BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan masyarakat yang semakin hari sering menemui kendala dalam pemenuhan kebutuhan hidup, masih sering kita jumpai kasus – kasus kejahatan, yang tak akan pernah akan usai hingga hari akhir nanti, salah satunya perjudian yang tiap hari bukannya semakin berkurang, namun malah semakin sering terjadi dan tetap ada di dalam masyarakat. Adapun ternyata hal ini telah tersusun dan terlaksana secara terorganisir, beroperasi dengan sistematis, dan berkesinambungan. Peran aparat Penegak Hukum sangat penting dalam menegakkan fenomena perjudian ini. Disamping demi menegakkan hukum yang ada, aparat hukum diharapkan dapat berupaya mencegah hal yang bersifat “candu” seperti hal tersebut, sehingga masyarakat kelas bawah pada khusus nya terhindar dari perilaku Jahilliyah.

Judi itu sendiri telah berkembang sejak zaman feodal maupun zaman-zaman sebelumnya. Perjudian di Indonesia punya latar belakang sejarah panjang, setidak-tidaknya sudah ada sejak zaman penjajah Belanda. Pada umumnya, dulu perjudian selalu terkait dengan dunia malam dan hiburan. Judi dalam bentuk lotre sudah ada sejak tahun 1960-an yang zaman itu lebih dikenal dengan nama lotre buntut. Pada masa itu,

di Bandung ada lotre yang disebut Toto Raga sebagai upaya pengumpulan dana mengikuti pacuan kuda.

Sedangkan di Jakarta semasa Gubernur Ali Sadikin muncul undian lotre yang diberi nama Toto dan Nalo (Nasional Lotre). Tahun 1965, Presiden Soekarno mengeluarkan Keppres No 113 Tahun 1965 yang menyatakan lotre buntut merusak moral bangsa dan masuk dalam kategori subversi. Memasuki Orde Baru, lotre ini terus berkembang. Tahun 1968, Pemda Surabaya mengeluarkan Lotto (Lotre Totalisator) PON Surya yang tidak ada kaitannya dengan penyelenggaraan olahraga, hanya berdasarkan undian. Tujuannya menghimpun dana bagi PON VII yang akan diselenggarakan di Surabaya tahun 1969. Pajak penghasilan lotre - lotre tersebut yang harus dibayar berturut-turut tahun 1986 Rp 2 miliar, tahun 1987 Rp 3 miliar, tahun 1988 Rp 4 miliar, dan tahun-tahun berikutnya Rp 8 miliar. Pada tanggal 25 November 1993, pemerintah mencabut dan membatalkan pemberian izin untuk pemberlakuan SDSB tahun 1994. Lotre SDSB di Indonesia berakhir setelah sebelumnya didahului berbagai demonstrasi mahasiswa anti-SDSB[1]. Namun pada orde reformasi, perjudian sejenis Lotre dan Toto tetap marak terjadi, seolah-olah perjudian adalah jalan singkat menuju kesejahteraan.

Jika kita cermati di Pulau Jawa sendiri mempunyai 31 jenis perjudian dalam segala bentuk. Melalui media sesederhana apapun perjudian dapat dilakukan, misalnya pertaruhan nomer kendaraan yang

[1] http://wakmintogel.wordpress.com/2011/01/22/sejarah-perjudian-negara/ diakses pada tanggal 10 April 2012

lewat di jalan yang biasanya dilakukan oleh remaja yang sedang iseng di jalan raya. Sedangkan yang sedang marak saat ini adalah judi kupon yangmewabah di masyarakat tercatat mempunyai 24 ‘kerabat’ dalam perkembangannya di Pulau Jawa pada khususnya. Hal ini disebabkan karena jenis judi kupon ini tidak mengenal status sosial ekonomi konsumennya. Konsumen judi kupon ini juga hanya mengandalkan sebatas kemampuan uang taruhan konsumennya saja mulai dari Rp 1000,- (seribu rupiah) hingga tak terbatas. Sedangkan hasil ‘tembusannya’ tergantung dari berapa angka yang ditebak dan perkali lipatan dari uang taruhan konsumen[2]

Salah satu perjudian yang hingga kini masih dilakukan di kalangan masyarakat adalah Togel (toto gelap). Perjudian ini masih dilakukan oleh masyarakat dari tingkat ekonomi bawah sampai dengan menengah, hingga saat ini. Keberadaan judi togel yang meresahkan semua lapisan masyarakat ini, membuat para penegak hukum kesulitan dalam menyikapinya. Bukan hal yang tabu lagi bagi masyarakat yang mengalami tekanan ekonomi kuat, sehingga realita kemiskinan yang ada di Negara kita, menjadi salah satu faktor penyebab makin menjamurnya perjudian. Adapun pola hidup manusia yang cenderung konsumtif, ditambah dengan semakin meningkatnya harga-harga kebutuhan pokok akibat laju inflasi perekonomian yang tidak stabil saat ini, membuat setiap orang ingin

[2]Muhammad Ghazali Bagus Ani Putra, “*Judi Kupon Togel Kaitannya Dengan Disharmonisasi Kehidupan Rumah Tangga Konsumennya di Yogyakarta*”, Vol. 6 - No. 3 / April-2004

mencapai segala sesuatunya dengan cara yang menurutnya mudah dilakukan.

