

BAB III

KETENTUAN SANKSI TERHADAP PELAKU TINDAK PIDANA

PERJUDIAN DALAM UU No. 7 TAHUN 1974

A. Latar Belakang Munculnya UU No. 7 Tahun 1974

Perjudian di Jakarta pada Tahun 1969 menghasilkan pemasukan 2,7 milyar rupiah, Sedang di Bandung, dalam jangka waktu 3 bulan pada Tahun 1968, kasino-kasino, hwa-hwe, dan erek-erek menghasilkan 36 juta rupiah. Hal ini menimbulkan reaksi hebat dari masyarakat, terutama dari golongan agama, disebabkan oleh berbagai macam dampak negatif yang ditimbulkannya, diantaranya; Banyak anak remaja ikut bermain judi, disamping adanya pertambahan orang-orang dewasa yang kecanduan judi. Kriminalitas semakin meningkat dan semakin banyak judi-judi gelap yang mendapatkan *backing* dari oknum-oknum bersenjata atau orang-orang kuat di pemerintahan, organisasi, dan partai politik.¹

Berkaitan dalam masalah judi ataupun perjudian yang sudah semakin merajalela dan merusak 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.²

¹ Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Jilid I, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm.82

² <http://id.wikipedia.org/wiki/Perjudian>

UU No. 7 Tahun 1974 lahir pada masa orde baru yang merupakan alternatif untuk mengatasi masalah tindak pidana perjudian. UU ini jelas menyatakan bahwa ancaman hukuman dalam 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 delik diubah (dari pelanggaran menjadi kejahatan), tapi masalah masyarakat ini tidak tertanggulangi.³

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. Kebijakan formulasi mempunyai posisi yang sangat strategis bila dipandang dari keseluruhan kebijakan mengoperasionalkan 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 pidanaan yang sekaligus sebagai landasan legislatif bagi tahap-tahap berikutnya, yaitu tahap penerapan pidana oleh badan pengadilan dan tahap pelaksanaan pidana oleh aparat pelaksana pidana.”⁴

Perumusan kebijakan formulasi dalam rangka menanggulangi tindak

pidana perjudian tercantum pada pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor 7

Tahun 1974, mengatur tentang sanksi pidana, yang berbunyi :

³ <http://id/Judi-Problema-Hukum.blogspot.com/2010/09/02.html>

⁴ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang: Penerbit Undip, 1994 hlm. 3

“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”.

Salah satu ketentuan pada UU No. 7 Tahun 1974 tersebut merupakan bentuk perumusan dan penetapan sanksi pidana oleh pembentuk UU. Sebagai kebijakan formulasi untuk kepentingan praktis bagi aparat penegak hukum dalam menangani permasalahan yang berkaitan dengan tindak pidana perjudian. Maksud lain dari pembentuk UU dalam merumuskan ketentuan dasar mengenai penetapan masalah perjudian sebagai kejahatan dengan didasari pemikiran perjudian adalah bertentangan dengan agama, kesusilaan dan moral pancasila, serta membahayakan bagi penghidupan dan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara.⁵

Dasar pertimbangan terhadap suatu perbuatan yang dijadikan sebagai tindak pidana menurut UU No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, khususnya tidak terlepas dari alasan pembentukan dan perancangan UU tersebut. Dalam pertimbangan UU No. 7 Tahun 1974 tersebut adalah :

- a. Bahwa perjudian hakekatnya bertentangan dengan agama, kesusilaan dan norma 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;

⁵ UU RI No.7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian

- c. Bahwa ketentuan-ketentuan dalam ordonansi tanggal 7 Maret 1912 (*Staatsblad* Tahun 1912 Nomor 230) 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 di atas perlu disusun Undang-undang tentang Penertiban Perjudian.⁶

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

Berdasarkan pendapat Jhon Andenaes tersebut, Barda Nawawi Arief berpendapat, “Bahwa apabila dasar pertimbangan dibentuknya suatu UU kurang didukung oleh data empiris, cukup dikemukakan bahwa dasar pertimbangan tersebut didasarkan pada penilaian yang baik (*the basis of our best judgment*)”. Disamping itu pada simposium hukum pidana nasional 1980

