

JUDI DAN PEMBANGUNAN: GELOMBANG PENOLAKAN LEGALISASI SDSB, 1991-1993

Petra Wahyu Utama, M.Hum
Universitas Khairun
email: petrawahyu.utama@unkhair.ac.id

Abstrak

Artikel ini membahas dinamika legalisasi dan pembubaran Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah (SDSB) di Indonesia pada periode 1991–1993. SDSB merupakan bentuk legalisasi perjudian yang dilembagakan oleh pemerintah Orde Baru dengan dalih penggalangan dana untuk kegiatan sosial dan pembangunan olahraga. Namun, kebijakan ini menimbulkan kontroversi luas di kalangan masyarakat, terutama dari kelompok keagamaan yang menilai SDSB sebagai bentuk legalisasi praktik judi yang bertentangan dengan norma moral dan agama. Dengan menggunakan pendekatan historis dan analisis kebijakan publik, artikel ini menelusuri motif politik-ekonomi di balik legalisasi SDSB, reaksi sosial yang muncul, serta dampaknya terhadap wacana moralitas dan pembangunan nasional. Temuan menunjukkan bahwa kebijakan SDSB mencerminkan kontradiksi antara orientasi pembangunan ekonomi pragmatis dan tuntutan legitimasi moral-religius rezim Orde Baru.

Kata kunci: SDSB, judi, pembangunan, Orde Baru, kebijakan publik, moralitas sosial.

Abstract

This article discusses the dynamics of the legalization and dissolution of the Social Philanthropy with Prizes (SDSB) in Indonesia during the period 1991–1993. SDSB was a form of legalized gambling institutionalized by the Orde Baru government under the pretext of raising funds for social activities and sports development. However, this policy sparked widespread controversy among the public, particularly from religious groups who viewed SDSB as a form of legalized gambling that contradicted moral and religious norms. Using a historical approach and public policy analysis, this article explores the political-economic motives behind the legalization of SDSB, the social reactions that emerged, and its impact on the discourse of morality and national development. The findings indicate that the SDSB policy reflected a contradiction between the pragmatic economic development orientation and the demands for moral-religious legitimacy of the Orde Baru regime.

Keyword: SDSB, gambling, development, Orde Baru, public policy, social morality.

Pendahuluan

Pada awal dekade 1990-an, Indonesia berada dalam masa konsolidasi ekonomi dan pembangunan nasional di bawah rezim Orde Baru. Pemerintah berupaya mencari berbagai sumber dana non-anggaran untuk mendukung program pembangunan sosial, termasuk di bidang olahraga dan kesejahteraan masyarakat. Dalam konteks inilah, pada tahun 1991, pemerintah memperkenalkan Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah (SDSB), sebuah program undian resmi yang pada dasarnya merupakan bentuk legalisasi perjudian dengan dalih penggalangan dana sosial.

Sebenarnya fenomena perjudian sudah ada sejak dekade 60-an. Aneka permainan judi yang berkembang saat itu rata-rata tidak berizin terutama lotre buntut. Akhirnya kegiatan itu dilarang dengan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 133 Tahun 1965. Namun demikian, satu tahun berselang Ali Sadikin sebagai Gubernur Jakarta mengeluarkan kebijakan kontroversial dengan menyenggarakan Nalo (*National Lottery*) dan Lotto (Lotre Totalisator). 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. Akibat dari penolakan dari masyarakat, pada 1969 Nalo dan Lotto dihentikan (Ramadhan K.H., 1995, p. 360).