Faktor-faktor penyebab timbulnya perjudian disebabkan oleh beberapa hal yang dapat dikatakan erat hubungannya dengan sebab-sebab yang menimbulkan kejahatan. Secara garis besar faktor-faktor yang dapat menimbulkan kriminalitas terdiri atas dua bagian, yaitu faktor-faktor yang bersumber dari dalam diri individu (intern) dan faktor yang bersumber dari luar diri individu (ekstern).[3] Faktor – faktor tersebut antara lain:

1. Faktor dari dalam diri individu (intern)
   a) Tingkat Pendidikan

      Semakin tinggi tingkat pendidikan seseorang maka akan semakin tinggi pula intelegensinya. Pendidikan yang lebih tinggi memungkinkan perubahan perilaku dan penalaran seseorang, sehingga mengerti sebab akibat apa yang akan dilakukannya. Misalnya seseorang yang pendidikannya tinggi dia akan tahu bahwa dengan bermain judi maka ia akan tahu akibatnya.

   b) Faktor Agama

      Peranan agama sangat besar dalam membentuk moral dan kepribadian seseorang. Pada dasarnya semua agama mengajak dan membimbing manusia pada kebaikan dan kebenaran. Didalam ajaran agama terkandung nilai-nilai, perintah maupun larangan yang harus dipatuhi oleh setiap pemeluknya. Agama merupakan

[3]Abdulsyani, *Sosiologi Kriminalitas*, Remadja Karya, Bandung, 1987, hlm. 44-46

salah satu control sosial yang utama melalui organisasinya atau organisasi keagamaan, agama itu sendiri dapat menentukan tingkah laku manusia sesuai dengan nilai keagamaannya.

c) Psikologi

Yaitu adanya kelainan-kelainan kejiwaan atau dengan kejiwaan yang menyebabkan penyimpangan sehingga mendorong melakukan tindak pidana kejahatan. Faktor psikologis menggambarkan jenis kepribadian individu tertentu yag mungkin condong melakukan kejahatan jika dihadapkan pada situasi tertentu. Istilah-istilah agresif, suka berkelahi, sikap curiga, takut, malu-malu, suka bergaul, ramah, menyenangkan seringkali dipakai untuk menggambarkan keadaan tersebut.[4]

2. Faktor yang bersumber dari luar individu (ekstern)

a) Faktor ekonomi

Masalah ekonomi sangat mempengaruhi pola kehidupan masyarakat, disamping itu juga mempengaruhi cara-cara kehidupan seseorang karena tekanan ekonomi, orang dapat menyimpang dari norma norma yang ada di masyarakat. Seperti melakukan pencurian, perjudian, dimana tindakan yang menyimpang itu merupakan suatu tanda kegagalan individu dalam menyesuaikan diri dengan keadaan dalam masyarakat, maka dari itu tidaklah mustahil apabila seseorang mendapat tekanan ekonomi

[4]Susanto, op.cit, hlm 38

akan berbuat kejahatan. Sulitnya orang mendapatkan nafkah yang bisa menyebabkan orang berspekulasi main judi atau karena perbedaan tingkat ekonomi yang mencolok dimana satu pihak hidup serba kekurangan dalam penghasilan rendah, keadaan perumahan buruk sedang di lain pihak orang hidup serba kecukupan dan mewah, keadaan demikian dapat menimbulkan kejahatan.

b) Faktor Pergaulan

Manusia adalah makhluk sosial yang didalam kehidupannya tidak dapat melepaskan diri dari pergaulan masyarakat sekitarnya. Sehingga dapat dikatakan apabila lingkungan tempat tinggalnya baik maka akan baik pula manusianya, namun sebaliknya apabila lingkungannya buruk atau jahat maka manusianya pun akan bobrok dan jahat.[5]

c) Lingkungan Keluarga.

Keluarga memiliki pengaruh yang kuat dalam pembentukan kepribaian seseorang. Disinilah seseorang lahir dan dibesarkan, serta mempelajari hal-hal baru dan mengambil model anggota keluarganya yang dianggap punya teladan untuk dicontoh. Apabila anggota keluarga yang diambil itu teladannya itu berbuat menyimpang, maka dipastikan akan berpengaruh juga pada diri

[5]Susanto, op.cit, hlm 40

seseorang itu apabila didukung dari tendensi dari diri seseorang tersebut.

Pemerintah pusat dalam era otonomi daerah menyerahkan kewenangan mengatur perjudian tersebut kepada pemerintah daerah setempat dengan peraturan daerah (perda). Dimaksudkan agar pengaturan dan pemberantasan terhadap perjudian yang banyak ragamnya tersebut dapat diatur bahkan dibatasi peredarannya sesuai dengan kondisi masyarakat setempat.

Saat ini para penjual Togel ini sendiri tidak tanggung – tanggung dalam melakukan kegiatan perjudian tersebut. mereka kadang melakukannya di tempat-tempat umum seperti, pangkalan ojek hingga di tempat yang sengaja disediakan untuk mempertaruhkan nasib dengan uang dan/atau barang yang dimilikinya. Ironisnya, mereka melakukannya di tempat-tempat tersebut yang seharusnya tidak layak untuk dipertontonkan oleh orang-orang disekitarnya, terutama anak-anak maupun remaja. Dilansir dalam 2 buah laporan warga daerah Wirobrajan dan Kulon Progo, pada situs resmi POLDA D.I Yogyakarta pada kolom "PENGADUAN MASYARAKAT", tertanggal 28 Januari & 14 April 2011, yang berisikan:

