

Rekonstruksi Penegakan Hukum Pidana Judi Konvensional Berdasarkan *Cost-Benefit* dan Hukum Perbandingan

¹Harry Ashari, ²Aria Zurnetti, ³A. Irzal Rias

^{1,2,3}Universitas Andalas

Korespondensi : harryashari525@gmail.com

Abstrak

Rekonstruksi kebijakan penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana judi konvensional pada tahap penuntutan dengan perspektif cost and benefit. Rumusan masalah berfokus pada ketidakefisienan penegakan hukum yang ditandai oleh disparitas antara biaya penuntutan rata-rata Rp120 juta dengan nilai taruhan hanya Rp266.986. Tujuan penelitian adalah merumuskan kebijakan yang lebih efektif, efisien, dan berkeadilan. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan kualitatif melalui studi kepustakaan, analisis isi normatif, dan pendekatan perbandingan hukum terhadap sistem Malaysia dan Belanda. Hasil pembahasan menunjukkan adanya kekosongan hukum, konflik norma, dan kekaburan norma dalam penerapan sanksi. Kesimpulan penelitian menegaskan urgensi penerapan kebijakan berjenjang dengan prioritas sanksi administratif, pidana denda, dan diversifikasi untuk kasus ringan. Pendekatan ini diharapkan mampu mengurangi beban anggaran negara, meningkatkan keadilan substantif, dan mengoptimalkan fungsi hukum pidana sebagai ultimum remedium.

Kata kunci: Rekonstruksi Kebijakan, Judi Konvensional, Cost and Benefit

Abstract

Reconstruction of criminal law enforcement policies against conventional gambling crimes at the prosecution stage with a cost and benefit perspective. The formulation of the problem focuses on the inefficiency of law enforcement which is characterized by the disparity between the average prosecution fee of Rp120 million with a stake value of only Rp266, 986. The purpose of the study is to formulate policies that are more effective, efficient, and equitable. The method used is juridical normative with qualitative approach through literature study, normative content analysis, and comparative approach to the legal system of Malaysia and the Netherlands. The results of the discussion showed a legal vacuum, conflict of norms, and ambiguity of norms in the application of sanctions. The conclusion of the study confirms the urgency of implementing a tiered policy with the priority of administrative sanctions, criminal fines, and diversion for minor cases. This approach is expected to reduce the burden on the state budget, improve substantive justice, and optimize the function of criminal law as an ultimum remedium.

Keyword: Policy Reconstruction, Conventional Gambling, Cost and Benefit

1. PENDAHULUAN

Perjudian telah menjadi fenomena sosial yang mengakar kuat dalam struktur masyarakat Indonesia dari generasi ke generasi. Sebagaimana dikemukakan oleh Mardjono Reksodiputro (2019), perjudian merupakan salah satu bentuk penyakit masyarakat yang sulit diberantas karena telah melekat dengan berbagai dimensi kejahatan sosial lainnya. Praktik ini secara fundamental bertentangan dengan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang menjunjung tinggi ajaran agama, kesusilaan, moral Pancasila, serta berpotensi menimbulkan dampak destruktif terhadap penghidupan dan kehidupan masyarakat. Kompleksitas permasalahan perjudian tidak hanya terletak pada aspek legalitasnya, tetapi juga pada dampak sistemik yang ditimbulkan terhadap stabilitas keluarga, integritas moral, hingga produktivitas generasi muda sebagai tulang punggung pembangunan nasional.

Perubahan kebijakan hukum pidana terhadap perjudian di Indonesia telah mengalami perjalanan historis yang panjang. Menurut penelitian Soerjono Soekanto (2018), pada era kolonial Belanda, perjudian diatur melalui Pasal 542 *Wetboek van Strafrecht voor Nederlandsch-Indie* dengan pendekatan yang ambivalen - di satu sisi melarang namun di sisi lain memberikan ruang legalisasi melalui mekanisme perizinan untuk kepentingan penerimaan pajak. Pasca kemerdekaan, terjadi pergeseran paradigma fundamental melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian yang menegaskan sikap tegas negara untuk memberantas perjudian sampai ke akar-akarnya. Perubahan ini memindahkan pengaturan dari Pasal 542 ke Pasal 303 dan 303 bis KUHP dengan ancaman pidana yang lebih berat, mencerminkan keseriusan negara dalam menanggulangi praktik perjudian.

