

JUDI LEGAL DI SURABAYA TAHUN 1985-1993 (STUDI HISTORIS PORKAS, KSOB, DAN SDSB)

Nur Annisa Rahma Adinda

Jurusan Pendidikan Sejarah
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik
Universitas Negeri Surabaya
Email: annisarahmaadinda@gmail.com

Riyadi

S-1 Jurusan Pendidikan Sejarah, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik
Universitas Negeri Surabaya
Email: riyadiriyadi@unesa.ac.id

Abstrak

Permasalahan perjudian di Indonesia, khususnya di Surabaya pada tahun 1985–1993, menjadi sorotan penting dalam sejarah sosial masyarakat. Meskipun perjudian secara umum dilarang oleh hukum, pemerintah Indonesia sempat melegalkan bentuk-bentuk perjudian tertentu seperti Porkas, KSOB, dan SDSB, dengan dalih untuk mendukung pembinaan olahraga serta kegiatan sosial. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap pelaksanaan perjudian legal di Kota Surabaya selama periode tersebut, serta melihat bagaimana tanggapan masyarakat dan dampaknya secara sosial, ekonomi, dan budaya. Penelitian ini menggunakan metode sejarah yang meliputi tahapan heuristik, kritik sumber, interpretasi, dan historiografi. Sumber data dikumpulkan dari arsip, koran sezaman, wawancara dengan saksi sejarah, serta literatur pendukung lainnya. Penelusuran data dilakukan secara sistematis untuk mendapatkan gambaran menyeluruh tentang legalisasi perjudian dan implementasinya di Surabaya.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa program Porkas, KSOB, dan SDSB sempat mendapat sambutan antusias dari sebagian masyarakat karena dianggap sebagai hiburan sekaligus peluang ekonomi. Namun, muncul pula kritik tajam dari kalangan agamawan, tokoh masyarakat, dan mahasiswa yang memandang kegiatan tersebut sebagai bentuk perjudian terselubung yang merusak moral. Akhirnya, desakan masyarakat menyebabkan dihentikannya SDSB pada tahun 1993. Penelitian ini memberikan pemahaman bahwa judi legal yang dilakukan oleh pemerintah tidak selalu diterima secara utuh oleh masyarakat. Pelaksanaan kebijakan yang bertujuan sosial harus mempertimbangkan aspek moral, budaya, serta respon masyarakat secara menyeluruh agar tidak menimbulkan konflik dan dampak negatif jangka panjang.

Kata Kunci : Perjudian, Porkas, SDSB

Abstract

The problem of gambling in Indonesia, especially in Surabaya during 1985-1993, has become an important highlight in the social history of society. Although gambling is generally prohibited by law, the Indonesian government had legalized certain forms of gambling such as Porkas, KSOB, and SDSB, under the pretext of supporting sports development and social activities. This research aims to reveal the implementation of legalized gambling in Surabaya City during this period, as well as to see how the community responded and its social, economic and cultural impacts. This research uses the historical method which includes the stages of heuristics, source criticism, interpretation, and historiography. Data sources were collected from archives, contemporaneous newspapers, interviews with historical witnesses, and other supporting literature. Data searches were conducted systematically to obtain a comprehensive picture of the legalization of gambling and its implementation in Surabaya.

The results showed that the Porkas, KSOB, and SDSB programs were enthusiastically received by some people because they were considered entertainment as well as economic opportunities. However, there was also sharp criticism from religious leaders, community leaders, and students who viewed these activities as a form of covert gambling that damaged morals. Finally, public pressure led to the discontinuation of SDSB in 1993. This research provides an understanding that legal gambling carried out by the government is not always fully accepted by the community. The implementation of policies with social objectives must consider the moral, cultural aspects, as well as the overall community response so as not to cause conflict and long-term negative impacts.

Keywords: Gambling, Porkas, SDSB

PENDAHULUAN

Perjudian merupakan kegiatan yang tidak asing bagi masyarakat Indonesia pada saat ini. Perjudian di Indonesia dapat dimainkan oleh seluruh lapisan sosial masyarakat, ada yang melakukan judi untuk mengisi waktu yang senggang, untuk menguji peruntungan, dan ada juga yang ini mendapatkan uang atau hadiah dalam jumlah banyak dengan cara mudah dan instan. Hadiah yang didapatkan dari judi, membuat orang tergiur untuk mendapatkannya, bahkan bisa menjadikan judi sebagai sebuah kebiasaan hingga menyebabkan kecanduan. Lotre sendiri dapat diartikan sebagai undian berhadiah, dimana apabila memenangkan lotere maka akan mendapatkan untung yang besar bahkan sampai dua kali lipat. Lotre biasanya menggunakan angka yang keluar setelah diundi untuk menentukan pemenangnya. Bila pemainnya memiliki angka dengan urutan yang sama pada angka yang sudah keluar, maka dapat dikatakan pemain tersebut memenangkan hadiah utama dari lotre tersebut

Terdapat beberapa unsur perbuatan yang bisa dikategorikan sebagai judi, yaitu adanya unsur permainan atau perlombaan yang dilakukan, adanya untung-untungan dalam memenangkan permainan yang bersifat spekulatif atau karena kebiasaan pemain yang terlatih, dan adanya sebuah taruhan yang diselenggarakan dalam permainan oleh pemain judi atau penyelenggara permainan. Unsur-unsur tersebut merupakan sebuah penentu dalam perbuatan judi.¹

Perjudian di Indonesia telah ada sejak masa kerajaan Jawa. Pada masa itu banyak warga yang menyelenggarakan permainan yang melibatkan unsur perjudian di dalamnya, seperti permainan sabung ayam, adu burung atau adu doro, karapan sapi, dan lainnya.² Permainan-permainan tersebut melibatkan taruhan antara pemainnya dan tentu saja menguntungkan pihak pemenang. Pada masa kolonial, bangsa Eropa juga mempopulerkan perjudian di Indonesia. Perjudian merupakan kegiatan yang menghibur masyarakat Eropa pada saat itu, terdapat banyak gedung yang dibangun untuk berkumpulnya orang-orang kaya serta melakukan perjudian.³

Pada tahun 1960-an, mulai terdapat kegiatan perjudian yang tidak berizin, seperti adanya Judi Buntut. Namun pada akhirnya lotre buntut dilarang oleh pemerintah sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 133 Tahun 1965 yang menyatakan pelarangan adanya permainan Lotre Buntut karena merupakan kegiatan yang subversi. Serta mengganggu dalam kehidupan bermasyarakat baik di dalam kehidupan ekonomi dan sosial, serta lotre tersebut dapat merusak moral bangsa. Namun pada tahun 1966, Pemerintah DKI Jakarta pada

masa itu mulai menyenggarakan dan melegalkan judi dalam masyarakat, Gubernur Ali Sadikin merupakan sosok yang melegalkan penyelenggaraan judi di DKI Jakarta. Judi yang dilegalkan pada masa itu diberi nama Nalo (*National Lottery*) dan Lotto (Lotre Totalisator). Pada saat itu, pemasukan pemerintah DKI Jakarta sangat minim, sehingga membuat Gubernur Ali Sadikin mencari cara, yaitu dengan mengadakan dan menarik pajak dari perjudian. Nalo dan Lotto memiliki tujuan yang baik yaitu menghimpun dana untuk pembangunan dan kepentingan sosial. Dana yang didapat dari judi tersebut masuk ke APBD dan dipakai untuk melakukan pembangunan- pembangunan vital di Jakarta, seperti jalan, sekolah, pasar, dan lain-lain.⁴

Selain Nalo dan Lotto, muncul juga judi yang dilegalkan disebut dengan Hwa-Hwee. Hwa-Hwee diperkenalkan oleh WNI keturunan Tionghoa, lalu permainan ini pun juga mulai populer dan dikenal oleh masyarakat luas. Hwa-Hwee sendiri tidak hanya diadakan di DKI Jakarta saja, daerah lain seperti Surabaya juga sangat mengenal permainan tersebut. Dana yang dihasilkan dari Hwa-Hwee pun juga digunakan untuk memberikan tambahan dana dalam membangun fasilitas setempat, sehingga pemerintah sendiri tidak menarik dana pembangunan dari masyarakat.⁵

Pada tahun 1968, Pemerintah Kotamadya Surabaya juga mulai melegalkan judi yang disebut dengan Lotto (Lotre Totalisator). Pelegalan Lotto ini juga memiliki alasan yang sama dengan pelegalan lotto di DKI Jakarta, yaitu untuk menambah pendapatan daerah yang akan digunakan untuk membangun dan memperbaiki infrastruktur di Kota Surabaya. Dalam penyelenggaraan Lotere Totalisator di Surabaya, terdapat beberapa jenis lotto yang muncul, yaitu Lotto Jatim, Lotto Surya, dan Lotto PON. Penyelenggaraan Lotto dalam masyarakat semakin lama semakin mirip dengan perjudian yang menimbulkan efek kecanduan pada masyarakat yang membeli lotto tersebut.⁶ Pada akhirnya penyelenggaraan Lotto dihentikan tahun 1969 dikarenakan terdapat dampak negatif pada masyarakat.