24 Jan 2011 at 12:58 pm
Pengirim: amin syukur

> "Siapapun yang mbaca tulisan ini jangan pernah percaya (JUGA SAYA) sebelum panjenengan cek sendiri, maraknya judi togel singapura /hongkong di wates terdengar sampai batam. mulanya sy cuek aja krn di batam kayak gitu biasa, tapi setelah ada tetangga jual pekarangan krn pengen kaya lewat togel,.. baru tersadar sebegitu parahnya ya... INI PEMBIARAN ATO

> KURANGNYA RESPEK POLISI?? klo pembiaran brati pejabatnya dapet setoran,.. gimana tanggapanya pak??"[6]

14 Apr 2011 at 4:39 am
Pengirim: **setya**

> "pak di wirobrajan ada yang jualan togel [singapur+shanghai]tolong ditangkap pak ....pelanggan satpam sman1..agus....."[7]

Dalam melakukan modus operandi nya para penjual judi Togel ini pada dasarnya bergerak dengan sangat rapih, mendapati keterangan teman penulis yang dulu nya saat semasa SMA pernah menjadi seorang "pengepul" togel, bahwa dalam menjalankan aktifitas penjualan Togel, seorang penjual selalu berada di daerah atau tempat yang tidak akan terlalu terlihat atau sifatnya sangat umum untuk menjadi tempat operasi. Adapun menurut AS urutan dalam pengorganisiran pelaku kegiatan togel tersebut antara lain:[8]

1. Pemberi Modal / Pemilik Saham
2. Bandar Besar
3. Bandar Kecil
4. Pengepul
5. Penjual Togel

Dimana pada setiap pelaku kegiatan tersebut menurut keterangan AS, teman penulis tersebut, dalam setiap jabatan tersebut para pelaku diharapkan memiliki Kartu Keluarga atau setidaknya KTP yang nanti dipegang oleh Bandar. Sehingga apabila nantinya ada salah seorang pelaku

[6] http://jogja.polri.go.id/pengaduan/8671.html diakses pada tanggal 12 April 2012
[7] http://jogja.polri.go.id/pengaduan/9248.html diakses pada tanggal 12 April 2012
[8] Hasil wawancara dengan AS pada tanggal 13 November 2011, guna memenuhi tugas Penelitian Kriminologi kelas Bu Aroma Elmina Martha, semester ganjil, 2011.

yang tertangkap razia oleh polisi, dapat mendapat perlindungan oleh Bandar. Dikarenakan jabatan Bandar ini lah yang biasanya mempunyai jaringan pada para penegak hukum. Menurut keterangan AS, toto gelap (togel) di Indonesia yang ada di setiap daerah mempunyai ragam dan julukan yang berbeda-beda.

Oleh karena itu, pemerintah pusat dalam era otonomi daerah menyerahkan kewenangan mengatur perjudian tersebut kepada pemerintah daerah setempat dengan peraturan daerah (perda). Dimaksudkan agar pengaturan judi kupon togel yang banyak ragamnya tersebut dapat diatur bahkan dibatasi peredarannya sesuai dengan kondisi masyarakat setempat

Masyarakat sendiri terkadang menganggap perjudian togel yang pada saat berlangsungnya hanya memerlukan sedikit biaya mulai dari Rp 1000 hingga Rp 10.000 hanya lah seperti permainan sederhana. Apabila menang terasa menguntungkan, apabila tidak, tidak mengapa, toh uang yang dikeluarkan tidak terlalu besar. Namun tanpa disadari terkadang sedikitnya pertaruhan tersebut menimbulkan sifat *candu* sehingga para pemain togel tersebut berfikir kembali untuk mencoba terus menerus secara berkesinambungan, tanpa mengingat berapa uang yang telah dikeluarkan, dan pastinya Bandar tetap untung dalam melakukan kegiatan.

Penjualan Togel ini sendiri terkadang terlihat umum, menurut keterangan AS yang merupakan mantan penjual sekaligus pengepul judi togel, penjualan judi togel di daerahnya terkadang dilakukan di warung-warung kecil, dan ada sesi putaran pada tiap-tiap harinya. Masyarakat pun

menganggap perjudian togel ini pun hanya seperti pertaruhan yang lazim, dan terkadang bersifat untung-untungan. Namun, AS menerangkan banyak dari pemain togel yang bersifat aktif dan berkesinambungan melakukan pertaruhan dengan nominal uang yang besar, dan meminta bantuan hingga ahli nujum untuk meramalkan nomor apa yang akan keluar. Hingga saat ini penegak hukum sering menemukan kendala dalam menjaring pelaku togel tersebut, dikarenakan kegiatan mereka cukup rapih dan terselubung, hingga adanya kendala yang disebabkan oleh masyarakat sekitar yang cenderung melindungi kegiatan tersebut, dikarenakan dengan dalih bahwa perjudian tersebut hanya lah sebuah hiburan belaka, tanpa menyadari perjudian tersebut telah berubah menjadi penyakit masyarakat.

Pada dasarnya penegakan hukum berupa penertiban lingkungan terhadap segala penyakit masyarakat sudah sering dilakukan oleh pihak Kepolisian Daerah, akan tetapi kegiatan perjudian Togel ini sendiri tidak mudah hilang dari kebiasaan masyarakat. Dalam hal ini peran polisi juga penting demi menertibkan penyakit masyarakat tersebut. 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. Di Era Reformasi ini fungsi Kepolisian sebagai pemelihara keamanan dan ketertiban umum masih menjadi tumpuan harapan masyarakat, sehingga dalamkapasitasnya selaku alat Negara, Polri diberikan tanggung jawabmenyelenggarakan

fungsi Pemerintahan, untuk menjamin tegaknya Hukum,terpeliharanya keamanan dan ketertiban umum, supaya terwujud keamanan dalam negeri yang stabil sehingga memungkinkan setiap individu dalam masyarakat dapat menjalankan seluruh dinamika kehidupan dengan baik, aman, serta tentram.