Pada 1985, Porkas muncul menjadi lotre yang dijalankan secara legal oleh negara dengan dasar hukum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1954 tentang Undian. Penyelenggaranya Yayasan Dana Bhakti Sosial Berhadiah (YDBKS). Porkas kemudian berganti pada 1987 dengan nama Kupon Sumbangan Olahraga (KSOB), namun kembali berubah menjadi Sumbangan Dermawan Sosial Berhadiah (SDSB). Kebijakan ini menimbulkan perdebatan tajam. Di satu sisi, SDSB dianggap sebagai inovasi fiskal yang kreatif dalam mendukung pembangunan. Namun, di sisi lain, kebijakan tersebut dipandang melegitimasi praktik yang secara moral dan agama dianggap menyimpang. Ketegangan antara orientasi pembangunan dan nilai moral inilah yang menjadi inti perdebatan publik pada periode 1991–1993.

Metode Penelitian

Studi penelitian terhadap artikel ini menggunakan metode penelitian sejarah. Target dari penelitian sejarah adalah untuk membuka wawasan sejarah dalam bentuk tertulis, sebagai hasil dari proses rekonstruksi berdasarkan sumber sejarah dengan prosedur untuk pencapaian kebenaran sejarah. Dengan demikian, diperlukan metode dalam penulisan sejarah. Metode penulisan sejarah bertumpu pada empat kegiatan pokok yaitu heuristik, kritik, interpretasi, dan historiografi (Gottschalk, 1986). Sumber utama yang digunakan ialah arsip, data-data statistik sezaman, maupun wawancara, dan sumber yang diperoleh dari surat kabar. Adapun sumber sekunder yang digunakan untuk menghasilkan gambaran utuh berdasarkan periode yang dipilih dengan menggunakan berbagai macam literatur seperti buku, jurnal, majalah yang berkaitan dengan legalisasi judi dan penolakan SDSB pada kurun waktu 1991-1993.

Latar Belakang dan Motif Legalisasi SDSB

Legalitas SDSB berakar dari kebutuhan pemerintah untuk mencari sumber pendapatan alternatif di tengah keterbatasan fiskal negara. Secara resmi, SDSB dikelola oleh Yayasan Dana Rehabilitasi Sosial di bawah Kementerian Sosial, dengan tujuan menyalurkan dana bagi kegiatan sosial dan pembangunan olahraga. Namun, secara substantif, SDSB beroperasi layaknya lotre nasional. Masyarakat membeli kupon dengan harapan memenangkan hadiah uang tunai yang besar. Pemerintah Indonesia melakukan pelegalan judi pada awalnya memiliki tujuan yang baik yaitu menghimpun dana untuk pembangunan dan kepentingan sosial masyarakat. SDSB muncul Keberadaan SDSB tentunya tidak lepas dari pengaruh bentuk-bentuk perjudian yang pada masa sebelumnya juga mendapat pengakuan resmi dari pemerintah (Adinda, 2025, p. 113).

Pemerintah Orde Baru seolah-olah memandang SDSB sebagai sarana “gotong royong modern” untuk pembangunan. Narasi ini sejalan dengan paradigma pembangunan Orde Baru yang menekankan efisiensi ekonomi dan partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pembangunan. Bahkan, legalisasi ini pun diperkuat dengan aturan yang terbit yakni diawali dengan Surat Keputusan Menteri Sosial Nomor BSS-10-12/85 tentang Undian Berhadiah. Kemudian 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 atau yang disingkat dengan YDBKS (Nathaniel, Tirto.id).



Gambar 1. Kupon SDSB Tahun 1991

Sumber: Dokumentasi Pribadi Djulianto Susantio, dalam Kompasiana 2021

Namun demikian, kehadiran SDSB sendiri menuai kecaman dari berbagai golongan masyarakat, termasuk tokoh agama dan mahasiswa yang melakukan unjuk rasa untuk menolak adanya SDSB. Meskipun pemerintah memperkenalkannya sebagai program penggalangan dana sosial, banyak pihak menilai bahwa sistem undian berhadiah tersebut pada hakikatnya tidak berbeda dengan bentuk

perjudian konvensional. Dari situ dapat dikatakan bahwa SDSB justru mencerminkan pragmatisme ekonomi negara otoritarian yang mengesampingkan aspek moral dalam kebijakan publiknya.