Pada tahun 1985, pemerintah mulai mengadakan program undian berhadiah yang tidak ada unsur perjudian di dalamnya. Undian tersebut dinamakan Porkas, yang berasal dari *forecast*. Kemunculan Porkas didasarkan pada Undang-undang Nomor 22 Tahun 1954 tentang Undian. Porkas sendiri diselenggarakan oleh Yayasan Dana Bhakti Sosial Berhadiah (YDBKS), memiliki tujuan untuk mengumpulkan dana dari masyarakat untuk mendukung kemajuan prestasi olahraga di Indonesia. Pada tahun 1987, keberlangsungan Porkas digantikan oleh Kupon Sumbangan Olahraga (KSOB). Namun KSOB hanya

¹ Haryanto, *Indonesia Negeri Judi*, (Jakarta: Yayasan Khasanah Insan Mandiri, 2003), Hlm. 8.

² Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2020), hlm. 74.

³ Rina Krisnawati. Skripsi: *Lotere Totalisator di Surabaya Tahun 1968-1969*, (Surabaya: Unair, 2010), hlm.1.

⁴ Ramadhan K.H., *Pers Bertanya Bang Ali Menjawab*, (Jakarta: Pustaka Jaya, 1995), hlm. 360.

⁵ Ika Inda Agus Sri Rejeki. *Hwa-Hwee ku Sayang Hwa-Hwee ku Malang*. Avatara, Vol.1 No.3. (Oktober.2013), hlm. 380.

⁶ Mawardi Purbo Sanjoyo. "Guessing Numbers" Gambling in Surabaya in The 1950-1980s, Journal of Social Studies, Vol. 2 No.1 (Juni 2022), Hlm. 20.

berlangsung singkat dan segera digantikan oleh permainan yang baru yaitu Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah (SDSB) pada tahun 1989. Kehadiran SDSB sendiri menuai kecaman dari berbagai golongan masyarakat, termasuk mahasiswa yang melakukan unjuk rasa untuk menolak adanya SDSB pada tahun 1991.⁷ Sehingga pada tahun 1993, SDSB akhirnya ditarik dari peredaran.

Pemerintah Indonesia melakukan pelegalan judi pada awalnya memiliki tujuan yang baik yaitu menghimpun dana untuk pembangunan dan kepentingan sosial masyarakat. Namun seiring berjalannya waktu, aktivitas tersebut pada nyatanya mengandung unsur perjudian yang melibatkan berbagai golongan masyarakat. Berjudi sendiri dapat menyebabkan kecanduan, menjadi pribadi yang malas, mudah mengambil resiko tanpa adanya pertimbangan, dan bahkan dapat mendorong melakukan kriminal.⁸

Dari latar belakang di atas, membuat peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang judi legal yang pernah ada di Surabaya di tahun 1985-1993. Penelitian ini akan berfokus pada pelaksanaan judi legal Porkas, KSOB, dan SDSB di Surabaya pada tahun 1985-1993. Serta akan membahas respon dan dampak judi legal pada masyarakat Surabaya saat itu.

Judi legal di Surabaya pada tahun 1985-1993 tidak dapat lepas dari teori politik ekonomi. Politik ekonomi sendiri merupakan cara-cara yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan ekonomi tertentu. Politik ekonomi lebih menekankan pada aspek proses politik yang memengaruhi pengambilan kebijakan.⁹ Jika dikaitkan dengan perjudian, maka politik ekonomi melibatkan tiga unsur penting: situasi politik, kondisi ekonomi, dan kegiatan perjudian yang dikemas untuk menghasilkan sesuatu bagi negara. Dalam konteks ini, keputusan pemerintah untuk melegalkan perjudian tertentu tidak bisa dilepaskan dari strategi ekonomi yang dipengaruhi oleh situasi politik.

METODE PENELITIAN

Peneliti menggunakan metode penelitian sejarah dalam penelitian ini, yang merupakan sebuah prosedur yang akan dilakukan dalam menyusun tulisan sejarah¹⁰. Dalam metode ini akan melalui empat tahapan, yaitu heuristik, verifikasi, interpretasi, dan historiografi. Tahapan pertama yang akan dilakukan ialah heuristik yang berarti mengumpulkan sumber atau referensi dan data. Peneliti melakukan wawancara dengan saksi mata atau pelaku sejarah yang terlibat dalam judi lotre dan yang menjadi saksi atas penyelenggaraan judi legal di Surabaya. Peneliti juga menelusuri sumber primer yaitu berupa arsip dokumen yang diperoleh dari Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Kota Surabaya serta Badan

Pusat Statistik Surabaya. Peneliti juga mencari sumber berupa majalah dan koran yang berkaitan dan sejaman dengan peyelenggaraan judi legal di Kota Surabaya. Untuk sumber sekunder sendiri, penulis menelusuri buku- buku referensi dan jurnal yang berkaitan dengan judi legal di Surabaya.

Tahapan kedua adalah peneliti melakukan tahap verifikasi atau kritik sumber. Peneliti melakukan kritik intern untuk memeriksa kredibilitas dari sumber dan kebenaran isi dari sumber tersebut. Hal ini dilakukan untuk memastikan sumber tersebut bisa dipercaya atau tidak.

Tahap selanjutnya adalah interpretasi, dalam tahap ini peneliti melakukan penafsiran pada sumber yang sudah dikumpulkan dan menghubungkan fakta-fakta terkait dengan judi lgal di Surabaya tahun 1985-1993, respon serta dampak adanya judi legal pada masyarakat Surabaya. Lalu fakta sejarah tersebut ditafsirkan sehingga menjadi sebuah tulisan sejarah.

Tahap akhir dalam penelitian sejarah adalah historiografi. Pada tahap ini, peneliti menulis kembali hasil dari penelitian dan penafsiran dari fakta-fakta yang telah melalui proses interpretasi sehingga menjadi sebuah tulisan sejarah yang kritis dan disusun sesuai dengan kronologi sejarah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perjudian di Indonesia yang berlangsung pada kurun waktu 1985-1993 tidak langsung muncul begitu saja dalam masyarakat. Keberadaannya dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk adanya bentuk-bentuk perjudian yang pada masa sebelumnya juga mendapat pengakuan resmi dari pemerintah. Selain itu, faktor budaya juga turut berperan dalam membentuk praktik perjudian di berbagai wilayah, termasuk Surabaya, yang memiliki tradisi dan kebiasaan yang memiliki unsur perjudian. Masyarakat Surabaya sendiri juga tidak asing dengan kegiatan *Adu Doro*, merupakan sebuah permainan dengan unsur perjudian, yang melibatkan hewan yang diadu satu sama lain untuk memenangkan taruhan.¹¹ Masyarakat Surabaya memiliki kegemaran dalam memelihara *doro* (merpati), sehingga *doro* digunakan menjadi hewan aduan dalam permainan ini. Selain unsur taruhan, dalam *adu doro* juga terdapat nilai-nilai kebanggaan, keterampilan dalam melatih burung, serta unsur kompetisi yang diterima secara sosial.

Semenjak tahun 1960-an, pemerintah telah berupaya untuk melegalkan perjudian, baik melalui kebijakan pusat dan daerah. Hal ini merupakan upaya pemerintah kota untuk mengatasi persoalan ekonomi maupun sosial dengan mencari sumber dana pemasukan alternatif, baik dari sektor hiburan dan permainan berhadiah. Surabaya sebagai salah satu kota besar di

⁷ Wahyu Lumaksono, *Legalisasi Porkas dan Dampaknya terhadap Masyarakat Pada Tahun 1985-1987*, Avatara, Vol.2 No.3 (Oktober 2014), Hlm. 545.

