

SALUS POPULI DARI TANO BATAK



Studi Kebijakan Pemerintah Pusat
atas Konflik Indorayon (PT IIU/PT TPL)
pada Periode 1998-2003

Osbin Samosir, M.Si

SALUS POPULI DARI TANO BATAK

KEKERASAN
DITANAH
PORSEA

"Dalam etika filosofis teoritis ada yang disebut etika utilitarisme, yakni justifikasi kegunaan bagi kepentingan yang lebih besar. Sidang kabinet itu berciri holistik, dan setiap keputusan di manapun tidak ada yang 100% akan memuaskan semua pihak. Karena itu, etika ini yang menjadi pegangan kita (atas kasus ini), kita memberi jaminan bagi yang lebih besar. Kita memperhatikan kepentingan berbagai segi, seperti investasi, bisnis, tenaga kerja, ekonomi, keamanan dari masing-masing menteri termasuk lingkungan." (Dr. Sonny Keraf, Meneg LH Kabinet Abdurrahman Wahid)

"Kesalahan umumnya pabrik di manapun berada adalah ketidakrelaan bersahabat dengan kosmos baik lingkungan alam maupun manusianya. Padahal alam harus selalu dilindungi, bukannya malah ditebangi sesuka hatinya, dan manusianya harus dihargai bukannya malah disingkirkan dari negeri yang sudah ditinggalinya ribuan tahun bersama leluhurnya. Inilah tantangan bagi seluruh industri khususnya di Tano Batak. Indorayon pun sempat jatuh dalam kesalahan yang sama." (Mgr. A.G. Plus Datubara, OFM Cap, Uskup Agung Medan)

"Industrialisasi selalu dimaksud sebagai upaya menambah nilai tambah sumber daya alam dengan berpegang pada prinsip ramah lingkungan. Kita tidak mungkin berkembang tanpa SDA yang layak jual. Dampaknya untuk Tano Batak adalah berputarnya perekonomian masyarakat yang justru berdampak pada upaya pencerdasan kehidupan bangsa." (Ir. Mangkolas Simbolon, Bupati Kabupaten Samosir 2005-2010)

"Mengedepankan *salus populi* yang menjadi cita-cita pada awal peletakan batu pertama pabrik tahun 1983 tidak boleh diputus begitu saja oleh siapa pun baik yang pro maupun kontra. Tentu pihak yang paling bertanggung jawab atas seluruh proses ini adalah pemerintah Indonesia. Kekuatan buku ini terletak pada kedudukan penulisannya yang berdiri secara netral karena mewawancarai baik pihak yang pro Indorayon maupun yang kontra Indorayon, termasuk menempatkan pemerintah di sisi ketiga sebagai pihak yang justru paling bertanggung jawab." (Prof. Dr. Maswadi Rauf, Guru Besar Ilmu Politik Univ. Indonesia)

ISBN 978-979-19-0001-0



9 789791 900010

SALUS POPULI DARI TANO BATAK

**Studi Kebijakan Pemerintah Pusat atas Konflik
Indorayon (PT IIU/PT TPL) pada periode
1998-2003**

OSBIN SAMOSIR, M.Si

**Pengantar: Prof. Dr. Maswadi Rauf, MA
Sambutan: Dr. Cosmas Batubara**

Penerbit JALA
2007

SALUS POPULI DARI TANO BATAK

Editor: F. Rahardi

**Penata Letak isi buku: Dewi M. dan Bwy
Sampul Buku: Fadjar P.**

Penerbit JALA Press

Hak Cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang memperbanyak sebagian atau
seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis
dari penerbit.

xv + 174 hlm

Cetakan Pertama: 2007

ABSTRAK

Duduk perkara pembahasan buku ini adalah menjawab pertanyaan bagaimana pemerintah pusat mengelola sebuah pabrik bernama Indorayon. Pabrik yang didirikan sejak tahun 1983 ini justru menuai konflik luar biasa di era reformasi, yakni sejak 1998-2003. Pemilihan rentang waktu tersebut terkait dengan konflik membara di tanah Porsea yang berbuntut pada penolakan rakyat terhadap pabrik. Padahal sangat tepat dilayangkan sebuah pertanyaan: layakkah pabrik ditutup? Pihak manajemenakah yang bersalah atau justru kesalahan harus ditimpakan kepada pemerintah yang amburadul mengelola negara? Jawaban yang ditemukan adalah, bahwa kesalahan sesungguhnya ada di tangan pemerintah, karena itu Indorayon tidak layak untuk dihukum, apalagi ditutup. Ia harus dikembalikan ke cita-cita mulia seperti awalnya.

Metode yang digunakan adalah metode kualitatif-explanatif kritis. Metode kualitatif memberi kita jawaban atas pertanyaan “bagaimana” sikap pemerintah atas konflik. Pokok permasalahan diurai berupa penjelasan (ekplanatif). Duduk perkara diurai komprehensif lewat penelusuran literatur-literatur dan wawancara dengan berbagai pihak terkait, baik pihak pro Indorayon maupun pihak kontra. Seluruh sumber kemudian dianalisis kritis terkait dengan teori politik.

