. Sutorius, dalam Dwidja Prayitno,.... *ibid.*,hal 53

[122] Muladi dan Barda Nawawi Arief, ***Teori-Teori***..., *op.cit.* hal. 115-116

persidangan oleh hakim sehingga sampai pada pemberian pidana dalam arti konkret oleh hakim.

Pembahasan kebijakan aplikatif atau penerapan hukum pidana dalam upaya penanggulangan perjudian meliputi, bagaimana penerapan ketentuan sanksi yang meliputi penerapan jenis-jenis dan jumlah atau lamanya pidana pokok dan penerapan tentang pertanggungjawaban pidana.

1. Penerapan Ketentuan Sanksi

Sistem sanksi yang terdapat dalam KUHP mengenal sistem tunggal dimana terhadap suatu kejahatan atau pelanggaran yang hanya dijatuhkan satu hukuman pokok. Kumulasi juga dapat diterapkan namun umumnya antara pidana pokok dan pidana tambahan. Undang-undang membedakan 2 macam hukuman (pidana) yaitu pidana pokok dan pidana tambahan, terhadap satu kejahatan atau pelanggaran hanya boleh dijatuhkan satu pidana pokok yang berarti kumulasi lebih dari satu pidana pokok tidak diperkenankan dalam beberapa hal kumulasi antara pidana pokok dan tambahan.

Perumusan jenis sanksi pidana terhadap tindak pidana perjudian hanya menggunakan pidana penjara *atau* pidana denda. Artinya denda yang diancamkan dalam perumusan delik adalah suatu jumlah denda tertentu. Artinya perumusan bentuk sanksi pidana terhadap tindak pidana perjudian adalah bersifat alternatif. Namun dalam penerapannya jenis pidana denda jarang sekali dikenakan terhadap si pembuat. Ini terlihat pada tabel dibawah ini:

Tabel: Penerapan Sanksi Pidana Terhadap Pembuat Tindak pidana perjudian di Jawa Tengah Tahun 2005

No	KESATUAN	JUMLAH	JUMLAH	VONIS						KET
		KSS	TSK	≥3	4	5	6	LIBI	BLM	
I	WIL BANYUMAS									
1	RES BANYUMAS	2	4	0	0	0	0	1	1	

2	RES CILACAP	15	46	10	0	1	0	0	4	
3	RES PURBALINGGA									
4	RES BANJARNEGARA	6	24	0	4	0	2	0	0	
	JUMLAH	23	74	10	4	1	7	1	5	
II	**WIL PEKALONGAN**									
1	RESTA PKL									
2	RES PEKALONGAN	1	7	3	4	5	6	1	0	
3	RESTA TEGAL									
4	RES BATANG									
5	RES PEMALANG	24	79	7	2	3	8	2	2	
6	RES TEGAL	16	16	11	0	2	2	0	1	
7	RES BREBES	21	54	2	4	5	5	7	0	
	JUMLAH	62	156	20	6	10	13	10	3	
III	**WIL PATI**									
1	RES PATI	5	5	5	0	0	0	0	0	
2	RES KUDUS	39	91	5	9	9	12	2	2	
3	RES JEPARA	15	45	0	3	9	3	0	0	
4	RES BLORA	21	23	2	4	3	0	11	1	
5	RES REMBANG	20	30	0	3	7	5	5	0	
6	RES DROBOGAN									
	JUMLAH	100	194	12	19	28	20	18	3	
IV	**WIL SURAKARTA**	22	23	8	4	0	4	1	5	
1	RESTA SURAKARTA									
2	RES SUKOHARJO	21	25	8	2	1	1	9	0	
3	RES KLATEN	19	27	7	6	4	1	0	1	
4	RES BOYOLALI									
5	RES SRAGEN	19	55	0	4	4	5	0	6	
6	RES KARANGANYAR	7	15	6	0	1	0	0	0	
7	RES WONOGIRI									
	JUMLAH	66	122	21	12	10	7	9	7	
V	**WIL KEDU**	5	6	2	1	1	1	0	0	
1	RESTA MAGELANG	18	26	5	5	1	2	1	4	
2	RES MAGELANG	19	42	2	6	2	1	8	0	
3	RES WONOSOBO	4	9	1	1	0	2	0	0	
4	RES KEBUMEN	42	44	11	8	4	4	5	10	

5	RES TEMANGGUNG	6	22	3	1	0	2	0	0	
6	RES PURWOREJO	12	45	0	1	5	1	5	0	
	jumlah	106	194	24	23	13	13	19	14	
VI	**WILTABES SMG**	16	49	3	5	6	2	0	0	
1	RES SALATIGA									
2	RES DEMAK	19	58	3	4	5	6	0	1	
3	RES KENDAL	10	30	2	2	0	3	3	0	
4	RES SEMARANG	19	61	13	2	2	0	0	2	
5	RES SMG SELATAN	1	10	1	0	0	1	1	0	
6	RES SMG BARAT									
7	RESTA SMG TIMUR									
	jumlah	67	208	37	9	8	6	4	3	
	Jumlah Total	424	948	124	73	70	61	61	35	

Keterangan:

KSS : jumlah kasus

TSK : jumlah tersangka

LBH : penetapan pidana dari enam bulan

BLM : tindak pidana perjudian yang belum di putus oleh pengadilan

Dari tabel tersebut diatas, penerapan ancaman pidana terhadap pelaku tindak pidana perjudian hanya berkisar beberapa bulan dan penerapan pidana penjara yang berkisar tahunan lamanya hampir tidak pernah diterapkan oleh hakim. Lamanya pidana yang dijatuhkan oleh hakim yang lebih dari 6 bulan - 9 bulan penjara hanya terhadap 61 kasus tindak pidana perjudian atau rata-rata sekitar 14,39 %. Sedangkan pidana yang paling ringan yang dikenakan oleh hakim yaitu pidana yang lamanya 3 bulan. Penjatuhan pidana yang berkisar 3 bulan ini lebih sering diterapkan oleh hakim. Ini terlihat dari keseluruhan jumlah kasus tindak pidana pejudian, sekitar 124 kasus atau sekitar 29,25 % dijatuhkan 3 bulan pidana. Selebihnya pidana

yang berkisar 4 bulan hanya 17,22 %, pidana penjara 5 bulan hanya 16,50 % dan pidana 6 bulan yang dijatuhkan terhadap pembuat tindak pidana perjudian hanya 14,39 %. Dari total jumlah kasus tindak pidana perjudian hanya sekitar 35 kasus atau sekitar 8,25 % kasus yang belum diputus oleh pengadilan. Kasus-kasus tindak pidana perjudian yang belum diputus oleh pengadilan ini masih berada pada tingkat penyidikan oleh kepolisian ataupun sudah dilimpahkan kepada kejaksaan untuk dibuat berkas penuntutan.