Resistensi Sosial dan Tekanan Moral

Sejak awal pelaksanaannya, SDSB menuai penolakan keras dari berbagai organisasi keagamaan, terutama Majelis Ulama Indonesia (MUI), Nahdlatul Ulama (NU), dan Muhammadiyah. Mereka menilai SDSB sebagai bentuk legalisasi judi yang bertentangan dengan nilai-nilai moral, agama, dan Pancasila. Fatwa MUI tahun 1992 secara eksplisit menyatakan bahwa SDSB adalah haram dan tidak sesuai dengan ajaran Islam (Ma'ruf, 2015). Tekanan sosial ini kemudian meluas, memicu demonstrasi, kampanye media, dan desakan politik kepada pemerintah.



Gambar 2. Demo Penolakan SDSB di Yogyakarta
Sumber: Kedaulatan Rakyat, 4 Januari 1991, dalam <https://indracuin.blogspot.com/>

Akan tetapi di sisi lain, ada beberapa kelompok masyarakat yang memandang SDSB membawa dampak positif. Adapun mereka ini menilai bahwa SDSB dianggap sebagai suatu kegiatan yang menghibur dan menyenangkan; masyarakat mempunyai kegiatan baru selain rutinitas yang dilakukan sehari-hari; kemudian masyarakat bisa mendapatkan hadiah berupa uang dari adanya kegiatan SDSB. SDSB dinilai melibatkan partisipasi masyarakat dan mampu mendukung berbagai program seperti seperti makanan, perumahan, pendidikan, dan pembangunan ekonomi (Arief, 2018).

Faktanya, muncul fenomena irasional di tengah-tengah masyarakat saat SDSB berlangsung. Selain berkaitan dengan dana haram, ternyata masalah SDSB sudah mencapai tingkat yang lebih mengkhawatirkan yaitu masyarakat semakin mempercayai ramalan dan mengaitkan nomor undian

dengan hal-hal tertentu seperti pertanda dengan suatu peristiwa atau tempat juga mimpi yang kemudian dicocokan untuk mendapatkan nomor (Zulfia, dkk, p. 344).

Mereka yang menggemari SDSB Kerap mengaitkan kejadian-kejadian mistis, peristiwa bahagia, hingga peristiwa yang memilukan di sekeliling mereka dengan angka-angka yang kemudian akan dipasang di kupon SDSB. Bahkan, ada yang sampai mencari tempat wngit untuk bermeditasi agar mendapatkan peruntungan undian (Hardono, 2025). SDSB kala itu sudah mewabah semua kalangan masyarakat dari mulai petani, kuli, pelajar, mahasiswa, pengusaha, hingga PNS/TNI/Polri. Bahkan himbauan pengurus organisasi KORPRI kala itu memberi pernyataan bahwa selama etos kerja pegawai negeri tidak terganggu, mereka tidak dilarang untuk membeli kupon SDSB (Bernas, 30 November 1991).

Di setiap wilayah Indonesia, SDSB dianggap sebagai sebuah jalan untuk mencapai kekayaan oleh masyarakat. Tidak heran bila, mayoritas dari pembeli kupon SDSB adalah masyarakat miskin. Setiap hari semua 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 angka yang keluar. Mereka sangat royal untuk mengeluarkan penghasilannya untuk membeli kupon SDSB. Belum lagi kriminalitas yang terjadi akibat SDSB. Banyak dari penggila SDSB yang akhirnya jatuh miskin kemudian melakukan tindak penipuan, kekerasan, dan lain sebagainya. Anomali yang luar biasa terjadi, di tengah keterpurukan ekonomi yang mereka hadapi.

