

**PERKEMBANGAN HUKUM MENGENAI PEMBERANTASAN  
JUDI TOTO GELAP ( TOGEL ) DALAM PERSPEKTIF  
KRIMINOLOGI**

**JURNAL ILMIAH**

**Disusun dan diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar  
Sarjana Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara**

**OLEH :**

**ASRUL AZIS**

**080200324**

**DEPARTEMEN HUKUM PIDANA**



**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2012**

**PERKEMBANGAN HUKUM MENGENAI PEMBERANTASAN  
JUDI TOTO GELAP ( TOGEL ) DALAM PERSPEKTIF  
KRIMINOLOGI**

**Jurnal Ilmiah**

Disusun dan diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana  
Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara

OLEH:

ASRUL AZIS  
080200324

Mengetahui:  
Ketua Departemen Hukum Pidana

Dr.M. Hamdan, SH, MH.  
NIP. 195703261986011001

Editor :

Rafiqoh Lubis SH, M.Hum  
NIP. 197407252002122002

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2012**

## **ABSTRAKSI**

Oleh : Asrul Azis

Di Indonesia, banyak jenis perjudian yang telah dikenal masyarakat. Mulai perjudian tingkat atas seperti kasino hingga judi kartu. Namun yang paling marak di Indonesia dan yang paling dikenal adalah Togel atau totogelap. Togel mulai marak di Indonesia kira-kira sejak tahun 2000an. Jenis perjudian ini sangat diminati oleh semua kalangan, tua muda, anak - anak dewasa, karena perjudian ini relatif murah. Hanya bermodal uang seribu rupiah apabila nomor yang mereka beli telah keluar maka akan mendapatkan uang ratusan ribu atau bahkan jutaan. Judi togel atau Judi toto gelap dalam permainannya diadakan setiap hari Senin, Rabu, Kamis, Sabtu dan Minggu mulai dari pukul 12.00 WIB sampai dengan pukul 16.00 WIB dan pengundiannya dilakukan setiap hari penjualan kupon judi toto gelap yaitu pada pukul 18.00 WIB, dimana harga kupon judi togel tersebut paling rendah sebesar Rp. 1.000,- (seribu rupiah).

Menurut dari hasil penelitian, masyarakat yang banyak menggemari permainan togel adalah masyarakat dari golongan bawah. Mereka awalnya hanya ingin coba-coba, menambah uang saku bahkan untuk mata pencarian. Ini disebabkan karena tingkat pendidik yang rendah, pekerjaan yang tak menetap (semberautan) makanya banyak masyarakat yang menggemari togel.

Berdasarkan data diatas atas dapat disimpulkan Toto gelap (togel) adalah jenis perjudian yang amat digemari oleh masyarakat pada saat ini. Masalah yang dibahas mengenai togel ini adalah bagaimana pengaturan hukum tentang tindak Pidana togel serta pemberantasannya?, bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi tindak pidana terjadinya togel dalam masyarakat?, dan bagaimana kebijakan hukum Pidana dalam pemberantasan togel?. Perjudian ini belum ada diatur secara khusus dalam hukum, namun pemain togel dapat dikenakan hukum pidana sesuai dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Undang-Undang Hukum Pidana, dan Pasal 303 dan 303 bis KUH Pidana. Hanya undang-undang dan Pasal-Pasal tersebut yang dapat memberantas judi togel karena kita belum mempunyai undang-undang khusus mengenai perjudian.

Kebijakan hukum pidana (penal) di Indonesia sudah dapat digunakan untuk mengatasi tindak pidana perjudian toto gelap (togel). Itupun harus ada dukungan dari semua pihak, baik pemerintah, penegak hukum, dan masyarakat dari segala elemen. Maka dari itu penegak hukum dan masyarakat harus bekerja sama untuk mengatasi meningkatnya tindak pidana perjudian dengan cara makin mempersempit gerak atau perkembangan perjudian tersebut dengan cara memberi pemahaman kepada masyarakat akan kejahatan perjudian tersebut, inilah salah satu cara pencegahan non penal, agar togel tidak merajalela dalam masyarakat.