Polri yang lebih berorientasi bagi kepentingan dan sesuai tuntutan masyarakat karena semua pihak menaruh harapan besar terhadap Polri agar senantiasa menampilkan dirinya selaku pelindung, pengayom, dan pelayan masyarakat dalam setiap insan Polisi. Oleh karena itu cetusan keprihatinan semua pihak terhadap tindakan tercela yang dapat melunturkan citra dan kepercayaan masyarakat yang masih terjadi dan dilakukan oleh segelintir anggota harus ditanggapi secara serius oleh semua pemimpin dan atasan Polri disetiap jenjang kesatuan.

Sebagaimana Tugas pokok Kepolisian Negara RI adalah memelihara kemanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan Hukum dan memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat sebagaimana dalam pasal 13 UU No.2 Tahun 2002. Setiap anggota Polri dituntut berdiri paling depan dalam melaksanakan Tugas pokok tersebut memberikan contoh dan teladan kepada seluruh masyarakat. Oleh karena itu, di sinilah perlunya Polri untuk tanggap informasi terhadap adanya kejahatan yang kerap terjadi di masyarakat, khususnya dalam hal ini perjudian togel. Sehingga perwujudan *good governance* yang diimpikan dapat terwujud. Pada dasarnya *good governance* adalah merupakan

penyelanggaran pemerintahan yang bersih, teratur, tertib, tanpa cacat dan berwibawa, oleh karena itu tindak lanjut untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dan bersih (*clean gonvernance*) dengan mengaktualisasikan secara efektif Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik (penulis: *Algemene beginslen van behoorlijk bestuur*), yang digunakan sebagai hukum tidak tertulis dengan melalui pelaksanaan hukum dan penerapan hukum serta pembentukan hukum.[9]

Oleh dikarenakan keingintahuan penulis dalam fakta mengenai faktor-faktor yang memicu terjadinya perjudian togel, modus operandi nyata yang terjadi, dan upaya POLRESTA Yogyakarta dalam penegakan hukum pada pemberatasan perjudian togel di Kota Yogyakarta tersebut, maka penulis mencoba mengambil judul : "PENEGAKAN HUKUM TERHADAP TINDAK PIDANA PERJUDIAN TOGEL DI KOTA YOGYAKARTA":

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana modus operandi dari para pelaku Perjudian Togel (toto gelap) tersebut?
2. Apa sebenarnya faktor – faktor yang menjadi penyebab terjadinya tindak pidana Judi Togel?
3. Bagaimana penegakan hukum yang tepat terhadap Judi Togel tersebut?

---

[9] Dr. Sadjijono SH. M.Hum, Seri Hukum Kepolisian POLRI dan Good Governance, Cetakan Pertama, Penerbit Laksbang Mediatama, Surabaya, 2008, hlm. 241 dikutip dari S.F. Marbun, Ringkasan Disertasi *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintah yang Baik dan Bersih*, Universitas Pajajaran, Bandung, 2001, hlm. 13

C. Tujuan Penelitian

1. Memahami, menganalisa dan mendiskripsikan modus operandi dari pelaku perjudian Togel (toto gelap) di kalangan masyarakat.
2. Memahami dan menganalisa faktor-faktor penyebab tindak pidana perjudian toto gelap dikalangan masyarakat.
3. Mengetahui dan menganalisa upaya penegakan hukum aplikatif oleh POLRESTA Yogyakarta dan Pengadilan Negeri Yogyakarta demi mengatasi perjudian toto gelap yang dilakukan di masyarakat Yogyakarta.

D. Tinjauan Pustaka

Judul yang diangkat oleh penulis dalam skripsi ini adalah "PENEGAKAN HUKUM TERHADAP TINDAK PIDANA PERJUDIAN TOGEL DI KOTA YOGYAKARTA". Pengertian tentang perjudian sesungguhnya erat dengan akar kata *judi*. Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, *judi* itu sendiri memiliki pengertian " *permainan dengan memakai uang atau barang berharga sebagai taruhan."*[10] Sementara *perjudian* itu sendiri memiliki pengertian singkat yaitu *"perihal perjudian."*[11]

Pengaturan tentang pemberantasan tindak pidana perjudian di Indonesia diatur dalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian yang meliputi seluruh warga negara Indonesia.

[10] http://www.kbbi.web.id/ diakses pada tanggal 8 September 2012
[11] Ibid.

Perjudian yang terjadi di Indonesia menjadi suatu penyakit masyarakat yang tergolong sulit untuk dihilangkan. Menurut Topo Santoso SH,MH Dosen FHUI Kandidat Ph.D di University of Malaya dalam Republika 9 Juli 2005:[12]

> Menurut hemat saya, maraknya judi merupakan akibat kegagalan pemerintah memenuhi jiwa hukum dan jiwa undang-undang penertiban judi yang sudah lebih dari 30 tahun lahir. Judi bukan masalah baru. Di masa Orde Baru, untuk mengatasi masalah ini, lahir 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. Ada beberapa wacana untuk mengatasi, antara lain melokalisasi judi (biasanya selalu menyebut contoh Malaysia dengan Genting Highland-nya), sebagian yang lain dengan membuat perda di masing-masing daerah.
>
> Memang tidak bisa dipungkiri bahwa penegakan hukum (dan pemenuhan jiwanya) tidak semata-mata faktor yuridis dan juga politik hukum. Sebagian kalangan mensinyalir perjudian tumbuh subur karena adanya 'beking perjudian' yang bisa dari kalangan mana saja, termasuk oknum pemerintah ataupun oknum penegak hukum. Tuduhan semacam ini memang bukan hal baru. Sebab dalam kasus kejahatan lainnya seperti illegal logging juga telah diungkap adanya 'beking' semacam itu."

Pada awalnya pada Pasal 303 ayat (1) pada Kitab Undang – Undang Hukum Pidana diberikan ancaman hukuman penjara selama-lamanya dua tahun delapan bulan atau denda sebanyak-banyaknya sembilan puluh ribu rupiah. Sedangkan dalam pasal 2 ayat (1) UU. No.7 1974 hanya mengubah ancaman hukuman pasal 303 ayat (1) KUHP dari 8

[12] http://groups.yahoo.com/group/ppiindia/message/37180 diakses pada tanggal 8 September 2012.

bulan penjara atau denda setinggi-tingginya 90.000 rupiah menjadi hukuman penjara selama-lamanya 10 tahun atau denda sebanyak-banyaknya 25 juta rupiah. Di dalam pasal 303 ayat (1) ke-1 Bis KUHP dan pasal 303 ayat (1) ke-2 Bis KUHP memperberat ancaman hukuman bagi mereka yang mempergunakan kesempatan, serta turut serta main judi, diperberat menjadi 4 tahun penjara atau denda setinggi-tingginya 10 juta rupiah dan ayat (2)-nya penjatuhan hukuman bagi mereka yang pernah dihukum penjara berjudi selama-lamanya 6 tahun atau denda setinggi-tingginya 15 juta rupiah. Berdasar pada "Penjelasan Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 tahun 1981 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang nomor 7 tahun 1974 Tentang Penertiban Perjudian" pada bagian Umum, menyebutkan bahwa:[13]

> Pada hakekatnya perjudian bertentangan dengan Agama, Kesusilaan dan Moral Pancasila, serta membahayakan penghidupan dan kehidupan masyarakat, Bangsa dan Negara. Ditinjau dari kepentingan Nasional, penyelenggaraan perjudian mempunyai ekses yang negatif dan merugikan moral dan mental masyarakat, terutama terhadap generasi muda. Meskipun dari *19963 hasil izin penyelenggaraan perjudian yang diperoleh Pemerintah, baik Pusat maupun Daerah, dapat digunakan untuk usaha-usaha pembangunan, namun akibat-akibat negatifnya pada dewasa ini lebih besar daripada kemanfaatan yang diperoleh. Oleh karena itu Pemerintah menganggap perlu untuk menghentikan pemberian izin penyelenggaraan perjudian, demi ketertiban, ketenteraman, dan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian tidak ada lagi perjudian yang diizinkan, sehingga segala jenis perjudian merupakan tindak pidana kejahatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian (Lembaran Negara Tahun 1974 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3040). Peraturan Pemerintah ini yang merupakan pelaksanaan Pasal 3 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, mengatur mengenai larangan pemberian izin penyelenggaraan segala bentuk dan jenis

[13] Penjelasan PP No. 8 Tahun 1981 tentang Pelaksanaan UU No.7 Tahun 1974 Tentang Penertiban Perjudian.

perjudian, oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah, baik yang diselenggarakan di Kasino, di tempat keramaian, maupun yang dikaitkan dengan alasan-alasan lain. Dengan adanya larangan pemberian izin penyelenggaraan perjudian, tidak berarti dilarangnya penyelenggaraan permainan yang bersifat keolahragaan, hiburan, dan kebiasaan, sepanjang tidak merupakan perjudian.

Menurut Drs. M. Sofyan Lubis, SH. Dalam artikel yang ditulisnya mengenai perjudian dia berpendapat:[14]

Agaknya pengaturan tentang "judi" terdapat pengaturan yang saling bertentangan, disatu pihak UU No.7 tahun 1974 Jo. pasal 303 KUHP yang mengatur tentang "judi" bisa diberi izin oleh yang berwenang, disisi lain bertentangan dengan aturan pelaksanaannya, yaitu PPRI No.9 tahun 1981, yang melarang "judi" (memberi izin) perjudian dengan segala bentuknya. Memang secara azas theory hukum, PPRI No.9 tahun 1981 tersebut dengan sendirinya batal demi hukum, karena bertentangan dengan peraturan yang di atasnya.

Apabila kita cermati pendapat tersebut, atas dasar ini Kepolisian hanya dapat menindak perjudian yang tidak memiliki izin, walaupun judi tersebut bertentangan dengan nilai-nilai seluruh agama yang dianut.

Togel atau bisa disebut toto gelap ialah salah satu bentuk perjudian ilegal dengan memakai lotere angka atau yang biasa dimaksud Lotto pada beberapa kalangan di manca negara.[15] Pada bermacam wilayah, semua bentuk perjudian togel itu ialah sebuah bentuk taruhan yang tidak sah. Dalam banyak negara dimana lotere dilegalkan, perhelatan tersebut jadi sangat digemari serta meraih penggila yang sangat banyak. Dalam tempat-tempat yang mana lotere atau betting toto dilarang, pertandingan taruhan

[14] http://www.kantorhukum-lhs.com/1.php?id=Tinjauan-Hukum-Tentang-Judi diakses pada tanggal 8 September 2012

[15] http://mybet188.asia/judi-online/togel-salah-satu-pertandingan-taruhan-populer-sekarang-ini/ diakses pada tanggal 8 September 2012

ini selalu menjadi aksi betting digemari yang mempunyai pecintanya yang selalu banyak, sebagai sesuatu aksi betting tersembunyi bersama nama togel. Togel sudah jadi bagian yang ada di masyarakat dengan di kenyataanya memanfaatkan hasil lotere yang datang dari wilayah manca negara dimana judi ini dimainkan.