Tulisan ini memakai teori konflik dan konsensus Maurice Duverger yang melihat konflik dari sudut pandang nilai bisnis. Terlihat daya tawar yang belum tiba ke konsensus. Pendekatan teori System dari David Easton (input-proses-output) menempatkan pemerintah dalam posisi sangat lemah. Dan teori Kebijakan Publik dari Randal G. Stewart menempatkan empat pendekatan kebijakan yakni: evaluasi, perencanaan strategi, implementasi strategis, formulasi dan *resource allocation* menjelaskan daya tawar

Kesimpulannya, pengelolaan negara yang amburadul sejak awal berlanjut sampai di masa reformasi. Resikonya, pemerintah tidak mampu mengambil kebijakan taktis strategis yang menguntungkan berbagai pihak, bahkan sejak awal pabrik berdiri. Argumentasinya sangat jelas, pemerintah cenderung menyelamatkan kepentingannya. Resikonya, pemerintah di era reformasi gagap mengambil kebijakan itu sejujurnya merupakan kebijakan bersandar pada kepentingan bangsa yang lebih luas. Tiga masa pemerintahan: BJ Habibie, Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri tampak gagap mengambil kebijakan. Indorayon sebagai sebuah entitas, tidak layak dipersalahkan. Pabrik harus didukung untuk terus beroperasi. Yang harus dikritisi adalah pemerintah yang tidak pernah serius menangani persoalan (serupa) Indorayon. Kembalikan peran Indorayon kepada cita-cita mulia di awalnya.

DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak	iii
Daftar isi	v
Pengantar	ix
Sambutan	xiii
Sekapur Sirih	xv

B A B I: P E N D A H U L U A N..... 1

1. Menuju berdirinya Indorayon.....	2
2. Pokok Masalah	6
3. Kerangka Teori.....	11
3.1. Warga diantara konflik dan konsensus	12
3.2. Pemerintah Pusat sebagai Penyelenggara Negara	17
3.3. Pengambilan Kebijakan.....	25
4. Tujuan Penulisan	32
5. Metode Penelitian.....	33

B A B II: O R D E B A R U D A N K E J A Y A A N

INDORAYON..... 37

1. Cita-cita Mulia Indorayon.....	38
1.1. Tapanuli <i>Napogos</i>	39
1.2. Indorayon Berdiri.....	46
1.3. Sekilas Profil Indorayon	48
2. Penolakan Warga	50
2.1. Kesalahan dan Perlawanan Penduduk.....	51
2.2. Permohonan Maaf dan Upaya Perbaikan.....	55
3. Kebijakan Orde Baru	58
3.1 Perdebatan Kebijakan	58
3.2 Penunjukan Auditor Internasional	67
4. Menuju Era Reformasi: Proses Penutupan	68

BAB III: MENGGORENG IKAN BESAR: BJ Habibie dan Abdurrahman Wahid.....73

1. BJ Habibie: Pemerintahan yang mendua	75
1.1 Lahirnya dua kebijakan.....	75
1.2 Argumentasi Pemerintah	80
2. Pemerintahan Gus Dur: Menteri berebut jatah.....	87
2.1 Tiga Fase Kebijakan.....	87
Fase Pertama: Kebijakan Menneg LH	
Fase Kedua: Pro kontra Menteri Kabinet	
Fase Ketiga: Hasil Sidang Kabinet	
Tanggapan Presiden	
2.2 Alasan Kebijakan Pemerintah.....	97
Alasan Fase Pertama	
Alasan Fase Kedua	
Alasan Fase Ketiga	
Argumentasi Menneg LH	
Alasan Membawa ke Arbitrase Internasional	
Argumentasi Menperindag cs.	
3. Ringkasan Singkat	115

BAB IV: Presiden Megawati: Belajar dari dua kebijakan terdahulu..... 119

1. Pembukaan Kembali Pabrik	118
2. Argumentasi Pemerintah	124
2.1 Pihak Manajemen Pabrik.....	125
2.2 Dukungan Masyarakat	139
2.3 Kepentingan Pemerintah.....	141

BAB V: Mengedepankan Salus Populi..... 151

1. Menilai Kebijakan Pemerintah.....	152
1.1 Reformasi dan pemerintahan yang sulit.....	154
1.2 Nilai Politik Kebijakan	156
1.3 Situasi Politik Pemerintahan.....	159
2. Catatan Kritis: <i>Salus Populi</i> -nya reoperasi Indorayon.....	161

BAB V: Daftar Pustaka..... 169

Tentang Penulis 174

PENGANTAR

“Reoperasi Indorayon tidak boleh lagi berhenti dan syarat mutlak untuk itu adalah *salus populi* (keselamatan/kesejahteraan warga masyarakat).” Kesimpulan dari Saudara Osbin Samosir di bab penutup buku ini sangat menggertak. Terbitnya buku ini telah menambah khazanah literatur perihal Konflik Indorayon. Bahkan sebagai literatur politik dengan studi analisa kebijakan politik pemerintah pusat atas konflik Indorayon, buku ini termasuk salah satu dari literatur yang berbicara bagaimana pemerintah mengelola negara ini dalam lima tahun awal reformasi dengan mengambil studi kasus Indorayon. Menurut Saudara Osbin, pengelolaan pemerintah atas Indorayon, yang memang mengalami pergolakan konkrit di masa lima tahun awal reformasi, adalah salah satu bukti spesifik dari sulitnya pengelolaan negara.