## **A. PENDAHULUAN**

Berbagai cara yang dilakukan dalam penanganan perjudian yang saat ini tetap hidup dalam masyarakat. Meski pada hakekatnya perjudian merupakan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, moral, kesusilaan maupun hukum. Namun perjudian masih menunjukkan eksistensinya, dulunya hanya terjadi dikalangan orang dewasa pria. Sekarang sudah menjalar ke berbagai elemen masyarakat anak-anak dan remaja yang tidak lagi memandang baik pria maupun wanita.

Berikut ini macam-macam perjudian yang populer di Indonesia yaitu sebagai berikut:

1. Toto gelap (togel)
2. Sabung ayam
3. SDSB
4. Pakong
5. Judi pertandingan
6. Judi kartu (poker, gapplek, remi, domino)
7. Judi aduan (menggunakan binatang)
8. Judi panjang

Togel menjadi sebuah fenomena dalam masyarakat. Perjudian ala togel memang sudah dilarang. Pihak Kepolisian sudah bertekad memberantas perjudian, termasuk togel. Operasi pemberantasan judi dilakukan di banyak daerah di Indonesia. Operasi itu dilakukan sejak diperintahkannya seluruh Kapolda untuk melakukan pemberantasa perjudian. Sudah banyak orang yang ditangkap,

dinterogasi dan ditahan gara-gara berjudi atau pasang togel.

Gencarnya operasi perjudian ternyata tidak dapat menghilangkan praktek perjudian. Banyak juga yang berpendapat polisi tidak serius memberantas judi. Yang ditindak adalah perjudian-perjudian yang kecil, yang kelas kakap tidak tersentuh. Bahkan ada tuduhan, polisi menjadi beking dari judi-judi besar. Dari situlah polisi mendapat sumber penghasilan.<sup>1</sup>

Data penelitian menunjukkan, bahwa kebanyakan pemasang lotre buntut/togel dan judi kecil - kecilan bukanlah mereka dari golongan the haves, akan tetapi terdiri dari rakyat yang miskin, pegawai - pegawai dan para pekerja/buruh yang bergaji kecil, pedagang - pedagang ketengan, tukang becak dan kuli -kuli yang tidak berpengharapan. Penghasilan yang sangat kecil dan hampir - hampir tidak mencukupi bagi jaminan hidup anggota keluarganya, ditambah dengan depresi ekonomi, menyebabkan mereka tidak berpengharapan dan sering berputus asa. Lalu berlangsunglah lompatan mental pada pola kebiasaan spekulatif untung - untungan dengan jalan berjudi, mengadakan pertaruhan, memasang tebakkan dan membeli togel disertai pengharapan mendapatkan sedikit keuntungan dan sedikit uang belanja.

## **B. PERMASALAHAN**

1. Bagaimana pengaturan hukum tentang tindak pidana toto gelap (togel) serta pemberantasannya?

---

<sup>1</sup>Suara Pembaruan Daily. Diunduh pada tanggal 25 Oktober 2012

2. Bagaimana faktor - faktor yang mempengaruhi tindak pidana terjadinya toto gelap (togel) dalam masyarakat?
3. Bagaimana kebijakan hukum pidana dalam pemberantasan toto gelap (togel)?

### **C. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini merupakan metode penelitian hukum normatif.

#### **1. Jenis penelitian**

Penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif, dilakukan melalui kajian terhadap peraturan perundang-undangan buku-buku dan data-data yang berkaitan dengan perjudian.

#### **2. Jenis Data dan Sumber Data**

Data yang digunakan adalah data sekunder di dukung data primer.

Data sekunder diperoleh dari :

- a. Bahan hukum primer, yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan, yang bersifat mengikat dan disahkan oleh pihak yang berwenang.
- b. Bahan hukum sekunder, bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer seperti buku-buku dan literatur-literatur yang berkaitan dengan persoalan yang dikaji.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder atau dengan kata lain bahan hukum tambahan seperti kamus bahasa Indonesia.

Data primer diperoleh dari wawancara terhadap para responden, yaitu masyarakat Kelurahan Wek IV Jalan Mangga Kota Madia Padangsidempuan

### 3. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini, adalah :

- a) *Library Research*, yaitu penelitian kepustakaan seperti melakukan inventarisasi terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen serta literatur yang berkaitan dengan persoalan yang dikaji.
- b) *Field Research*, yaitu penelitian lapangan, yang dilakukan melalui wawancara terhadap responden.