Untuk memahami dan membatasi pokok bahasan dalam penulisan skripsi ini maka perlu dijelaskan beberapa istilah yang terkandung dalam judul tersebut. Diantaranya dijelaskan sebagai berikut:

1. Penegak Hukum

Menurut Jimly Asshiddiqie, penegak hukum mencakup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat (orangnya) penegak hukum. Dalam arti sempit, aparatur penegak hukum yang terlibat dalam proses tegaknya hukum itu, dimulai dari saksi, polisi, penasehat hukum, jaksa, hakim, dan petugas sipir pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur terkait mencakup pula pihak-pihak yang bersangkutan dengan tugas atau perannya yaitu terkait dengan kegiatan pelaporan atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi, serta upaya pemasyarakatan kembali (resosialisasi) terpidana.[16] Dalam hal ini penulis menjadikan Kepolisian dan Pengadilan Negeri sebagai subjek penegak hukum. Adapun pengertian singkat dari keduanya adalah sebagai berikut:

[16] http://www.jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf diakses pada tanggal 8 Agustus 2012

1. Polisi adalah aparatur pemerintah yg bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (menangkap orang yg melanggar undang-undang dsb)[17]. Pada penelitian ini polisi adalah sebagai subjek penegak hukum terhadap perjudian yang terjadi di masyarakat. Dimana dalam hal ini polisi yang bertindak menanggulangi hal perjudian tersebut berada dalam posisi Reserse dan Kriminal (Reskrim) di POLRESTA Yogyakarta.
2. Pengadilan Negeri adalah badan atau instansi resmi yang melaksanakan sistem peradilan berupa memeriksa, mengadili, dan memutus perkara.[18]

Aparatur penegak hukum mencakup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat (orangnya) penegak hukum. Dalam arti sempit, aparatur penegak hukum yang terlibat dalam proses tegaknya hukum itu, dimulai dari saksi, polisi, penasehat hukum, jaksa, hakim, dan petugas sipir pemasyarakatan. Setiap aparat dan aparatur terkait mencakup pula pihak-pihak yang bersangkutan dengan tugas atau perannya yaitu terkait dengan kegiatan pelaporan atau pengaduan, penyelidikan, penyidikan, penuntutan, pembuktian, penjatuhan vonis dan pemberian sanksi, serta upaya pemasyarakatan kembali (resosialisasi) terpidana.

Dalam proses bekerjanya aparatur penegak hukum itu, terdapat tiga elemen penting yang mempengaruhi, yaitu:[19]

[17] http://kamusbahasaindonesia.org/polisi diakses pada tanggal 28 Juni 2012

[18] http://www.pn-yogyakota.go.id/pnyk/pengertian-peradilan.html diakses pada tanggal 28 Juni 2012

(1)institusi penegak hukum beserta berbagai perangkat sarana dan prasarana pendukung dan mekanisme kerja kelembagaannya;
(2)budaya kerja yang terkait dengan aparatnya, termasuk mengenai kesejahteraan aparatnya, dan
(3)perangkat peraturan yang mendukung baik kinerja kelembagaannya maupun yang mengatur materi hukum yang dijadikan standar kerja, baik hukum materielnya maupun hukum acaranya. Upaya penegakan hukum secara sistemik haruslah memperhatikan ketiga aspek itu secara simultan, sehingga proses penegakan hukum dan keadilan itu sendiri secara internal dapat diwujudkan secara nyata.

Dalam penelitian ini penulis membatasi ruang lingkup subjek penegak hukum hanya pada Kepolisian dan Pengadilan Negeri Yogyakarta, dikarenakan kedua subjek tersebut mempunyai peranan aplikatif penegakan hukum lebih aktif dalam penegakan hukumnya, sedangkan Kejaksaan dirasakan penulis masih dirasakan pasif.

2. Penegakan Hukum

Penegakan Hukum adalah suatu upaya yang dilakukan oleh pihak Penegak Hukum dalam mencapai ketertiban sesuai aturan hukum sehingga terjadi kesesuaian antara *das sollen* dan *das sein*. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Ditinjau dari **sudut subjeknya**, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum oleh

[19] http://jimly.com/makalah/namafile/56/Penegakan_Hukum.pdf diakses pada tanggal 10 September 2012

subjek dalam arti yang terbatas atau sempit. Dalam arti luas, proses penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparatur penegakan hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya. Dalam memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan, aparatur penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.

Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari **sudut objeknya,** yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi, dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja. Karena itu, penerjemahan perkataan *'law enforcement'* ke dalam bahasa Indonesia dalam menggunakan perkataan *'penegakan hukum'* dalam arti luas dan dapat pula digunakan istilah *'penegakan peraturan'* dalam arti sempit. Pembedaan antara formalitas aturan hukum yang tertulis dengan

cakupan nilai keadilan yang dikandungnya ini bahkan juga timbul dalam bahasa Inggris sendiri dengan dikembangkannya istilah *'the rule of law'* versus *'the rule of just law'* atau dalam istilah *'the rule of law and not of man'* versus istilah *'the rule by law'* yang berarti *'the rule of man by law'*. Dalam istilah *'the rule of law'* terkandung makna pemerintahan oleh hukum, tetapi bukan dalam artinya yang formal, melainkan mencakup pula nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalamnya. Karena itu, digunakan istilah *'the rule of just law*'. Dalam istilah *'the rule of law and not of man'* dimaksudkan untuk menegaskan bahwa pada hakikatnya pemerintahan suatu negara hukum modern itu dilakukan oleh hukum, bukan oleh orang. Istilah sebaliknya adalah *'the rule by law'* yang dimaksudkan sebagai pemerintahan oleh orang yang menggunakan hukum sekedar sebagai alat kekuasaan belaka. Menurut Prof. Barda Nawawi menyebutkan dalam rangka Penegakan hukum termasuk didalamnya kebajikan formulatif (legislasi) pembentukan Undang – Undang, Kebijakan Eksekutif (Pemerintah) menjalankan Undang – Undang, dan Kebijakan Yudikatif (Pengadilan) mengadili yang melanggar Undang – Undang.

Dari uraian di atas sekiranya bahwa yang dimaksud dengan penegakan hukum itu kurang lebih merupakan serangkaian upaya yang dilakukan pemerintah atau pun masyarakat untuk menjadikan hukum sebagai suatu aturan yang dapat ditepati bersama, baik hukum dalam arti formil yang sempit maupun dalam arti materiel yang luas, sebagai

pedoman perilaku dalam setiap perbuatan hukum, baik oleh para subjek hukum yang bersangkutan maupun oleh aparatur penegakan hukum yang resmi diberi tugas dan kewenangan oleh undang-undang untuk menjamin berfungsinya norma-norma hukum yang berlaku dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Dari pengertian yang luas itu, pembahasan kita tentang penegakan hukum dapat kita tentukan sendiri batas-batasnya. Apakah kita akan membahas keseluruhan aspek dan dimensi penegakan hukum itu, baik dari segi subjeknya maupun objeknya atau kita batasi hanya membahas hal-hal tertentu saja, misalnya, hanya menelaah aspek-aspek subjektifnya saja.

Dalam penelitian ini penulis mengkaitkan dengan aras idealitanya pada “Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian” & “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 1981 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomot 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian”. Sehingga dalam penelitian ini, penulis hendak mengangkat sifat aplikatif dari Peraturan tersebut, yang sebagaiman seharusnya dilakukan oleh penegak hukum yang dalam penelitian ini penegak hukum tersebut ialah POLRESTA Yogyakarta, dan Pengadilan Negeri Yogyakarta sebagai eksekutorial dalam perjudian togel tersebut.

3. Tindak Pidana

Berikut ini Definisi Tindak Pidana dari beberapa ahli:[20]

Dalam aliran monistis (tidak adanya pemisahan antara criminal act dan criminal responsibility) adalah:

A. **D.Simons** mengemukakan strafbaar feit adalah "een strafbaar gestelde, onrechmatige, met schuld verband handeling van een toerekeningsvatbaar persoon". Jadi unsur-unsur strafbaar feit adalah:

1. Perbuatan manusia;
2. Diancam dengan pidana (stratbaar gesteld);
3. Melawan hukum (onrechtmatig);
4. Dilakukan dengan kesalahan (met schuld in verband staand);
5. Oleh orang yang mampu bertanggungjawab (toerekeningsvatbaar persoon).

Simons juga menyebutkan adanya unsur obyektif dan unsur subyektif dalam strafbaar feit. Yang disebut dalam unsur obyektif adalah:

1. Perbuatan orang;
2. Akibat yang kelihatan dari perbuatan itu;
3. Mungkin ada keadaan tertentu yang menyertai perbuatan itu seperti dalam Pasal 281 KUHP sifat "openbaar" atau "dimuka umum".

Segi subyektif dari strafbaar feit adalah:

1. Orang yang mampu bertanggungjawab;
2. Adanya kesalahan (dolus atau culpa). Perbuatan harus dilakukan dengan kesalahan. Kesalahan ini dapat berhubungan dengan akibat dari perbuatan atau dengan keadaan-keadaan mana perbuatan itu dilakukan.

B. **Van Hamel** mengemukakan definisi strafbaar feit adalah "*een wettelijk omschreven menschelijke gedraging, onrechtmatig, strafwaardig en aan schuld te witjen*". Jadi unsur-unsurnya ialah:

1. Perbuatan manusia yang dirumuskan dalam Undang-undang;
2. Melawan hukum;
3. Dilakukan dengan kesalahan dan;
4. Patut dipidana.

C. Moeljatno, memberi arti terhadap tindak pidana adalah perbuatan pidana sebagai perbuatan yang diancam dengan pidana,

[20] http://www.prasko.com/2012/04/pengertian-tindak-pidana-menurut-para.html diakses pada tanggal 9 September 2012 sumber tulisan Sudarto, 2009, *Hukum Pidana Jilid 1A*, Badan Penyediaan Bahan Kuliah Fakultas Hukum UNDIP, Semarang.

barangsiapa melanggar larangan tersebut. Untuk adanya perbuatan pidana harus ada unsur-unsur sebagai berikut:

1) Perbuatan (manusia);
2) Yang memenuhi rumusan dalam Undang-undang (ini merupakan syarat formil);
3) Bersifat melawan hukum (ini merupakan syarat materiil).

Syarat formil harus ada, karena adanya asas legalitas yang tersimpul dalam Pasal 1 KUHPidana. Syarat materiil itu harus ada juga, karena perbuatan itu harus pula betul-betul dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak boleh atau tak patut dilakukan. **Moeljatno** berpendapat, bahwa kesalahan dan kemampuan bertanggungjawab dari si pembuat tidak masuk sebagai unsur perbuatan pidana, karena hal-hal tersebut melekat pada orang yang berbuat.