Dari uraian tersebut di atas terlihat ancaman pidana yang berkisar antara 4 tahun sampai 10 tahun penjara yang tertuang dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1974 sangat jarang dijatuhkan atau diterapkan terhadap pembuat tindak pidana perjudian. Melainkan pidana yang dijatuhkan berkisar hanya beberapa bulan saja. Selain itu juga ancaman pidana denda yang berkisar antara Rp. 10 juta sampai dengan Rp. 25 juta sebagai salah satu bentuk alternatif pidana juga sangat sulit untuk diterapkan.

2. Penerapan Jenis-Jenis dan Jumlah atau Lamanya Pidana Pokok.

Penerapan sanksi pidana terhadap pelaku tindak pidana perjudian terkait dengan masalah penerapan jenis-jenis pidana dan lamanya pidana yang dijatuhkan kepada pelaku tindak pidana tersebut. Dalam praktek penerapan sanksi pidana minimum yang telah dikenakan, dan dijatuhkan keputusan (*vonis*) hakim tetap mengacu pada KUHP sebagai sistem induk.

Sekali lagi penulis menegaskan bahwasanya walaupun Undang-Undang No. 7 tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian telah diterbitkan, bukan berarti ketentuan yang ada dalam KUHP akan dikesampingkan. Hal ini dikarenakan peraturan perundang-undangan tersebut tidak membuat peraturan atau ketentuan yang bersifat khusus atau menyimpang dari KUHP. Walaupun peraturan perundang-undangan bisa saja membuat aturan yang menyimpang atau bersifat khusus dari sistem induk (KUHP) tetap dimungkinkan asalkan dalam

kebijakan formulasinya mencantumkan pedoman pemidanaan. Ketentuan ini sangat diperlukan untuk dalam rangka mengoperasionalkan peraturan perundang-undangan tersebut.

KUHP (WvS) menetapkan minimum umum tetap satu hari dan ini hanya terdapat dalam penjelasan Pasal yang memuatnya secara tersendiri sesuai dengan ancaman pidana. Adapun maksimum umum yang ditetapkan oleh KUHP yaitu 15 Tahun dan dapat menjadi 20 tahun apabila tindak pidana yang dilakukan diancam dengan pidana mati atau seumur hidup atau apabila ada pemberatan pidana. Dengan dianutnya sistem maksimum ini, menurut Colin Howard,[123] sistem ini merupakan praktek legislatif yang tradisional dan merupakan cara terbaik untuk mendistribusikan kekuasaan pemidanaan dari badan legislatif kepada badan atau kekuasaan pemidanaan lainnya di tingkat bawah. Ada tiga keuntungan yang menyolok dari sistem menurut Colin Howard yaitu:[124]

a. sistem ini menunjukan tingkat keseriusan tindak pidana kepada badan-badan atau kekuasaan pemidanaan di tingkat bawah;
b. memberikan fleksibilitas dan kebijaksanaan (diskresi) kepada kekuasaan- kekuasaan pemidanaan di tingkat bawah itu, dan
c. melindungi kepentingan-kepentingan si pelanggar itu sendiri dengan menetapkan batas-batas kebebasan dari kekuasaan pemidanaan itu di tingkat bawah itu.

3. Penerapan Pertanggungjawaban Pidana

kebijakan pertanggungjawaban pidana yang tertuang dalam KUHP akan terkait dengan asas pertanggungjawaban pidana atau asas kesalahan dalam hukum pidana, yang menentukan bahwa pada prinsipnya tiada pidana tanpa kesalahan. Prinsipnya seseorang sudah dapat dipidana apabila telah terbukti melakukan tindak pidana dan ada

---

[123] Colin Howard, dikutip Oleh Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai***..., op.cit., hal. 192

[124] *ibid.* hal. 192-193

kesalahan. Asas kesalahan ini merupakan salah satu asas fundamental dalam hukum pidana dan merupakan pasangan asas legalitas.

Bertolak pada prinsip keseimbangan itu pertanggung-jawaban pidana didasarkan pada dua asas yang sangat fundamental, yaitu asas legalitas (yang merupakan asas kemasyarakatan) dan asas culpabilitas (yang merupakan asas kemanusiaan). Asas legalitas merupakan dasar patut dipidananya suatu perbuatan. Sedangkan asas kesalahan yang didalamnya tidak hanya dibatasi pada perbuatan yang dilakukan dengan sengaja (*dolus*) melainkan juga pada perbuatan yang dilakukan dengan tidak sengaja atau lalai (*culpa*).

Pertanggungjawaban pidana berdasarkan kesalahan, pada prinsipnya seseorang sudah dapat dipidana apabila telah terbukti kesalahan melakukan tindak pidana. Dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu memberikan kewenangan kepada hakim untuk menentukan jenis-jenis pidana dan jumlah pidananya.

BAB IV
KONSTRUKSI PENANGGULANGAN PERJUDIAN DI INDONESIA

A. Kebijakan Formulasi Tindak Pidana Perjudian Dalam Konsep KUHP Baru Tahun 2004/2005

Kebijakan hukum pidana (*penal policy*) bertolak dari pendapat Soedarto, mengandung pengertian:[125]

a. usaha untuk mewujudkan peraturan yang lebih baik sesuai dengan situasi pada suatu saat.
b. kebijakan dari negara, melalui badan-badan yang berwenang menetapkan peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan dapat digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai tujuan yang dicita-citakan.
c. bertolak dari pemahaman tersebut, melaksanakan politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundangan yang paling baik dalam arti memenuhi rasa keadilan dan daya guna.
d. melaksanakan politik hukum pidana dapat juga berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan kaedah dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.

Menurut pendapat tersebut melaksanakan politik hukum pidana berarti didalamnya terkandung upaya yang mengarah pada perubahan, perbaikan dan pembaharuan hukum pidana tidak hanya untuk saat ini, melainkan juga kearah masa depan. Oleh karena itu membicarakan politik hukum pidana termasuk di dalamnya termasuk prospek serta upaya antisipasi dalam rangka membuat peraturan hukum pidana yang lebih baik.

---

[125] Soedarto, ***Hukum Pidana dan Perkembangan***..., *op.cit.* hal. 93

Mengenai prospek kebijakan hukum pidana mencakup persoalan kebijakan hukum pidana yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*) dan kebijakan hukum pidana untuk masa yang akan datang atau hukum yang dicita-citakan (*ius constitutuendum*) yang berupa pemecahan faktor-faktor yang menjadi penghambat secara umum, di dalamnya meliputi faktor substantif atau materi, faktor struktur dan faktor budaya hukum, fungsi antisipatif dan terlebih fungsi adaptif [126] Dari suatu peraturan perundang-undangan terutama hukum pidana merupakan prasyarat keberhasilan pencegahan dan penanggulangan tindak pidana pada umumnya. Kebijakan pemerintah menetapkan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan hukum pidana ditujukan dalam rangka menciptakan ketertiban sosial

Dilihat dari sudut "*criminal policy*", upaya penanggulangan kejahatan perjudian yang merupakan salah satu bentuk delik kesusilaan tentunya tidak dapat dilakukan secara parsial dengan hukum pidana, tetapi harus ditempuh pula dengan pendekatan integral atau sistemik. Maka upaya penanggulangan perjudian juga harus ditempuh dengan pendekatan yang bersifat sosio kultural, pendekatan moralis dan edukatif.