⁶ *Ibid*,

⁷ Barda Nawawi Arief, *Op.cit*, hlm. 81

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.⁸

Berkaitan dengan penentuan perbuatan dan jumlah ancaman pidana yang dapat diterapkan terhadap pelaku tindak pidana, didalam hukum pidana dikenal dengan asas *legalitas* dan asas *culbabilitas* 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 UU dalam menentukan pemidanaan terhadap suatu perbuatan.⁹ Untuk menentukan perbuatan tersebut sebagai tindak pidana, ada hal-hal yang perlu diperhatikan sebelum memberikan ancaman pidana. Menurut Soedarto, "hal-hal yang perlu diperhatikan oleh pembentuk UU sebelum merumuskan atau menetapkan ancaman pidana meliputi empat hal yaitu :¹⁰

1. Tujuan hukum pidana
2. Penetapan perbuatan yang tidak dikehendaki
3. Perbandingan antara sarana dan hasil; dan
4. Kemampuan badan penegak hukum.

⁸ Rusli Efendi, *Masalah Kriminalisasi Dan Deskriminalisasi Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Pidana*. Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional, Bandung : Bina Cipta 1986. hal. 65

⁹ <http://penelitian-hukum.blogspot.com/2010/09/>

¹⁰ Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandaung: Alumni, 1983 hal. 86

Berdasarkan pendapat di atas dalam pembentukan perundang-undangan, hendaklah pembentuk UU memperhatikan hal tersebut, begitu pula didalam merumuskan dan menetapkan sanksi pidana pada UU No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian. Dalam rangka mengkaji kebijakan formulasi sebagai upaya penanggulangan tindak pidana perjudian sebagai mana diatur pada UU No. 7 Tahun 1974 sebagai peraturan atau ketentuan yang menyempurnakan KUHP. Seperti yang telah dikemukakan di atas lahirnya UU No. 7 Tahun 1974 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 UU diatur dalam pasal 303 dan 303 bis.

B. Perjudian Dalam Perspektif Hukum Positif

Dalam hukum positif, perjudian merupakan salah satu tindak pidana. Kata "tindak pidana" merupakan terjemahan dari istilah bahasa Belanda "*strafbaarfeit*" namun pembentuk Undang-undang di Indonesia tidak menjelaskan secara rinci mengenai "*strafbaarfeit*".¹¹ Perkataan "*feit*" itu sendiri di dalam bahasa Belanda berarti "sebagian dari suatu kenyataan" atau "*een gedeelte van de werkelijkheid*" sedang "*strafbaar*" berarti "dapat dihukum", hingga secara harafiah perkataan "*strafbaar feit*" itu dapat diterjemahkan sebagai "sebagian dari suatu kenyataan yang dapat dihukum", yang sudah barang tentu tidak tepat, oleh karena kelak akan diketahui bahwa

¹¹ Evi Hartanti, *Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006, hlm. 5.

yang dapat dihukum itu sebenarnya adalah manusia sebagai pribadi dan bukan kenyataan, perbuatan ataupun tindakan.¹²

Seperti yang telah dikatakan di atas, bahwa pembentuk UU tidak memberikan sesuatu penjelasan mengenai apa sebenarnya yang ia maksud dengan perkataan "*strafbaar feit*", maka timbullah di dalam doktrin berbagai pendapat tentang apa sebenarnya yang dimaksud dengan "*strafbaar feit*" tersebut, misalnya perbuatan pidana, peristiwa pidana, perbuatan-perbuatan yang dapat dihukum, hal-hal yang diancam dengan hukum dan perbuatan-perbuatan yang dapat dikenakan hukuman serta tindak pidana.¹³

Dalam hubungan ini, Satochid Kartanegara lebih condong menggunakan istilah "*delict*" yang telah lazim dipakai. R. Tresna menggunakan istilah "peristiwa pidana".¹⁴ Sudarto menggunakan istilah "tindak pidana", demikian pula Wirjono Projodikoro menggunakan istilah "tindak pidana" yaitu suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenakan hukuman pidana.¹⁵ Akan tetapi Moeljatno menggunakan istilah "perbuatan pidana" yaitu perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar larangan tersebut.¹⁶

Unsur atau elemen perbuatan pidana menurut Moeljatno adalah :

¹² P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung: Sinar Baru, 1984, hlm.172.