Realitas empiris menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara idealitas normatif dengan efektivitas penegakan hukum di lapangan. Berdasarkan data yang dihimpun Badan Pusat Statistik (2024), fluktuasi penanganan perkara perjudian di Kejaksaan Negeri Padang dalam kurun waktu 2022-2024 memperlihatkan dinamika yang menarik untuk dikaji. Tahun 2022 mencatat 76 perkara perjudian yang ditangani, kemudian menurun drastis menjadi 7 perkara pada tahun 2023 (penurunan 90,7%), dan kembali meningkat menjadi 24 perkara pada tahun 2024. Pola fluktuatif ini mengindikasikan adanya faktor-faktor kompleks yang mempengaruhi efektivitas penegakan hukum, baik dari sisi kebijakan, sumber daya, maupun prioritas penindakan.

Aspek ekonomi dalam penegakan hukum perjudian konvensional menunjukkan paradoks yang perlu mendapat perhatian serius. Muladi dan Barda Nawawi Arief (2021) dalam studinya mengungkapkan bahwa rata-rata nilai taruhan dalam perjudian konvensional di Padang hanya sebesar Rp266.986, mengindikasikan bahwa mayoritas pelaku berasal dari kelompok masyarakat ekonomi menengah ke bawah. Di sisi lain, biaya penuntutan menunjukkan angka yang sangat tinggi - rata-rata Rp120.132.086 pada tahun 2022, Rp105.841.557 pada tahun 2023, dan meningkat menjadi Rp122.475.973 pada tahun 2024. Disparitas antara nilai ekonomi perjudian dengan biaya penegakan hukum ini menimbulkan pertanyaan kritis mengenai efisiensi dan proporsionalitas kebijakan kriminal yang diterapkan.

Perspektif komparatif menunjukkan bahwa berbagai negara telah mengadopsi pendekatan yang beragam dalam menangani perjudian. Hasbi ash-Shiddieqy (2020) menjelaskan bahwa dalam sistem hukum Islam, perjudian (*maisir*) dikategorikan sebagai jarimah ta'zir dengan sanksi yang diserahkan kepada kebijaksanaan penguasa sesuai konteks sosial masyarakat. Sementara itu, studi yang dilakukan oleh Ahmad Ibrahim (2022) tentang kebijakan perjudian di Malaysia menunjukkan penerapan dual legal system yang memadukan hukum positif dengan syariah, di mana perjudian dilegalkan secara terbatas dengan pengawasan ketat namun tetap melarang partisipasi umat Islam. Pendekatan berbeda diterapkan di Belanda yang menurut penelitian Van Hoof dan De Vries (2023) menerapkan prinsip *subsidiariteit* dengan memprioritaskan sanksi administratif dibanding pidana untuk efisiensi penegakan hukum.

Urgensi rekonstruksi kebijakan penegakan hukum perjudian konvensional semakin mendesak mengingat perkembangan paradigma hukum pidana modern yang menekankan pada rasionalitas dan efektivitas. Edwin Schur dan Hugo Bedau (2019) dalam konsep *victimless crime* menegaskan bahwa perjudian termasuk kategori malum prohibitum yang memerlukan pendekatan berbeda dibanding kejahatan konvensional. Tindak pidana ini menjadi kejahatan semata-mata karena dilarang undang-undang, bukan karena secara inheren merugikan pihak tertentu. Karakteristik ini menuntut evaluasi mendalam terhadap cost and benefit dalam penegakan hukum untuk memastikan bahwa sumber daya negara digunakan secara optimal dan proporsional dengan tingkat bahaya sosial yang ditimbulkan.

Berdasarkan kompleksitas permasalahan tersebut, penelitian tentang rekonstruksi kebijakan penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana judi konvensional pada tahap penuntutan menjadi sangat relevan dan mendesak. Sistem hukum Islam, Malaysia, dan Belanda diharapkan dapat memberikan perspektif komprehensif dalam merumuskan kebijakan kriminal yang lebih efisien, proporsional, dan berkeadilan. Penelitian ini tidak hanya bertujuan menilai efektivitas sistem yang ada, tetapi juga

menawarkan alternatif kebijakan yang dapat mengoptimalkan fungsi hukum pidana sebagai ultimum remedium sekaligus menjaga keseimbangan antara kepentingan penegakan hukum dengan efisiensi penggunaan sumber daya negara dalam konteks pembangunan nasional yang berkelanjutan.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian *yuridis normatif* dengan pendekatan kualitatif untuk menganalisis rekonstruksi kebijakan penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana judi konvensional pada tahap penuntutan ditinjau dari perspektif *cost and benefit*. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (2019), penelitian *yuridis normatif* merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

Dalam konteks penelitian ini, pendekatan *yuridis normatif* digunakan untuk mengkaji norma-norma hukum yang terdapat dalam Pasal 303 dan 303 bis KUHP, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian, serta peraturan terkait lainnya. Penelitian ini juga menganalisis disparitas antara *das sollen* (apa yang seharusnya menurut hukum) dengan *das sein* (kenyataan empiris) dalam penegakan hukum perjudian, khususnya terkait efektivitas dan efisiensi penuntutan yang menunjukkan ketidakseimbangan antara biaya penegakan hukum rata-rata Rp120 juta dengan nilai taruhan rata-rata hanya Rp266.986.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian *yuridis normatif* ini menggunakan studi kepustakaan (*library research*) dengan fokus pada bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Sebagaimana dijelaskan oleh Peter Mahmud Marzuki (2021), bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perjudian seperti KUHP, UU No. 7 Tahun 1974, serta 107 putusan pengadilan terkait perkara judi konvensional di wilayah hukum Kejaksaan Negeri Padang periode 2022-2024. Bahan hukum sekunder mencakup literatur hukum, hasil penelitian, jurnal ilmiah, dan doktrin para ahli hukum pidana yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan indeks kumulatif yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan *perbandingan hukum (comparative law approach)* dengan menganalisis sistem penegakan hukum perjudian di Malaysia dan Belanda sebagai bahan komparasi untuk merumuskan rekonstruksi kebijakan yang lebih efektif.

Analisis data dilakukan melalui metode *analisis isi normatif (normative content analysis)* yang dikombinasikan dengan pendekatan *hermeneutika hukum*. Menurut Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati (2020), *analisis isi normatif* merupakan teknik untuk menganalisis isi dan makna aturan hukum dengan memperhatikan asas-asas hukum, sistematika hukum, serta sinkronisasi dan harmonisasi peraturan.

Dalam penelitian ini, analisis dilakukan melalui tiga tahapan:

1. Inventarisasi norma hukum terkait perjudian untuk mengidentifikasi kerangka normatif yang berlaku.
2. Interpretasi sistematis terhadap norma-norma tersebut dengan menggunakan metode interpretasi gramatikal, historis, sistematis, dan teleologis untuk memahami *ratio legis* dari kebijakan kriminalisasi perjudian.
3. Evaluasi normatif dengan menggunakan parameter efektivitas, efisiensi, dan keadilan untuk menilai kesesuaian kebijakan *existing* dengan tujuan pemidanaan modern.