### 4. Analisis Data

Analisa data dalam penulisan ini digunakan data kualitatif, yaitu suatu analisis data secara jelas serta diuraikan dalam bentuk kalimat sehingga diperoleh gambaran yang jelas yang berhubungan dengan skripsi ini dalam hal ini.

## **D. HASIL PENELITIAN**

### **1. Pengaturan hukum tentang Tindak Pidana Toto Gelap (togel) serta pemberantasnya**

## **A. Jenis - jenis Tindak Pidana di Bidang Perjudian dan Pengaturan**

### **Hukumannya**

Perjudian yang digolongkan sebagai tindak pidana kejahatan, tipe kejahatan itu sendiri dibagi menjadi:

1. Kejahatan perorangan dengan kekerasan yang meliputi bentuk-bentuk perbuatan kriminal seperti pembunuhan dan perkosaan
2. Kejahatan terhadap harta benda yang dilakukan sewaktu-waktu termasuk pencurian kendaraan bermotor
3. Kejahatan yang dilakukan dalam pekerjaan dan kedudukan tertentu pada umumnya dilakukan oleh orang berkedudukan tinggi.
4. Kejahatan politik yang meliputi pengkhianatan, spionase, sabotase dan sebagainya.
5. Kejahatan terhadap ketertiban umum
6. Kejahatan konvensional yang meliputi perampokan termasuk bentuk pencurian dengan kekerasan dan pemberatan
7. Kejahatan terorganisasi seperti pemerasan, pelacuran, perjudian terorganisasi, peredaran narkoba dan sebagainya
8. Kejahatan profesional yang dilakukan sebagai suatu cara hidup seseorang

Perjudian itu sendiri dapat digolongkan sebagai kejahatan konvensional karena sampai saat ini justru menjadi kebiasaan yang sulit untuk diberantas dari kehidupan masyarakat sehari-hari. Perkembangan dari perjudian itu sendiri saat dapat digolongkan sebagai kejahatan terorganisasi. Karena saat ini malah



dilegalkan dan dalam pelaksanaannya sudah terorganisir, bahkan bisa juga dikategorikan sebagai kejahatan profesional yang mana saat ini perjudian justru dijalankan sebagai profesi yang menetap yang memberikan penghasilan yang menjanjikan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Perjudian merupakan suatu perbuatan yang tidak etis dan melanggar peraturan pemerintah serta agama. Mengingat masalah perjudian sudah menjadi penyakit akut masyarakat, maka perlu upaya yang sungguh-sungguh dan sistematis, tidak hanya dari pemerintah dan aparat penegak hukum saja, tetapi juga dari kesadaran hukum dan partisipasi masyarakat untuk bersama-sama dan bahu membahu menanggulangi dan memberantas semua bentuk perjudian. Perjudian togel merupakan perbuatan yang melanggar hukum dan dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perjudian togel merupakan perbuatan pidana. Dalam suatu perbuatan dikatakan sebagai perbuatan pidana apabila terdiri dari unsur-unsur sebagai berikut :<sup>2</sup>

- a. Unsur melawan hukum.
- b. Unsur kesalahan.
- c. Unsur gangguan/bahaya/merugikan.

Dalam KUHP tindak pidana perjudian togel sebagai perjudian yang menurut Pasal 303 dan Pasal 303 bis disebutkan bahwa :

Pasal 303

- a. Diancam dengan pidana penjara paling lama sepuluh tahun atau pidana denda

---

<sup>2</sup> Suharto RM, *Hukum Pidana Materiil*, Sinar Garfika, Jakarta, 1991, hal 28

paling banyak dua puluh lima juta rupiah, barang siapa tanpa mendapat izin :