¹³ K.Wancik Saleh, *Tindak Pidana Korupsi dan Suap*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007, hlm.15

¹⁴ R. Tresna, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: PT Tiara Limit, tth, hlm. 27.

¹⁵ Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana Indonesia*, Bandung:Refika Aditama, 2008, hlm59

¹⁶ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm. 63

1. Kelakuan dan akibat (perbuatan).
2. Hal ikhwal atau keadaan yang menyertai perbuatan.
3. Keadaan perbuatan yang memberatkan pidana.
4. Unsur melawan hukum yang obyektif.
5. Unsur melawan hukum yang subyektif.¹⁷

Lebih lanjut dalam penjelasan mengenai perbuatan pidana terdapat syarat formil dan syarat materiil. Syarat formil dari perbuatan pidana adalah adanya asas legalitas yang tersimpul pada 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.¹⁸

Adapun dalam konteksnya dengan tindak pidana perjudian, bahwa terdapat beberapa rumusan sebagai berikut:

- a. Menurut Kartini Kartono, "perjudian adalah pertarungan dengan sengaja, yaitu mempertaruhkan satu nilai atau sesuatu yang dianggap bernilai, dengan menyadari adanya risiko dan harapan-harapan tertentu pada peristiwa-peristiwa permainan, pertandingan, perlombaan dan kejadian-kejadian yang tidak atau belum pasti hasilnya."¹⁹
- b. Menurut Dali Mutiara sebagaimana dikutip Kartini Kartono menyatakan; "permainan judi ini harus diartikan dengan arti yang luas, juga termasuk

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Sudarto, *Hukum Pidana I*, Semarang: Yayasan Sudarto, 1990, hlm. 43

¹⁹ Kartini Kartono, *Patologi sosial. jilid I*, Jakarta: Rajawali Pers.2009, hlm.58

segala pertaruhan tentang kalah menangnya suatu pacuan kuda atau lain-lain pertandingan, atau segala pertaruhan dalam perlombaan-perlombaan yang dilakukan antara dua orang yang tidak ikut sendiri dalam perlombaan-perlombaan itu, misalnya totalisator, dan lain-lain.²⁰

- c. Tindak pidana dengan sengaja melakukan sebagai suatu usaha, perbuatan-perbuatan menawarkan atau memberikan kesempatan untuk main judi atau turut serta dalam usaha seperti itu, oleh pembentuk Undang-undang telah diatur dalam pasal 303 ayat 3 KUHP yang berbunyi :

“Yang disebut permainan judi adalah tiap-tiap permainan, di mana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung 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 yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertaruhan lainnya”.²¹

Menurut Van Bemmelen - Van Hattum sebagaimana dikutip P.AF. Lamintang;”bahwa ditinjau dari sejarahnya, penempatan tindak pidana yang dimaksudkan di dalam ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 303 KUHP sebagai suatu tindak pidana terhadap kesusilaan itu sudahlah tepat”. Tentang hal tersebut, Van Bemmelen-Van Hattum berpendapat antara lain bahwa :

“Ditinjau dari sejarahnya sudahlah jelas, bahwa yang merupakan dasar bagi dapat dipidananya perbuatan itu terletak pada kenyataan yakni bahwa oleh permainan tersebut, dan khususnya oleh sifatnya yang khas sebagai "permainan untung-untungan", hasrat orang menjadi tidak dapat dikendalikan dan dapat menimbulkan bahaya bagi penguasaan diri, dan bagi pihak ketiga dapat mempunyai pengaruh, baik yang bersifat menolak maupun yang bersifat menarik. Pengaruh permainan