⁸ Kartini Kartono, Op. Cit. Hlm. 83

⁹ Didik J. Rachbini. *Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan*. (Jakarta: Granit, 2004), Hlm. 180.

¹⁰ Aminudin Kasdi, *Memahami Sejarah*, (Surabaya: UNESA University Press, 2018), hlm.11.

¹¹ Rojil Nugroho Bayu Aji, "Budaya Adu Doro dalam Masyarakat Surabaya", dalam Purnawan Basundoro, ed, *Tempo Dulu Selalu Aktual* (Yogyakarta: Ar-Ruzz Media, 2006) hlm. 151-152.

Indonesia juga turut ambil bagian dalam praktik ini. Berbagai bentuk perjudian legal pernah diselenggarakan secara terbuka dan bahkan didukung secara administratif. Jenis-jenis perjudian legal yang populer pada masa itu antara lain Undian JDB (Jajasan Dana Bantuan), Hwa-Hwee, Nalo, Lotto, dan Undian Harapan. Permainan-permainan ini tidak hanya dikenal oleh masyarakat kelas atas, tapi juga menjangkau masyarakat umum karena sifatnya yang mudah diakses dan sering dikaitkan dengan unsur keberuntungan serta harapan ekonomi.

A. Penyelenggaraan Judi Legal di Surabaya Tahun 1985-1993

Pada tahun 1985, pemerintah pusat kembali menyelenggarakan perjudian legal dalam bentuk undian nasional. Jenis undian baru ini berbeda dari model undian sebelumnya seperti JDB, Nalo, atau Undian Harapan. Undian sebelum tahun 1985, umumnya bertujuan menghimpun dana sosial secara umum. Sedangkan undian seperti Porkas, KSOB, dan SDSB secara khusus dikaitkan dengan upaya mendukung pembinaan dan pengembangan olahraga nasional. Pemerintah mempromosikan ketiga bentuk perjudian ini sebagai sumbangan sukarela dari masyarakat demi kemajuan olahraga, meskipun di dalamnya tetap terkandung unsur perjudian. Kupon-kupon undian ini diedarkan ke berbagai daerah, Surabaya menjadi salah satu kota yang penting dalam pelaksanaan dan distribusi ketiga undian tersebut.

Porkas adalah singkatan dari Pekan Olahraga dan Ketangkasan, yaitu sebuah program yang diperkenalkan oleh pemerintah pada akhir tahun 1985. Porkas merupakan bentuk dari undian resmi yang dikelola langsung oleh Menteri Sosial. Porkas bertujuan untuk mengumpulkan dana dari masyarakat untuk mendukung program pembinaan dan peningkatan prestasi olahraga di Indonesia. Konsep Porkas ini diadaptasi dari sistem *forecast* yang di Inggris. Setelah melakukan studi banding selama beberapa waktu, Menteri Sosial menilai bahwa pelaksanaan *forecast* di negara tersebut tidak memicu masalah terkait praktik perjudian. Oleh karena itu, pemerintah mencoba untuk menerapkan model serupa di Indonesia yang akan diawasi oleh Menteri Sosial.¹²

Porkas secara resmi berlaku pada tanggal 28 Desember 1985 dalam bentuk kupon yang disebut dengan KBPS (Kupon Berhadiah Porkas Sepakbola), peresmian ini sesuai berdasarkan Surat Keputusan Mensos Nomor BBS/10/12/85 tanggal 10 Desember 1985. Akan tetapi Porkas baru benar-benar beredar pada awal tahun 1986.¹³ Untuk pendistribusian KBPS, menurut Pangdam V Brawijaya sekaligus Ketua Muspida Jatim, Mayjen TNI H Saiful Sulun, penjualan

kupon ini hanya dibatasi sampai tingkat ibukota kabupaten dan kotamadya saja, tidak sampai pada daerah-daerah pelosok. Selain itu pembeli Porkas pun dibatasi hanya boleh untuk orang di atas 17 tahun saja, sehingga anak-anak tidak diperbolehkan untuk menjual, mengedarkan dan membeli kupon Porkas.

Beberapa pihak seperti Menteri Pemuda dan Olahraga dan Menteri Sosial saat itu, menegaskan bahwa Porkas hanyalah sebuah permainan dan bukan termasuk judi. Porkas mengandalkan kemampuan menebak hasil pertandingan sepak bola secara tepat, sehingga pemain Porkas memerlukan analisis yang mendalam. Jadi dapat dikatakan bahwa permainan Porkas ini lebih sulit dan menantang dibandingkan undian-undian sebelumnya.¹⁴ Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa kupon Porkas justru dibeli oleh masyarakat dari berbagai kalangan sosial tanpa memperhatikan nilai ketangkasan yang diklaim pemerintah. Hal ini terungkap dalam hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh majalah *Tempo* pada masa itu. Dari total 1.139 responden yang terlibat dalam survei, tercatat bahwa 87,5% di antaranya adalah laki-laki, dengan latar belakang pendidikan mayoritas setingkat SLTA. Menariknya, sebagian besar dari mereka tidak mengetahui maksud sebenarnya dari penyelenggaraan Porkas oleh pemerintah. Mereka pun tidak membeli kupon atas dasar ingin menyumbang demi kepentingan olahraga. Sebaliknya, mereka lebih terdorong oleh harapan untuk memperoleh kekayaan secara instan melalui undian tersebut.¹⁵

Permainan Porkas dijalankan dengan cara menebak hasil dari 14 pertandingan sepak bola yang sudah ditentukan oleh pihak penyelenggara. Dalam kupon, setiap pertandingan ditandai dengan huruf dari A sampai N. Peserta diminta memprediksi apakah hasil pertandingan akan dimenangkan oleh salah satu tim, berakhir imbang, atau mengalami kekalahan. Tebakan ini diisi dengan menyilang salah satu pilihan: M untuk menang, S untuk seri, atau K untuk kalah. Sebagai contoh, jika dalam pertandingan antara Perkesa dan Niac Mitra, peserta yakin Niac Mitra akan menang, maka ia menyilang huruf M di sisi kanan. Bila diperkirakan imbang, maka huruf S di tengah yang disilang. Pengisian seperti ini dilakukan sampai keempat belas pertandingan terisi semua.¹⁶

Namun, kupon putih memiliki tingkat kesulitan yang lebih tinggi dibanding kupon biasa. Setelah itu, peserta juga diharuskan mengisi bagian "urutan huruf" yang terdapat di sisi kanan kupon. Bagian ini bersifat tebak tambahan dan sering kali hanya diisi berdasarkan perkiraan, karena hasil sebenarnya ditentukan melalui undian resmi. Supaya bisa memenangkan hadiah utama sebesar Rp100 juta, peserta harus menebak seluruh pertandingan dengan tepat dan

¹² Wahyu Lumaksono, *Legalisasi Porkas dan Dampaknya terhadap Masyarakat Pada Tahun 1985-1987*, Avatara, Vol.2 No.3 (Oktober 2014), Hlm. 545.

¹³ Muhammad Dziky Dzurqanain Majid. *Porkas Sampai SDSB di Indonesia Tahun 1985-1993* (Surabaya: Universitas Airlangga, 2017), hlm. 35.

¹⁴ "Porkas Boleh Beredar di Ibu Kota Kabupaten dan Kodya". Surabaya Post 25 Januari 1986, Hlm.1.

¹⁵ "Wajah Lotere Silih Berganti", Tempo 20 November 1993, hlm 40-41.

¹⁶ "Porkas Judi atau Bukan....?". Majalah Liberty 1643 1-15 Februari. Hlm.13.

mencocokkan urutan huruf tersebut. Jika hanya hasil pertandingan yang benar, sementara urutan huruf tidak sesuai, peserta tetap bisa mendapatkan hadiah hiburan sebesar Rp50 ribu. Harga jual undian Porkas pun dipatok sebesar Rp300 per kupon.¹⁷

Di Surabaya sendiri, beredar dua macam kupon Porkas, yaitu kupon putih dan kupon hijau. Kupon putih adalah jenis utama yang digunakan untuk menebak hasil dari 14 pertandingan, sementara kupon hijau hanya mewajibkan tebakan terhadap 2 sampai 4 huruf. Dari segi sistem permainan, kupon hijau memiliki kemiripan dengan undian buntut dan dianggap lebih sederhana. Masyarakat cenderung memilih kupon hijau karena hanya 2 huruf sudah bisa menang, penentuan pemenangnya pun berdasarkan hasil undian. Sedangkan kupon putih harus menebak sampai 14 huruf dan penentuan pemenangnya ditentukan dari hasil pertandingan.¹⁸ Pada tahun 1988, Porkas digantikan dengan permainan model baru yaitu KSOB (Kupon Sumbangan Olahraga Berhadiah).