- 1) Dengan sengaja menawarkan atau memberikan kesempatan untuk permainan judi dan menjadikannya sebagai pencaharian, atau dengan sengaja turut serta dalam suatu perusahaan untuk itu.
  - 2) Dengan sengaja menawarkan atau memberi kesempatan kepada khalayak umum untuk bermain judi atau dengan sengaja turut serta dalam perusahaan untuk itu, dengan tidak peduli apakah untuk menggunakan kesempatan adanya sesuatu syarat atau dipenuhinya sesuatu tata cara.
  - 3) Menjadikan turut serta pada permainan judi sebagai pencaharian.
- b. Kalau yang bersalah melakukan kejahatan tersebut dalam menjalankan pencariannya, maka dapat dicabut hak nya untuk menjalankan pencaharian itu.
- c. Yang disebut permainan judi adalah tiap-tiap permainan, di mana pada umumnya kemungkinan mendapat untung bergantung pada peruntungan belaka, juga karena pemainnya lebih terlatih atau lebih mahir. Di situ termasuk segala pertarungan tentang keputusan perlombaan atau permainanlain-lainnya yang tidak diadakan antara mereka yang turut berlomba atau bermain, demikian juga segala pertarungan lainnya.

Pasal 303 bis

- a. Diancam dengan pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak sepuluh juta rupiah :
  - 1) Barang siapa menggunakan kesempatan main judi, yang diadakan dengan melanggar ketentuan Pasal 303.

- 2) Barang siapa ikut serta main judi di jalan umum atau di pinggir jalan umum atau di tempat yang dapat dikunjungi umum, kecuali kalau ada izin dari penguasa yang berwenang yang telah memberi izin untuk mengadakan perjudian itu.
- b. 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.<sup>3</sup>

Sehingga segala macam bentuk perjudian dianggap sebagai kejahatan yang melanggar norma hukum yang berlaku sesuai dengan asas legalitas. Asas legalitas tertera dalam Pasal 1 ayat (1) KUHP yang berbunyi “tiada suatu perbuatan boleh dihukum, melainkan atas kekuatan ketentuan pidana dalam undang-undang yang ada terdahulu daripada perbuatan itu.”<sup>4</sup>

Asas legalitas dalam bahasa latin dikenal dengan *nullum delictum sine praevia lege poenali*, yang artinya adalah peristiwa pidana tidak akan ada, jika ketentuan pidana dalam undang-undang tidak ada terlebih dahulu. Sebagai konsekuensi dari adanya asas legalitas yaitu “asas yang menentukan bahwa sesuatu perbuatan adalah terlarang dan di ancam dengan pidana barang siapa yang melakukannya, sedangkan dasar daripada pidananya adalah asas tindak pidana jika tidak ada kesalahannya”.<sup>5</sup> Berdasarkan asas legalitas tersebut, maka rumusan

---

<sup>3</sup> R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*, Politea, Bogor, 1985, hal 217

<sup>4</sup> C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hal 20.

<sup>5</sup> Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana*, Aksara Baru, Jakarta, 1981, hal 20.

tindak pidana ini penting artinya sebagai prinsip kepastian. Sehingga haruslah dapat diketahui dengan pasti mengenai perbuatan apa yang dilarang dan apa yang tidak dilarang, serta perbuatan apa yang diperintahkan oleh undang-undang atau peraturan pidana dan perbuatan apa yang dilarang oleh undang-undang atau peraturan pidana.

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:
  - a. *Roulette*
  - b. *Blackjack*
  - c. *Bacarat*
  - d. *Creps*
  - e. *Keno*
2. Perjudian di tempat - tempat keramaian, antara lain terdiri dari perjudian dengan:
  - a. Lempar gelang
  - b. Lempar uang (coin)
  - c. Koin
  - d. Lempar paser atau bulu ayam pada papan atau sasaran yang tidak bergerak

- e. Pancingan
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. Adu domba/kambing

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. Begitu pula terhadap perjudian yang merupakan salah satu bentuk kejahatan yang memenuhi rumusan KUHP yaitu, yang diatur 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 diperberat menjadi pidana penjara selama-lamanya sepuluh tahun atau denda sebanyakbanyaknya 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.

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.