²⁰ *Ibid*,

²¹ Andi Hamzah, *KUHP dan KUHPA*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000, hlm. 122.

ini dapat meniadakan penilaian yang tidak baik dari orang terhadap perbuatan-perbuatan tidak baik lainnya, yang lebih tidak baik dari permainannya itu sendiri, yakni karena orang selalu melihat adanya hubungan antara perjudian, penyalahgunaan minuman keras dan pelacuran”.²²

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 memberikan 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 ssebagai pencaharian.
- (2) Kalau yang bersalah melakukan kejahatan tersebut dalam menjalankan pencahariannya, maka dapat dicabut haknya dalam menjalankan pencaharian itu
- (3) Yang disebut dengan permainan judi adalah tiap-tiap permainan, dimana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung pada keberuntungan belaka, juga karena pemainnya lebih terlatih atau lebih mahir. Disitu termasuk segala pertaruhan tentang keputusan perlombaan

²² P.A.F. Lamintang, *Delik-Delik Khusus (Tindak-Tindak Pidana Melanggar Norma-Norma Kesusilaan dan Norma-Norma Kepatutan)* Edisi Kedua, Bandung: Sinar Grafika, 2009, hlm. 282

atau permainan lain-lainnya yang tidak diadakan antara mereka yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertaruhan lainnya.

Tindak pidana yang diatur dalam pasal 303 ayat (1) angka 1 KUHP itu terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Unsur subyektif : Dengan sengaja
- b. Unsur-unsur obyektif:
 - 1) Barang siapa
 - 2) Tanpa mempunyai hak
 - 3) Turut serta dengan melakukan sesuatu
 - 4) Dalam usaha orang lain tanpa hak menawarkan atau memberikan kesempatan untuk bermain judi

Tindak pidana yang diatur dalam pasal 303 ayat (1) angka 2 KUHP itu terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Unsur subyektif: Dengan sengaja
- b. Unsur-unsur obyektif :
 - 1) Barang siapa
 - 2) Tanpa mempunyai hak
 - 3) Menawarkan atau memberi kesempatan untuk bermain judi kepada khalayak ramai.

Tindak pidana yang dimaksudkan di dalam ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 303 ayat (1) angka 3 KUHP tersebut di atas, ternyata hanya terdiri dari unsur-unsur obyektif saja, masing-masing ialah: 1) Barang siapa; 2) Tanpa mempunyai hak; 3) Turut serta; 4) Sebagai suatu usaha; 5) Dalam permainan judi.²³

Tindak pidana berjudi atau turut serta berjudi itu pada mulanya telah dilarang di dalam ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 542 KUHP, yang kemudian berdasarkan ketentuan yang diatur dalam pasal 2 ayat (4) dari UU No. 7 Tahun 1974, telah dirubah sebutannya menjadi ketentuan pidana yang

²³ *Ibid*, hlm.298

diatur dalam pasal 303 bis KUHP, dan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam pasal 1 dari UU yang sama telah dipandang sebagai kejahatan, pasal 303 bis KUHP berbunyi :

- (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 di pinggir jalan umum atau di tempat yang dapat dikunjungi umum, kecuali 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 pemindahan yang menjadi tetap karena salah satu dari pelanggaran ini, dapat dikenakan pidana penjara paling lama enam tahun atau pidana denda paling banyak lima beta juta rupiah.²⁴

Tindak pidana yang di maksudkan di dalam ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 303 bis ayat (1) angka 1 KUHP itu terdiri dari unsur-unsur obyektif : 1) Barang siapa; 2) Memakai kesempatan yang terbuka untuk berjudi; 3) Yang sifatnya bertentangan dengan salah satu dari ketentuan-ketentuan yang diatur dalam pasal 303 yang diatur dalam KUHP.