Penanggulangan kejahatan perjudian selain dengan menggunakan sarana pidana tetapi tentunya juga harus di kedepankan upaya-upaya yang bersifat fleksibilitas dengan perkembangan kekinian masyarakat. Namun membuat suatu ketentuan hukum terhadap bidang kesusilaan menjadi suatu hal yang tidak mudah, karena di sinilah terkadang hukum (peraturan perundang-undangan) harus mampu ditempatkan pada posisi yang sesuai dengan keragaman ukuran dan patokan tentang suatu hal yang berkaitan dengan kesusilaan dan kemajuan teknologi yang sangat pesat. Oleh karena itu, pemerintah harus menyikapi perkembangan tersebut dengan merancang sebuah peraturan yang dapat menjangkau dan

---

[126] Muladi, ***Proyeksi Hukum Pidana Indonesia Dimasa Yang Akan Datang***, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 24 Februari 1990, hal. 7

mengakomodir kejahatan di bidang kesusilaan khususnya tindak pidana perjudian. Oleh karena itu pembaharuan hukum pidana (KUHP) merupakan suatu keharusan.

Tindak pidana pada hakikatnya merupakan "perbuatan yang diangkat" atau "perbuatan yang ditunjuk atau ditetapkan" (*benoemd gedrag* atau *designated behaviour*) sebagai perbuatan yang dapat dipidana oleh pembuat undang-undang. Secara singkat **G.P. Hoefnagels** menyatakan, "*crime is behavior designated as a punishable act*".[127] Penentuan *benoemd gedrag* atau *designated behaviour* ini merupakan bagian dari kebijakan kriminal (*criminal policy*). Oleh karena itulah, **G. P. Hoefnagels** juga menyatakan, bahwa "*criminal policy is a policy of desig-nating human behavior as crime*"[128] (kebijakan kriminal adalah suatu kebijakan dalam menetapkan perilaku manusia sebagai suatu kejahatan atau tindak pidana)

Menurut **G. Peter Hoefnagels**, penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan[129]:

a. Penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
b. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*);
c. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat media massa (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*)

Dalam pembagian **Hoefnagels** tersebut , upaya yang disebut dalam butir (a) dapat dimasukan dalam kelompok "*penal*" sedangkan yang disebutkan dalam butir (b) dan (c) dapat dimasukan ke dalam kelompok *non penal*. Secara singkat dapatlah dibedakan, bahwa upaya

---

[127] G.P. Hoefnagels, ***The Other Side of Criminology***, Kluwer-Deventer, Holland, 1973, hal. 90.

[128] *Ibid.*, hlm. 100.

[129] Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai***.....op.cit. hlm. 42.

penanggulangan kejahatan lewat jalur *penal* lebih menitikberatkan pada sifat represif (penindasan atau pemberantasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur *non-penal* lebih menitikberatkan pada tindakan preventif (pencegahan atau pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Dalam tindakan represif juga di dalamnya terkandung tindakan preventif dalam arti luas.[130]

Melaksanakan politik kriminal antara lain berarti membuat perencanaan untuk masa yang akan datang dalam menghadapi atau menanggulangi masalah-masalah yang berhubungan dengan kejahatan. Termasuk dalam perencanaan ini, di samping merumuskan perbuatan-perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana, juga menetapkan sangsi-sangsi apa yang seharusnya dikenakan terhadap si pelanggar.

Berikut akan dilakukan kajian Kebijakan formulasi hukum pidana di masa yang akan datang untuk mengantisipasi tindak pidana perjudian.

B. Ruang Lingkup Tindak Pidana Perjudian

KUHP merupakan induk dari berbagai ketentuan pidana yang ada di Indonesia Konsep KUHP baru hanya membagi KUHP dalam 2 (dua) Buku saja, berbeda dari KUHP WvS yang saat ini masih berlaku, di mana hanya meliputi Buku I tentang Ketentuan Umum dan Buku II tentang Tindak Pidana. Kedua buku tersebut tidak saja memuat perumusan pasal-pasal hukum pidana materiil tetapi juga penjelasan pasal demi pasal secara terinci.[131]

---

[130] Sudarto, 1986, ***Kapita Selekta Hukum***..., *op.cit.* hlm. 118

[131] Hasil perumusan Buku I dan Buku II tersebut merupakan pekerjaan dua buah tim, yang anggota intinya sama dan masing-masing dikenal dengan nama "tim pengkajian" dan tim "RUU". Kedua tim tersebut mulai bekerja pada tahun anggaran 1981/1982 dan ditempatkan di Departemen Kehakiman (sampai tahun anggaran 1988/1989 di Badan Pembinaan Hukum Nasional dan sesudah itu di Direktorat Jenderal Hukum dan Perundang-undangan). Ketua tim sejak semula dipegang oleh Prof. Sudarto, SH dan setelah beliau meninggal berturut-turut oleh Prof. Mr. Roeslan Saleh dan Mardjono Reksodiputro (dengan Budiarti, SH sebagai Wakil

Konsep KUHP tidak lagi membedakan kualifikasi tindak pidana berupa kejahatan dan pelanggaran. Kebijakan ini didasarkan pada resolusi Seminar Hukum Nasional I tahun 1963 dan hasil Lokakarya Buku II KUHP tahun 1985. Adapun alasan yang pada intinya sebagai berikut:[132]

1. Tidak dapat dipertahankan lagi kriteria pembedaan kwalitatif antara *rechtsdelict* dan *wetsdelict* yang melatar belakangi penggolongan dua jenis tindak pidana itu,
2. Penggolongan dua jenis tindak pidana itu pada Hindia Belanda memang relevan dengan kompetensi pengadilan waktu itu; "pelanggaran" pada dasarnya diperiksa oleh *Landgerecht* (pengadilan kepolisian dengan hukum acaranya sendiri, dan "kejahatan" di periksa oleh *Landraad* (Pengadilan Negeri) atau *Raad van Justitie* (Pengadilan Tinggi) dengan hukum acaranya sendiri pula. Pembagian kompetensi seperti itu tidak lagi dikenal saat ini.
3. Pandangan mutakhir mengenai "*afkoop*" (seperti pada Pasal 82 KUHP/WvS) sebagai alasan penghapus penuntutan tidak hanya berlaku terbatas untuk "pelanggaran" saja, tetapi dapat berlaku untuk semua tindak pidana walaupun dengan pembatasan ancaman maksimum pidananya.