Isi yang termuat dalam buku ini merupakan hasil studi Saudara Osbin ketika mengambil program Magister Ilmu Politik di Universitas Indonesia tahun 2003. Sebagai mahasiswa ilmu politik, Saudara Osbin yang saya bimbing, justru tidak tertarik dengan tema Indorayon. Terlihat dari materi *Reading Course*, Latihan Penelitian sampai Proposal Bab I yang diajukannya untuk persyaratan penulisan tesis justru mengambil topik: studi perbandingan paham demokrasi Indonesia antara Moh Hatta dan Ir. Sukarno.

Tetapi ketika hendak melakukan presentasi proposal Bab I, tiba-tiba saja Saudara Osbin memberitahu saya bahwa ia akan mengganti topik yang selama ini dipersiapkannya dengan topik lain yang sedang sangat hangat di *Tano Batak* saat itu, yakni konflik Indorayon. Argumentasinya sangat jelas, yakni persoalan di *Tano Batak* itu menyentuh langsung masyarakat sekitar, daerah konflik yang tidak jauh dari tempat asal Saudara Osbin dibesarkan, yakni di Pulau Samosir-Danau Toba. Ia ingin meneliti, mengapa persoalan itu sedemikian parah dan *seolah* menghabiskan seluruh energi

baik antara pihak pro maupun pihak kontra, baik mereka yang tinggal di daerah konflik maupun mereka yang ada di Jakarta.

Mengedepankan Salus Populi

Membaca seluruh buku ini terlihat bahwa Saudara Osbin adalah meneliti sejauh mana pemerintah pusat campur tangan atas pengelolaan sebuah pabrik bernama Indorayon. Sejauh mana pemerintah campur tangan atas pabrik yang didirikan sejak tahun 1983 ini. Pemilihan rentang waktu 1998-2003 terkait dengan konflik membara di tanah Porsea yang berbuntut pada penolakan rakyat terhadap pabrik. Padahal sangat tepat dilayangkan sebuah pertanyaan: layakkah pabrik ditutup? Pihak manajemenkah yang bersalah atau justru kesalahan harus ditimpakan kepada pemerintah yang mengelola negara? Kesimpulan yang Saudara Osbin temukan adalah: kesalahan sesungguhnya ada di tangan pemerintah, karena itu Indorayon tidak layak untuk dirusak, apalagi ditutup. Solusinya adalah kembali mengkaji dan kembali pada cita-cita mulia awal pabrik didirikan. Bahkan Saudara Osbin berani berkata bahwa operasi Indorayon tidak boleh lagi berhenti karena ia adalah aset berharga.

Tetapi lebih dari sekedar reoperasi aset, yang justru harus paling dikedepankan adalah tercapainya *salus populi* (keselamatan/kesejahteraan warga masyarakat). Kebijakan tiga pemerintahan di era reformasi adalah buah dari kebijaksanaan pemerintah di masa lalu. Mengedepankan *salus populi* yang menjadi cita-cita pada awal peletakan batu pertama pabrik tahun 1983 tidak boleh diputus begitu saja oleh siapa pun baik pihak yang pro maupun kontra. Tentu pihak yang paling bertanggung jawab atas seluruh proses ini adalah pemerintah Indonesia.

Saudara Osbin menggunakan metode kualitatif-explanatif kritis. Metode kualitatif memberi kita jawaban atas pertanyaan “bagaimana” sikap pemerintah atas konflik. Pokok permasalahan

diurai berupa penjelasan (ekplanatif). Duduk perkara diurai lewat penelusuran literatur-literatur dan wawancara dengan berbagai pihak terkait, baik pihak pro Indorayon maupun pihak kontra. Seluruh sumber kemudian dianalisis kritis terkait dengan teori politik.

Kekuatan buku ini terletak pada kedudukan penulisannya yang berdiri secara netral karena mewawancarai baik pihak yang pro Indorayon maupun yang kontra Indorayon, termasuk menempatkan pemerintah di sisi yang ketiga sebagai pihak yang justru paling bertanggung jawab. Dari posisi itulah penulis menyerahkan sepenuhnya kesimpulan dan keputusan kepada hadirat pembaca untuk bersikap terhadap masa depan Indorayon.

Jakarta, Juni 2007

Prof. Dr. Maswadi Rauf, MA
(Guru Besar Ilmu Politik, Universitas Indonesia)

SAMBUTAN

Secara pribadi saya memberi apresiasi atas terbitnya buku dari Saudara Osbin Samosir ini. Sebagai seorang muda yang berasal dari Pulau Samosir-Sumatera Utara, daerah yang dekat dengan konflik Indorayon, apresiasi saya muncul atas kemauan dan kerja keras orang muda seperti yang ditunjukkan oleh Saudara Osbin.