## **2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Tindak Pidana terjadinya toto gelap (togel) dalam masyarakat**

### **A. Karena Hiburan**

Dunia ini tidak akan ada warnanya jika semua orang melakukan hal yang sama monoton setiap harinya perlu adanya keseimbangan antara kesibukan pekerjaan dan menikmati hiburan. Setelah melakukan pekerjaan sehari hari maka akan ada rasa jenuh capek, untuk itu sesekali seseorang untuk menghibur diri. Baik secara sendiri sendiri maupun dengan orang lain. Salah satunya adalah untuk bermain judi untuk hiburan jadi mau menang atau kalah pun tidak akan jadi soal. Sebab materi yang digunakan untuk berjudi adalah uang yang memang sengaja untuk dihabiskan sebagai kompensasi dari hiburan yang didapat. Sedangkan jika menang maka itu akan dianggap sebagai bonus orang yang seperti ini memang sangat jarang sebab untuk mengendalikan diri untuk tetap pada tujuan utama yaitu hiburan adalah hal yang sulit biasanya orang - orang yang sudah ketagihan akan kegiatan tersebut akan menyalah gunakan kegiatan itu untuk aktivitas perjudian dan taruhan.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, halaman 83

## **B. Bisa Mendapatkan Uang**

Jika mendengar kata perjudian, seketika itu langsung berpikir pada uang yang dibuat judi. Di pikiran telah tertanam suatu pemikiran bahwa perjudian adalah tempat untuk mencari uang tapi dengan cara haram. Hampir semua masyarakat berpikiran bahwa kemiskinan adalah satu-satunya penyebab maraknya perjudian. Memang benar, kemiskinan yang menjadi penyebab utama maraknya perjudian. Atas dasar kemiskinan itu banyak orang berkeinginan untuk berjudi, mendapatkan uang dengan hanya duduk dan bermain kartu. Namun selain itu juga banyak penyebab lainnya yang membuat perjudian semakin marak. Tipisnya keimanan dan kondisi psikis seseorang juga merupakan penyebabnya. Jika kondisi psikis seseorang dalam keadaan kacau, kemungkinan besar untuk mengatasi rasa kacau tersebut dituntaskan dengan bermain judi. Keadaan kacau tersebut bisa disebabkan oleh banyak masalah seperti PHK, perceraian, hutang dan sebagainya. Tipisnya rasa iman membuat seseorang tidak punya pegangan hidup, dia tidak takut akan berbuat dosa. Sehingga seseorang tersebut akan mudah untuk bermain judi tanpa adanya rasa takut akan Tuhan.

Maka untuk maksud tersebut perlu mengklasifikasikan segala macam bentuk tindak pidana perjudian sebagai kejahatan,<sup>7</sup> dan memberatkan ancaman hukumannya, karena ancaman hukuman yang sekarang berlaku ternyata sudah tidak sesuai lagi dan tidak membuat pelakunya jera.

Judi adalah pertaruhan dengan sengaja yaitu mempertaruhkan satu nilai atau sesuatu yang dianggap bernilai dengan menyadari adanya resiko dan harapan -

---

<sup>7</sup>Ibid, halaman59

harapan tertentu pada peristiwa-peristiwa permainan, pertandingan, perlombaan dan kejadian-kejadian yang tidak atau belum pasti hasilnya<sup>8</sup>. Ini adalah pandangan orang - orang yang malas akan bekerja tetapi menginginkan uang yang banyak. Masyarakat kita pun banyak yang beranggapan bahwa dengan berjudi kita dapat menghasilkan uang yang banyak, apakah tanggapan ini sudah relevan? Tanggapan ini hanya berlaku kepada orang - orang yang sebagai bandar perjudian ataupun orang yang berjudi menggunakan perhitungan yang matang atau dengan kata lain orang yang sudah bergelut di dunia ini secara total sehingga sulit untuk kalah. Tetapi dalam perjudian resiko kehilangan suatu barang berharga lebih besar daripada mendapatkan keuntungan.

### **C. Kebiasaan**

Ketika segala sesuatu mulai berubah dan kehidupan semakin membutuhkan uang untuk semua hal, dan karena kebutuhan yang semakin besar dan penghasilan yang kurang, maka orang cenderung melakukan apa saja agar kehidupan mereka dapat terpenuhi secara maksimal. Dan salah satu jalan untuk mendapatkan uang dengan cara cepat adalah melalui jalan yang dilarang, yaitu melalui judi. Masyarakat mulai berpikir bahwa melipat gandakan uang melalui jalan perjudian akan membuat semakin cepat mengumpulkan banyak uang. Mereka melakukan itu tanpa berpikir bahwa nantinya mereka bisa saja kalah dalam perjudian tersebut. Semua jalan yang masyarakat tempuh untuk mendapatkan uang dengan cara berjudi, akan mendapatkan hukuman dan sanksi,

---

<sup>8</sup>Ibid, halaman 58



biarpun mereka telah mengetahui hal tersebut, mereka tetap melakukan hal itu, walaupun dengan alasan yang bermacam - macam. Itulah yang menyebabkan masyarakat menjadi terbiasa untuk berjudi.