Seperti diketahui bahwa perjudian adalah termasuk dalam kelompok delik kesusilaan. Pengelompokkan ini terdapat dalam KUHP Bab XIV Buku II yang termasuk jenis kejahatan kesusilaan dan Bab VI Buku III yang termasuk jenis pelangaran kesusilaan. Dengan demikian secara juridis, delik kesusilaan menurut KUHP yang berlaku saat ini terdiri dari 2 (dua) kelompok tindak pidana, yaitu

---

ketua). Dan sampai sekarang tim perumus telah berhasil menyusun konsep KUHP tahun 2005.

[132] Barda Nawawi Arief, ***Bunga Rampai*** ... *op.cit* hal. 93

"*kejahatan kesusilaan*" (diatur dalam Bab XIV Buku II) dan "*pelanggaran kesusilaan*" (diatur dalam Bab VI Buku III).

Pengelompokkan perjudian sebagai salah satu bentuk delik kesusilaan masih diteruskan dan dipertahankan oleh konseptor KUHP baru. Pengaturan mengenai Tindak Pidana Kesusilaan dalam Konsep KUHP Tahun 2004/2005 tersebut ada dalam Bab XVI. Adapun rumusan tindak pidana perjudian sebagai mana diatur dalam Pasal 522 sampai dengan Pasal 523 dalam Konsep KUHP. Adapun pasal-pasal yang mengatur masalah perjudian tersebut adalah:

Pasal 522 Ayat (1)

Dipidana dengan pidana penjara paling lama 9 (sembilan) tahun, setiap orang yang:

a. *Menawarkan atau memberi kesempatan untuk main judi dan menjadikannya sebagai mata pencahariannya atau turut serta dalam perusahaan perjudian;*

b. *Menawarkan atau memberi kesempatan kepada umum untuk main judi atau turut serta dalam perusahaan perjudian, terlepas dari tidak adanya suatu syarat atau tata cara yang harus dipenuhi untuk menggunakan kesempatan tersebut; atau*

c. *Menjadikan turut serta pada permainan judi sebagai mata pencaharian.*

Pasal 522 Ayat (2)

jika pembuat tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan perbuatan tersebut dalam menjalankan profesinya, maka dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak untuk menjalankan profesi tersebut.

Pasal 523

Setiap orang yang menggunakan kesempatan main judi, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Kategori IV.

Dari ketentuan Pasal 522 ayat (1), Pasal 522 ayat (2) dan Pasal 523, KUHP konsep di atas, jika dianalisis maka materi perumusan ketentuan pidana mempunyai perbedaan dengan konsep sebelumnya. Perbedaan tersebut menyangkut redaksi ataupun ancaman pidana yang akan dikenakan.

Ketentuan pidana Pasal 522 sampai dengan Pasal 523 KUHP konsep 2004/2005 tersebut di atas ruang lingkup tindak pidana perjudian menurut Rancangan KUHP tahun 2004/2005 adalah:

a) Pasal 522 ayat (1) point a : Menawarkan atau memberi kesempatan untuk main judi dan menjadikannya sebagai mata pencahariannya atau turut serta dalam perusahaan perjudian.

b) Pasal 522 ayat (1) point b : Menawarkan atau memberi kesempatan kepada umum untuk main judi atau turut serta dalam perusahaan perjudian.

c) Pasal 522 ayat (1) c : Menjadikan turut serta pada permainan judi sebagai mata pencaharian

d) Pasal 522 ayat (2) : jika pembuat tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melakukan perbuatan tersebut dalam menjalankan profesinya, maka dapat dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak untuk menjalankan profesi tersebut.

e) Pasal 523 : Setiap orang yang menggunakan kesempatan main judi, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun atau denda paling banyak Kategori IV.

1.2 Pertanggungjawaban Pidana

Bertolak dari pokok pemikiran keseimbangan monodualistik, konsep KUHP masih tetap mempertahankan asas kesalahan (asas *culpabilitas*) merupakan pasangan dari asas legalitas yang harus dirumuskan secara eksplisit dalam undang-undang. Oleh karena itu ditegaskan dalam konsep KUHP (Pasal 35), bahwa asas tiada pidana tanpa kesalahan merupakan asas yang sangat fundamental dalam mempertanggungjawabkan pembuat yang telah melakukan tindak pidana".[133]

Walaupun prinsipnya bertolak dari pertanggungjawaban pidana berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) hal tersebut diatur dalam Pasal 37 konsep KUHP. Namun dalam hal-hal tertentu konsep juga memberikan kemungkinan adanya pertanggung-jawaban yang ketat (*strict liabilty*) dalam Pasal 38, dan pertanggungjawaban pengganti (*vicarious liability*) dalam Pasal 38 ayat (1). Masalah pertanggungjawaban pidana ini telah dijelaskan dalam pasal-pasal yang bersangkutan yaitu:

Pasal 37

(1) Tidak seorang pun yang melakukan tindak pidana tanpa kesalahan.

(2) kesalahan terdiri dari kemampuan bertanggungjawab, kesengajaan, kealpaan dan tidak ada alasan pemaaf.

Pasal 38

(1) Bagi tindak pidana tertentu, undang-undang dapat menentukan bahwa seseorang dapat dipidana semata-mata karena telah dipenuhinya unsur-unsur tindak pidana tersebut tanpa memperhatikan adanya kesalahan.

---

[133] *ibid*, hal. 95

(2) *Dalam hal ditentukan oleh undang-undang, setiap orang dapat di pertanggungjawabkan atas tindak pidana yang dilakukan oleh orang lain.*

Pertanggung-jawaban pidana berdasarkan kesalahan terutama dibatasi pada perbuatan yang dilakukan dengan sengaja (*dolus*). Dapat dipidananya delik culpa hanya bersifat perkecualian (eksepsional) apabila ditentukan secara tegas oleh undang-undang. Sedangkan pertanggung-jawaban terhadap akibat-akibat tertentu dari suatu tindak pidana yang oleh undang-undang diperberat ancaman pidananya, hanya di kenakan kepada terdakwa apabila ia sepatutnya sudah dapat menduga kemungkinan terjadinya akibat itu atau apabila sekurng-kurangnya ada kealpaan. Jadi konsep KUHP tidak menganut doktrin *erfolgshaftung* (doktrin menanggung akibat) secara murni, tetapi tetap diorientasikan pada asas kesalahan. Hal ini terlihat dari pasal-pasal berikut

Pasal 39

(1) *Seseorang hanya dapat dipertanggungjawabkan jika orang tersebut melakukan tindak pidana dengan sengaja atau karena kealpaan.*

(2) *Perbuatan yang dapat dipidana adalah perbuatan yang dilakukan dengan sengaja, kecuali peraturan perundang-undangan menentukan secara tegas bahwa suatu tindak pidana yang dilakukan dengan kealpaan dapat dipidana.*