KSOB diresmikan oleh pemerintah pada awal tahun 1988 berdasarkan Surat Keputusan Menteri Sosial No. BSS-28-12/27.¹⁹ Dalam undian KSOB, terdapat dua jenis kupon yang beredar dalam masyarakat. Kupon pertama berisi tebakan hasil pertandingan sepak bola. Namun hal ini tentu saja berbeda dengan sistem pada Porkas yang hanya menebak hasil akhir berupa menang, seri, kalah. Sedangkan dalam undian KSOB, *pemasang* juga harus menebak hasil pertandingan secara lebih rinci, yaitu menebak prediksi skor pertandingan. Sedangkan kupon kedua, pemain tidak hanya menebak hasil pertandingan sepak bola, tapi juga menebak susunan huruf yang akan keluar saat diundi.²⁰

Dalam penyelenggaraan KSOB sendiri, harga kupon dipatok mencapai Rp.600, terbilang cukup mahal dibandingkan kupon Porkas yang beredar sebelumnya. KSOB dibuat lebih mahal supaya masyarakat dengan berpenghasilan rendah tidak dapat membeli dan ikut *memasang* undian KSOB.²¹ Meskipun harga KSOB sudah lebih mahal dari sebelumnya, hal ini tidak menyurutkan antusiasme masyarakat untuk membeli kupon, karena hadiah utama jika memenangkan KSOB mencapai Rp 8 juta. Dana yang berhasil dikumpulkan dari KSOB sampai akhir tahun 1988 dapat dikatakan cukup fantastis, yaitu mencapai 1,2 triliun rupiah. Dana hasil KSOB ini lalu dibagikan kepada lembaga yang membutuhkan, seperti untuk dana olahraga sebesar 120 miliar rupiah dan diberikan kepada TVRI sebesar 1,5 miliar rupiah.

Namun di samping itu, KSOB juga tetap menuai kritikan dalam masyarakat, tetapi KSOB tetap dijalankan meskipun banyak yang memprotesnya.

Menurut Menteri Sosial Nani Soedarsono, dana dari program ini masih dibutuhkan untuk mendukung pembiayaan berbagai kegiatan sosial dan keolahragaan. Ia menegaskan bahwa pengumpulan dana lewat kupon ini akan terus dilakukan, sembari pemerintah berupaya melakukan perbaikan dalam pelaksanaannya. Pada akhirnya pelaksanaan KSOB juga tidak bertahan lama. Pada tahun 1989, muncul jenis undian baru untuk menggantikan eksistensi KSOB, yaitu Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah (SDSB) yang dikelola oleh YDBKS.²²

Program ini didasarkan pada dua keputusan resmi, yaitu Surat Keputusan Menteri Sosial Nomor 21/BSS/XII/1988 yang mengatur petunjuk teknis pelaksanaan pengumpulan SDSB, serta Keputusan Menteri Sosial Nomor BSS 16-11/1988 yang memberikan izin penyelenggaraan pengumpulan dana SDSB kepada Yayasan Dana Bhakti Kesejahteraan Sosial (YDBKS). Kupon-kupon SDSB dipasarkan dengan tiga pilihan harga, yaitu Rp5.000, Rp10.000, dan Rp15.000 per lembar.²³ Hal tersebut dilakukan agar rakyat dengan ekonomi kecil tidak dapat mengikuti SDSB. Dalam mendistribusikan kupon SDSB, YDBKS bekerja sama dengan PT. Artadhana Kriya, selaku pemegang tunggal hak peredaran kupon tersebut. Selanjutnya, PT Arthadana menjual kupon SDSB tersebut melalui distributor yang tersebar di berbagai daerah, salah satunya di Surabaya, yang berlokasi di Jalan Demak No.152.²⁴

Pada awalnya, penjualan kupon SDSB di Surabaya masih terbatas dan tidak dijual di semua jalan utama di Surabaya. Pembatasan ini terjadi karena terdapat peraturan dari pemerintah daerah Kotamadya Surabaya yang melarang penjualan kupon SDSB di salah satu wilayah di Surabaya, seperti di Kecamatan Semampir. Namun pada awal 1990, peraturan ini telah dicabut, sehingga sejak saat itu penjualan kupon SDSB diperbolehkan di seluruh wilayah Surabaya. Penjualan kupon SDSB di wilayah Jawa Timur tergolong sangat tinggi. Dalam setiap periode pengundian, omzet penjualannya dapat mencapai angka miliaran rupiah. Hal ini terjadi meskipun di sejumlah daerah, khususnya Surabaya, sering terjadi berbagai bentuk penolakan terhadap pelaksanaan undian nasional.²⁵

Dalam periode Januari hingga November 1990, distributor lokal mampu menjual sebanyak 181 juta lembar dari total 231 juta kupon yang dikirim. Dari total pemasukan sebesar Rp 181 miliar yang disetor ke PT Arthadana, hanya sekitar Rp 118 miliar atau 64,45% yang dikembalikan sebagai hadiah ke Surabaya. Sisa keuntungannya tetap besar bagi penyelenggara, yang menunjukkan bahwa sistem ini sangat menguntungkan

¹⁷ "Bagaimana Cara Memenangkan Undian Porkas". Tempo 11 Januari 1986, Hlm.24.

¹⁸ "Ternyata Beredar Kupon Porkas Warna Hijau". Surabaya Post 10 Januari 1986, Hlm.2.

¹⁹ "Petunjuk Presiden: Porkas Dilanjutkan Dengan Perbaikan Dan Penyempurnaan". Koran *Kompas*, Kamis 10 Desember 1987, hlm. 1.

²⁰ Wahyu Lumaksono, Op. Cit., Hlm. 545

²¹ "Wajah Lotere Silih Berganti". Loc.Cit.

²² Wahyu Lumaksono, Loc.Cit

²³ Felix Nathaniel, "Orde Baru adalah Rezim Penyelenggara Judi," Tirto.id, 31 Oktober 2022, <https://tirto.id/orde-baru-adalah-rezim-penyelenggara-judi-gxJi>. Diakses tanggal 02 Mei 2025.

²⁴ Jatim belum mengizinkan peredaran SDSB Periode 1. Koran *Kompas*, 4 Januari 1990.

²⁵ Mawardi Purbo Sanjoyo, *Guessing Number*, Loc.Cit.

secara ekonomi.²⁶ Tingginya penjualan kupon di Jawa Timur juga didukung oleh fakta bahwa setiap minggunya, dari total sekitar 32 juta penduduk, sebanyak 18 juta lembar kupon SDSB berhasil terjual. Jumlah ini mencerminkan antusiasme masyarakat yang cukup besar terhadap undian ini.

Dana yang dikumpulkan YDBKS dari penjualan kupon SDSB nantinya diberikan kepada lembaga-lembaga sosial yang membutuhkan, mulai dari lembaga pendidikan, lembaga keagamaan, serta instansi pemerintah. Salah satu lembaga yang menerima bantuan dari SDSB ialah Pusat Dokumentasi Sastra H.B. Jassin yang terletak di Taman Ismail Marzuki. Lembaga yang secara aktif mencatat dan mengarsipkan perkembangan karya sastra dari dalam dan luar negeri ini, menerima bantuan dana dari SDSB sebesar Rp 3 juta per bulan.