Ada yang memulainya karena mendengar teman atau tetangganya menang judi togel. Keinginan untuk beli judi togel semakin kuat ketika tahu tetangganya tersebut dengan uang sedikit dapat untung berlipat ganda. Walaupun sekali, dua kali tidak dapat, rasa penasaran dan mimpi dapat uang banyak tanpa bersusah payah menjadi cambuk semangat yang luar biasa, sehingga tiada henti untuk mencoba sampai akhirnya menang atau kemiskinan yang diraih. Walaupun menang, bisa ditebak hasilnya akan dipertaruhkan dimeja judi lagi, untuk foya-foya, bahkan sebagian menghabiskannya ditempat prostitusi dan beli narkoba.<sup>9</sup>

Kebiasaan judi disamping menimbulkan masalah sosial, seperti penyebab kemiskinan, perceraian, anak terlantar dan putus sekolah dan membudayakan kemalasan, juga bersifat kriminogen, yaitu menjadi pemicu untuk terjadinya kejahatan yang lain. Demi mendapatkan uang berjudi, penjudi dapat merampok, mencuri, korupsi, membunuh dan KDRT. Disisi lain, bisnis judi juga merupakan simbiosis dari bisnis kejahatan lain seperti prostitusi dan narkoba.

### **3. Kebijakan hukum Pidana dalam pemberantasan toto gelap (togel)**

#### **A. Kebijakan Penal**

Kebijakan hukum pidana dapat pula disebut dengan istilah politik hukum pidana. Dalam kepustakaan asing istilah politik hukum pidana ini sering dikenal

---

<sup>9</sup><http://www.ubb.ac.id/> .Ddiunduh pada 25 September 2012

dengan berbagai istilah, antara lain *penal policy*, *criminal law policy*, atau *strafrechtspolitik*.

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal. Menurut Prof. Sudarto, politik hukum adalah:

- a. Usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat.<sup>10</sup>
- b. Kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>11</sup>

Penanggulangan kejahatan lewat jalur penal menitik beratkan pada sifat repressive (penindasan/pemberantasan/penumpasan) sesudah kejahatan terjadi. Dengan kata lain seseorang dapat dihukum setelah dia terbukti melakukan suatu kejahatan.

Dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana *penal* (hukum pidana) ialah masalah penentuan:<sup>12</sup>

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

---

<sup>10</sup> Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana* (Bandung, Alumni, 1981), halaman 159

<sup>11</sup> Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat* (Bandung, Sinar Baru, 1983), halaman 20

<sup>12</sup> Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, halaman. 32

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 kriminal (*criminal policy*) dengan menggunakan sarana hukum pidana (penal) dan oleh karena itu termasuk bagian dari kebijakan hukum pidana (*penal policy*).<sup>13</sup>

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*).<sup>14</sup> Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan.

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*).<sup>15</sup> Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa politik kriminal pada hakikatnya juga merupakan bagian integral dari politik sosial.

---

<sup>13</sup>Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003, halaman. 24

<sup>14</sup>Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, halaman. 73-74.

<sup>15</sup>Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan .....*, Op,cit, halaman 26.

Barda Nawawi Arief<sup>16</sup> berpendapat, "Kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan perjudian, pada hakekatnya merupakan bagian integral dari upaya perlindungan masyarakat (*Social Defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*Social Welfare*). Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa tujuan akhir 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.<sup>17</sup>

Maka untuk pemberantasan judi toto gelap (togel) dalam masyarakat diperlukan adanya kebijakan hukum pidana (*penal policy*). Kebijakan tersebut harus dikonsentrasikan pada dua arah, yang pertama mengarah pada kebijakan aplikatif yaitu kebijakan untuk bagaimana mengoperasionalkan peraturan perundang-undangan hukum pidana yang berlaku pada saat ini dalam rangka menangani masalah perjudian togel. Sedangkan yang kedua adalah kebijakan

---

<sup>16</sup>*Ibid*, halaman. 2.