Sepanjang saya pahami, buku ini berbicara tentang peran serta dan campur tangan pemerintah pusat dalam proses berdirinya Indorayon sampai kemudian mengalami persoalan sangat serius dan menegangkan di awal reformasi yakni tahun 1998 hingga 2003. Saya kira, pemilihan rentang waktu ini juga menjadi alasan bagi Saudara Osbin untuk mengatakan bahwa pengelolaan negara saat itu sangat sulit, dan hal yang sama juga dialami oleh pabrik Indorayon.

Kehadiran buku ini tentu akan menambah bacaan kita perihal Indorayon sendiri dan yang lebih luas perihal sejauh mana pemerintah mengelola negara di masa sulit itu. Maka topik yang dibicarakan di sini sangat akademis yang berarti juga sangat intelektual. Sebagai kajian akademis, buku ini berpegang pada argumentasi sesuai dengan pokok kajiannya.

Penelitian saudara Osbin hingga menjadi sebuah buku cukup patut dipuji karena telah melewati masa-masa yang sulit, bahkan telah menunggu tiga tahun hingga akhirnya buku ini bisa diterbitkan. Sekali lagi saya memberi apresiasi atas terbitnya buku ini dari seorang kader muda, yang dalam waktu dekat Osbin akan melanjutkan studi di program doktoralnya.

Jakarta, Juni 2007

Dr. Cosmas Batubara
(Mantan Menteri, tinggal di Jakarta)

SEKAPUR SIRIH

Ketika literatur ini hendak diterbitkan, Indorayon telah berubah nama menjadi Toba Pulp Lestari (TPL), dan telah beroperasi dengan lebih baik sejak 2003 sampai saat buku ini diterbitkan. Banyak kontroversi atas kehadiran pabrik ini, walaupun sejak awal kehadirannya justru sangat dinantikan dan sangat diharapkan. Tidak tanggung-tanggung, para pemihak Indorayon adalah para pemikir besar akademik dan kalangan tokoh yang berasal dari dan di Sumatera Utara. Tidak tanggung-tanggung pula para pihak yang menolak mulai dari pejabat nasional dan para ilmuwan. Artinya, pertikaian ini tampak sangat rumit dan justru berkelit kelindan di tengah arus besar yang sama tangguh.

Lalu siapa yang paling bertanggungjawab? Jawabannya adalah pemerintah pusat. Tanggung jawab besar pemerintah pusat adalah mengelola berbagai persoalan yang terjadi di republik ini termasuk pabrik di Sosor Ladang, Porsea - Sumatera Utara. Karena itulah, tulisan ini sengaja kami angkat dan fokuskan pada studi kebijakan pemerintah. Apakah benar pemerintah telah berlaku adil atau tidak, apakah pemerintah Indonesia mengalami perubahan sikap setelah reformasi atau tidak?

Semua pertanyaan ini disampaikan untuk memberi pemahaman yang lebih luas kepada semua pihak atas konflik ini. Setidaknya kehadiran buku ini akan memperluas cakrawala dan menambah literatur ilmiah supaya semua pihak lebih jernih menempatkan persoalan. Sumber lapangan buku ini kami peroleh baik dari pihak yang pro maupun pihak yang kontra Indorayon untuk menempatkan persoalan lebih jernih. Dan biarlah pembaca yang menilai dan akhirnya mengambil kesimpulan pokok.

Buku ini adalah materi pokok pada tesis kami di program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia tahun 2003. Karena itu terimakasih yang sebesar-besarnya pertama dan terutama kepada Mgr. A.G.Pius Datubara, OFM Cap, Parakitri T. Simbolon

dan Rayendra Toruan yang membuat kami menjadi tertarik untuk membahas soal Indorayon menjadi tesis dan sekarang dibukukan di sini. Terimakasih juga saya sampaikan kepada Guru Besar Ilmu Politik Universitas Indonesia Prof. Dr. Maswadi Rauf, MA yang menjadi pembimbing tesis kami, dan semua pihak di lingkungan Pascasarjana Ilmu Politik UI khususnya Dr. Isbodroini Suyanto MA dan Reni Ch. Suwarso. Tidak kurang kami ucapkan terima kasih kepada organisasi Ikatan Keluarga Katolik Sumatera Utara (IKKSU) yang ada di Jakarta yang melalui berbagai cara telah memberikan dukungan dan motivasi ganda untuk menuntaskan perkuliahan kami, termasuk: Amang Marihad “Parnaraya” Simbolon, Bang Tommy Suryadi, Bang Cosmas Batubara, Bang Sabam L Batubara, Abang Immanuel Blegur (DPR RI Fraksi Golkar) yang selalu menyemangati, termasuk Vincent Toruan rekan dan sahabat yang inspiratif.