Media massa dan kelompok mahasiswa kemudian turut memperkuat wacana anti SDSB, dengan menyoroti dampak sosial perjudian seperti kemiskinan struktural, kriminalitas, dan degradasi moral. Penolakan terhadap SDSB semakin menguat ketika Yayasan Dana Bantuan untuk Kesejahteraan Sosial (YDBKS), sebagai badan penyelenggara SDSB, mengeluarkan kebijakan kontroversial. Mereka menambah hari penarikan undian SDSB yang awalnya dilakukan sekali seminggu, ditambah menjadi sembilan kali penarikan. (Sanjoyo, 2023. p. 12). Dalam konteks sosial-politik, gelombang penolakan terhadap SDSB menjadi salah satu bentuk artikulasi moral publik yang jarang muncul secara terbuka di masa otoritarian Orde Baru.

Pembubaran SDSB dan Implikasinya

Pembubaran Sumbangan Dana Sosial Berhadiah (SDSB) pada tahun 1993 merupakan titik balik penting dalam sejarah kebijakan sosial dan ekonomi Indonesia. Program yang semula dimaksudkan sebagai upaya pemerintah untuk menggalang dana sosial bagi pembangunan, terutama di bidang olahraga dan kesejahteraan masyarakat, akhirnya menuai penolakan luas dari berbagai kalangan. Kritik

paling tajam datang dari tokoh agama, organisasi kemasyarakatan, dan mahasiswa yang menilai SDSB sebagai bentuk legalisasi perjudian yang bertentangan dengan nilai moral, agama, dan etika sosial bangsa. Bahkan, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) memberikan protes kerasnya terhadap prkatik SDSB. Tekanan dari mereka yang kuat ini akhirnya memaksa pemerintah untuk menghentikan kegiatan SDSB melalui keputusan resmi.



Gambar 3. Ketua PBNU Abdurrahman Wahid "Saya Juga Haramkan SDSB"
Sumber: Surat Kabar Jayakarta, 11 November 1991

Sebenarnya, ada keinginan dari pemerintah untuk memperpanjang keberlangsungan SDSB hingga tahun 1996. Akan tetapi, tekanan sosial dari elemen masyarakat semakin hari semakin kuat. Diperparah dengan aksi massa yang membakar beberapa kios SDSB di beberapa wilayah termasuk DKI Jakarta. Pemerintah melalui Menteri Sosial, Endang Kusuma Inten Soeweno kemudian melakukan pembahasan terkait SDSB ini dengan komisi II DPR RI (Soerijawidjaja, Tempo, 20 Nopember 1993). Akhirnya atas desakan dari masyarakat yang kian hari kian gencar, Presiden Soeharto pun meminta Endang Kusuma Inten Soeweno untuk segera mencabut izin operasi SDSB. Undian ini pun resmi berakhir pada 25 November 1993. Pembubaran ini menandai kemenangan kelompok moral-religius atas kebijakan ekonomi pragmatis negara.

Implikasi sosial dari pembubaran SDSB cukup besar, terutama dalam mengubah persepsi masyarakat terhadap bentuk-bentuk kegiatan penggalangan dana yang menyerupai perjudian. Setelah SDSB dibubarkan, pemerintah dan masyarakat menjadi lebih berhati-hati terhadap program serupa, baik yang dikelola oleh negara maupun swasta. Pembubaran ini juga memperkuat posisi lembaga keagamaan dan organisasi masyarakat sipil dalam mengawasi kebijakan pemerintah agar tidak menyimpang dari norma moral dan spiritual bangsa. Dengan demikian, peristiwa ini berkontribusi pada terbentuknya kesadaran kolektif tentang pentingnya etika publik dalam pengambilan keputusan negara.

Namun demikian, keputusan pembubaran SDSB tidak sepenuhnya menandai perubahan paradigma kebijakan. Negara tetap mempertahankan kontrol atas praktik ekonomi yang bersinggungan dengan moral publik, sekaligus menegaskan posisi agama sebagai sumber legitimasi politik. Kasus SDSB menunjukkan bagaimana kebijakan pembangunan di era Orde Baru sering kali beroperasi dalam ketegangan antara rasionalitas ekonomi dan legitimasi moral. Pemerintah memanfaatkan retorika “pembangunan sosial” untuk menjustifikasi kebijakan yang secara substantif bersifat eksplorasi ekonomi terhadap masyarakat kelas bawah.