<sup>17</sup>Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum...*, *op.cit*, halaman. 75.

formulatif atau kebijakan yang mengarah pada pembaharuan hukum pidana (*penal law reform*) yaitu kebijakan untuk bagaimana merumuskan peraturan pada undang-undang hukum pidana yang baru.

## **B. Kebijakan Non Penal**

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, terlebih mengingat karena keterbatasan dari sarana penal itu sendiri. Upaya penggulangan kejahatan perjudian dengan melalui sarana non penal akan lebih mempunyai sifat pencegahan. Sehingga yang menjadi sasaran utama penanganannya adalah mengenai faktor-faktor penyebab terjadinya kejahatan perjudian.

Fakto-faktor tersebut adalah yang ditujukan terhadap kondisi-kondisi sosial yang secara langsung maupun tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan perjudian 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 perjudian. 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.<sup>18</sup>

Penanggulangan kejahatan perjudian selain dengan menggunakan sarana pidana tetapi tentunya juga harus di kedepankan upaya-upaya yang bersifat fleksibilitas dengan perkembangan yang ada pada masyarakat. Oleh karena itu, pemecahan masalah di atas harus didukung oleh pendekatan *non penal* berupa kebijakan sosial dan pencegahan kejahatan berbasiskan masyarakat. Oleh karena itu, pemecahan masalah di atas harus didukung oleh pendekatan *non penal* berupa kebijakan sosial dan pencegahan kejahatan berbasiskan masyarakat.<sup>19</sup>

Salah satu bentuk pencegahan *non-penal* adalah dengan memberikan pemahaman kepada masyarakat akan kejahatan perjudian, akibat-akibat dan konsekuensinya. Sampai di sini, kondisi sosial-budaya masyarakat Indonesia yang mayoritas merupakan masyarakat beragama (*religious society*) bisa menjadi alat yang tepat, dan dalam keberagamaan, seseorang cenderung memasuki kelompok, organisasi dan tarikat tertentu, meskipun tidak selalu mereka terikat secara ketat dan aktif.

Namun, secara umum setiap orang mempunyai panutan akan pandangan keagamaan kepada kelompok tertentu. Loyalitas pada kelompok sosial-keagamaan bahkan tidak jarang lebih kuat dan besar dari pada kepada institusistruktural lain (semisal negara), inilah yang bisa dijadikan media pemberian pemahaman tentang perjudian.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori Hukum Pidana* halaman 159

<sup>19</sup>Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan .....*, op,cit, halaman 40

<sup>20</sup>Ibid, halaman 45

## **E. PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

- a. Toto gelap (togel) adalah jenis perjudian yang amat digemari oleh masyarakat pada saat ini. Perjudian ini belum ada diatur secara khusus dalam hukum, namun pemain togel dapat dikenakan hukum pidana sesuai dengan Undang No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Undang-Undang Hukum Pidana, dan Pasal 303 dan 303 bis KUH Pidana. Hanya undang-undang dan Pasal-Pasal tersebut yang dapat memberantas judi togel karena kita belum mempunyai undang-undang khusus mengenai perjudian.
  
- b. Faktor-faktor yang menyebabkan masyarakat melakukan tindak pidana perjudian togel antara lain sebagai berikut :
  1. Karena faktor ekonomi
  2. Bisa menjadi pekerjaan
  3. Kebiasaan
  4. Hanya ingin coba- coba
  5. Malas untuk berusaha
  
- c. Kebijakan hukum pidana (penal) di Indonesia sudah dapat digunakan untuk mengatasi tindak pidana perjudian toto gelap (togel). Itupun harus ada dukungan dari semua pihak, baik pemerintah, penegak hukum, dan masyarakat dari segala elemen. Maka dari itu penegak hukum dan

masyarakat harus bekerja sama untuk mengatasi meningkatnya tindak pidana perjudian dengan cara makin mempersempit gerak atau perkembangan perjudian tersebut dengan cara memberi pemahaman kepada masyarakat akan kejahatan perjudian tersebut, inilah salah satu cara pencegahan non penal, agar perjudian tidak merajarela dalam kehidupan masyarakat kita dan penegak hukum dengan sepenuh hati dalam pemberantasan judi ini, tanpa ada pilih kasih dalam pemberantasannya. Ini untuk memberikan rasa percaya kepada masyarakat bahwa penegak hukum pun tidak main - main dalam pemberantasan judi. Jika masyarakat sudah merasa percaya kepada para penegak hukum, maka dengan sendirinya akan terjalin kerjasama yang baik dalam pemberantasan judi, dengan demikian judi tidak akan dapat berkembang dalam kehidupan masyarakat kita.