Tidak lupa kami ucapkan terimakasih kepada pihak Ordo Fransiskan Kapusin (OFMCap) Propinsi Medan tempat kami hidup, tinggal dan melangsungkan perkuliahan selama lebih kurang 7 tahun di Biara Kapusin Alverna Pematangsiantar dan Novisiat Kapusin Parapat dan rumah Pastoral di Aek Kanopan. Untuk almarhum ayahku Togadongan Samosir (+ September 1999) dan ibuku Holmaria Hilaria Harianja (+ Maret 1999), adikku Lisben Roy Samosir (+ 1994) yang mengajarkan saya cinta kasih dan perjuangan hidup yang bermakna. Untuk seluruh kakak adikku yang selalu memberi dukungan dan kehangatan batin: Tarapul Theresia Samosir-Tumpal Theodorus Simbolon, Ludovika Samosir-Ebenezer Lumbanraja, Marulitua Anselmus Samosir-Oberdina Theresia Simanjorang, Jismael Samosir-Lisbet Sitanggung, dan teristimewa istriku: Goretti Manurung dan puteraku Hieronymus Halashon Samosir. Tidak juga lupa untuk dukungan seluruh Keluarga Patar Manurung di Pematangsiantar. Semua pihak yang tidak saya sebut satu persatu di sini, terima kasih atas dukungan kalian seluruhnya.

Jakarta, Oktober 2007

Osbin Samosir

1

BAB PERTAMA

PENDAHULUAN

1. MENUJU BERDIRINYA INDORAYON

PT Inti Indorayon Utama (IIU) (selanjutnya kami sebut Indorayon) adalah salah satu pabrik yang pada awal berdirinya memikul cita-cita mulia. Karena itulah pabrik ini tahun 1986 diterima warga dengan sukacita. Indorayon yang (dulunya) terletak di Kabupaten Tapanuli Utara, dianggap akan menjadi mesin pengubah (*changed-machine*) taraf hidup warga dari miskin menjadi lebih baik dibanding kabupaten lain.¹ Jauh sebelum itu, eksodus putera-puteri *Bonapasogit*² ke perantauan nusantara telah terjadi sampai sekarang. Data Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2000 menunjukkan jumlah warga Sumatera Utara berjumlah 11.476.272 orang terdiri dari 3.077.918 orang di Tapanuli dan 8.398.354 orang di Sumatera Timur. Dari jumlah ini tercatat 1.632.186 orang Batak Toba.

Banyak di antara perantau tersebut menduduki jabatan penting dan terhormat di *luat ni balak* (negeri perantauan)³. Ada yang menjadi menteri dan/atau setingkat pejabat eselon-1, sebahagian menjadi profesional, dan tidak kurang pula yang di Lembaga Swadaya Masyarakat berkelas internasional. Tetapi *Bonapasogit* tetap tertinggal khususnya daerah Pulau Samosir dan pesisir Danau Toba. *Bonapasogit* seolah ditakdirkan menjadi tempat peristirahatan terakhir bagi anak rantau yang sudah meninggal. Setelah menghembuskan nafas terkahir, jenazah mereka dibawa pulang ke *Bonapasogit* untuk dikuburkan bersama para leluhurnya.

1 Kabupaten Tapanuli Utara sudah terbagi dua menjadi dua kabupaten sejak tahun 2000, yakni Kabupaten Tapanuli Utara (Taput) dan Kabupaten Toba Samosir (Tobasa). PT IIU sendiri yang sekarang berubah nama menjadi PT Toba Pulp Lestari (TPL) berada di wilayah Kabupaten Toba Samosir.

2 *Bonapasogit* adalah istilah khas orang Tapanuli untuk menunjukkan kampung halamannya. *Bonapasogit* berarti tanah leluhur, kampung halaman dari mana ia berasal. Walaupun orang Tapanuli merantau ke seluruh Nusantara, namun mereka akan selalu terkenang dan menceriterakan kepada generasi berikutnya tentang *Bonapasogit*-nya masing-masing di tanah Batak.

3 Sabam Leo Batubara, "Mendesain Masa Depan Tapanuli dan Tantangannya: suatu refleksi Awal Tahun 2003" dalam *Harian Sinar Indonesia Baru (SIB)* Senin 13 Januari 2003.

Maka ketika alternatif menghadirkan pabrik baru di sekitar Tapanuli Utara ditawarkan, setelah Proyek Sigura-gura dan PT Inalum yang menghasilkan aluminium dan energi listrik dengan memanfaatkan air Danau Toba, warga pun menyambutnya dengan sukacita. Selain akan menjadi karyawan, mereka juga akan menjadi tuan di negeri sendiri. Singkatnya, mereka akan menjadi bahagian dari industri *pulp* dan *rayon* berbiaya US\$ 600 juta tersebut.

Tidak tanggung-tanggung, pemerintah pusat segera memberi ijin pendirian pabrik.⁴ Ijin diperoleh melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Negara Riset dan Teknologi/Ketua BPPT BJ Habibie dan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Emil Salim Nomor SK/681/M/BPP/XI/1986. Produksi pertama *pulp* dimulai tahun 1989. Untuk pabrik rayon, pemerintah mengeluarkan keputusan dengan Surat dan Nomor Kep/43/MNKLH/11/1986.

Rupanya limbah PT IJU menghasilkan bau menyengat. Bau itu menimbulkan kegerahan warga, karena selalu menimbulkan berbagai penyakit, merusak atap seng, ternak dan pertanian mereka. Hutan-hutan alam ikut dibabat. Selama itu pula para pegawai dan manajemen pabrik selalu bersikap sangat arogan. Mereka tidak memperdulikan warga setempat. Sikap arogan tampak misalnya dari sopir-sopir truk pengangkut kayu yang menguasai jalanan sesukanya. Tidak berapa lama, longsor terjadi atas tanah kerukan pembangunan jalan selebar 6 meter dengan panjang 12 kilometer di Hutan Simare melalui desa Bulu Silape. Longsor kedua terjadi pada 7 Oktober 1987 berjarak 16 kilometer dari longsor pertama.⁵ Peristiwa tersebut memperbesar rasa benci warga kepada PT IJU.

Pecahnya tabung *chlorine* (*chlorine* – *Cl*) membuat warga

4 Pemerintah dimaksud adalah pemerintah pusat, karena institusi ini merupakan pengambil kebijakan paling tinggi dalam sebuah negara.

5 Osbin Samosir-Rayendra L. Toruan-Parakitri T. Simbolon, “Kemelut IR (Indorayon) Terpulang ke Kemelut RI” dalam *Harian KOMPAS*, Minggu 8 Juni 2003 hlm. 25.

Pendahuluan

mencetuskan kemarahan dan menyatakan keberatan. Menurut warga, letak pabrik tidak layak karena berada di hulu sungai dekat pemukiman dan persawahan warga. Peristiwa itu terjadi 5 November 1993 sekira pukul 16.42 wib. Dari tabung berhamburan sekitar 200 kg bahan kimia pemutih dari total satu ton bahan kimia di dalam tabung. Kebocoran tersebut membuat kalang kabut para petinggi birokrat dan elit warga. Bahan kimia yang meracuni lingkungan sangat berbahaya terhadap makhluk hidup. Kemarahan rakyat tidak terbendung lagi. Tetapi semua perlawanan itu diabaikan saja oleh pemerintah Orde Baru. Warga sendiri takut melawan pemerintahan Presiden Soeharto.

Ketika reformasi bergulir, sejumlah tokoh warga mendatangi Presiden. Hasilnya pada 19 Maret 1999, Presiden BJ. Habibie memutuskan pemberhentian sementara operasional PT IJU. Keputusan tersebut tidak memberi hasil positif, malah menambah kepedihan dan permusuhan tajam sesama warga. Tiga hari sebelum keputusan tersebut, yakni pada 16 Maret 1999, terjadi kerusuhan antara yang pro Indorayon dan yang kontra. Tiga orang warga pendukung PT IJU dibunuh dan disiksa lalu mayatnya dibuang ke Sungai Asahan. Sementara satu orang lain setelah mengalami penyiksaan, berhasil meloloskan diri lalu melaporkan seluruh kejadian tersebut.

Pada masa Presiden Abdurrahman Wahid, pihak manajemen melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) 15 November 2000, mengubah nama PT Inti Indorayon Utama (PT IJU) menjadi PT Toba Pulp Lestari (PT TPL). Untuk prasyarat re-operasi, pihak manajemen merumuskan konsep visi misi PT IJU lewat: Paradigma Baru PT TPL. Langkah membuka kembali operasi PT IJU/TPL tanggal 31 Maret 2001 gagal dilaksanakan. Ribuan warga Toba Samosir melakukan aksi damai menolak dioperasikannya kembali pabrik.

Awal tahun 2003, Pemerintahan Megawati Soekarnoputri lewat Menakertrans Jakob Nuwa Wea, memutuskan memberi kesempatan pabrik beroperasi selama satu tahun, tanpa rayon;

pencemaran lingkungan tetap diawasi oleh pemerintah bersama warga. Keputusan ini didukung sepenuhnya oleh Meneg LH, Nabeli Makarim setelah mengeluarkan surat persetujuan tanggal 14 Februari 2003.⁶ Terhitung sejak 31 Maret 2003 pabrik mulai beroperasi. Menurut pengakuan Wi Lim⁷, kepala bagian produksi, operasi pabrik yang berjalan saat itu masih hanya 30 persen dari seluruh rencana operasi.

Menurut pemerintahan Megawati, keputusan mengoperasikan kembali pabrik, didasarkan atas pertimbangan kepentingan nasional. Untuk itu, tokoh-tokoh warga dan agama dilibatkan mengawasi kinerja PT TPL agar ramah lingkungan. Dari sana diharapkan penerimaan pendapatan pajak setelah otonomi daerah akan mensejahterakan masyarakat.

Pihak manajemen dengan sangat meyakinkan berjanji akan memperhatikan persoalan *Community Development*. “Berikanlah kami kesempatan, dan kami akan memenuhi seluruh janji itu,” kata Wi Lim pada Mei 2003. Tetapi pemerintah juga harus menimbang kepentingan pabrik sendiri yang kalau tidak beroperasi akan semakin merugi dan semakin terlilit hutang. Menurut pemerintah, membuka pabrik tersebut memberikan dampak positif untuk iklim investasi luar negeri. Bagi aspek perdagangan dan industri, hal itu akan memberi keuntungan bagi negara, termasuk mengurangi angka pengangguran. Semua ini merupakan kesepakatan pemerintah dan pihak manajemen.

Janji-janji itu sebahagian sudah berjalan, setidaknya dalam beberapa hal. Dalam *survey* yang dilakukan penulis ke daerah pabrik dan Balige Porsea sekitarnya, tampak pihak manajemen sanggup mengubah wajah mereka yang sebelumnya sangat sombong penuh arogansi selama ini berubah menjadi lembut. Dari tidak peduli dengan nasib rakyat sekitar berubah menjadi memperhatikan kesejahteraan rakyat dengan sebuah yayasan,

6 Osbin Samsir-Rayendra L. Toruan-Parakitri T. Simbolon, “Kronologi Kemelut PT IJU” dalam *Harian KOMPAS*, Minggu, 8 Juni 2003, Im. 28.

7 Wawancara dengan Pihak PT TPL (Wi Lim, Lambertus Siregar, Bapak Purba, Bapak Damanik) di lokasi pabrik Porsea, Senin 5 Mei 2003, pukul 16.22.

Pendahuluan

bernama “Yayasan Pembangunan Warga Toba Samosir”. Yayasan ini mengelola dana yang disisihkan perusahaan sebesar 1% dari total penjualan (sekitar Rp 5 miliar) untuk *community development*.

Yang tidak dilakukan oleh pemerintah dan pihak manajemen adalah pemenuhan harapan masyarakat akan pabrik yang mengedepankan *salus populi*. Tidak ada peluang bagi pihak manajemen selain harus berpegang pada *Sustainability* yang bukan hanya dari aspek teknologi saja, tapi juga seluruh aspek *Social Corp Responsibility* kepada semua *Stake Holders* termasuk HAM dan sebagainya. Supaya PT IJU/TPL layak beroperasi, selain merombak total konsep dasar yang sudah salah, juga pihak manajemen harus mengganti *the end of pipe technology* menjadi *holistic integrated process* termasuk dengan rasionalisasi teknologi tradisional berbasis *local genius*.⁸ Pihak pabrik harus membuat *design engineering* yang baru dengan fabrikasi yang *sustainable integrated* untuk seluruh process yang melibatkan semua *stakeholders* termasuk HAM. Jika mau dikorelasikan dengan kebijakan pemerintah yang lalu, justru akan semakin jadi soal karena dengan aturan konstitusi saat ini adalah menjadi tanggung jawab negara terutama Pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi. Hal mana belum diatur seperti itu di pemerintahan masa lalu. Sehingga variable Pemerintah menjadi soal juga, karena parameternya jadi tidak valid otentik, Pemerintah yang mana?”⁹

2. POKOK MASALAH

Tulisan ini mengangkat pokok masalah “Melihat Indonesia dari Sosor Ladang Porsea Sumut. Studi Kebijakan Pemerintah

8 Wawancara I via SMS dengan Nikolas Simanjuntak, Jumat 4 Mei 2007, pukul 21:46:52 via SMS dari nomor 0818847xxx. Nikolas Simanjuntak selama 7 tahun bekerja sebagai Staf Ahli Poksi 7 DPR RI (ESDM, Lingkungan, Ristek) yang melihat bahwa secara tekhokratis PT IJU/TPL sudah salah konsep

9 Wawancara II via SMS dengan Nikolas Simanjuntak, Jumat 4 Mei 2007, pukul 22:23:49 via SMS dari nomor 0818847xxx.

Pusat atas Konflik Indorayon (PT IIU/PT TPL) dimasa periode genting 1998-2003”. Jelasnya, tulisan ini menyangkut berkelit-kelindannya kebijakan pemerintah pusat atas keberadaan PT Inti Indorayon Utama (IIU)/PT Toba Pulp Lestari (TPL)¹⁰. Di sana juga ada argumentasi terkait atas persoalan tersebut. Pokok bahasan ini sangat mendasar karena menyangkut legitimasi pemerintah pusat dengan situasi sosial politik era reformasi dalam mengelola setiap konflik, khususnya konflik PT IIU. Konflik itu sendiri menjadi semakin tajam dan tak terelakkan di saat era reformasi bergulir. Maka situasi sosial politik saat itu turut mempengaruhi legitimasi pemerintahan tertentu dalam pengambilan setiap kebijakan tersebut.

Dalam duduk perkara ini, setiap pihak membawa persoalannya masing-masing. Setidaknya ada tiga pihak yang terkait persoalan, yakni warga, pihak manajemen dan pemerintah pusat.

Merunut jauh ke belakang lima belas tahun silam, sebenarnya sudah tampak sikap pemerintah mendukung PT IIU yang berbuntut pada konflik. Konflik tidak terelakkan ketika reformasi bergulir. Presiden BJ Habibie mengambil keputusan sangat penting bersifat lisan, dan efeknya berdampak hingga sekarang. Seluruh proses produksi PT IIU berhenti selama kurang lebih empat tahun. Kurun waktu selama 1998-2002 menjadi periode paling rumit bahkan mengesankan. Selama periode ini terdapat korban nyawa oleh bentrokan dan pembunuhan. Di masa dua pemerintahan, yakni pemerintahan Presiden BJ Habibie dan Presiden Abdurrahman Wahid tampak jelas sikap mendua dan bahkan kontradiktif.

Pokok masalah bagi rakyat adalah PT IIU telah menghancurkan banyak sendi hidup warga. Masalah itu membawa kekecewaan besar bagi warga berbuntut pada demonstrasi besar-

¹⁰ Bagi warga sekitar dan pihak penentang, mereka tetap menyebut istilah “Indorayon” untuk menamai pabrik PT IIU walaupun sudah berubah nama menjadi PT Toba Pulp Lestari (PT TPL). Istilah itu adalah istilah sehari-hari yang selalu muncul sampai sekarang untuk menamai pabrik tersebut.

Pendahuluan

besaran dan upaya penutupan operasional pabrik. Tidak kurang, perlawanan itu telah melibatkan tokoh-tokoh warga dan dukungan dari hampir seluruh pemimpin agama di wilayah tersebut. Sampai akhirnya Gubernur Sumut tanggal 9 Juni 1998 menghentikan operasi PT IJU.¹¹

Menanggapi tuntutan tersebut, Meneg L.H. Panangian Siregar mengusulkan dalam Rapat Kerja Komisi V DPR pada 15 Juni 1998 agar PT IJU ditutup atau dipindahkan. Tetapi penutupan itu tidak pernah dilakukan. Pertengahan Juli 1998, warga Tobasa melaksanakan sendiri penutupan dengan menghentikan truk-truk yang masuk ke pabrik. Satu bulan kemudian pada 21 Juli 1998, Meneg LH menyatakan operasi PT IJU berhenti. Penghentian itu disertai syarat sambil diadakan audit lingkungan.

Akibatnya bagi pihak investor, walaupun pada 6 Oktober 1998 Meneg LH berbalik dan setuju pembukaan kembali, pihak pemegang saham asing PT IJU tetap menyatakan akan mendivestasikan saham mereka. Dua bulan berselang, *Asia Pacific Resources International Limited (APRIL)*, yang merupakan perusahaan holding Raja Garuda Mas (RGM) di berkantor pusat di Singapura, mengalihkan 62% sahamnya ke PT Raja Garuda Mas (RGM) sehingga menjadikannya pemegang saham mayoritas di PT IJU.

Pokok masalah di masa Pemerintahan BJ Habibie adalah lahirnya keputusan lisan yang mendapatkan bantahan sampai akhirnya keputusan lisan tersebut batal ditandatangani. Saat itu 21 Desember 1998, beberapa LSM seperti Forum Bona Pasogit dan YPPDT bersama Gubernur Sumut sebagai Ketua Umum *ex officio* Yayasan Perhimpunan Pencinta Danau Toba (YPPDT) menemui Presiden B.J. Habibie lalu membicarakan sikap pemerintah terhadap PT IJU. Keputusan tersebut menimbulkan persoalan baru dan mendapat bantahan dari pihak pro PT IJU.

11 Parakriti T. Simbolon-Rayendra Toruan-Osbin Samosir, *Kronologi Kemelut PT IJU, berdasarkan Peninjauan Lapangan 3-18 Mei 2003 di Jakarta dan Sumatera Utara*, (naskah yang tidak diterbitkan [*mimografi*]) pada nomor urut 47.

Di masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, pokok masalah adalah keputusan mendua dan sikap pro kontra di kalangan menteri kabinet. Tiga bulan setelah kabinet terbentuk, persisnya 24 Januari 2000, Menneg LH/Kepala Bappedal, Sonny Keraf, membuat keputusan menghentikan operasi PT IJU. Keputusan itu tertuang dalam surat yang dikirimnya bernomor 106/MENLH/01/2000 kepada Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal.

Timbul soal baru yakni pro-kontra yang ramai, khususnya di kalangan menteri kabinet. Sikap kontra datang dari Menteri Perdagangan dan Industri, yang baru Luhut Panjaitan, Menperindag Jusuf Kalla dan dari Laksamana Sukardi Mantan Menteri Investasi dan Pendayagunaan BUMN. Sikap mendukung keputusan tersebut datang dari WALHI Medan, Abadi Halawa, Musa Gurning (74) seorang tokoh penentang PT IJU dan warga Simpang Sigura-gura, Sirait Uruk, Porsea, simpang yang menuju pabrik dan jalan keluar masuk ke pabrik.

Karena sengketa itu, pada April 2000 para investor asing PT IJU mengancam akan menuntut pemerintah, buntutnya memutuskan untuk menuntut pemerintah RI di depan Pusat Penyelesaian Sengketa Investasi Asing (*Centre for Settlement of Foreign Investment Dispute*) di Washington DC. Mereka menuduh pemerintah RI tidak serius menyelesaikan kemelut sehingga operasi PT IJU dihentikan sejak pertengahan 1998.

Sikap pro kontra berujung pada Rapat Kabinet 10 Mei 2000 yakni memilih alternatif *win-win solution* sebagai alternatif terakhir dari enam alternatif yang ditawarkan oleh Menneg LH. