

**LOKALISASI PERJUDIAN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF
HUKUM POSITIF DAN HUKUM ISLAM**



SKRIPSI

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT-SYARAT MEMPEROLEH
GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM ISLAM**

**OLEH :
JIMMI PASRA
07360004**

**STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA**

PEMBIMBING :

- 1. FATHORROHMAN, S.Ag., M.Si.**
- 2. SRI WAHYUNI, S.Ag., M.Ag., M.Hum.**

**PERBANDINGAN MAZHAB DAN HUKUM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
2011**

LOKALISASI PERJUDIAN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM
POSITIF DAN HUKUM ISLAM
ABSTRAK

Judi merupakan permainan yang dilarang, baik dalam hukum positif maupun hukum Islam. Akan tetapi Akhir-akhir ini muncul sebuah fenomena yaitu untuk melokalisasi perjudian sebagai upaya untuk memberantas perjudian dan meminimalisir efek negatif yang ditimbulkan oleh judi. Memang ironisnya sekalipun secara eksplisit hukum menegaskan bahwa segala bentuk “judi” telah dilarang dengan tegas dalam undang-undang, namun segala bentuk praktik perjudian menjadi diperbolehkan jika ada izin dari pemerintah. Tidak ada keselarasan makna hukum yang membahas persoalan perjudian, 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 asas teori hukum, PPRI No.9 tahun 1981 tersebut dengan sendirinya batal demi hukum, karena bertentangan dengan peraturan yang di atasnya. Pemahaman terhadap UU dan PP ini memunculkan dua hukum. Ada yang menghukuminya judi itu dilarang apalagi untuk melokalisasikannya dan inilah pandangan agama khususnya Islam, akan tetapi sebagian yang lain menghukuminya boleh dengan syarat melokalisasikannya. Adanya perbedaan pemahaman ini, seolah memberi ruang dan kesempatan tersendiri untuk mengkaji ulang masalah ini agar nantinya diketahui bagaimana tinjauan hukum Islam dan hukum positif terhadap lokasi perjudian dan bagaimana kedudukan Perda yang melegalkan praktek perjudian menurut ilmu perundang-undangan. Karena ada sebagian daerah yang melokalisasi judi dengan Perda dengan alasan sebagai pemasukan kas daerah.

Kajian yang dilakukan penyusun dalam hal ini adalah menggunakan pendekatan normatif, kemudian penyusun menganalisis dengan analisis deduktif, yang pada akhirnya akan didapatkan apa yang menjadi pokok kajian dari masalah ini.

Berdasarkan penelusuran dan pengamatan yang cukup mendalam, akhirnya ditemukan kesimpulan bahwa dalam Hukum positif Indonesia secara tidak langsung membolehkan melokalisasi perjudian. Karena Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 303 ayat (1) dan atau pasal 303 bis KUHP dan UU No. 7 Tahun 1974 hanya melarang judi tanpa izin. Sedangkan Hukum Islam sebaliknya. Secara tegas mengharamkan judi, apalagi untuk melokalisasikannya. Sedangkan kedudukan Peraturan daerah (Perda) yang melegalkan praktek perjudian menurut ilmu perundang-undangan itu adalah sah karena, pertama, Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, dan berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya, dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kedua, Ketentuan pasal 303 KUHP ayat (1) dan UU No.7 tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian menyatakan perjudian menjadi boleh apabila mendapat izin dari pejabat atau instansi pemerintah yang berwenang.



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

HAL : Skripsi
Sdr. Jimmi Pasra

Kepada:
Yth. Bapak Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
di- Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah kami membaca, meneliti, mengoreksi dan memberikan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Jimmi Pasra
NIM : 07360004
Judul : **“Lokalisasi Perjudian Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum
Positif dan Hukum Islam”**

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Jurusan Perbandingan Mazhab dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi saudara tersebut dapat segera dimunaqasyahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 13 Jumadil Awal 1432 H.
9 Mei 2011 M.

Pembimbing I


Fathorrohman, S.A.g, M.Si.
NIP. 19760820 200501 1 005



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

HAL : Skripsi
Sdr. Jimmi Pasra

Kepada:
Yth. Bapak Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
di- Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah kami membaca, meneliti, mengoreksi dan memberikan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Jimmi Pasra
NIM : 07360004
Judul : **“Lokalisasi Perjudian Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum
Positif dan Hukum Islam”**

Sudah dapat diajukan kembali kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum Jurusan Perbandingan Mazhab dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Islam.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi saudara tersebut dapat segera dimunaqasyahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 13 Jumadil Awal 1432 H.
9 Mei 2011 M.

Pembimbing II

Sri Wahyuni, S.Ag., M.Ag., M.Hum.
NIP. 19770107 200604 2 002

PENGESAHAN SKRIPSI

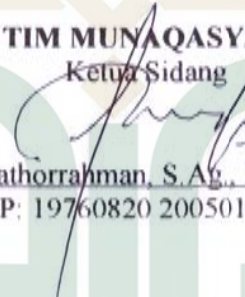
Nomor: UIN.2/K.PMH.SKR/PP.00.9/55/2011

Skripsi/Tugas Akhir dengan judul : **“Lokalisasi Perjudian Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam”**


Yang dipersiapkan dan disusun oleh :
Nama : Jimmi Pasra
NIM : 07360004
Telah Dimunaqasyahkan Pada : Rabu, 15 Juni 2011
Nilai Munaqasyah : A
Dan dinyatakan diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga.

TIM MUNAQASYAH

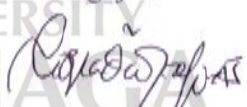
Ketua Sidang


Fathorrahman, S.Ag., M.Si.
NIP: 19760820 200501 1 005

Penguji I



Drs. Abd. Halim, M.Hum.
NIP: 19630119 199003 1 001

Penguji II


Lindra Darnela, S.Ag., M.Hum.
NIP: 19790105 200501 2 003



Yogyakarta, 15 Juni 2011
UIN Sunan Kalijaga
Fakultas Syari'ah dan Hukum
DEKAN


Drs. Yudian Wahyudi MA., Ph.D.
NIP: 19600417 198903 1 001

MOTTO

Hukum adalah teks dan ia hanya dapat menjadi aktif melalui campur tangan manusia

Agar kita dapat menyaksikan kiprah hukum dalam kehidupan sehari-hari yang nyata, maka diperlukan mobilisasi hukum

*melalui mobilisasi hukum ini hukum tekstual berubah menjadi aktual**

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

* Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm.71.

PERSEMBAHAN



Skripsi ini

Kupersembahkan

Khusus untuk:

Bapak dan Ibu Terkasih

Serta Adik-adikku Tercinta

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

SISTEM TRANSLITERASI ARAB-INDONESIA

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Departemen Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia tertanggal 22 Januari 1988 Nomor : 157/1987 dan 0593b/1987.

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba'	B	be
ت	Ta'	T	te
ث	Ša	Ş	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ḥ	Ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha'	Kh	Ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Žal	Ž	Ze (dengan titik di atas)
ر	Ra'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	Şad	Ş	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	Ḍ	De (dengan titik di bawah)
ط	Ṭa'	Ṭ	Te (dengan titik di bawah)
ظ	Ẓa'	Ẓ	Zet (dengan titik di bawah)
ع	'ain	'	Koma terbalik di atas
غ	Gain	G	Ge
ف	fa'	F	Ef
ق	Qaf	Q	Qi

ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	‘El
م	Mim	M	‘Em
ن	Nun	N	‘En
و	Waw	W	W
ه	Ha’	H	Ha
ء	Hamzah	‘	Apostrof
ي	Ya’	Y	Ye

B. Konsonan Rangkap karena *Syaddah* ditulis rangkap

متعددة	ditulis	<i>Muta’addidah</i>
عدة	ditulis	<i>‘Iddah</i>

C. *Ta’ Marbūtah* di akhir kata

1. Bila dimatikan tulis *h*

حكمة	ditulis	<i>Ḥikmah</i>
جزية	ditulis	<i>Jizyah</i>

(Ketentuan ini tidak diperlukan kata-kata arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti zakat, salat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

2. Bila diikuti dengan kata sandang “*al*” serta bacaan kedua itu terpisah, maka ditulis dengan *h*.

كرامة الأولياء	ditulis	<i>Karāmah al-auliya’</i>
----------------	---------	---------------------------

3. Bila *ta’ marbūtah* hidup atau dengan harakat, fathah, kasrah dan dammah ditulis *t*

زكاة الفطر	ditulis	<i>Zakāt al-ḥiṭr</i>
------------	---------	----------------------

D. Vokal Pendek

-----	fathah	Ditulis	a
-----	kasrah	ditulis	i
-----	ḍammah	ditulis	u

E. Vokal Panjang

1.	fathah + alif جاهلية	ditulis ditulis	ā <i>jāhiliyah</i>
2.	fathah + ya' mati تنسى	ditulis ditulis	ā <i>tansā</i>
3.	kasrah + ya' mati كريم	ditulis ditulis	ī <i>karīm</i>
4.	ḍammah + wāwu mati فروض	ditulis ditulis	ū <i>furūd</i>

F. Vokal Rangkap

1.	fathah + ya' mati بينكم	ditulis ditulis	ai <i>bainakum</i>
2.	fathah + wāwu mati قول	ditulis ditulis	au <i>qaul</i>

G. Vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أنتم	ditulis	<i>a'antum</i>
أعدت	ditulis	<i>u'iddat</i>
لئن شكرتم	ditulis	<i>la'in syakartum</i>

H. Kata Sandang Alif + Lam

1. Bila diikuti huruf *Qamariyyah*

القرآن	ditulis	<i>al-Qur'ān</i>
القياس	ditulis	<i>al-Qiyās</i>

2. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf Syamsiyyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf *l* (el) nya.

السماء	ditulis	<i>as-Samā'</i>
الشمس	ditulis	<i>asy-Syams</i>

I. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

ذوى الفروض	ditulis	<i>Zawi al-furūd</i>
أهل السنة	ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT. Tuhan semesta alam yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada umat manusia. Hanya kepada Allah kami berlindung dan memohon pertolongan. Shalawat dan salam semoga tetap terlimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW. beserta keluarga, para sahabat, dan para pengikutnya.

Penulis merasa bersyukur yang tiada terhingga kepada Allah SWT. Yang telah memberikan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Skripsi ini merupakan hasil pemikiran maksimal dari penulis. Akan tetapi, penulis menyadari keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang ada pada diri penulis, sehingga penulis yakin bahwa skripsi ini masih banyak kekurangannya. Oleh karena itu, kritik, koreksi, dan juga saran yang konstruktif dari semua pihak sangat penulis harapkan.

Keberhasilan yang penulis peroleh ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih

kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi

ini. Secara khusus penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Musya Asy'ary, selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
2. Bapak Prof. Drs. K. Yudian Wahyudi, M.A., Ph.D., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga.
3. Bapak, Budi Ruhiatudin, S.H., M.Hum., dan Bapak Fathorrohman, S.Ag., M.Si., masing-masing selaku Ketua dan Sekretaris Jurusan Perbandingan Mazhab dan Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum, UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Ibu Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum, selaku Pembimbing Akademik yang telah memberikan arahan dan bimbingan selama penulis belajar di Jurusan Perbandingan Mazhab dan Hukum.
5. Bapak Fathorrohman, S.Ag., M.Si., dan Sri Wahyuni, S.Ag., M.Ag., M.Hum. masing-masing selaku pembimbing satu dan pembimbing dua yang dengan sabar telah menunggu, membimbing, mengarahkan, dan memberikan saran dalam penulisan skripsi ini.
6. Kepada Bapak dan Ibu (Pakar dan Sapiah) yang tak pernah surut mengalirkan doa dan ridhonya untuk anak-anaknya.
7. Adik-adikku tersayang (Purnomo dan Poneri) yang selalu menjadi inspirasi dan memberikan semangat serta bantuannya kepada penyusun baik yang berupa materiil maupun immaterial dalam rangka penyelesaian karya tulis ini.

8. Teman-teman semuanya, komunitas PMH angkatan '07, IKAMALISKA YOGYAKARTA , PSKH khususnya korp THE JUSTICE, , dan tidak ketinggalan teman-teman di Gowok RT 14 RW 06 yang telah menemani penulis selama empat tahun ini dan semua pihak yang tidak bisa penyusun sebutkan satu-persatu yang selalu berinteraksi dan berbagi dengan penyusun selama penyusun menuntut ilmu di kampus tercinta ini.

Akhirnya penyusun hanya bisa mengharap, semoga apa yang mereka berikan akan mendapatkan balasan yang setimpal dari Allah SWT. Dan mudah-mudahan skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca dan terlebih bagi penyusun sendiri. *Am̄n Yā Rabb al-‘Alam̄n.*

Yogyakarta, 13 Jumadil Awal 1432 H.
09 Mei 2011 M.

Penulis,

Jimmi Pasra
07360004

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK.....	ii
HALAMAN NOTA DINAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	v
HALAMAN MOTTO	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN	vii
HALAMAN TRANSLITERASI	viii
KATA PENGANTAR	xii
DAFTAR ISI	xv
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pokok Masalah	7
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
D. Telaah Pustaka	8
E. Kerangka Teoretik	11
F. Metode Penelitian	17
G. Sistematika Pembahasan	20
BAB II. TINJAUAN UMUM MENGENAI PERJUDIAN.....	22
A. Pengertian Judi.....	22
B. Perjudian di Indonesia.....	25
C. Sejarah Judi Legal di Indonesia	36
D. Macam-macam Perjudian	40
E. Pandangan Masyarakat Tentang Perjudian	43
BAB III. TINJAUAN HUKUM TERHADAP PERJUDIAN.....	50
A. Judi Menurut Hukum Islam	50
B. Judi menurut Hukum Positif	55
C. Asas dan Landasan Perundang-undangan.....	62

1. Asas Peraturan Perundang-undangan	62
2. Landasan Peraturan Perundang-undangan.....	73
D. Tata Urutan Perundang-undangan	77
E. Pendapat Tokoh Masyarakat Terhadap Lokalisasi Perjudian	79
1. Pendapat Pemerintah Tentang Lokalisasi Perjudian.....	79
2. Pendapat Ulama Tentang Lokalisasi Perjudian.....	85
3. Pendapat Ahli Hukum Tentang Lokalisasi Perjudian.....	89
BAB IV. ANALISIS KOMPARATIF LOKALISASI PERJUDIAN DALAM	
PERSPEKTIF HUKUM POSITIF DAN HUKUM ISLAM	94
A. Tinjauan Hukum Islam Tentang Lokalisasi Perjudian	94
B. Tinjauan Hukum Positif Tentang Lokalisasi Perjudian.....	99
C. Tinjauan Terhadap Peraturan Daerah (Perda) yang melegalkan praktek Perjudian Menurut Ilmu Perundang-undangan.....	103
BAB V. PENUTUP	110
A. Kesimpulan	110
B. Saran-saran	111
DAFTAR PUSTAKA	113
LAMPIRAN	
1. TERJEMAHAN	
2. BIOGRAFI ULAMA/SARJANA	
3. UU No.7 Tahun 1974 dan PP No. 9 Tahun 1981	
4. CURRICULUM VITAE	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara atas kekuasaan (*machtsstaat*), maka kedudukan hukum harus ditempatkan di atas segala-galanya. Setiap perbuatan harus sesuai dengan aturan hukum tanpa kecuali.¹ Ketentuan tersebut tercermin dalam pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yang menyebutkan bahwa:

“...membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...berdasarkan Pancasila”.

Berkaitan dalam masalah judi ataupun perjudian yang sudah semakin merajalela dan merasuk sampai ke tingkat masyarakat yang paling bawah sudah selayaknya apabila permasalahan ini bukan lagi dianggap masalah kecil. 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.

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 69.

Perjudian ini merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat, satu bentuk patologi sosial.² Sejarah perjudian sudah sejak beribu-ribu tahun yang lalu, sejak dikenalnya sejarah manusia.³

Perjudian hampir ada di mana-mana, tidak terkecuali di negeri ini. Dalam hukum positif maupun hukum Islam perjudian merupakan permainan yang dilarang dan termasuk katagori kejahatan. Selanjutnya, masyarakat umum menganggap tindak judi itu sebagai tingkah laku tidak susila, disebabkan oleh ekses-eksesnya yang buruk dan merugikan. Akan tetapi Akhir-akhir ini muncul sebuah fenomena yaitu untuk melokalisasikan perjudian sebagai upaya untuk msemberantas perjudian dan meminimalisir efek negatif yang ditimbulkan oleh judi.

Jika di luar negeri pada umumnya dilegalkan dan dilokalisasi karena menjadi sumber pendapatan negara, di negeri ini masih berkuat pada pro kontra silang tafsir, bahkan di kalangan tokoh-tokoh agamawan sendiri. Satu ulama berpendapat lokalisasi dilarang, karena jelas-jelas judi dilarang. Ulama lain berpendapat boleh-boleh saja dengan dasar kemaslahatan yang lebih luas dan besar, yakni kemaslahatan negara.

Dalam konteks Indonesia, ide lokalisasi perjudian sebenarnya pernah diangkat ke permukaan, malah sempat direalisasikan sekitar 35 tahun silam, yaitu pada jaman

² Patologi (*pathos* = penderita, penyakit): semua tingkah laku yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral, hak milik, solidaritas kekeluargaan, hidup rukun bertetangga, disiplin, kebaikan, dan hukum formal. Kartini Kartiono, *Patologi Sosial* (Jakarta: Rajawali Pers, Jilid I, Ed. 2, 2009), hlm. 1.

³ Kartini Kartiono, *Patologi Sosial...*, hlm. 57.

Ali Sadikin, Gubernur DKI Jakarta saat itu. Dengan penuh nyali, Bang Ali sapaan akrabnya melokalisasi perjudian. Tujuannya cuma satu: Menambah isi pundi-pundi dan meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). UU No.11/Drt/1957 tentang Peraturan Pajak Daerah menjadi payung hukum guna menanggung pemasukan bagi kas daerah. Undang-undang itu mengisyaratkan, setiap kepala daerah boleh memungut “pajak atas izin mengadakan perjudian”. UU itu relatif senafas dengan ketentuan dalam KUHP karena tersirat memperbolehkan perjudian sepanjang ada izin.

Di era kekinian, tiga tahun silam, Gubernur DKI Jakarta Sutiyoso dan Bupati Kepulauan Seribu, Abdul Kadir pernah berniat, mengikuti langkah Bang Ali, membuka kasino di Kepulauan Seribu. Dewasa ini, gagasan itu kembali mencuat ke permukaan meski masih bersifat wacana. Seperti pendapatnya Masdar F Mas’udi, Rois Syuriah PBNU yang mengusulkan agar judi dilegalkan asal di lokalisasi. Menurut beliau, “lokalisasi lebih baik dari pada warga negara Indonesia membawa uang ke luar negeri untuk berjudi di negara lain dan pemerintah sebaiknya membuat lokalisasi judi di pulau terpencil, tapi dianjurkan orang Islam tidak boleh”.⁴

Belum lama ini pada tahun 2010, Suyud, Mr. Liem Dat Kui sebagai pemohon dan Farhat Abbas sebagai pengacara mengajukan *judicial review* untuk melegalkan

⁴ Zul Sikumbang, “PBNU Usul Lokalisasi Judi di Pulau Terpencil,” <http://www.primaironline.com/berita/sosial/pbnu-usul-lokalisasi-judi-di-pulau-terpencil.htm>, akses 14 Oktober 2010.

judi,⁵ agar judi dilegalkan di Indonesia dalam kesempatan terpisah menilai, hadirnya lokalisasi judi di Indonesia, tidak akan berdampak luas pada budaya masyarakat di Indonesia. Ia menilai judi hanya sekedar hiburan. "*Judi hanya hiburan, sementara tingkat kecerdasan dan budaya masyarakat sudah tinggi sekali. Sah-sah saja kalau lokalisasi (judi) dibangun*".⁶

Usulan ini disambut pro dan kontra. Mereka yang menolak mentah-mentah legalisasi berargumen bahwa judi diharamkan oleh agama dan banyak *mudharatnya*. Sementara pihak yang pro, biasanya memandang dari kaca mata bahwa judi bisa dijadikan salah satu sumber pemasukan negara. Pro dan kontra juga dipicu oleh ketidak-tegasan aturan dalam undang-undang.