(3) *Bahwa seseorang hanya dapat dipertanggungjawabkan terhadap akibat tindak pidana tertentu yang oleh undang-undang diperberat ancaman pidananya, jika ia sepatutnya mengetahui kemungkinan terjadinya akibat tersebut atau sekurang-kurangnya ada kealpaan.*

Dalam hal ada kesesatan (*eror*), baik *error facti* maupun *error iuris*, konsep KUHP berprinsip si pembuat tidak dapat

dipertanggungjawabkan dan oleh karena itu tidak dapat dipidana. Namun demikian, apabila kesesatan itu (keyakinanya yang keliru itu) patut dicelakan atau dipersalahkan kepadanya, maka si pembuat tetapi dapat dipidana. Pendirian konsep KUHP yang demikian dirumuskan dalam Pasal 42 konsep KUHP yang berbunyi:

Pasal 42

> *(1) Tidak dipidana, jika seseorang tidak mengetahui atau sesat mengenai keadaan yang merupakan unsur tindak pidana atau berkeyakinan bahwa perbuatannya tidak merupakan suatu tindak pidana, kecuali ketidaktahuan, kesesatan, atau keyakinannya itu patut dipersalahkan kepadanya.*

Secara normatif sudah menjadi kebiasaan setiap pembuat yang melakukan tindak pidana dan perbuatannya patut dipersalahkan dan bisa dibuktikan maka sudah sepatutnyalah si pembuat tersebut dihukum atau dikenakan pidana. Namun, konsep KUHP secara revolusioner memberikan kewenangan kepada hakim untuk mempertimbangkan untuk memberi maaf dan pengampunan. Maaf dan pengampunan disini berarti si pembuat tidak dikenakan hukuman pidana atau tindakan apapun. Pedoman mengenai permaafan hakim (*Rechterlijkpardon*) ini dituangkan dalam Pasal 55 ayat (2) sebagai bagian dari pedoman pemidanaan, adapun bunyi pasal tersebut adalah:

Pasal 55 ayat (2)

> *Ringannya perbuatan, keadaan pribadi pembuat atau keadaan pada waktu dilakukan perbuatan atau yang terjadi kemudian, dapat dijadikan dasar pertimbangan untuk tidak menjatuhkan pidana atau mengenakan tindakan dengan mempertimbangkan segi keadilan dan kemanusiaan.*

Sebagai penyeimbang konsep tersebut diatas maka dalam ketentuan Konsep KUHP juga menentukan apabila seseorang tidak dipidana karena adanya alasan penghapus pidana. Konsep KUHP memberi kewenangan kepada hakim untuk tetap menjatuhkan pidana, atau dengan kata lain konsep memberi kewenangan atau kemungkinan kepada hakim untuk tidak memberlakukan alasan penghapus pidana tertentu berdasarkan asas *culpa in causa*, yaitu apabila terdakwa sendiri patut dicela atau dipersalahkan menyebakan terjadinya keadaan atau situasi darurat yang sebenarnya di pakai menjadi dasar adanya alasan penghapus pidana tersebut. pedoman mengenai hal ini dituangkan dalam pasal 56 Konsep KUHP yang perumusannya sebagai berikut:

Pasal 56

> *Seseorang yang melakukan tindak pidana tidak dibebaskan dari pertanggungjawaban pidana berdasarkan alasan penghapus pidana, jika orang tersebut telah dengan sengaja menyebabkan terjadinya keadaan yang dapat menjadi alasan penghapus pidana tersebut.*

Berbeda dengan KUHP (WvS) sebelumnya Konsep KUHP juga mengenal pertanggung-jawaban pidana oleh korporasi. Artinya setiap bentuk kejahatan perjudian yang diformulasikan dalam konsep KUHP yang dimintai pertanggung-jawaban pidananya selain individu pribadi (*natuurlijk persoon*) juga badan hukum atau korporasi. Hal ini terumuskan dalam Pasal 47 Konsep KUHP yang berbunyi, "*Korporasi merupakan subyek tindak pidana.*"

Pada dasarnya korporasi dapat melakukan tindak pidana apa saja, tetapi ada pembatasannya. Tindak pidana-tindak pidana yang tidak bisa dilakukan korporasi adalah tindak pidana (a) yang satu-satunya ancaman pidananya yang hanya bisa dikenakan

kepada orang biasa, dan (b) yang hanya bisa dilakukan oleh orang biasa, misalnya bigami, perkosaan dan sumpah palsu.[134]

Dari pendapat tersebut di maka dapat disimpulkan dalam kebijakan formulasi tentang pertanggung-jawaban oleh korporasi atas tindak pidana perjudian sudah terumus dalam pasal-pasal yang mengatur tentang perjudian. Hal ini bisa terlihat dari rumusan pasal dibawah ini, yaitu:

Dalam masalah pertanggung-jawaban korporasi, tampaknya Konsep KUHP tahun 2004/2005 menggunakan sistem perumusan alternatif kumulatif. Hal ini dapat dilihat Pasal 49 Buku Pertama Konsep KUHP, yang berbunyi:

> *Jika tindak pidana dilakukan oleh korporasi, pertanggungjawaban pidana dikenakan terhadap korporasi atau pengurusnya.*

Hukum pidana merupakan hukum sanksi istimewa atau yang dikatakan oleh Sudarto bahwa hukum pidana merupakan sistem sanksi negatif. Ia diterapkan jika sarana (upaya) lain sudah tidak memadai, maka hukum pidana dikatakan mempunyai fungsi yang subsidiar.[135] Senada dengan yang diungkapkan oleh Sudarto, Roeslan Saleh mengemukakan pidana adalah reaksi atas delik, dan ini berujud suatu nestapa yang dengan sengaja ditimpakan negara pada pembuat delik itu.[136]

---

[134] Setiyono, ***Kejahatan Korporasi (Analisi Viktimoogis dan Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum indonesia)***, Cet. III. Bayu Media, Malang. 2005.hal. 118-119

[135] Sudarto, yang dikutip dalam Andi Hamzah dan Siti Rahayu, ***Suatu tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan Di Indonesia***. Akademika Presindo, jakarta: 1993. hal. 27

[136] Roeslan Saleh, ***Stelsel Pidana Indonesia***. Jakarta: Aksara Baru, 1978 hal. 5

Bertolak dari pemikiran, bahwa pidana pada hakikatnya hanya merupakan alat untuk mencapai tujuan, maka konsep pertama-tama merumuskan tentang tujuan pemidanaan. Dalam mengindetifikasikan tujuan pemidanaan, Konsep KUHP bertolak dari keseimbangan mono-dualistik antara kepentingan masyarakat dan perlindungan masyarakat dan perlindungan atau pembinaan individu pelaku pidana.[137]

Bertolak dari ide kesimbangan dua sasaran pokok itu, maka syarat pemidanaan menurut konsep KUHP juga bertolak dari pokok pemikiran keseimbangan mono-dualisitik antara kepentingan masyarakat dan kepentingan individu; antara faktor obyektif dan faktor subyektif. Oleh karena itu syarat pemidanaan juga bertolak dari dua prinsip dasar dalam hukum pidana yaitu asas legalitas (yang merupakan asas kemasyarakatan) dan asas kesalahan atau culpabilitas (yang merupakan asas kemanusiaan). Dengan demikian pemidanaan sangat berkaitan dengan pokok pemikiran mengenai tindak pidana dan pertanggungjawaban pidana.

Bertolak dari pemikiran di atas maka yang dipertahankan dari KUHP (WvS) adalah pidana mati tetapi dinamakan pidana yang bersifat khusus), pidana penjara dan pidana denda. Ketiga jenis pidana inilah yang dirumuskan delik sebagai ancaman. Pidana pokok yang ditambahkan adalah pidana tutupan, pidana pidana pengawasan dan pidana kerja sosial. Sedangkan pidana kurungan (Pasal 10 a.3 KUHP) dihapuskan. Sedanngkan pidana-pidana pokok dan (khusus) di atas masih dikenal juga pidana tambahan. Disamping ketiga pidana yang lama (pasal 10.b.1, 2 dan 3 KUHP) ditambahkan pula dua pidana tambahan, yaitu: pembayaran ganti kerugian dan pemenuhan kewajiban adat.[138]

---

[137] Barda Nawawi Arief, ***Kapita Selekta***..., *Op.cit.* hal. 98

[138] Mardjono Reksodiputro, ***Pembaharuan Hukum Pidana (Kumpulan Karangan)*** Buku Ke -4 Jakarta: Universitas Indonesia. 1995

Bertolak dari pemikiran, bahwa pemidanaan harus juga berorientasi pada faktor "orang" (pelaku tindak pidana), maka ide individualisasi pidana juga melatarbelakangi aturan umum pemidanaan di dalam Buku 1 Konsep. Ide atau pokok pemikiran individualisasi pidana ini antara lain terlihat dalam aturan umum konsep sebagai berikut:[139]

a. *seperti telah dikemukakan di atas, konsep menegaskan didalam pasal 35 bahwa tiada pidana tanpa kesalahan merupakan asas yang sangat fundamental.*

b. *dalam ketentuan alasan penghapus pidana, khususnya alasan pemaaf, dimasukkan masalah error, daya paksa, pembelaan terpaksa yang melampui batas, tidak mampu bertanggung jawab dan masalah anak di bawah 12 tahun;*

c. *di dalam pedoman pemidanan (Pasal 52) hakim diwajibkan mempertimbangkan beberapa faktor antara lain motif, sikap batin dan kesalahan si pembuat; cara si pembuat melakukan tindak pidana; riwayat hidup dan keadaan sosial ekonominya serta bagaimana pengaruh pidana terhadap masa depan si pembuat.*

d. *di dalam pedoman pemberian maaf atau pengampunan oleh hakim antara lain juga dipertimbangkan faktor-faktor keadaan pribadi si pembuat dan perimbangan kemanusiaan.*

e. *di dalam ketentuan mengenai peringanan dan pemberatan pidana (Pasal 113 dan 115) dipertimbangkan berbagai faktor antara lain:*

   a. *apakah ada kesukarelaan terdakwa untuk menyerahkan diri kepada pihak yang berwajib;*

---

[139] Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai....op.cit.*,hal. 101

b. *apakah ada kesukarelaan tedakwa memberi ganti rugi atau memperbaiki kerusakan yang timbul;*

c. *apakah ada kegoncangan jiwa yang sangat hebat;*

d. *apakah si pelaku adalah wanita hamil muda;*

e. *apakah ada kekurangmampuan bertanggung jawab;*

f. *apakah si pelaku adalah pegawai negeri yang melanggar kewajiban jabatannya atau menyalahgunakan kekuasaannya;*

g. *apakah ia menggunakan keahlian atau profesinya;*

h. *apakah ia adalah residivis;*

Sisi lain dari individualisasi pidana yang dituangkan di dalam Konsep ialah adanya ketentuan mengenai perubahan atau penyesuaian kembali putusan pemidanaan yang telah berkekuatan hukum tetap yang didasarkan pertimbangan karena adanya perubahan atau perkembangan pada diri si terpidana itu sendiri. Jadi dalam pemikiran konsep, pengertian individualisasi pidana tidak hanya berarti pidana yang akan dijatuhkan harus disesuaikan atau diorientasikan pada pertimbangan yang bersifat individual, tetapi juga pidana yang telah dijatuhkan harus selalu dapat dimodifikasi atau disesuaikan dengan perubahan dan perkembangan individu (si terpidana) yang bersangkutan. Ketentuan mengenai hal ini diatur dalam Pasl 54 yang antara lain menyatakan:[140]

(1). Mengingat perkembangan terpidana dan tujuan pemidanaan, terhadap setiap putusan pemidanaan dan tindakan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dapat dilakukan perubahan atau penyesuaian.

(2). Perubahan atau penyesuaian tersebut hanya dapat dilakukan atas permohonan terpidana, orang tua, wali

---

[140] *ibid.* hal. 102

atau penasihat hukumnya, atau atas permintaan Jaksa Penuntut Umum atau permintaan Hakim Pengawas.

(3). Perubahan atau penyesuaian tersebut tidak boleh lebih berat dari putusan semula dan harus dengan persetujuan terpidana.

(4). Perubahan atau penyusaian tersebut dapat berupa pencabutan atau penghentian sama sekali pidana atau tindakan yang dijatuhkan terdahulu atau dapat berupa penggantian jenis pidana atau tindakan lainnya.

Jika dicermati rumusan jenis pidana pokok dalam Konsep KUHP tidak jauh berbeda dengan konsep KUHP (WvS). Letak perbedaanya adalah ditambahkannya pidana kerja sosial yang selama ini tidak dikenal dalam KUHP. Rumusan jenis pidana pokok yang akan dikenakan terhadap si pembuat tindak pidana perjudian adalah ancaman pidana penjara dan pidana denda. Seperti terlihat dalam rumusan pasal berikut ini:

Walaupun jenis pidana pokok yang diancamkan dalam ketentuan yang mengatur tindak pidana perjudian tersebut adalah berkaisar pada pidana penjara dan pidana denda. Namun hakim mempunyai keleluasan untuk menentukan dan memilih sanksi baik pidana ataupun tindakan yang tepat untuk kondisi obyektif pelaku. Jadi diperlukan adanya fleksibilitas atau elastisitas pemidanaan. Namun tetap diadakan pembatasan. Adapun batas-batas kebebasan bagi hakim untuk menetapkan sanksi menurut konsep-konsep KUHP adalah sebagai berikut:

a. sanksi yang tersedia dalam konsep berupa pidana dan tindakan. Namun di dalam penerapannya hakim dapat menjatuhkan berbagai alternatif sanksi sebagai berikut:

   a. menjatuhkan pidana pokok saja,

   b. menjauhkan pidana tambahan saja

c. menjatuhkan tindakan saja;

d. menjatuhkan pidana pokok dan tindakan;

e. menjatuhkan pidana pokok dan pidana tambahan;

f. menjatuhkan pidana pokok, pidana tambahan dan tindakan

b. Walaupun pada prinsipnya sanksi yang dapat dijatuhkan adalah pidana pokok yang tercantum (Buku II), namun hakim dapat juga menjatuhkan jenis sanksi lainnya (pidana pokok/pidana tambahan/tindakan) yang tidak terncantum, sepanjang dimungkinkan atau diperbolehkan menurut umum Buku I.