Selain itu, YDBKS juga menyalurkan bantuan dari hasil SDSB untuk korban bencana alam, seperti pada peristiwa gempa Flores tahun 1992. Pada saat itu, YDBKS menyumbangkan dana sebesar Rp 500 juta. Dalam catatan yayasan, total sumbangan untuk bencana alam di Indonesia hingga saat ini tercatat lebih dari Rp 273 miliar. Untuk pengembangan olahraga, YDBKS juga menyalurkan bantuan kepada sejumlah klub dan institusi olahraga. Salah satunya adalah klub kebugaran Clark Hatch yang menerima bantuan sebesar Rp 3 juta. Cabang olahraga golf pun mendapatkan dukungan dana bantuan sebesar Rp 101 juta untuk kegiatan pembinaan. Di samping itu, para gubernur juga menerima dana dari YDBKS, yang dalam waktu lima tahun mencapai total Rp 95 miliar, yang akan disalurkan untuk pembinaan olahraga di daerah masing-masing.²⁷

SDSB yang sudah berjalan sejak tahun 1989, mulai menuai berbagai macam protes dari masyarakat. Pada tahun 1993, Aksi unjuk rasa anti SDSB muncul di berbagai daerah, mulai dari Jakarta, Bandung, Banjarmasin, Medan, Bogor, Yogyakarta, Semarang, hingga Surabaya.²⁸ Pengunjuk rasa melakukan aksi demonstrasi di depan kantor kepala daerah masing-masing, sedangkan di Jakarta sendiri aksi demonstrasi dilakukan di depan Istana Negara dan Bina Graha untuk menemui Presiden. Pengunjuk rasa yang didominasi oleh mahasiswa dan lembaga swadaya masyarakat ini hanya memiliki satu tuntutan, yaitu agar pemerintah menghentikan SDSB.

B. Respon dan Dampak Judi Legal pada Masyarakat Surabaya Tahun 1985-1993

1. Respon Masyarakat Surabaya terhadap Judi Legal

Pelegalan Porkas, KSOB, dan SDSB oleh pemerintah pusat memicu berbagai macam tanggapan

dari masyarakat Surabaya. Sebagai salah satu kota besar di Indonesia, Surabaya menjadi salah satu wilayah yang gencar melakukan peredaran kupon-kupon tersebut dalam masyarakat. Pelegalan Porkas oleh pemerintah pusat pada 1985 segera mendapat tanggapan kritis dari pemerintah daerah Jawa Timur, baik dari legislatif maupun eksekutif.

Pada masa awal Porkas dilegalkan oleh pemerintah pusat, telah mendapat penolakan dari anggota DPRD Jawa Timur. Para anggota dewan ini menilai bahwa Porkas merupakan salah satu bentuk perjudian. Hal ini berdasarkan munculnya Keputusan Kemensos Tanggal 10 Desember 1985 yang menyatakan bahwa anak-anak di bawah usia 17 tahun dilarang membeli, mengedarkan, atau menjual Kupon Porkas.²⁹ Dengan adanya aturan ini, Ketua DPRD Jatim, yaitu Blegoh Soermanto, berasumsi bahwa Porkas bersifat negatif dan mengandung unsur perjudian.³⁰ Anggota DPRD Jatim juga beranggapan bahwa segala sesuatu yang berhubungan dengan perjudian, menurut dalil apapun—moral, agama, dan hukum—tidak dapat dibenarkan.³¹

Meskipun terdapat aturan yang melarang anak di bawah umur 17 tahun ikut serta dalam Porkas, namun pada kenyataannya di lapangan menunjukkan terdapat pelanggaran terhadap aturan ini. Masih ada anak-anak yang di bawah umur yang membeli kupon undian pada pengecer kupon sekitar lingkungan rumahnya. Biasanya anak-anak tersebut mengikuti perintah orang tua untuk memasang nomor dengan uang dari orang tua sendiri. Hal ini dapat mengonfirmasi bahwa pengawasan terhadap distribusi kupon sangat longgar, bahkan melibatkan anak-anak dalam praktik yang secara hukum seharusnya dilarang.³²

Pelegalan undian berhadiah seperti Porkas, KSOB, dan SDSB juga menimbulkan beragam respons dari masyarakat umum di Surabaya. Sebagian besar masyarakat menunjukkan antusiasme yang tinggi terhadap peredaran kupon-kupon undian tersebut. Daya tarik utama dari program ini adalah hadiah yang besar dan mekanisme permainan yang dianggap mudah diikuti. Kupon "hijau" Porkas, misalnya, dikenal lebih mudah ditebak sehingga sering menjadi buruan warga Surabaya.³³ Setiap hari orang-orang selalu membicarakan dan meramal angka-angka yang akan keluar, seakan sudah menjadi rutinitas sehari-hari. Pada hari pengundian, warga banyak berkumpul untuk menyimak bersama dan reaksinya cukup heboh pada saat itu.³⁴

Selain itu penjualan undian kupon di Jawa Timur, khususnya Surabaya, termasuk penjualan kupon tertinggi secara nasional. Di samping banyaknya

²⁶ "Ketembak Sekali, Rugi", *Tempo*, 10 Agustus 1991, hlm. 41

²⁷ "Dana Buat Siapa". *Tempo* 20 November 1993, Hlm.35

²⁸ "Tinggal Menunggu Kata Akhir", *Majalah Tempo*, 20 November 1993, Hlm. 30.

²⁹ "DPRD Jatim Sepakat Menolak Porkas". *Surabaya Post*, 15 Januari 1986, hlm.2.

³⁰ *Ibid.*

³¹ "Porkas Judi atau Bukan....?". *Op.Cit.* Hlm.12

³² Wawancara dengan Pak Suwito (54 tahun), pada tanggal 26 April 2025, pukul 12.20-13.10, di Banyu Urip Lor Gang V No.12.

³³ "Ternyata Beredar Kupon Porkas Warna Hijau". *Loc.Cit.*

³⁴ Wawancara dengan Bapak Joko (65 tahun), pemain Porkas dan SDSB, pada tanggal 26 April 2025 pukul 11.00-12.15, di Banyu Urip Lor Gg.V No. 15.

penolakan terhadap undian kupon ini di Surabaya, akan tetapi dalam satu kali periode undian, hasil penjualan kupon bisa mencapai miliaran rupiah. Periode ini juga bertepatan dengan masa beredarnya KSOB dan SDSB. Kenaikan penjualan kupon pada tabel tersebut kemungkinan besar dipengaruhi oleh kehadiran program baru yaitu SDSB, yang menawarkan sistem dan hadiah yang lebih menarik. Peningkatan penjualan kupon SDSB di Surabaya ini menandakan tidak hanya keberhasilan distribusi, tetapi juga kuatnya daya tarik SDSB di kalangan masyarakat kota.

Kemunculan Porkas di tengah masyarakat tidak hanya menimbulkan kontroversi sosial, tetapi juga memancing reaksi dari berbagai lembaga keagamaan, baik Islam maupun Kristen. Isu utama yang diperdebatkan adalah apakah Porkas dapat dikategorikan sebagai bentuk perjudian yang dilarang dalam ajaran agama, atau sekadar sarana pengumpulan dana untuk membina olahraga nasional. Majelis Ulama Indonesia (MUI) Pusat tidak langsung mengeluarkan fatwa. Mereka memilih menunggu, dengan alasan masih perlu berdialog dengan pemerintah karena Porkas diberi masa uji coba selama satu tahun. Namun, sejumlah tokoh di dalamnya, seperti H.S. Prodjokusumo, menyebut secara pribadi bahwa Porkas memiliki unsur judi karena berbasis spekulasi dan untung-untungan. Sikap tegas juga datang dari Muhammadiyah dan Nahdlatul Ulama. Keduanya menggolongkan Porkas sebagai dosa besar, sejajar dengan perzinahan dan konsumsi minuman keras, dengan merujuk pada Al-Qur'an Surah Al-Mā'idah ayat 90 yang secara eksplisit melarang praktik perjudian.