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) misalnya, merumuskan perjudian sebagai tindak kejahatan pidana, kecuali memiliki izin. Ketentuan pasal 303 KUHP ayat (1) menegaskan:

“Barangsiapa yang ikut serta main judi di jalan umum atau di pinggir jalan umum atau di tempat yang dapat dikunjungi umum, melanggar ketentuan itu diganjar sanksi pidana penjara paling lama empat tahun atau pidana denda paling banyak sepuluh juta rupiah, kecuali (mendapat izin dari penguasa yang berwenang memberikan izin untuk mengadakan perjudian).”

⁵ Ringkasan Permohonan Perkara Registrasi Nomor 21/PUU-VIII/2010 Tentang KUHP dan Undang-Undang Penertiban Perjudian “Legalisasi Perjudian”.

⁶“Mahkamah Konstitusi Diminta Melegalkan Perjudian,” <http://202.153.129.35/berita/baca/lt4bce9436640e3/mahkamah-konstitusi-diminta-melegalkan-perjudian>, akses 11 Maret 2011.

Selanjutnya, UU No.7 tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, juga menganggap judi sebagai tindak pidana kejahatan. Tetapi, ketentuan UU ini berlaku hanya bagi praktik judi yang tak berizin atau terselubung. Situasi sedikit berubah tatkala pada 1981, ditandai dengan penerbitan PP No. 9 tahun 1981 tentang Penertiban Perjudian, pemerintah melarang pemberian izin penyelenggaraan atas segala bentuk dan jenis perjudian di berbagai tempat.

Jadi, selama ketentuan Pasal 303 ayat (1) dan atau pasal 303 bis KUHP dan UU No. 7 1974 di atas hanya melarang judi tanpa izin, dan tidak melarang segala bentuk judi, maka secara yuridis penegak hukum akan mengalami kesulitan memberantas perjudian. Belum lagi ditambah PP No. 9 tahun 1981 tentang Penertiban Perjudian yang tidak selaras dengan peraturan di atasnya. melarang pemberian izin penyelenggaraan atas segala bentuk dan jenis perjudian di berbagai tempat.

Penyakit masyarakat yang satu ini memang sangat sulit diberantas. Beberapa faktor yang menyebabkan sulitnya pemberantasan judi terkait dengan masalah akhlak juga terkait bagi kelompok masyarakat seperti WNI dari etnis Tionghoa, masyarakat Manado atau Batak, perilaku berjudi identik dengan tradisi-kebiasaan, budaya, dan malahan *way of life* turun-temurun sehingga sangat sulit lekang oleh perkembangan zaman.

Masyarakat yang teguh memegang prinsip agama, tentu akan menjunjung tinggi akhlak mulia dan menjauh, bahkan membenci judi. Karena itu, tepat sekali Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) kita memasukkan perjudian dalam

bab XIV, yaitu bab tentang kejahatan terhadap kesusilaan, karena masalah akhlak berkaitan erat dengan masalah susila atau moral.

Dalam UU No 7 Tahun 1974 jelas dinyatakan bahwa perjudian bertentangan dengan agama, kesusilaan dan moral serta membahayakan penghidupan dan kehidupan masyarakat, bangsa dan Negara. Begitu juga dalam PP No. 9 tahun 1981 tentang Penertiban Perjudian, pemerintah melarang pemberian izin penyelenggaraan atas segala bentuk dan jenis perjudian di berbagai tempat. Memberikan izin usaha perjudian berarti memberikan izin untuk menentang agama, kesusilaan dan moral serta membantu membahayakan kehidupan masyarakat, bangsa, dan Negara. Tetapi, hal itu tetap dilakukan atas berbagai alasan.

Salah satu kota yang melokalisasi judi adalah Pemerintah Kota Batam, DPRD dan Kepolisian Kota Batam melegalkan permainan ketangkasan elektronik atau Jackpot yang selama ini dilarang karena mengandung unsur judi. Dari permainan ini diharapkan bisa menyumbang pemasukan daerah sekitar 60 miliar rupiah pertahun. melalui Peraturan Daerah (Perda) Nomor 17 tahun 2001, Pemerintah Kota mengatur dengan ketat permainan tersebut. Beberapa aturan dalam Perda tersebut antara lain, tidak diperbolehkan adanya penukaran hadiah berupa uang di arena permainan tersebut, waktu operasi terbatas dari pukul 10 pagi hingga 10 malam dan seluruh mesin Jackpot harus mendapat verifikasi dari Pemkot Batam.⁷

⁷Agus salim, "Batam Legalkan Permainan Judi Ketangkasan," <http://britishindonesie.blogspot.com/2010/07/batam-legalkan-permainan-judi.html>, akses 9 maret 2011.

Secara tekstual, Islam memang melarang praktik-praktik perjudian. Hal ini bisa dilihat dari firman Allah dalam al-Qur'an:

يأيتها الذين ءامنوا إثمنا الخمر والميسير والأنصاب والأزلام رجس من عمل الشيطان فاجتنبوه لعلكم تفلحون⁸

Dari sini ulama menyimpulkan bahwa perjudian adalah haram total.

Judi memang diharamkan, ini sudut pandang agama. Tetapi bagaimana jika perjudian ini diletakkan dalam konteks bahwa perjudian merupakan sebuah kegiatan besar dalam sebuah tempat khusus yang negara bisa mengambil pajak darinya sekaligus mencegah pelarian devisa.⁹ Dan sebagai upaya untuk memberantas perjudian dan meminimalisir efek negatif yang ditimbulkan oleh judi.

B. Pokok Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan tadi, yang menjadi pokok masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah tinjauan hukum positif dan hukum Islam terhadap lokalisasi perjudian?
2. Bagaimana kedudukan Peraturan daerah (Perda) yang melegalkan praktek perjudian menurut ilmu perundang-undangan?

⁸ Al-Māidah (5): 90.

⁹Anton Medan, "Lokalisasi Judi Pakai Keppres dan Di tempat Terpencil," <http://www.detik.com>, akses 14 Oktober 2010.

C. Tujuan dan Kegunaan

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan bagaimana tinjauan hukum positif dan hukum Islam terhadap lokalisasi perjudian.
2. Untuk menjelaskan bagaimana kedudukan Peraturan daerah (Perda) yang melegalkan praktek perjudian menurut ilmu perundang-undangan.