Tindak pidana yang di maksudkan di dalam ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 303 bis ayat (1) angka 2 KUHP itu juga hanya terdiri dari unsur-unsur obyektif, masing-masing yakni : 1) Barang siapa; 2) Turut serta berjudi; 3) Di atas atau di tepi jalan umum atau di suatu tempat terbuka untuk umum.²⁵

Unsur obyektif pertama menunjukkan orang yang apabila orang tersebut memenuhi unsur-unsur selebihnya dari tindak pidana yang di

²⁴ Leden Marpaung, *Kejahatan terhadap Kesusilaan dan Masalah Prevensinya*. Jakarta: Sinar Grafika, 1996, hlm. 81.

²⁵ P.A.F. Lamintang, *lok.cit*, hlm.313

maksudkan di dalam ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 303 bis ayat (1) angka 2 KUHP, dan penyelenggaraan dari perjudian yang bersangkutan itu ternyata tidak mendapat izin dari kekuasaan yang berwenang, maka ia dapat disebut sebagai pelaku dari tindak pidana tersebut. Unsur obyektif kedua dari tindak pidana yang di maksudkan di dalam ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 303 bis ayat (1) angka 2 KUHP ialah unsur turut serta berjudi.²⁶

Unsur obyektif ketiga dari tindak pidana yang di maksudkan di dalam ketentuan pidana yang diatur dalam pasal 303 bis ayat (1) angka 2 KUHP ialah unsur di atas atau di tepi jalan umum atau di suatu tempat yang terbuka untuk umum. Yang di maksudkan jalan umum itu ialah jalan yang di peruntukkan bagi lalu lintas umum. Menurut ketentuan yang diatur dalam pasal 1 ayat (1) *vagverkeersordonnantie*, *Staatsblad* Tahun 1936 No. 657 Jo. *Staatsblad* Tahun 1940 No. 72 Jo. UU No. 7 Tahun 1951, Lembaran Negara Tahun 1951 No. 42, yang dimaksudkan dengan jalan ialah setiap jalan yang terbuka bagi lalulintas umum, termasuk jembatan-jembatan dan tanggul-tanggul yang terdapat di jalan-jalan tersebut, termasuk trotoar-trotoar, pemisah-pemisah jalan, tepi-tepi jalan, gorong-gorong dan tanggul-tanggul jalan.²⁷

Perjudian merupakan salah satu bentuk kejahatan yang memenuhi rumusan KUHP yaitu, yang diatur melalui pasal 303 dan 303 bis, hal ini sesudah dikeluarkan oleh UU No. 7 Tahun 1974, ancaman pidana bagi perjudian tersebut diperberat, perincian perubahannya sebagai berikut :

²⁶ *Ibid*, hlm. 314

²⁷ *Ibid*,

1. Ancaman pidana dalam pasal 303 (1) KUHP diperberat menjadi 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 pasal 303 bis KUHP, sedangkan ancaman pidananya diperberat yaitu: Ayat (1) menjadi 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.

Dalam arti kata yang sempit permainan *hazard* adalah segala permainan jika kalah menangnya orang dalam permainan itu tidak tergantung kepada kecakapan, tetapi melulu hanya bergantung 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. Walaupun 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 disamping unsur kecakapan dan unsur keahlian ditambah dengan unsur latihan atau kepandaian si pemain.²⁸

²⁸ Judi: Hipokrisi, Lokalisasi, Legalisasi, http://www.freelist.org/cgi-bin/list?list_id=untirtanet

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

1. Butir 1 ada dua macam kejahatan;
2. Butir 2 ada dua macam kejahatan;
3. Butir 3 ada satu macam kejahatan.²⁹

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 di atas mengandung unsur tanpa izin. Unsur tanpa izin inilah melekat sifat melawan hukum dari semua perbuatan dalam lima macam kejahatan mengenai perjudian itu. Artinya tiada unsur tanpa izin, atau jika ada izin dari pejabat atau instansi yang berhak memberi izin, semua perbuatan dalam rumusan tersebut tidak lagi atau hapus sifat melawan hukumnya oleh karena itu tidak dipidana. Dimasukkannya unsur tanpa izin ini oleh pembentuk UU perjudian terkandung suatu maksud agar pemerintah atau pejabat pemerintah tertentu dapat melakukan pengawasan dan pengaturan tentang permainan judi.³⁰