Sedangkan menurut **Simorangkir**, tindak pidana sama dengan delik, ialah perbuatan yang melanggar peraturan-peraturan pidana, diancam dengan hukuman oleh Undang-undang dan dilakukan oleh seseorang dengan bersalah, orang mana harus dipertanggungjawabkan. Unsur-unsur dalam delik adalah adanya perbuatan, melanggar peraturan pidana dan diancam dengan hukuman, dan dilakukan oleh orang dengan bersalah.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat dikatakan bahwa tindak pidana dapat dipahami sebagai suatu perbuatan yang dilakukan oleh seseorang yang dapat menimbulkan akibat dilakukannya tindakan hukuman atau pemberian sanksi terhadap perbuatan tersebut.

4. Perjudian

Berdasar pada 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 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".[21] Untuk mengerucutkan perjudian yang ada, dalam penelitian ini perjudian yang diteliti adalah perjudian Togel (toto gelap) yang terjadi di kota Yogyakarta.

Dari beberapa definisi tersebut diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai hal-hal yang dibahas dalam tulisan ini.

E. Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian merupakan cara yang dipakai untuk mencari, merumuskan dan menganalisa sampai menyusun laporan guna mencapai satu tujuan. Untuk mencapai sasaran yang tepat dalam penelitian penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Objek Penelitian

   Objek penelitian dalam tulisan ini adalah pelaksanaan Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Perjudian Togel, antara lain berkaitan dengan:

   a. Faktor – faktor yang menjadi penyebab pelaku perjudian Togel masih melakukan kegiatan tersebut
   b. Modus operandi dari para pelaku perjudian Togel dalam melakukan kegiatannya di kota Yogyakarta secara teknis.
   c. Penegakan Hukum terhadap Perjudian Togel yang terjadi di Kota Yogyakarta.

[21] Kitab Undang-undang Hukum Pidana pasal 303 mengenai Perjudian

2. Subjek Penelitian

   Untuk mempermudah pengumpulan data yang sesuai dengan permasalahan yang penulis teliti, maka penulis melakukan penelitian di lingkungan Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, khususnya pada dinas-dinas yang terkait diantaranya Kepolisian Daerah Istimewa POLRESTA Yogyakarta, Pengadilan Negeri Yogyakarta, dan Pelaku Judi Togel.

3. Sumber Data

   a. Sumber data primer

      Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari subjek penelitian yaitu POLRESTA Yogyakarta, dan Pengadilan Negeri Yogyakarta (PN Yogyakarta), dan hasil wawancara pada Pelaku Judi Togel.

   b. Sumber data sekunder

      1. Studi kepustakaan, yakni dengan menelusuri dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literature yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
      2. Studi dokumen, yakni dengan mencari, menemukan dan mengkaji dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Pengumpulan data Primer dilakukan dengan wawancara (*interview*). Wawancara merupakan bentuk komunikasi verbal untuk memperoleh informasi dari responden. Dalam penelitian ini penulis melakukan suatu tanya jawab dengan pihak-pihak yang banyak mengetahui secara luas mengenai pembahasan skripsi ini yaitu di lingkungan Pemerintahan Kota Yogyakarta, khususnya pada dinas-dinas terkait diantaranya POLRESTA Yogyakarta pada Kasat Reskrim nya, PN Yogyakarta pada Hakim yang memutus perkara terkait dengan Perjudian Togel, serta pihak-pihak pelaku perjudian Togel.

b. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan Studi Kepustakaan (*library research*), yaitu pengumpulan data dengan cara mengumpulkan bahan-bahan bacaan, termasuk peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen yang ada kaitannya dengan masalah di atas. Cara ini dimaksud untuk mencari konsepsi-konsepsi, teori-teori, atau pendapat yang berhubungan dengan pokok permasalahan.

5. Pendekatan yang Digunakan

Metode yang dipergunakan adalah yuridis sosiologis, artinya suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan nyata masyarakat atau lingkungan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk menemukan fakta (*fact-finding)*, yang kemudian menuju pada identifikasi (*problem-*

identification) dan pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah (*problem-solution).*[22]

6. Pengolahan dan Analisis Data

Dalam penelitian ini mengunakan metode analisis deskriptif kualitatif dimana data yang sudah diperoleh disusun dengan bentuk penyusunan data, kemudian dilakukan reduksi atau pengolahan data, menghasilkan sajian data dan seterusnya diambil kesimpulan.

Penarikan kesimpulan yaitu kesimpulan yang ditarik dari semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data. Pada dasarnya makna data harus di uji validitasnya supaya kesimpulan yang diambil menjadi lebih kokoh. Adapun proses analisisnya adalah sebagai berikut : Langkah pertama adalah mengumpulkan data, setelah data terkumpul kemudian data direduksi artinya diseleksi, disederhanakan, menimbang hal-hal yang tidak relevan, kemudian diadakan penyajian data yaitu rakitan organisasi informasi atau data sehingga memungkinkan untuk ditarik kesimpulan. Apabila kesimpulan yang ditarik kurang mantap kekurangan data maka penulis dapat melakukan lagi pengumpulan data. Setelah data-data terkumpul secara lengkap kemudian diadakan penyajian data lagi yang susunanya dibuat sistematis sehingga kesimpulan akhir dapat dilakukan berdasarkan data tersebut .

[22] Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982, hlm. 10