Diterimanya korporasi sebagai subjek tindak pidana, maka pidana yang dapat dijatuhkan kepada korporasi harus sesuai dengan sifat korporasi yang bersangkutan.[141] Mengingat KUHP menganut sistem dua jalur (*double track system*)[142] dalam pemidanaan, dalam arti disamping pidana dapat pula dikenakan berbagai tindakan kepada pelaku, maka sistem ini dapat pula diterapkan dalam pertanggung-jawaban pidana korporasi sebagai pelaku tindak pidana.

Dapat dikemukakan dampak yang ingin dicapai dalam pemberian sanksi terhadap korporasi tersebut tidak hanya mempunyai *financial impacts* tetapi juga yang mempunyai *nonfinacial impacts*. Karena itu dapat dikemukakan bahwa pidana mati, pidana penjara, dan pidana kurungan tidak dapat di jatuhkan pada korporasi. Sanksi yang dapat dijatuhkan pada korporasi adalah pidana denda, pidana tambahan, tindakan tata tertib, tindakan administratif dan sanksi keperdataan berupa ganti rugi.

---

[141] Setiyono, ***Kejahatan Korporasi*** .... op.cit. hal. 125

[142] untuk lebih jelas mengenai ide dasar dan model perumusan double track system, lihat M. Sholehuddin, *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana (Ide dasar Double Track system dan Implementasinya)*. PT Raja Grafindo, Jakarta 2003

Penuntutan dan pemidanaan terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh atau suatu korporasi, dapat dilakukan atau dijatuhkan kepada (49) Konsep KUHP:

1. korporasi itu sendiri
2. korporasi dan pengurusnya; atau
3. pengurusnya.

- Dari uraian di atas bisa disimpulkan bahwa korporasi yang melakukan tindak pidana perjudian dalam artian menyelenggarakan perjudian bisa dimintai pertanggung-jawabannya.

Dalam rancangan KUHP, prospek baku tentang pengaturan-pengaturan yang bukan hanya ditujukan kepada tindak pidana umum tetapi juga terhadap perbuatan pidana yang diatur diluar KUHP seperti ketentuan pidana mengenai perjudian. Menurut Muladi, *crime stipulation policy* dalam KUHP mendatang (rancangan KUHP-pen) cukup kompleks. Hal yang dipertimbangkan cukup banyak baik dari segi politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan dan keamanan dan perkembangan teoritis dan empiris dalam bidang hukum pidana. Aspek ideologi nasional, kondisi manusia, alam serta tradisi bangsa dan yang tidak kalah pentingnya adalah kecenderungan-kecenderungan internasional yang diakui oleh masyarakat beradab.[143] Selanjutnya dikatakan bahwa perhatian terhadap tindak pidana di luar KUHP sangat penting, karena peraturan-peraturan tersebut dapat diidentifikasikan sebagai perkembangan.

Salah satu kemajuan hukum pidana dimasa mendatang (rancangan KUHP baru) adalah dituangkannya konsep tindak pidana berdasarkan pengertian materiil, melengkapi konsep tindak pidana berdasarkan pengertian formal dalam KUHP yang berlaku sekarang

---

[143] Muladi, *Perkembangan Tindak Pidana dalam KUHP Mendatang*, Makalah Disampaikan Dalam Rangka Penataran Nasional Hukum Pidana Dan Kriminologi Untuk Dosen-Dosen PTN/PTS Se Indonesia 1993, hal. 2

ini. Dengan konsep tindak pidana berdasarkan pengertian materiil berarti bahwa pernyataan sebagai suatu tindak pidana tidak semata-mata berdasarkan pada apa yang dinyatakan dalam undang-undang, tetapi harus juga berdasarkan pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat. Dengan berpedoman pada nilai-nilai Pancasila dan/atau prinsip-prinsip hukum umum yang diakui oleh masyarakat bangsa-bangsa.

Mengingat kejahatan perjudian senantiasa berkembang lebih cepat, sehinggga menurut hemat penulis konsep legalitas yang berdasarkan pengertian formal dan materiel seperti tersebut dalam pasal 1 ayat (3) rancangan KUHP, dapat menampung atau menjaring perkembangan kejahatan perjudian yang bersaranakan teknologi canggih atau internet karena memang seringkali kejahatan khususnya perjudian sudah mulai menggunakan sarana teknologi canggih untuk melancarkan aksinya. Dengan dianutnya legalitas materiil, perkembangan bentuk-bentuk kejahatan khususnya kejahatan perjudian dapat diantisipasi dengan menggunakan hukum pidana sebagai salah satu sarana.

Sebagaimana diketahui bahwa untuk mencapai tujuan hukum pidana yang sudah direncanakan, selain kebenaran dalam menetapkan (merumuskan) perbuatan dan sanksi pidana dalam undang-undang, harus pula didukung dengan kebijakan mengaplikasikan atau mengoperasionalisasikan hukum pidana itu. Tahap kebijakan itu merupakan suatu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Kebijakan legislatif atau formulasi, merupakan salah satu mata rantai dari rencana penegakan hukum khususnya merupakan bagian dari proses konkritisasi pidana. Oleh karena itu kebijakan formulasi dan kebijakan aplikasi atau konkretisasi harus bersesuaian, atau dengan kata lain harus saling mendukung dan saling melengkapi dalam mencapai tujuan hukum pidana yaitu bagaimana mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur:

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006

Atmasasmita, Romli. *Teori dan Kapita Selekta Kriminologi*, PT Refika Aditama, Bandung, 2005

Chazawi, Adam. *Tindak Pidana Mengenai Kesopanan*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005.

Hamzah, Andi dan Siti Rahayu, *Suatu tinjauan Ringkas Sistem Pemidanaan Di Indonesia*. Akademika Presindo, jakarta: 1993

Hoefnagels, G.P. *The Other Side of Criminology*, Kluwer-Deventer, Holland, 1973

Kartono, Kartini. *Patologi Sosial*, jilid I, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*.Cet. IV. Bina Aksara, Jakarta 1987

Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Indonesia Dimasa Yang Akan Datang*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP, Semarang, 24 Februari 1990

---------, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Penerbit Alumni, Bandung, 2002

---------, dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Cet. II, Penerbit Alumni, Bandung, 1998.