Kesimpulan

Legalitas dan pembubaran SDSB pada 1991–1993 merupakan cermin dinamika relasi antara negara, moralitas, dan pembangunan dalam konteks Orde Baru. SDSB tidak sekadar menjadi isu tentang judi, tetapi tentang bagaimana negara mengelola batas antara kepentingan ekonomi dan norma sosial. Di satu sisi, kebijakan ini menunjukkan pragmatisme ekonomi negara dalam mencari sumber dana pembangunan; di sisi lain, ia memperlihatkan kekuatan moral masyarakat dalam membatasi kebijakan yang dianggap menyimpang.

Kasus SDSB memperlihatkan bahwa pembangunan nasional tidak dapat dilepaskan dari legitimasi moral dan sosial. Ketika pembangunan hanya dipahami dalam kerangka ekonomi, tanpa mempertimbangkan nilai-nilai etika dan spiritual, kebijakan publik rentan kehilangan kepercayaan rakyat. Dari sisi politik dan hukum, pembubaran SDSB menandai meningkatnya pengaruh opini publik dalam menentukan arah kebijakan nasional. Pemerintah tentunya mendapatkan pembelajaran bahwa keberlanjutan sebuah program tidak hanya bergantung pada manfaat ekonomi, tetapi juga pada penerimaan sosial.

Di masa-masa berikutnya, pengalaman SDSB menjadi pelajaran penting dalam merancang kebijakan pembangunan yang lebih inklusif dan sensitif terhadap nilai-nilai masyarakat. Dengan

demikian, pembubaran SDSB bukan hanya akhir dari sebuah program kontroversial, melainkan juga awal dari perubahan paradigma dalam hubungan antara negara, moralitas, dan kebijakan publik di Indonesia. Pembangunan yang berkelanjutan harus berpijak tidak hanya pada efisiensi ekonomi, tetapi juga pada keseimbangan nilai moral dan sosial.

Referensi

- Adinda, Nur Annisa Rahma. "Judi Legal di Surabaya Tahun 1985-1993 (Studi Historis Porkas, KSOB, dan SDSB)", *Jurnal AVATAR*, Volume 16 No.2 Tahun 2025.
- Arief. 2018. "Mengenal Porkas dan SDSB, Undian Lotre Legal Zaman Orde Baru yang Bisa Mengubah Nasib". <https://www.boombastis.com>.
- Bernas, 30 Nopember 1991.
- Gottschalk, Louis. 1986. *Mengerti Sejarah*. Jakarta: UI.
- Ma'ruf, A. dkk. 2015. *Himpunan Fatwa MUI Bidang Sosial Budaya*. Erlangga.
- "Menggoyang SDSB", Majalah Tempo, 30 November 1991.
- Nathaniel, Felix. "Orde Baru adalah Rezim Penyelenggara Judi". Tirto.id, 31 Oktober 2022, <https://tirto.id/orde-baruadalah-rezim-penyelenggara-judi-gxJi>.
- Ramadhan K.H., 1995. *Pers Bertanya Bang Ali Menjawab*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- 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 Tahun 2023.
- Soeriwidjaja. Tempo. 20 Nopember 1993.
- Tempo. "SDSB: Judi atas Nama Sosial." Majalah Tempo, 12 April 1993.
- Wawancara dengan Hardono (65), pada 17 November 2025. Mantan pengepul SDSB di Kota Semarang.
- Zulfia, Nayla, dkk. "Dinamika Judi Di Indonesia: Sejarah Judi Sebagai Dongkrak Perekonomian Indonesia Tahun 1960-1994", *Jurnal Academica*, Volume 7 No. 2, July-December 2023.