Sedangkan kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan dan memberikan kontribusi yang cukup signifikan bagi pengembangan pemikiran hukum Islam dan hukum positif terutama mengenai kajian-kajian hukum yang masih menjadi perdebatan, khususnya yang berkaitan dengan lokalisasi perjudian.
2. Penelitian ini diharapkan dapat sedikit membantu dalam memecahkan atau mencari solusi bagi persoalan-persoalan yang masih diperdebatkan di kalangan masyarakat, terutama dalam penerapannya dilapangan. Sekaligus dapat memberikan kontribusi positif bagi para praktisi, teoritis hukum, khususnya bagi penulis dalam rangka menambah literatur pengetahuan hukum.

D. Telaah Pustaka

Dalam rangka mendukung penulisan skripsi ini, penulis berusaha melakukan penelusuran terhadap berbagai karya ilmiah yang berkaitan dengan pembahasan, baik di perpustakaan-perpustakaan Islam maupun perpustakaan-perpustakaan umum.

Namun, dari beberapa karya yang ada belum ditemukan pembahasan secara langsung topik seputar lokalisasi perjudian dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam.

Skripsi yang ada relevansinya dengan permasalahan di atas adalah hasil penelitian skripsi mahasiswa Strata Satu Fakultas Dakwah yang berupaya untuk membahas dan mengupas lebih mengenai perjudian ini. Skripsi tersebut ditulis oleh saudara Suhartanto yang diberi judul “Tanggapan Tokoh Agama Terhadap Maraknya Kasus Perjudian Togel Di Desa Semanu Kecamatan Semanu Kabupaten Gunung Kidul”.¹⁰

Penelitian ini hanya memfokuskan pada kajian mengenai tanggapan tokoh agama terhadap maraknya perjudian dan tidak sedikitpun menyinggung mengenai rencana penglokalisasian terhadap perjudian ini. Suhartanto menyimpulkan bahwa tidak ada tanggapan diantara tokoh agama Islam di desa Semanu, secara pribadi mereka tidak senang atau tidak setuju terhadap kasus perjudian togel tersebut. Persamaan tanggapan lebih dipengaruhi oleh faktor yang mereka miliki tentang larangan agama terhadap perjudian dengan segala bentuknya, termasuk Togel (toto gelap).

Di samping itu, Sugeng Tiyarto dalam tesisnya “Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Perjudian” didalamnya dijelaskan tentang kebijakan formulasi hukum pidana di Indonesia sudah dapat digunakan untuk mengatasi tindak pidana perjudian,

¹⁰ Suhartanto, “Tanggapan Tokoh Agama Terhadap Maraknya Kasus Perjudian Togel Di Desa Semanu Kecamatan Semanu Kabupaten Gunung Kidul”, Skripsi Fakultas Dakwah UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

tetapi mengandung kelemahan atau kendala, yaitu ada “*Unsur tanpa izin*” yang melekat sifat melawan hukum dari tindak pidana perjudian itu. Dan pertanggung jawaban pidana tentang tindak pidana perjudian hanya dibebankan kepada orang perorangan (*natuurlijke person*) tidak menganut pertanggungjawaban yang dibebankan kepada korporasi (*rechtspersoonlijkheid*).¹¹

Ringkasan Eksekutif, hasil penelitian Kantor Litbang bekerjasama dengan Bukit Nusawiru Abadi, yang berupaya membahas perjudian di kota Bandung. Penelitian tersebut diberi judul “Studi Penanganan Masalah Perjudian Di Kota Bandung”.¹² Penelitian ini menyimpulkan perjudian di Kota Bandung terdiri dari judi kasino dan judi buntut, yang menyebabkan tingkat kerawanan pada sektor sosial, hukum, ekonomi dan agama. Tidak adanya keselarasan makna hukum yang membahas persoalan perjudian antara KUHP Pasal 303 UU No. 7 Tahun 1974 dan PP No. 9 Tahun 1981 serta Perda No 3 Tahun 2005. Lemahnya penegakan hukum perjudian di dalam masyarakat. Kurangnya sosialisasi peraturan perjudian di masyarakat. Dorongan untuk memberantas perjudian di Kota Bandung terhambat oleh keanekaragaman etnis dan agama yang masing-masing memiliki pemahaman yang berbeda dalam menyikapi masalah perjudian.

Ibrahim Hosen dalam bukunya “*Apakah Judi Itu?*” dinyatakan bahwa *lotre* atau sistem pengumpulan dana dengan tujuan untuk menghimpun dana yang akan

¹¹ Sugeng Tiyarto, “Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Perjudian”, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

¹² Ringkasan Eksekutif, “Studi Penanganan Masalah Perjudian di Kota Bandung”, Kantor Litbang bekerjasama dengan Bukit Nusawiru Abadi, 2005.

disumbangkan untuk kegiatan-kegiatan sosial dan kemanusiaan adalah dibenarkan oleh agama bahkan sunnat. Unsur negatifnya sangat kecil dan maslahatnya tetap jauh lebih besar dari pada mafsadatnya.¹³

Berangkat dari eksplorasi di atas, penulis memberikan judul penelitian ini dengan “Lokalisasi Perjudian di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Positif dan Hukum Islam”. Hal ini diwujudkan, karena belum ada karya-karya yang menyinggung pembahasan tentang wacana lokalisasi perjudian, terlebih karya yang membahasnya secara perbandingan sebagaimana yang dimaksud penulis.

E. Kerangka Teoretik

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

Kebijakan untuk memberikan perlindungan sosial (*social defence policy*) salah satunya dengan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan tindak pidana

¹³ Ibrahim Hosen, *Apakah Judi Itu?* (Jakarta: Lembaga Kajian Ilmiah Institut Ilmu al-Qur'an, 1987).

¹⁴ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 73.

atau kejahatan yang aktual maupun potensial terjadi. Segala upaya untuk mencegah dan menanggulangi tindak pidana/kejahatan ini termasuk dalam wilayah kebijakan kriminal (*criminal policy*).¹⁵

Suatu masalah yang rumit, seperti perjudian yang usianya hampir setara peradaban manusia, Judi bisa dipersoalkan melalui berbagai dimensi. Ia bisa menjadi persoalan agama, persoalan hukum maupun persoalan masyarakat. Oleh karena itu kajian tentang judi secara konseptual akan dilakukan melalui pendekatan agama, pendekatan hukum atau pendekatan hukum-budaya. Dilihat dari pendekatan agama, khususnya agama Islam, sebagaimana yang telah disinggung pada pembahasan di atas, judi memang merupakan perbuatan yang diharamkan. Oleh karena itu secara moral, orang yang mengaku beragama Islam dituntut untuk menjauhinya. Akan tetapi pada saat judi itu didefinisikan secara akademis dengan menitikberatkan pada sepekulasinya, maka hal itu menimbulkan sejumlah pertanyaan lanjutan.