Sementara itu, dari kalangan Kristen, sikap yang muncul lebih beragam. Sekretaris Umum PGI, Fridolin Ukur, menyatakan secara pribadi bahwa Porkas tidak selalu dapat disebut judi, karena dianggap bisa menjadi sarana dukungan terhadap dunia olahraga dan tidak bersifat adiktif. MAWI (Majelis Wali Gereja Indonesia) pun bersikap serupa. Mereka menilai Porkas bisa dianggap baik jika murni permainan, namun menjadi buruk bila sudah mengandung unsur judi.³⁵

Respons serupa kemudian muncul kembali ketika pemerintah memperkenalkan Kupon Sumbangan Olahraga Berhadiah (KSOB) sebagai kelanjutan dari Porkas. Meskipun dikemas sebagai sumbangan untuk mendukung pembinaan olahraga, kalangan ulama tetap memandang KSOB sebagai bentuk perjudian yang disamakan. MUI secara konsisten menolak bentuk-bentuk undian berhadiah seperti ini. Ketua MUI, K.H. Hasan Basri, menegaskan bahwa segala bentuk perjudian, termasuk KSOB, mendatangkan lebih banyak mudarat daripada manfaatnya.³⁶

Memasuki masa diberlakukannya SDSB, gelombang penolakan terhadap bentuk perjudian yang dilegalkan negara ini terus menguat. Protes keras datang

dari tokoh-tokoh agama di Jawa Timur. Pada 11 Desember 1991, sejumlah kiai terkemuka di Bangkalan, seperti KH. Aziz Tabrani dan KH. Kholil A.G., memimpin ribuan santri untuk melakukan aksi jalan kaki dari pesantren menuju Masjid Agung Bangkalan sebagai bentuk penolakan terhadap SDSB. Majelis Ulama Indonesia (MUI) sebelumnya juga telah mengeluarkan fatwa bahwa SDSB lebih banyak mudaratnya dan haram hukumnya. Sayangnya, pemerintah pusat tidak segera menanggapi desakan publik tersebut.³⁷

Tidak hanya tokoh agama saja yang menolak, kalangan mahasiswa pun menanggapi hal tersebut dengan penolakan. Penolakan terhadap SDSB semakin menguat ketika Yayasan Dana Bantuan untuk Kesejahteraan Sosial (YDBKS), sebagai badan penyelenggara SDSB, mengeluarkan kebijakan kontroversial pada pertengahan tahun 1991. YDBKS memutuskan untuk menambah hari penarikan undian SDSB yang awalnya dilakukan sekali seminggu, ditambah menjadi 9 kali penarikan yang dimulai pada 14 Juli 1991 sampai Desember 1991.

Menanggapi keputusan baru tersebut, Gubernur Jawa Timur saat itu, Soelarlo, mengeluarkan perintah kepada seluruh kepala daerah di seluruh provinsi Jawa Timur untuk menghentikan proses distribusi kupon SDSB edisi tambahan (hari Minggu). Soelarlo juga menegaskan tetap mematuhi aturan dari pemerintah pusat yang mengatur penarikan SDSB hanya seminggu sekali, yaitu hari Rabu. Meskipun sudah diprotes oleh Gubernur Jawa Timur, hal itu tidak diindahkan oleh distributor kupon SDSB yang tetap menarik kupon hari minggu. Namun ironisnya, hanya beberapa bulan setelah penolakan itu, Soelarlo justru mengeluarkan surat rekomendasi yang menyetujui perpanjangan izin peredaran SDSB selama satu tahun, tertanggal 18 November 1991.³⁸

Dari keputusan Gubernur Jatim itu langsung memicu respons keras dari masyarakat, terutama dari mahasiswa. Pada 20 November 1991, hanya dua hari setelah rekomendasi perpanjangan diterbitkan, ratusan mahasiswa dari berbagai universitas di Surabaya—termasuk UNAIR, ITS, IKIP Surabaya, IAIN, dan Universitas Muhammadiyah Surabaya—turun ke jalan melakukan demonstrasi damai yang berpusat di gedung DPRD Jawa Timur sejak jam 8 pagi. Delapan utusan mahasiswa diterima oleh wakil ketua DPRD Jatim untuk berdialog selama 45 menit, diputuskan bahwa DPRD Jatim juga tidak setuju dengan SDSB. Setelah itu kegiatan aksi demonstrasi ini akhirnya membubarkan diri.³⁹

Demonstrasi ini berlangsung tertib, namun sempat disertai insiden perusakan salah satu kios penjual

³⁵ "Porkas di Tengah MUI, PGI, dan MAWI", *Majalah Tempo*, 1 Februari 1986, Hlm.12.

³⁶ "Wajah Lotere Silih Berganti". Loc.Cit.

³⁷ Mawardi Purbo Sanjoyo. *From Resolution until Social Religious Movement: Effort Eradication of Gambling Activity in*

Indonesia 1970s–1993. Journal of Islamic History and Manuscript Vol.2, no. 1 (2023), hlm 12.

³⁸ Ibid

³⁹ "Menggoyang SDSB", *Majalah Tempo*, 30 November 1991, Hlm.22.

SDSB di kawasan Panglima Sudirman, Surabaya.⁴⁰ Hal ini dibenarkan oleh Sri Dhartatiek, sebagai orang yang pernah bekerja mengawasi jalannya penjualan kupon SDSB di Jalan Demak, memberikan kesaksian bahwa kios tempatnya bekerja sempat tutup sementara waktu karena demonstrasi mahasiswa. Ia mengakui bahwa situasi saat itu cukup mencekam, dan pemilik kios maupun penjual kecil merasa was-was atas keberlanjutan usaha mereka yang berkaitan langsung dengan SDSB. Meskipun banyak dari mereka hanya bekerja sebagai pengecer untuk mencukupi kebutuhan hidup, namun desakan mahasiswa terhadap penutupan SDSB tetap dilandasi oleh kekhawatiran terhadap dampak sosial yang lebih luas.⁴¹

Aksi demonstrasi mahasiswa di Surabaya juga terjadi pada 7 November 1993. Tidak seperti demo tahun 1991 yang melibatkan ratusan orang, kali ini hanya sekitar 40 mahasiswa yang turun ke jalan. Mereka menamakan diri sebagai “Komite Mahasiswa Anti-SDSB” dan terdiri dari gabungan mahasiswa UNAIR, UNTAG, Universitas Dr. Sutomo, STIE Urip Sumohardjo, dan STIE Perbanas. Para mahasiswa ini mendatangi kantor DPRD Jawa Timur untuk menyuarakan tuntutan mereka: agar SDSB segera dihapuskan.⁴²

2. Munculnya Fenomena Masyarakat Akibat Perjudian

Peredaran Porkas, KSOB, dan SDSB di Surabaya bukan hanya menimbulkan perdebatan dan penolakan dari berbagai pihak, tetapi juga melahirkan berbagai fenomena sosial baru di tengah masyarakat. Ramainya permainan Porkas, KSOB, dan SDSB membuat semua orang ingin mengikuti undian yang resmi diadakan oleh pemerintah ini. Namun disaat yang sama, pemerintah juga berusaha untuk membatasi masyarakat dengan ekonomi kecil dalam mengikuti undian ini. Sehingga pemerintah menaikkan harga kupon untuk mengurangi partisipasi masyarakat kecil mengikuti undian ini. Namun, dalam perkembangannya, hal ini dimanfaatkan oleh sebagian orang (bandar kupon buntut) dengan menjual kupon buntut lainnya yang lebih murah.⁴³ Bentuk kupon tidak resmi yang dikenal oleh masyarakat saat itu adalah *kupon putihan*, yang juga populer dengan sebutan judi buntut.

Para bandar judi buntut liar ini memperbolehkan pemasang untuk menebak dua angka paling belakang dari nomor SDSB di setiap periode penarikan. Tentu saja, hal ini banyak dimanfaatkan oleh masyarakat kecil untuk mengikuti jenis judi buntut ini karena harga SDSB resmi tergolong mahal. Judi buntut semacam ini kemudian merajalela kalangan masyarakat kecil dan pelaksanaannya tidak terkendali. Di Surabaya, aktivitas judi buntut semacam ini sering ditemukan di tempat-

tempat umum seperti di terminal Joyoboyo hingga ke perkampungan.⁴⁴ Kehadiran judi buntut inilah yang membuat masyarakat semakin kecanduan terhadap judi, karena harganya yang dapat dijangkau oleh masyarakat kecil. Sehingga karena tingginya minat masyarakat, peredaran judi buntut menjadi semakin liar dan sulit dikendalikan. Bahkan setelah SDSB di hentikan, praktik judi buntut masih tetap dilanjutkan oleh masyarakat yang sudah kecanduan SDSB. Sehingga masyarakat mencari alternatif permainan pengganti SDSB. Seperti adanya lotere gajah yang beredar di daerah Jawa Timur dan Jawa Tengah.⁴⁵

Selain itu, dalam menebak-nebak nomor yang akan keluar di undian, berbagai macam cara dilakukan oleh pemain Porkas atau SDSB untuk memperkirakan nomor yang akan dipasang. Dalam Porkas sendiri, kupon hijau telah seolah-olah telah dirancang untuk judi. Pembeli kupon hijau, tidak usah terlalu memikirkan huruf yang keluar karena cara menebaknya lebih mudah. Di pasar Porkas, beredar juga berbagai daftar bergambar seperti Hwa-Hwee, lotto PON, dan Surya. Daftar ini dikenal sebagai Ere-ere Porkas Sepakbola yang berisi 182 simbol.⁴⁶

Pada salah satu penarikan misalnya, muncul simbol hostess dengan kode huruf IH, sedangkan hasil resmi yang dikeluarkan adalah IHFJ. Hal ini kemudian dikaitkan dengan dengan sistem Cap Jie Shio, di mana kode tersebut sama dengan angka 112 yang bergambar babi. Kecenderungan masyarakat untuk mengaitkan hasil Porkas dengan simbol-simbol tertentu menunjukkan bahwa perjudian ini telah memicu lahirnya praktik-praktik ramalan. Contohnya, ada seorang pria di Keputran yang mengaku bermimpi bertemu dengan hostess dan menyamakan hal itu dengan hasil Porkas yang keluar.