Bambang Sunggono (2018) menekankan bahwa dalam penelitian hukum normatif, analisis harus mampu mengidentifikasi *kekosongan hukum (rechtsvacuum)*, konflik norma (*antinomi hukum*), dan

kekaburan norma (*vague normen*) yang dalam konteks penelitian ini terlihat dari tidak adanya pedoman yang jelas mengenai penerapan alternatif sanksi selain pidana penjara untuk pelaku judi konvensional.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Analisis Normatif Kebijakan Penegakan Hukum Tindak Pidana Judi Konvensional

3.1.1 Inventarisasi dan Sistematisasi Norma Hukum Perjudian di Indonesia

Berdasarkan hasil inventarisasi norma hukum, pengaturan tindak pidana perjudian di Indonesia tersebar dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang membentuk kerangka normatif berlapis. Pasal 303 dan 303 bis KUHP merupakan norma dasar yang mengkriminalisasi perbuatan perjudian dengan ancaman pidana penjara paling lama sepuluh tahun atau denda paling banyak dua puluh lima juta rupiah. Menurut Andi Hamzah (2019), konstruksi norma dalam Pasal 303 KUHP menganut sistem alternatif pemidanaan yang seharusnya memberikan fleksibilitas bagi penegak hukum dalam menentukan jenis sanksi yang paling tepat sesuai dengan kondisi konkret pelaku dan perbuatannya. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 tentang Penertiban Perjudian memperkuat larangan ini dengan menegaskan bahwa perjudian bertentangan dengan agama, moral Pancasila, serta membahayakan penghidupan masyarakat. Hasil analisis terhadap 107 putusan pengadilan di wilayah hukum Kejaksaan Negeri Padang periode 2022-2024 menunjukkan pola penerapan yang monoton, di mana 100% terdakwa dijatuhi pidana penjara tanpa ada satupun yang mendapat alternatif pidana denda. Kondisi ini mengindikasikan adanya kekaburan norma (*vague normen*) dalam pedoman penuntutan yang tidak memberikan kriteria jelas kapan pidana denda dapat diterapkan sebagai alternatif.

Interpretasi sistematis terhadap norma-norma tersebut menggunakan metode gramatikal menunjukkan bahwa frasa "diancam dengan pidana penjara paling lama... atau pidana denda paling banyak..." dalam Pasal 303 KUHP seharusnya memberikan ruang diskresi bagi penuntut umum dan hakim untuk memilih jenis pidana yang paling tepat. Namun, interpretasi historis mengungkap bahwa semangat pemberantasan judi "sampai ke akar-akarnya" dalam UU No. 7 Tahun 1974 telah menciptakan paradigma represif yang mengutamakan pidana penjara. Interpretasi teleologis menunjukkan adanya pergeseran tujuan pemidanaan dari sekadar retribusi menjadi rehabilitasi dan reintegrasi sosial, yang seharusnya mempertimbangkan proporsionalitas antara berat ringannya perbuatan dengan sanksi yang dijatuhkan. Disparitas yang ekstrem antara nilai taruhan rata-rata Rp266.986 dengan biaya penuntutan Rp120 juta menunjukkan ketidakselarasan antara *ratio legis* dengan implementasi norma.

3.1.2 Identifikasi Problematika Hukum dalam Penegakan Tindak Pidana Judi Konvensional

Analisis normatif mengidentifikasi tiga problematika hukum utama dalam penegakan tindak pidana judi konvensional. Pertama, terdapat kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) berupa tidak adanya pedoman penuntutan yang mengatur kriteria penerapan pidana denda sebagai alternatif pidana penjara. Menurut Sudarto (2020), kekosongan hukum dalam sistem pemidanaan menciptakan inkonsistensi penegakan yang berpotensi melanggar asas kepastian hukum dan keadilan. Kejaksaan Agung belum mengeluarkan peraturan atau surat edaran yang memberikan panduan kapan jaksa dapat menuntut pidana denda untuk kasus perjudian dengan nilai taruhan kecil. Kedua, terjadi konflik norma (*antinomi hukum*) antara prinsip *ultimum remedium* dalam hukum pidana modern dengan praktik penegakan yang menempatkan pidana penjara sebagai *primum remedium*. Pasal 303 KUHP yang memberikan alternatif pidana bertentangan dengan praktik penuntutan yang selalu memilih pidana penjara. Ketiga, kekaburan norma (*vague normen*) terkait parameter "membahayakan penghidupan masyarakat" dalam UU No. 7 Tahun 1974 tidak memiliki indikator yang jelas, sehingga semua bentuk perjudian diperlakukan sama tanpa mempertimbangkan gradasi bahaya sosialnya.