Hukum pidana positif Indonesia mengklasifikasikan judi ini sebagai suatu kejahatan yang masuk dalam kelompok kejahatan terhadap kesopanan. Sebelum dihapuskan oleh UU No.7 tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, judi ini diatur dalam dua pasal yakni pasal 303 dan 542 KUHP. Setelah UU No.7 tahun 1974 lahir, pasal 542 KUHP dihapuskan dan diganti dengan pasal 303bis KUHP. Berdasarkan ketentuan pasal 303 dan 303 bis KUHP, mereka yang dapat dipertanggungjawabkan secara pidana adalah:

¹⁵ *Ibid.*

Pertama, mereka yang mengadakan atau menggunakan kesempatan main judi sebagai mata pencaharian, yakni mereka yang membuka perusahaan khusus untuk main judi. Terlepas apakah ini dilakukan di tempat tertutup atau terbuka, pelakunya dapat dipidana hanya jika tidak dilengkapi izin dari pemerintah.

Kedua, mereka yang mengadakan atau memberi kesempatan main judi kepada khalayak tidak sebagai pencaharian. Bagi kelompok ini, syarat dapat dipidananya pelaku adalah jika kegiatan mereka mengadakan atau memberi kesempatan main judi tersebut dilakukan di tempat terbuka yang dapat dikunjungi khalayak. Sehingga, apabila main judi itu dilakukan di tempat tertutup yang sangat kecil kemungkinannya didatangi setiap orang, kegiatan perjudian ini diperkenankan. Demikian halnya jika telah ada izin dari pemerintah, kegiatan ini menjadi legal dan pelaku berubah statusnya menjadi pengusaha perjudian. *Ketiga*, mereka yang turut berjudi dan terbukti menjadikan judi sebagai mata pencahariannya.

Secara budaya dijumpai perbuatan-perbuatan yang sudah menjadi bagian dari tradisi masyarakat tetapi sering dinilai sebagai judi dalam pandangan para ulama atau agamawan. Oleh karena itu penelitian untuk mengetahui judi dalam perspektif ulama atau agamawan, hukum pidana positif dan dari perspektif masyarakat itu sendiri menjadi penting.

Dalam hal terjadi disharmoni peraturan perundang-undangan ada 3 (tiga) cara mengatasi sebagai berikut:

- a. Mengubah/ mencabut pasal tertentu yang mengalami disharmoni atau seluruh pasal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, oleh lembaga/instansi yang berwenang membentuknya.
- b. Mengajukan permohonan uji materil kepada lembaga yudikatif sebagai berikut;
 - 1) Untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konsitusi;
 - 2) Untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang kepada Mahkamah Agung.
- c. Menerapkan asas hukum/doktrin hukum sebagai berikut:
 - 1) *Lex superior derogat legi inferiori.*

Peraturan perundang-undangan bertingkat lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah, kecuali apabila substansi peraturan perundang-undangan lebih tinggi mengatur hal-hal yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi wewenang peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah.¹⁶

- 2) *Lex specialis derogat legi generalis*

¹⁶ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta, 2004, hlm.56. Periksa juga penjelasan Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut; "dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan " hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi".

Asas ini mengandung makna, bahwa aturan hukum yang khusus akan mengesampingkan aturan hukum yang umum. Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *Lex specialis derogat legi generalis*:¹⁷

- (a) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut.
- (b) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang).
- (c) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.

3) Asas *lex posterior derogat legi priori*.

Aturan hukum yang lebih baru mengesampingkan atau meniadakan aturan hukum yang lama. Asas *lex posterior derogat legi priori* mewajibkan menggunakan hukum yang baru. Asas ini pun memuat prinsip-prinsip:¹⁸

- (1) Aturan hukum yang baru harus sederajat atau lebih tinggi dari aturan hukum yang lama;
- (2) Aturan hukum baru dan lama mengatur aspek yang sama.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 58.

¹⁸ *Ibid* hlm. 59.

Asas ini antara lain bermaksud mencegah dualisme yang dapat menimbulkan ketidak pastian hukum. Dengan adanya Asas *Lex posterior derogat legi priori*, ketentuan yang mengatur pencabutan suatu peraturan perundang-undangan sebenarnya tidak begitu penting. Secara hukum, ketentuan lama yang serupa tidak akan berlaku lagi pada saat aturan hukum baru mulai berlaku.¹⁹

Berdasarkan azas "lex superior derogat legi inferiori" yang maknanya hukum yang unggul mengabaikan atau mengesampingkan hukum yang lebih rendah. Konsep inilah yang akan penulis jadikan sebagai kerangka teoritik penelitian ini dalam menelusuri lokalisasi perjudian di Indonesia dalam perspektif hukum positif dan hukum Islam.

Dalam Islam Judi diharamkan dalam al-Qur'an dengan *lafadz* yang sangat *sharih* (jelas) karena memiliki bahaya dan *madharat* yang besar serta menjadi jalan Syetan untuk menjauhkan orang dari *dzikrullah* dan menciptakan permusuhan. Allah Swt berfirman:

يَأْيَهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا إِتْمَا الْخَمْرُ وَالْمَيْسِيرُ وَالْأَنْصَابُ وَالْأَزْلَامُ رَجَسٌ مِّنْ عَمَلِ الشَّيْطَانِ
فَاجْتَنِبُوهُ لَعَلَّكُمْ تَفْلَحُونَ

Melokalisasi perjudian akan menimbulkan kejahatan yang lain, Pada kaidah fikih "*saad adz-dzari'ah*",²⁰ yakni menutup rapat-rapat jalan yg mengarah pada

¹⁹ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*...hlm. 59.

²⁰ Kata *sadd* menurut bahasa berarti "menutup", dan kata *az-zari'ah* berarti "*wasilah*" atau jalan ke suatu tujuan". Dengan demikian, *sadd az-Zari'ah* secara bahasa berarti "menutup jalan kepada

perbutan yang terlarang, menjadi alternatif solutif. Kaidah fiqihnya, “*Menghindari kerusakan perlu diutamakan ketimbang menanggung kemashlahatan*”.²¹

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bisa dikategorikan sebagai atau termasuk jenis penelitian pustaka (*library research*), yaitu jenis penelitian yang dilakukan dengan menelaah dan menggunakan bahan-bahan pustaka berupa buku, ensiklopedi, jurnal, majalah, media online dan sumber pustaka lainnya yang relevan dengan topik yang dikaji sebagai sumber datanya.²²

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah *deskriptif-analitik-komparatif*. *Deskriptif* berarti menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu dan menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala atau frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat. *Analitik* atau analisis adalah jalan atau cara yang dipakai untuk mendapatkan ilmu pengetahuan ilmiah dengan mengadakan pemerincian terhadap objek yang diteliti

suatu tujuan”. Menurut istilah Ushul Fiqh, seperti dikemukakan ‘Abdul-Karim Zaidan, *sadd al-zari’ah* berarti:

أنه من باب منع الوسائل المؤدية إلى المفاصد

Lihat, Satria Efendi, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 172.