3. Dampak Judi Legal pada Masyarakat Surabaya

Legalitas Porkas, KSOB, dan SDSB membawa dampak ekonomi yang signifikan bagi masyarakat, khususnya kalangan menengah ke bawah. Dampak yang paling dirasakan adalah sisi negatifnya. Meskipun pemerintah telah membatasi peredaran kupon-kupon ini, hal tersebut tidak menyurutkan masyarakat untuk tetap berpartisipasi dalam permainan tersebut. Akibatnya, banyak keluarga mengalami penurunan kondisi ekonomi karena pengeluaran yang seharusnya digunakan untuk kebutuhan pokok dialihkan untuk membeli kupon undian. Resesi ekonomi pada tahun 1988 turut memperparah keadaan, membuat harga kebutuhan pokok melonjak tajam. Sebagian masyarakat yang sudah kecanduan KSOB tetap membeli kupon

⁴⁰ Sanjoyo, *From Resolution until Social Religious...* Ibid, Hlm.47.

⁴¹ Wawancara dengan Ibu Sri Dhartatiek (66 tahun), mantan pengawas agen kupon SDSB, pada 26 April 2025 pukul 14. 15-14.50, di Jl. Kedung Anyar 5 No.14.

⁴² “Aksi Anti SDSB Terjadi Di Surabaya Dan Medan”, Kompas, 8 November 1993, hlm. 18.

⁴³ “Tinggal Menunggu Kata Akhir”, Loc.Cit

⁴⁴ Mawardi Purbo Sanjoyo, “*GUESSING NUMBERS*, Loc. Cit.

⁴⁵ Mudjijono, *Judi Buntut Mengapa Selalu Ada?*, (Yogyakarta: Tride, 2004), Hlm, 13.

⁴⁶ Porkas Judi atau Bukan...?. Op.Cit., Hlm. 33

karena tergiur oleh harapan mendapatkan kekayaan secara instan.⁴⁷

Namun meskipun terdapat dampak negatif perjudian ini cukup terasa, tidak dapat dipungkiri bahwa hadirnya Porkas, KSOB, dan SDSB juga membawa dampak ekonomi yang bersifat positif bagi masyarakat. Irwan Kemal, dalam tulisannya di Majalah Tempo, menyampaikan bahwa dengan adanya Porkas akan menciptakan lapangan kerja baru, seperti penjualan kupon, agen-agen kupon, hingga ke pencetakan kupon. Dengan hal ini, keberadaan Porkas juga memberikan kesempatan pekerjaan tambahan bagi masyarakat yang belum atau sudah bekerja.⁴⁸ Hal yang sama juga dikatakan oleh Sri Dhartatiek, Bu Sri Dhartatiek pernah bekerja *part time* menjadi kasir sekaligus mengurus administrasi pada salah satu agen penjualan kupon SDSB di Surabaya. Bu Tatiek mendapatkan komisi dari omset penjualan kupon SDSB dari atasannya. Bu Tatiek menyatakan perkerjaan ini cukup memberi banyak manfaat dalam perekonomiannya, hasil dari komisi penjualan kupon SDSB cukup membantunya mendapatkan uang tambahan untuk kebutuhan keluarga dan biaya pendidikan anak-anaknya. Setelah peredaran kupon SDSB dihentikan, tentunya hal ini berdampak pada keuangannya, karena hasil yang didapat dari penjualan SDSB tergolong cukup besar.⁴⁹

Pelegalan judi Porkas, KSOB, dan SDSB tidak hanya memberikan dampak dalam perekonomian saja, namun juga berdampak pada struktur sosial dan nilai-nilai moral masyarakat. Pada masa peredaran SDSB sendiri seringkali mendorong individu pada tindakan yang tidak rasional secara moral. Bahkan orang-orang yang kecanduan terhadap kegiatan ini menjadi pemicu munculnya berbagai perilaku menyimpang, termasuk banyaknya kriminalitas dalam masyarakat.⁵⁰ Di Surabaya sendiri, perjudian legal pada masa itu telah menjadi bagian dari obrolan sehari-hari masyarakat. Berdasarkan wawancara dengan Pak Joko, SDSB sangat ramai diperbincangkan oleh warga sekitar, bahkan pada pagi hari pun warga sudah membicarakan tentang angka-angka undian yang nantinya akan dipasang.⁵¹ Hal ini menunjukkan bahwa SDSB telah membentuk pola komunikasi sosial yang baru, yang tidak lagi berfokus pada aktivitas produktif atau kesehatan warga, tetapi justru pada angka-angka spekulatif.

Budaya spekulasi ini mengubah orientasi nilai dalam masyarakat, di mana kerja keras tergantikan oleh keyakinan terhadap keberuntungan angka. Fenomena ini sejalan dengan pendapat Herbert Bloch, yang menjelaskan bahwa perjudian sering kali menjadi pelarian dari rutinitas dan kebosanan dalam kehidupan masyarakat industri. "Taking a chance" atau mengambil

risiko dianggap menyenangkan karena bisa mematahkan keteraturan hidup yang terlalu teratur⁵². Dengan demikian, aktivitas SDSB tidak hanya membentuk perilaku berjudi, tetapi juga menggeser cara masyarakat memaknai harapan, usaha, dan keberhasilan dalam hidup.

Dampak sosial lainnya yang dirasakan masyarakat adalah meningkatnya kriminalitas akibat adanya judi legal. Dalam wawancara dengan Pak Mulyono, menyatakan waktu masih ada Porkas dan SDSB, terdapat beberapa orang yang melakukan segala cara untuk mendapatkan uang agar selalu bisa membeli kupon undian, misalnya seperti mengambil uang orang lain, merampok rumah, bahkan melakukan penipuan. Bahkan baju yang sedang dijemur pun bisa diambil untuk dijual kembali agar bisa terus membeli kupon.⁵³

Lebih jauh lagi, pada beberapa kasus ekstrem, SDSB bahkan memicu kehancuran nilai-nilai keluarga dan martabat manusia. Salah satu kisah yang mencerminkan dampak tersebut terjadi di Gedangan, Malang, di mana seorang petani bernama Sarip menyerahkan anak gadisnya yang berusia 22 tahun kepada seorang dukun bernama Pardi demi memperoleh angka SDSB. Maria, anak Sarip, dijadikan bagian dari ritual yang diklaim mampu memunculkan angka kemenangan. Ia dipaksa meminum minyak tanah campur kemenyan dan kemudian "dipersembahkan" kepada empat anak buah sang dukun. Ritual tersebut bukan hanya mencederai akal sehat, tetapi juga melibatkan kekerasan seksual atas nama peruntungan angka.⁵⁴ Kasus ini memperlihatkan bahwa kehadiran judi legal seperti SDSB dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk mengeksploitasi kondisi sosial, keputusan, dan keyakinan masyarakat demi kepentingan pribadi.

Berbagai penjelasan di atas menunjukkan bahwa pelegalan judi seperti Porkas, KSOB, dan terutama SDSB tidak hanya membawa dampak secara ekonomi, tetapi juga menimbulkan luka sosial yang mendalam. Dari perubahan pola komunikasi warga, pergeseran nilai-nilai moral, hingga meningkatnya angka kriminalitas dan kehancuran kehidupan keluarga, semua itu menunjukkan betapa judi legal telah menyusup ke dalam sendi-sendi kehidupan masyarakat.