Nawawi Arief, Barda., *Masalah Pemidanaan Sehubungan dengan Perkembangan Kriminalitas dan Perkembangan Delik-Delik Khusus dalam masyarakat Modern*, Kertas Kerja Pada Seminar Perkembangan Delik-Delik Khusus, Dalam Masyarakat Modern, BPHN-UNAIR di Surabaya (Bandung Bina Cipta, 1982)

----------, *Pelengkap Bahan Kuliah Hukum Pidana I*. Semarang. Badan Penyediaan Bahan Kuliah Fakultas Hukum Undip. 1984

----------, *Penetapan Pidana Penjara dalam Perundang-Undangan Dalam Rangka Usaha Penanggulangan Kejahatan*. Disertasi. Bandung. Universitas Padjajaran. 1986

----------, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Hukum Pidana Indonesia)*. Pidato Pengukuhan Guru Besar. Semarang. Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. 1994

----------, *Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*. Semarang. Badan Penerbit Universitas Diponegoro. Cet. Ke-2. 1996

----------, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung. Penerbit PT Citra Aditya Bakti. 1998

----------, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001

----------, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Cetakan Kedua Edisi Revisi, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.

----------, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003

----------, *Hand Out Mata Kuliah Pembaharuan Hukum Pidana* pada Program Magister Ilmu Hukum 2003.

Nyoman Serikat Putra Jaya, *Tindak Pidana Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme di Indonesia*, Penerbit Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, Tahun 2000.

---------, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2005.

---------, *Relevansi Hukum Pidana Adat dalam Pembaharuan Hukum Pidana Nasional*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005

Packer, H.L. *The Limits of Criminal Sanction*, Stanford University Press, California, 1968

Priyatno, Dwidja. *Kebijakan Legislasi Tentang Sistem Pertanggungjawaban Pidana Korporasi di Indonesia*. CV. Utomo. Bandung 2004

Rahardjo, Satjipto *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung, Alumni, 1979

---------, *Masalah-masalah Hukum, "Suatu Tinjauan Sosiologis"*, Sinar Baru, Bandung.

---------, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2000.

Reksodiputro, Mardjono. *Pembaharuan Hukum Pidana (Kumpulan Karangan)* Buku Ke -4 Jakarta: Universitas Indonesia. 1995

Saleh, Roeslan. *Stelsel Pidana Indonesia*, Jakarta: Aksara Baru, 1978

Setiyono, *Kejahatan Korporasi (Analisi Viktimoogis dan Pertanggungjawaban Korporasi dalam Hukum indonesia)*, Cet. III. Bayu Media, Malang. 2005

Shollehuddin, M. *Sistem Sanksi Dalam Hukum Pidana (Ide dasar Double Track system dan Implementasinya)*. PT Raja Grafindo, Jakarta. 2003

Simandjuntak, B. *Pengantar Kriminologi dan Patologi Sosial*, Tarsito, Bandung, 1980

Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983.

---------, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Penerbit Alumni, Bandung, 1986.

---------, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, (Kajian Terhadap Pembaharuan Hukum Pidana)*. Sinar Baru, Bandung. 1983

Soesilo, R. *KUHP serta komentar-komentarnya*, Politeia, Bogor , 1996.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, 1986.

----------, & Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali, Jakarta, 1985

Warassih Esmi, Puji Rahayu. *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang, Suryandaru Utama, 2005.

Peraturan Perundang-undangan/Dokumen

Moeljatno, KUHP, Bina Aksara, Jakarta, 1985.

Ninth United Nation Conggres on The Prevention of Crime and Treatment of Offenders, Draft Resolution No. A/Conf.169/L.10, Kairo 1995.

Kepolisian Negara RI, Daerah Jawa Tengah, Direktorat Reserse Kriminal.

Kamus

Kamus Besar Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.

Michael West, *An International Readers Dictionary*, Longman Group Limited, London, 1970, page 155.

Mr. NE Algra dan Mr. HRW Gokkel. *Kamus Istilah Hukum* diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk. Bina Cipta, Jakarta, 1983, hal. 186, lihat juga sebagai perbandingan H.

Van Der Tas, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Timur Mas, Jakarta, 1961.

Makalah/Tulisan Ilmiah

Achjani Zulfa, Eva. *Ketika Jaman Meninggalkan Hukum*, http:www.pemantauperadilan.com.

Efendi, Rusli. *Masalah Kriminalisasi dan Dekriminalisasi dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pidana*. Simposium Pembahruan Hukum Pidana Nasional.Bina Cipta Bandung 1986

Hanintijo Soemitro, Ronny. "*Peran Metodologi Dalam Pengembangan Ilmu Hukum*", Masalah- masalah Hukum, Majalah FH Undip, no. 5-1992, ISSN no. 0126-1389

Jati, Hironnymus. *Kaum Miskin Mengais Pendapatan Lewat Judi*, http://www.freelists.org/cgi-bin/list?list_id=untirtanet

Muladi, *Pembaharuan Hukum Pidana Yang Berkualitas Indonesia*, Masalah- masalah Hukum, Majalah FH Undip No. 2-1988, ISSN 0126-1389

----------, *Jenis-Jenis Pidana Pokok Dalam KUHP Baru*, Masalah-masalah Hukum, Majalah FH Undip Edisi Khusus ISSN 0126-1389

Nawawi Arief, Barda. *Kajian Formulasi Kejahatan Perang Dalam Hukum Nasional Indonesia*, Makalah di sampaikan dalam Seminar Nasional Memformulasikan Kejahatan Perang dalam Perundang-undangan Nasional Kerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Katholik Soegijapranata

dengan *International Commiitee of the red Cross (ICRC)*, Semarang, 22 Desember 2003.

Nyoman Serikat Putra Jaya, *Kedudukan Hukum Pidana Adat Khususnya Hukum Pidana Adat Bali Dalam Pembentukan KUHP Nasional*, Masalah- masalah Hukum, Majalah FH Undip No. 2-1988, ISSN 0126-1389

Papu, Johanes. *Perilaku Berjudi*, http:freelist.com /e-psikologi/artkl/e/ Jakarta, 28 Juni 2002

Santoso, Topo. *Judi dan Problem Hukum*, Republika. Selasa, 19 Juli 2005

Soedarto, *Perkembangan Ilmu Hukum dan Politik Hukum*, Masalah-masalah Hukum, Majalah FH Undip Edisi Khusus ISSN 0126-1389.

----------, *Pemidanaan, Pidana dan Tindakan*, Masalah- masalah Hukum, Majalah FH Undip Edisi Khusus ISSN 0126-1389

Koran / Majalah

Amanat, Edisi 107/Juni-Agustus 2006.

Harian Suara Merdeka, Minggu, 4 November 20018.

Harian Wawasan, Fokus, Minggu, 11 Novenber 2001.