Pada ayat (2) pasal 303 dikatakan diancam pidana pencabutan hak dalam menjalankan pencarian bagi barang siapa yang melakukan lima macam kejahatan mengenai perjudian tersebut di atas dalam menjalankan pencariannya. Pada ayat (3) diterangkan tentang arti perjudian, yakni tiap-

²⁹ Adam Chazawi, *Tindak Pidana Mengenai Kesopanan*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2005. hal. 158

³⁰ *Ibid*, hlm 159

tiap permainan dimana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung pada peruntungan belaka, dan juga karena pemainannya terlatih atau lebih mahir.

Dari rumusan di atas sebenarnya ada bentuk perjudian, yakni sebagai berikut :

1. Suatu permainan yang kemungkinan mendapat untung tergantung pada peruntungan atau nasib belaka. Pada macam perjudian ini, menang atau kalah dalam arti mendapat untung atau rugi hanyalah bergantung pada keberuntungan saja. Misalnya dalam permainan judi dengan menggunakan dadu.
2. Permainan yang kemungkinan mendapat untung atau kemenangan sedikit atau banyak bergantung pada kemahiran atau keterampilan si pembuat. Misalnya permainan melempar bola, permainan dengan memanah, bermain bridge atau domino.

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

1. Segala bentuk pertarungan tentang keputusan perlombaan lainnya yang tidak diadakan antara mereka yang berlomba atau yang bermain. Misalnya dua orang bertaruh tentang suatu pertandingan sepak bola antara dua kesebelasan, dimana yang satu bertaruh dengan menebak satu kesebelasan sebagai pemenangnya dan yang satu pada kesebelasan yang lainnya.
2. Segala bentuk pertarungan lainnya yang tidak ditentukan dengan kalimat yang tidak menentukan bentuk pertarungan secara limitatif, maka segala bentuk pertarungan dengan cara bagaimanapun dan dalam segala hal manapun adalah termasuk perjudian. Seperti beberapa permainan kuis untuk mendapatkan hadiah yang di tayangkan 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.³¹

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 melangar pasal 303;
2. Melarang orang ikut serta bermain judi di jalan umum, atau tempat lainnya yang dapat dikunjungi umum kecuali ada izin dari penguasa dalam hal untuk mengadakan perjudian itu.³²

Pemberian izin penyelenggaraan segala bentuk dan jenis perjudian dilarang, dan izin penyelenggaraan perjudian yang sudah diberikan, dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi sejak mulai berlakunya PP RI No. 9 Tahun 1981 tentang Pelaksanaan UU No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, Bunyi PP.RI No.9 Tahun 1981 pasal 1 adalah sebagai berikut:

- (1) Pemberian izin penyelenggaraan segala bentuk dan jenis perjudian dilarang, baik perjudian yang diselenggarakan di kasino, di tempat-tempat keramaian, maupun yang dikaitkan dengan alasan-alasan lain.
- (2) Izin penyelenggaraan perjudian yang sudah diberikan, dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi sejak tanggal 31 Maret 1981.

Untuk mewujudkan tertib sosial, negara menetapkan dan mengesahkan peraturan perundang-undangan untuk mengatur masyarakat. Peraturan-

³¹ *Ibid*, hlm 167

³² *Ibid*, hlm 168

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.³³

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 memaksa 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 ditunjukkan untuk kepentingan umum.³⁴

Menurut Sudarto, bahwa tiap-tiap KUHP memuat dua 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 disini seolah-olah menyatakan kepada penegak hukum perbuatan-perbuatan apa yang dilarang dan siapa yang dapat dipidana.
2. Kedua, KUHP pidana menetapkan dan mengemukakan reaksi apa yang akan diterima oleh orang yang melakukan perbuatan yang dilarang.³⁵

³³ Moeljatno, *op.cit*, hlm. 1

³⁴ http://hukum-pemidanaan//blogspot.com_html

³⁵ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana, op.cit*, hlm.92

Hukuman 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 ppidanaan pada umumnya adalah :

1. Mempengaruhi perilaku si pembuat agar tidak melakukan tindak pidana lagi, biasanya disebut *prevensi special*.
2. Mempengaruhi perilaku anggota masyarakat pada umumnya agar tidak melakukan tindak pidana seperti yang dilakukan oleh si terdakwa.
3. Mendatangkan suasana damai atau penyelesaian konflik.
4. Pembalasan atau pengimbalan dari kesalahan si pembuat.³⁶

C. Ketentuan Sanksi Tindak Pidana Perjudian

Pembahasan mengenai kebijakan sanksi pidana dalam UU No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian akan meliputi, pengaturan jenis-jenis sanksi dan pengaturan tentang berat ringannya 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,

³⁶ *Ibid*, hlm.187

4. Denda,
5. Pidana tutupan.

Sedangkan pidana tambahan terdiri atas :

1. Pencabutan hak-hak tertentu,
2. Perampasan barang-barang tertentu,
3. Pengumuman keputusan hakim.³⁷

Pasal 2 UU No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, mengatur tentang sanksi pidana, yang berbunyi :

- 1) 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.
- 2) Merubah ancaman hukuman dalam pasal 542 ayat (1) Kitab Undang-undang Hukum Pidana, dari hukuman kurungan selama-lamanya satu bulan atau denda sebanyak-banyaknya empat ribu lima ratus rupiah, menjadi hukuman penjara selama-lamanya empat tahun atau denda sebanyak-banyaknya sepuluh juta rupiah.
- 3) Merubah ancaman hukuman dalam pasal 542 ayat (2) Kitab Undang-undang Hukum Pidana, dari hukuman kurungan selama-lamanya tiga bulan atau denda sebanyak-banyaknya tujuh ribu lima ratus rupiah menjadi hukuman penjara selama-lamanya enam tahun atau denda sebanyak-banyaknya lima belas juta rupiah.
- 4) Merubah sebutan pasal 542 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 ribu rupiah dan dengan diundangkannya UU 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

³⁷ Adami Chazawi, *Hukum Pidana 1*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hlm.26

pelanggaran dalam pasal 542 tersebut dinyatakan sebagai tindak 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 pada si pembuat. Atau dengan kata lain UU 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 UU No. 7 Tahun 1974 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).³⁸

Berdasarkan ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa dengan tidak dicantumkan secara tegas jenis-jenis pidana tambahan dalam suatu

³⁸ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni Bandung, hlm. 142

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*)

Sistem hukum pidana materiil 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 dibidang hukum pidana substansif itu, terdiri dari aturan umum (*general rules*) dan aturan khusus.

Aturan umum terdapat di dalam KUHP (Buku 1), dan aturan khusus terdapat didalam KUHP (Buku II dan Buku III) maupun dalam Undang-undang khusus diluar KUHP.³⁹ 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 UU 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

³⁹ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003.hlm. 262

pada Buku 1 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 UU No. 18 prp 1960 yang menentukan denda paling sedikit adalah 25 sen.⁴⁰

Dalam UU No. 7 Tahun 1974 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 UU tersebut mengenai pelaksanaan pidana denda atau pedoman ppidanaan, 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. UU tersebut tidak mengatur secara khusus pelaksanaan ancaman pidana denda. Maka secara otomatis berlaku ketentuan umum dalam KUHP (pasal 30) sebagai sistem induk, bahwa maksimum pidana kurungan pengganti adalah 6 (enam) bulan atau dapat menjadi maksimum 8 (delapan) bulan apabila ada pemberatan *recediviel konkursus*. Dengan demikian kemungkinan ancaman besar 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

⁴⁰ <http://www.jevuska.com/topic/perjudian+di+indonesia.html>

(delapan) bulan. Oleh karena itu kemungkinan besar dendanya tidak akan dibayar.⁴¹

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 542 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.

⁴¹ <http://www.berrydevanda.com/2010/07/lokalisasi-judi.html>