²¹ Ahmad Baso, *Nu studis: Pergolakan Pemikiran antara Fundamentalisme Islam dan Fundamentalisme neo-liberal* (Jakarta: Erlangga, 2006), hlm. 61.

²² Sutrisno Hadi, *Metodologi Research* (Yogyakarta: Andi Offset, 1990), hlm. 9.

dengan jalan memilih-milih antara suatu pengertian dengan pengertian yang lain untuk sekedar memperoleh kejelasan mengenai objeknya. Sedangkan *komparatif* adalah usaha untuk membandingkan sifat hakiki dalam objek penelitian sehingga dapat menjadi lebih tajam dan jelas.²³ Disini penulis akan menjelaskan bagaimana pandangan hukum positif dan hukum Islam terhadap lokalisasi perjudian ini, kemudian penulis analisis pandangan kedua hukum tersebut dengan menggunakan analisis perbandingan, sehingga akan didapatkan apa yang menjadi pokok permasalahan dalam skripsi ini.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan normatif-yuridis, yaitu pendekatan penelitian dengan melihat dan membahas suatu permasalahan secara jeli dan obyektif dengan berdasarkan pada norma yang berlaku. Yaitu dengan melakukan penelaahan dari sumber-sumber hukum, khususnya yang berkaitan dengan hukum perjudian dan pemikiran para ahli hukum dengan sasaran lokalisasi perjudian. Disamping itu juga penelitian sosiologis atau empiris yang terutama meneliti data primer. Kemudian dilakukan penyesuaian dengan sumber-sumber ajaran Islam, al-Qur'an, al-Hadis, dan kaidah-kaidah fikih.

4. Pengumpulan Data

Karena kajian ini adalah kajian kepustakaan, maka pengumpulan datanya adalah berupa bahan primer, yaitu undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada

²³ Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 47-49.

sekarang. Bahan sekunder, yaitu data yang diberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Kemudian sumber tersiernya, adalah bahan atau data yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Dalam hukum Islam, sumber data yang dipakai adalah: al-Qur'ān, merupakan sumber utama dan terutama, memuat kaidah-kaidah fundamental mengenai ibadah. As-Sunnah atau al-Hadis, merupakan sumber kedua yang memuat kaidah-kaidah umum dan penjelasan terinci terutama mengenai ibadah. Kemudian, Pendapat para ulama atau fuqaha.

5. Analisis Data

Data-data yang terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan instrument analisis deduktif. *Deduktif* adalah langkah analisis dari hal-hal bersifat umum ke hal-hal yang bersifat khusus.²⁴ Dengan instrumen diatas, akan diuraikan pandangan hukum Islam maupun hukum positif dalam wacana lokalisasi perjudian di Indonesia, kemudian mengungkapkan metode serta substansi pemahaman yang digunakan oleh kedua hukum tersebut. Setelah itu baru dilakukan perbandingan antara keduanya yang nantinya akan dapat ditarik sebuah kesimpulan dari analisis tersebut.

²⁴ Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat.*, hlm. 42-43.

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika Pembahasan yaitu urutan persoalan atau permasalahan yang dijelaskan dalam bentuk tulisan untuk membahas skripsi ini dari awal hingga akhir secara keseluruhan supaya tidak terdapat pembahasan yang menyimpang dan membingungkan. Oleh karena itu penulis membuatnya dalam beberapa bab yang saling berkaitan.

Bab pertama adalah pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, pokok masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian dan sistematika pembahasan yang fungsinya untuk mengarah pembaca kepada substansi dari penelitian ini.

Kemudian bab kedua memuat tentang tinjauan umum tentang perjudian. Dalam bab ini terdiri dari pengertian judi, perjudian di Indonesia, sejarah judi legal di Indonesia, macam-macam perjudian dan pandangan masyarakat tentang perjudian. Pembahasan ini adalah sebagai tolak ukur agar dapat melihat permasalahan dan mengetahui tentang perjudian lebih jauh akan dibahas.

Lalu pada bab ketiga akan dibicarakan mengenai tinjauan hukum terhadap perjudian yang meliputi: judi menurut hukum Islam, judi menurut hukum positif, asas dan landasan perundang-undangan termasuk, tata urutan perundang-undangan dan pendapat tokoh masyarakat tentang lokalisasi perjudian.

Kemudian selanjutnya pada bab empat, penyusun akan menganalisis pandangan kedua hukum ini yaitu, hukum positif dan hukum Islam tentang lokalisasi

perjudian dengan analisis deduktif-komparatif, sehingga nantinya akan diketahui landasan-landasan pemahaman antara keduanya tentang lokalisasi perjudian ini.

Sedangkan bab kelima merupakan penutup, yang meliputi kesimpulan pembahasan dari pokok-pokok masalah dan saran serta kritik terkait kajian yang selanjutnya perlu diteruskan oleh para peneliti berikutnya.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan dan uraian singkat di atas, dapat diambil sebuah kesimpulan sebagai berikut:

1. Hukum positif Indonesia secara tidak langsung membolehkan melokalisasi perjudian. Dasar hukum yang digunakan yaitu:

Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP) Pasal 303 ayat (1) dan atau pasal 303 bis KUHP dan UU No. 7 Tahun 1974 hanya melarang judi tanpa izin. Artinya jika ada izin dari pejabat atau instansi yang berhak memberi izin, semua perbuatan dalam rumusan tersebut tidak lagi atau hapus sifat melawan hukumnya. Ketentuan ini membuka peluang adanya legalisasi perjudian atau lokalisasi perjudian. Sebab permainan judi hanya bersifat melawan hukum atau menjadi larangan apabila dilakukan tanpa izin. Sedangkan Hukum Islam sebaliknya. Secara tegas mengharamkan judi, apalagi untuk melokalisasinya. Dasar hukum yang digunakan Al-Mā'idah (5): 90, Al-Bāqarah (2): 219, Al-Nahl (16): 116, Al Taubah (9): 31.

2. Kedudukan Peraturan daerah (Perda) yang melegalkan praktek perjudian menurut ilmu perundang-undangan itu adalah sah karena, pertama, Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota mempunyai kewenangan

untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, dan berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya, dalam rangka melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kedua, Ketentuan pasal 303 KUHP ayat (1) dan UU No.7 tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian menyatakan perjudian menjadi boleh apabila mendapat izin dari pejabat atau instansi pemerintah yang berwenang.

B. Saran-saran

Menilik pada hasil penelitian dan analisa serta simpulan seperti dijelaskan di atas, maka dalam penelitian ini disarankan, sebagai berikut:

- 1) Mengadakan perbaikan ekonomi secara menyeluruh. Memperluas lapangan pekerjaan; sandang pangan serbah murah dan ada jaminan perumahan. Rasa aman terjamin secara sosial pasti akan sangat mengurangi nafsu-nafsu berspekulasi dan kecenderungan main untung-untungan dengan menyertakan pertaruhan (berjudi).
- 2) Lokalisasi perjudian khusus bagi wisatawan-wisatawan asing golongan ekonomi kuat (kaum the haves) dan warga keturunan asing. Dengan pemberian konsesi pembukaan kasino-kasino dan tempat-tempat judi, kegiatan bisa diawasi. Diadakan pelarangan memasuki kasino-kasino mewah bagi golongan masyarakat tertentu. Misalnya, rakyat jelata tidak diperkenankan masuk dan dikhususkan bagi paar wisatawan, orang-orang berduit, warga Negara keturunan asing dan ekonomi kuat, dan lain-lain.

- 3) Alternatif lain ialah: larangan praktik judi, disertai tindakan-tindakan preventif dan punitive (hukuman dan sanksi) secara konsekuen, dan tidak secara setengah-setengah.
- 4) Menurut Penulis, jika judi dilokalisir, harus menggunakan Keputusan Presiden (Keppres) dan harus diadakan di tempat terpencil. Mengapa? “Lokalisasi judi hanya di buka 1 tempat dengan menggunakan Keppres, tidak menggunakan Perda. Karena kalau menggunakan Perda hampir seluruh daerah membuka sendiri, dan ini harus kita tolak. Syarat tempatnya pun harus terpencil dan punya potensi pengembangan pariwisata, misal di Nusakambangan
- 5) Lokalisasi judi, bukan berarti menyetujui diselenggarakannya masalah judi, tapi bagaimana mengatur dan mengelola agar meminimalisir dampak dari judi. Serta memberikan solusi atas masalah sosial yang terjadi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Al-Qur'ān/'Ulum al-Qur'ān

Departemen Agama, Al-Qur'an dan Terjemahannya Juz I-Juz 30, edisi revisi, Semarang: Kumudasmoro Grafindo, 1994.

B. Al-Fiqh/ Uṣūl al-Fiqh

M. Zein, Satria Effendi, *Ushul Fiqh*, Cet. 1, Jakarta: Kencana, 2005.

Wahyudi, Yudian, *Ushul Fikih Versus Hermeneutika: Membaca Islam Dari Kanada Dan Amerika*, Cet. IV, Yogyakarta: Pesantren Nawesea Press, 2007.

C. Lain-lain

Al- Hillawi, Muhammad, *Mereka Bertanya Tentang Islam*, Cet. 1, Jakarta: Gema Insani Press, 1988.

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

Baso, Ahmad, *NU Studies: Pergolakan Pemikiran Antara Fundamentalisme Islam dan Fundamentalisme Neo-Liberal*, Erlangga, 2006.

Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan Terjemahnya*, Jakarta: PT. Bumi Restu, 1974.

Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2002.

Dali Mutiara, *Tafsiran Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1962.

Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research*, Yogyakarta: Andi Offset, 1990.

Hosen, Ibrahim, *Apakah Judi Itu?*, Jakarta: Lembaga Kajian Ilmiah Institut Ilmu al-Qur'an, 1987.

Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.

- Kartono, Kartini, *Patologi Sosial*, Jakarta: Rajawali Pers, Jilid I, Ed. 2, 2009.
- Manan, Bagir, *Hukum Positif Indonesia: Satu Kajian Teoritik*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Michael West, *An International Reader's Dictionary*, London: Longman Group Limited, 1970.
- Mr. N.E. algra dan Mr. RR.W. Gokkel, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk. Jakarta: Bina Cipta, 1983.
- Nawawi Arief, Barda, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001.
- Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua Jakarta: Balai Pustaka, 1995.
- Purbacaraka, Purnadi, dkk., *Peraturan perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Cet. Ke-3 Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1989.
- Rahardjo, Satjipto, *Sosiologi Hukum: Esai-esai Terpilih*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Rahardjo, Satjipto, *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Saifullah, Muhammad, dkk., *Hukum Islam: Solusi Permasalahan Keluarga*, Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Siroj, Said Aqil, *Tasawuf Sebagai Kritik Sosial: mengedepankan Islam sebagai inspirasi bukan aspirasi*, Mizan Pustaka, 2006.
- Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Tiyarto, Sugeng, *Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Perjudian*, Cet. I, Yogyakarta: Genta Press, 2007.

Van Dertas, H., *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Jakarta: Timun Mas, 1961.

Zul Sikumbang, "PBNU Usul Lokalisasi Judi di Pulau Terpencil," <http://www.primaironline.com/berita/sosial/pbnu-usul-lokalisasi-judi-di-pulau-terpencil.htm>, akses 14 Oktober 2010.

Anton Medan, "Lokalisasi Judi Pakai Keppres dan Di tempat Terpencil," <http://www.detik.com>, akses pada 14 Oktober 2010.

"Mahkamah Konstitusi Diminta Melegalkan Perjudian," <http://202.153.129.35/berita/baca/lt4bce9436640e3/mahkamah-konstitusi-diminta-melegalkan-perjudian>, akses 11 Maret 2011.

Agus salim, "Batam Legalkan Permainan Judi Ketangkasan," <http://britishindonesie.blogspot.com/2010/07/batam-legalkan-permainan-judi.html>, akses 9 maret 2011.

"Perjudian di Indonesia," <http://rajagames.aimoo.com/m/categroy/Topic-1-369186.html>, akses 14 maret 2011.

Nurdin H. Kistanto, *Kebiasaan Masyarakat Berjudi*, Harian Suara Merdeka, Minggu, 4 November 2001, hlm. 8.

"Lokalisasi Juid Haram," <http://bataviase.co.id/node/282821>, akses 19 maret 2011.

"Wakil Ketua MPR Tolak Usulan Lokalisasi Judi," <http://www.kaskus.us/showthread.php?p=242860605>, akses 23 April 2011.

"Judi Di Indonesia Dilegalkan," <http://suarapartai.com/2010/07/suara-partai-judi-di-indonesia-dilegalkan/>, akses 24 Januari 2011.

Anwar Khumaini, "MUI Tolak Lokalisasi Judi di Pulau Terpencil," <http://www.detiknews.com/read/2010/07/01/182106/1391287/10/mui-tolak-lokalisasi-judi-di-pulau-terpencil>, akses 19 april 2011