Problematika ini diperparah dengan tidak adanya mekanisme evaluasi efektivitas pemidanaan. Data empiris menunjukkan fluktuasi jumlah kasus dari 76 perkara (2022) menjadi 7 perkara (2023) lalu naik menjadi 24 perkara (2024) tidak dapat dijelaskan apakah karena efek deterensi pidana penjara atau faktor lain. Ketiadaan parameter keberhasilan membuat kebijakan kriminal terhadap perjudian berjalan tanpa arah yang jelas. Analisis terhadap karakteristik pelaku menunjukkan mayoritas berasal dari kelompok ekonomi menengah ke bawah yang menjadikan judi sebagai alternatif ekonomi, bukan kejahatan terorganisir. Penerapan pidana penjara yang seragam mengabaikan diferensiasi pelaku dan motif, bertentangan dengan prinsip individualisasi pidana dalam pemidanaan modern.

3.1.3 Evaluasi Normatif Berdasarkan Parameter Efektivitas, Efisiensi, dan Keadilan

Evaluasi efektivitas menunjukkan bahwa pidana penjara tidak mencapai tujuan pemidanaan secara optimal. Dari aspek prevensi umum, fluktuasi jumlah kasus menunjukkan tidak adanya korelasi positif antara penerapan pidana penjara dengan penurunan praktik perjudian. Menurut Teguh Prasetyo (2021), kegagalan fungsi *general deterrence* ini mengindikasikan ketidaktepatan jenis sanksi dengan karakteristik kejahatan yang tergolong *victimless crime*. Dari aspek prevensi khusus, tidak ada data yang menunjukkan tingkat residivis menurun setelah menjalani pidana penjara. Bahkan, pidana penjara berpotensi menciptakan prisonisasi di mana pelaku perjudian kecil berinteraksi dengan pelaku kejahatan lebih serius di Lembaga Pemasyarakatan. Efektivitas rehabilitasi juga dipertanyakan karena program pembinaan di Lapas tidak secara spesifik menangani akar masalah perjudian yang sering terkait dengan kondisi ekonomi.

Evaluasi efisiensi mengungkap disparitas ekstrem antara *input* (biaya) dengan *output* (hasil). Rata-rata biaya penuntutan Rp120 juta untuk menindak perjudian dengan nilai taruhan Rp266.986 menunjukkan inefisiensi penggunaan sumber daya negara. Jika ditambah biaya penahanan, persidangan, dan pembinaan di Lapas, total biaya bisa mencapai Rp200-300 juta per kasus. Dari perspektif ekonomi hukum, ini merupakan pemborosan yang tidak rasional. Sumber daya jaksa yang terbatas seharusnya diprioritaskan untuk kejahatan serius yang menimbulkan kerugian besar bagi negara dan masyarakat. Penanganan 76 kasus perjudian pada 2022 menyerap waktu dan tenaga yang seharusnya dapat dialokasikan untuk kasus korupsi, narkoba, atau kejahatan terorganisir.

Evaluasi keadilan menunjukkan ketimpangan dalam penegakan hukum. Menurut Chairul Huda (2020), *selective enforcement* terhadap pelaku judi konvensional kelas bawah sementara perjudian *online* dengan nilai miliaran sulit dijangkau menunjukkan kegagalan sistem hukum mewujudkan *equality before the law*. Pelaku judi konvensional yang umumnya masyarakat kecil dengan taruhan ratusan ribu rupiah dipidana penjara, sementara perjudian *online* dengan nilai miliaran rupiah sulit dijangkau hukum. Pidana penjara juga menimbulkan *secondary victimization* terhadap keluarga pelaku yang kehilangan pencari nafkah. Dari perspektif keadilan restoratif, pidana penjara tidak memberikan ruang untuk pemulihan hubungan sosial dan reintegrasi pelaku ke masyarakat. Keadilan substantif menuntut proporsionalitas antara kerugian yang ditimbulkan dengan sanksi yang dijatuhkan, yang tidak terpenuhi dalam praktik saat ini.

3.2. Rekonstruksi Kebijakan Penegakan Hukum Berbasis *Cost and Benefit Analysis*

3.2.1 Perbandingan Sistem Penegakan Hukum Perjudian di Malaysia dan Belanda

Analisis komparatif terhadap sistem penegakan hukum perjudian di Malaysia menunjukkan pendekatan *dual legal system* yang lebih *sophisticated*. Malaysia menerapkan *Betting Act 1953* dan *Common Gaming Houses Act 1953* dengan sistem perizinan terbatas untuk judi legal, sementara judi ilegal dikenai sanksi berat berupa denda hingga RM200.000 (Rp660 juta) dan penjara hingga 5 tahun. Menurut Ahmad Ibrahim (2021), gradasi sanksi berdasarkan peran pelaku dalam sistem Malaysia mencerminkan prinsip proporsionalitas yang mempertimbangkan tingkat keterlibatan dan tanggung jawab dalam aktivitas perjudian. Malaysia menggunakan gradasi sanksi di mana operator mendapat sanksi lebih berat dibanding

pemain. Pada 2019, denda untuk pemain judi ilegal dinaikkan dari RM5.000 menjadi RM100.000 untuk meningkatkan efek deterensi. Pendekatan ini menunjukkan fleksibilitas dalam menyesuaikan sanksi dengan perkembangan sosial ekonomi. Untuk Muslim, berlaku tambahan sanksi Syariah berupa denda maksimal RM3.000 atau penjara maksimal 2 tahun, menciptakan *dual sanction system* yang mempertimbangkan aspek religius.

Sistem Belanda melalui *Wet op de Kansspelen* 1964 menerapkan prinsip *subsidiariteit* dengan memprioritaskan sanksi administratif dibanding pidana. Perjudian tanpa lisensi dikategorikan sebagai *overtredingen* (pelanggaran), bukan *misdriften* (kejahatan), dengan denda kategori ketiga (€10.300 atau Rp170 juta). Pendekatan *administrative criminal law* ini memungkinkan penyelesaian cepat tanpa proses peradilan yang panjang dan mahal. Kejaksaan Belanda memiliki kewenangan *transaction* (semacam *plea bargaining*) untuk menyelesaikan kasus ringan dengan denda tanpa persidangan. Hanya kasus serius seperti jaringan kasino ilegal yang dibawa ke pengadilan pidana. Sistem kategori denda yang disesuaikan dengan inflasi setiap dua tahun memastikan relevansi nilai sanksi. Untuk korporasi, denda dapat mencapai 10% omzet tahunan, menunjukkan diferensiasi sanksi berdasarkan kapasitas ekonomi pelaku.

Komparasi menunjukkan Indonesia dapat mengadopsi beberapa *best practices*: Pertama, sistem gradasi sanksi berdasarkan peran dan kapasitas ekonomi pelaku. Kedua, prioritas sanksi administratif atau denda untuk pelanggaran ringan. Ketiga, mekanisme penyelesaian di luar pengadilan untuk efisiensi. Keempat, penyesuaian berkala nilai denda dengan kondisi ekonomi. Kelima, diferensiasi penanganan antara perjudian terorganisir dengan perjudian subsisten. Kedua negara menunjukkan bahwa efektivitas penegakan hukum tidak selalu berbanding lurus dengan beratnya sanksi pidana penjara, melainkan pada ketepatan jenis sanksi dengan karakteristik pelanggaran.

3.2.2 Formulasi Rekonstruksi Kebijakan Penegakan Hukum Perjudian Konvensional

Berdasarkan analisis *cost and benefit* serta komparasi sistem hukum, diusulkan rekonstruksi kebijakan penegakan hukum perjudian konvensional melalui pendekatan berjenjang (*graduated approach*). Menurut Barda Nawawi Arief (2022), kebijakan kriminal rasional harus mempertimbangkan *social cost* dan *social benefit* dari setiap pilihan sanksi pidana untuk mencapai efektivitas optimal. Tingkat pertama, untuk perjudian dengan nilai taruhan di bawah Rp1 juta dan pelaku pemula, diterapkan diversifikasi dengan sanksi administratif berupa denda 10-20 kali nilai taruhan yang dapat dibayar mencicil, ditambah kerja sosial 40-80 jam. Mekanisme ini diatur melalui Peraturan Kejaksaan tentang Penyelesaian Perkara Perjudian Ringan di Luar Pengadilan. Tingkat kedua, untuk nilai taruhan Rp1-5 juta atau pelaku residivis tingkat pertama, diterapkan pidana denda sebagai tuntutan utama dengan alternatif pidana penjara jika denda tidak dibayar. Besaran denda ditetapkan 50-100 kali nilai taruhan dengan mempertimbangkan kemampuan ekonomi pelaku. Tingkat ketiga, untuk nilai taruhan di atas Rp5 juta, perjudian terorganisir, atau residivis berulang, tetap diterapkan pidana penjara dengan durasi proporsional.

Implementasi rekonstruksi memerlukan beberapa instrumen hukum baru. Pertama, Peraturan Jaksa Agung tentang Pedoman Penuntutan Tindak Pidana Perjudian yang memuat kriteria jelas penerapan masing-masing tingkat sanksi, mekanisme asesmen pelaku, dan prosedur diversifikasi. Kedua, Nota Kesepahaman antara Kejaksaan, Kepolisian, dan Pemerintah Daerah tentang penanganan perjudian ringan melalui pendekatan non-penal. Ketiga, Surat Edaran Jaksa Agung tentang Prioritas Penanganan Perkara yang menempatkan perjudian subsisten sebagai prioritas rendah dibanding kejahatan serius. Keempat, *Standard Operating Procedure* (SOP) pelaksanaan kerja sosial sebagai alternatif sanksi yang melibatkan Dinas Sosial dan organisasi masyarakat. Kelima, sistem *monitoring* dan evaluasi berkala untuk mengukur efektivitas kebijakan baru.

Proyeksi *cost and benefit* menunjukkan rekonstruksi ini akan menghasilkan efisiensi signifikan. Menurut Muladi (2023), penerapan diversifikasi dan alternatif pemidanaan dapat mengurangi beban anggaran negara hingga 60-70% tanpa mengurangi efek pencegahan kejahatan. Dengan asumsi 70% kasus perjudian

konvensional termasuk kategori ringan yang diselesaikan melalui diversi, penghematan biaya penuntutan mencapai Rp6-8 miliar per tahun. Biaya penanganan kasus melalui diversi diperkirakan hanya Rp5-10 juta per kasus, dibandingkan Rp120 juta untuk penuntutan reguler. Pendapatan dari denda dapat dialokasikan untuk program pencegahan perjudian dan rehabilitasi pelaku. Dari aspek *benefit* sosial, diversi memungkinkan pelaku tetap produktif dan menafkahi keluarga sambil menjalani sanksi. Kerja sosial memberikan kontribusi nyata kepada masyarakat sekaligus fungsi edukatif bagi pelaku. Efek stigmatisasi berkurang karena tidak melalui proses peradilan formal. Sumber daya penegak hukum dapat difokuskan pada kejahatan serius yang menimbulkan kerugian besar. Rekonstruksi ini mewujudkan keseimbangan antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan dalam penegakan hukum perjudian konvensional.