Pemerintah mengambil langkah dan usaha untuk menertibkan dan mengatur kembali perjudian, membatasinya sampai lingkungan sekecil-kecilnya untuk akhirnya menuju kepenghapusannya sama sekali dari seluruh wilayah Indonesia. Dan ini harus dilakukan secara konsekuen oleh pemerintah agar judi tidak ada lagi dan tidak dapat berkembang lagi di Negara Indonesia.

## 2. Saran

- a. Perlu usaha yang sungguh – sungguh dan terus – menerus (konsenkuen), tidak hanya dari pemerintah dan aparat penegak hukum saja, tetapi juga



dari partisipasi masyarakat dalam hal menanggulangi dan memberantas semua jenis perjudian

- b. Diperlukan niat dan kesadaran dari masyarakat dalam hal pemberantasan judi, disertai dengan peran pemerintah yang aktif dalam hal pemberantasan judi tersebut
- c. Pemerintah harus membuat peraturan yang dapat melibatkan masyarakat, mudah dimengerti atau dipahami sehingga masyarakat akan sadar terhadap hukum, dan sesuai dengan realita apa yang terjadi di dalam masyarakat kita

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **A. Buku**

- Arief , Barda Nawawi. *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Kencana. Jakarta. 2008.
- Arief, Barda Nawawi. **Kapita Selekta Hukum Pidana**. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2003.
- Arief, Barda Nawawi. **Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan**. PT Citra Aditya Bakti. Bandung. 2001.
- Bawengan, B.W. *Pengantar Psikologi Kriminil*. Pradnya Paramitha . Jakarta. 1991.
- Chazawi, Adami. *Pelajaran Hukum Pidana*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2002.
- Haryanto. *Indonesia Negeri Judi*. Yayasan Khasanah Insan Mandiri. Jakarta. 2003.
- Kansil, C.S.T. *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*. Balai Pustaka. Jakarta. 1989.
- Kartono, Kartini. *Patologi Sosial*. Penerbit RajaGrafindo Persada. cetakan 12. Jakarta. 2011.
- Lamintang, P.A.F. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. 2011.
- Poerwadarminta. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Balai Pustaka . Jakarta.1995.
- Prasetyo, Teguh. *Hukum Pidana*. Rajawali Pres. Jakarta. 2012.
- RM, Suharto. *Hukum Pidana Materiil*. Sinar Garfika. Jakarta. 1991.
- Saleh, Roeslan. *Perbuatan Pidana Dan Pertanggungjawaban Pidana*. Aksara Baru. Jakarta. 1981.
- Soesilo, R. *Kitab Undang - Undang Hukum Pidana ( KUHP ) Serta Komentar – Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Politea. Bogor. 1985.
- Sudarto. **Hukum Dan Hukum Pidana**. Alumni. Bandung. 1981
- Sudarto. **Hukum Pidana Dan Perkembangan Masyarakat**. Sinar Baru. Bandung. 1983.

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Undang No. 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Undang-Undang Hukum Pidana

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1981 tentang Pelaksanaan Penertiban perjudian.

## **C. Koran dan Majalah**

Suara Merdeka, 19 Januari 2004 dengan modifikasi dari berbagai sumber

## **D. Situs Internet**

Johanes Papu . *Perilaku Berjudi*. 2002. Dalam [http://www.e-psikologi.com/epsi/sosial\\_detail.asp?id=278](http://www.e-psikologi.com/epsi/sosial_detail.asp?id=278). Diunduh pada tanggal 26 Oktober 2012.  
<http://www.ubb.ac.id/> .Ddiunduh pada 25 September 2012.