PENUTUP

Kesimpulan

Penelitian ini membahas mengenai pelaksanaan judi legal di Kota Surabaya pada tahun 1985 hingga 1993, yang meliputi program-program seperti Porkas, KSOB, dan SDSB. Ketiga program tersebut merupakan

⁴⁷ Wahyu Lumaksono, *Legalisasi Porkas dan Dampaknya terhadap Masyarakat Pada Tahun 1985-1987*, Avatara, Vol.2 No.3 (Oktober 2014), Hlm. 546.

⁴⁸ Irwan Kemal, "Porkas Menyerap Tenaga Kerja", dalam kolom Komentar Majalah Tempo, 21 Oktober 1987, hlm.11.

⁴⁹ Wawancara dengan Ibu Sri Dhartatiek (66 tahun), mantan pengawas agen kupon SDSB, pada 26 April 2025 pukul 14.15-14.50, di Jl. Kedung Anyar 5 No.14

⁵⁰ "Tinggal Menunggu Kata Akhir", Loc. Cit.

⁵¹ Wawancara dengan Bapak Joko (65 tahun), pemain Porkas dan SDSB, pada tanggal 26 April 2025 pukul 11.00-12.15, di Banyu Urip Lor Gg.V No. 15

⁵² Herbert A. Bloch. *The Sociology of Gambling*. American Journal of Sociology, Vol.57 No.3, Hlm.217.

⁵³ Wawancara dengan Pak Mulyono (64 Tahun), pada tanggal 26 April 2025 pukul 09.00-09.46, di Jln. Petemon Barat No.32 Surabaya

⁵⁴ "Mereka yang Gila Kaya", *Tempo*, 20 November 1993, hlm. 34.

kebijakan resmi dari pemerintah pusat dengan tujuan utama menghimpun dana sosial dan mendukung pembinaan olahraga nasional. Pelaksanaan program ini menandai bagaimana negara memanfaatkan aktivitas yang umumnya dianggap menyimpang, untuk tujuan pembangunan dan kepentingan sosial.

Berdasarkan temuan dari penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa kebijakan judi legal pada masa itu meskipun sah menurut hukum, menimbulkan polemik di tengah masyarakat. Di satu sisi, program ini berhasil menghimpun dana dalam jumlah besar dan digunakan untuk pembangunan infrastruktur serta bantuan sosial. Di sisi lain, kebijakan ini juga menimbulkan berbagai dampak negatif seperti kecanduan judi, penurunan moral masyarakat, serta lemahnya pengawasan terhadap distribusi kupon undian yang bahkan melibatkan anak-anak. Sehingga dalam hal ini, masyarakat lebih merasa dirugikan dengan adanya judi legal ini.

Masyarakat memberikan tanggapan yang beragam terhadap pelaksanaan judi legal tersebut. Antusiasme warga dalam mengikuti undian menunjukkan bahwa kegiatan ini cukup populer, namun gelombang penolakan dari kelompok agama, aktivis, dan mahasiswa juga menunjukkan bahwa legalisasi tidak serta-merta diterima secara sosial dan budaya. Pada akhirnya, meningkatnya penolakan publik menjadi alasan utama dihentikannya program SDSB pada tahun 1993, menandai berakhirnya era judi legal di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Arsip

Surabaya Dalam Angka 1985
Surabaya Dalam Angka 1986
Surabaya Dalam Angka 1987
Surabaya Dalam Angka 1988
Surabaya Dalam Angka 1989
Surabaya Dalam Angka 1990
Surabaya Dalam Angka 1991
Surabaya Dalam Angka 1992
Surabaya Dalam Angka 1993

B. Koran/Majalah

Kompas, 10 Desember 1987, "Petunjuk Presiden: Porkas Dilanjutkan Dengan Perbaikan Dan Penyempurnaan".
Kompas, 4 Januari 1990, "Jatim belum mengizinkan peredaran SDSB Periode 1".
Kompas, 8 November 1993, "Aksi Anti SDSB Terjadi di Surabaya dan Medan".
Liberty 1643 1-15 Februari 1986, "Porkas Judi atau Bukan...?".
Surabaya Post, 10 Januari 1986, "Ternyata Beredar Kupon Porkas Warna Hijau".
Surabaya Post, 15 Januari 1986, "DPRD Jatim Sepakat Menolak Porkas".
Surabaya Post, 25 Januari 1986, "Porkas Boleh Beredar di Ibu Kota Kabupaten dan Kodya".
Tempo, 21 Oktober 1987, Irwan Kemal, "Porkas Menyerap Tenaga Kerja".
Tempo, 10 Agustus 1991, "Ketembak Sekali, Rugi".

Tempo, 30 November 1991, "Menggoyang SDSB".
Tempo, 20 November 1993, "Dana Buat Siapa?".
Tempo, 20 November 1993, "Wajah Lotere Silih Berganti".
Tempo, 20 November 1993, "Tinggal Menunggu Kata Akhir".
Tempo, 20 November 1993, "Mereka yang Gila Kaya".

C. Jurnal/Skripsi

Bloch, Herbert A. *The Sociology of Gambling*. American Journal of Sociology. Vol. 57, no. 3.
Krisnawati, Rina. *Skripsi: Lotere Totalisator di Surabaya Tahun 1968-1969*, (Surabaya: Unair, 2010).
Lumaksono, Wahyu. 2014. *Legalisasi Porkas dan Dampaknya terhadap Masyarakat Pada Tahun 1985-1987*. Jurnal Avatara, Vol.2, no. 3 (Oktober 2014).
Rejeki, Ika Inda Agus Sri. *Hwa-Hwee ku Sayang Hwa-Hwee ku Malang*. Jurnal Avatara .Vol.1, No. 3 (Oktober 2013).
Sanjoyo, Mawardi Purbo. *Guessing Numbers: Gambling in Surabaya in The 1950-1980s*. Jurnal Solidarity. Vol. 2, no. 1 (2019).
Sanjoyo, Mawardi Purbo. *From Resolution until Social Religious Movement: Effort Eradication of Gambling Activity in Indonesia 1970s-1993*. Journal of Islamic History and Manuscript Vol.2, no. 1 (2023).

D. Buku

Basundoro, Purnawan. 2006. *Tempo Dulu Selalu Aktual*. Yogyakarta: Ar-Ruzz Media.
Rachbini, Didik J. 2004. *Ekonomi Politik: Kebijakan dan Strategi Pembangunan*, Jakarta: Granit
Haryanto. 2003. *Indonesia Negeri Judi*. Jakarta: Yayasan Khasanah Insan Mandiri.
Kartini Kartono. 2020. *Patologi Sosial*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
Kasdi, Aminudin. 2018. *Memahami Sejarah*. Surabaya: UNESA University Press.
Mudjijono. 2004. *Judi Buntut Mengapa Selalu Ada?*. Yogyakarta: Tride.
Ramadhan, 1995 K.H. *Pers Bertanya Bang Ali Menjawab*. Jakarta: Pustaka Jaya.

E. Internet

Nathaniel, Felix. "Orde Baru adalah Rezim Penyelenggara Judi." *Tirto.id*. 31 Oktober 2022. <https://tirto.id/orde-baru-adalah-rezim-penyelenggara-judi-gxJi>. Diakses 2 Mei 2025.

F. Wawancara

Bapak Joko Margono, 65 Tahun, (pemain Porkas dan SDSB), wawancara oleh penulis 26 April 2025, di Banyu Urip Lor Gg.V No. 15.
Bapak Sri Dhartatiek, 66 Tahun, (mantan pengawas agen kupon SDSB), wawancara oleh penulis 26 April 2025, di Jl. Kedung Anyar 5 No.14.
Bapak Mulyono, 64 Tahun, (Pernah membeli kupon), wawancara oleh penulis 26 April 2025, di Jln. Petemon Barat No.32 Surabaya.
Bapak Suwito, 53 Tahun, (Saksi penyelenggaraan Porkas, KSOB, dan SDSB) wawancara oleh

penulis 26 April 2025, di Banyu Urip Lor Gg.V
No. 12



UNESA
Universitas Negeri Surabaya