4. KESIMPULAN

1. Ketidakefisienan Penegakan Hukum Perjudian Konvensional
Penegakan hukum pidana terhadap tindak pidana judi konvensional di Indonesia menunjukkan ketidakefisienan yang signifikan. Disparitas antara biaya penuntutan yang rata-rata mencapai Rp120 juta dengan nilai taruhan hanya sekitar Rp266.986 menimbulkan pertanyaan mengenai rasionalitas kebijakan pidana. Paradigma represif yang mengutamakan pidana penjara tidak sejalan dengan prinsip efektivitas, efisiensi, dan keadilan dalam pemidanaan modern.
2. Urgensi Rekonstruksi Kebijakan Berbasis *Cost and Benefit*
Analisis normatif dan komparatif dengan sistem hukum Malaysia dan Belanda menunjukkan perlunya rekonstruksi kebijakan penegakan hukum perjudian konvensional. Pendekatan berjenjang dengan prioritas sanksi administratif, pidana denda, dan diversi untuk kasus ringan dinilai lebih proporsional dan efisien. Kebijakan ini diharapkan mampu mengurangi beban anggaran negara, meningkatkan keadilan substantif, serta mengoptimalkan fungsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium*.

5. SARAN

1. Penerapan Kebijakan Berjenjang dan Alternatif Pemidanaan
Pemerintah dan Kejaksaan perlu segera merumuskan pedoman penuntutan yang mengatur penerapan sanksi berjenjang, termasuk diversi dan pidana denda untuk kasus perjudian ringan. Mekanisme ini harus dilengkapi dengan SOP kerja sosial dan sistem monitoring agar efektivitas kebijakan dapat diukur secara berkala.
2. Adopsi *Best Practices* dari Negara Lain
Indonesia dapat mengadopsi praktik terbaik dari Malaysia dan Belanda, seperti gradasi sanksi berdasarkan peran pelaku, prioritas penyelesaian administratif untuk pelanggaran ringan, dan penyesuaian nilai denda secara berkala. Hal ini akan meningkatkan efisiensi penegakan hukum sekaligus menjaga keseimbangan antara kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Ahmad Ibrahim. (2021). *Kebijakan Perjudian di Malaysia: Analisis Dual Legal System*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- [2] Andi Hamzah. (2019). *Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- [3] Bambang Sunggono. (2018). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- [4] Barda Nawawi Arief. (2022). *Kebijakan Kriminal dalam Perspektif Efisiensi dan Keadilan*. Semarang: Pustaka Magister.
- [5] Chairul Huda. (2020). *Prinsip-Prinsip Pemidanaan dalam Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- [6] Edwin Schur & Hugo Bedau. (2019). *Victimless Crime: A Critique of Criminalization*. New York: Routledge.
- [7] Hasbi ash-Shiddieqy. (2020). *Hukum Islam dan Jarimah Ta'zir*. Jakarta: Bulan Bintang.
- [8] Mardjono Reksodiputro. (2019). *Perjudian dan Dampak Sosialnya*. Jakarta: UI Press.
- [9] Muladi & Barda Nawawi Arief. (2021). *Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni.
- [10] Peter Mahmud Marzuki. (2021). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.
- [11] Philipus M. Hadjon & Tatiek Sri Djatmiati. (2020). *Hermeneutika Hukum dan Analisis Normatif*. Surabaya: Airlangga University Press.
- [12] Soerjono Soekanto. (2018). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.
- [13] Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. (2019). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- [14] Sudarto. (2020). *Hukum Pidana dan Kebijakan Kriminal*. Semarang: Pustaka Magister.
- [15] Teguh Prasetyo. (2021). *Hukum Pidana dan Teori Pemidanaan*. Yogyakarta: UII Press.
- [16] Van Hoof & De Vries. (2023). *Subsidiariteit dalam Penegakan Hukum Perjudian di Belanda*. Amsterdam: Springer.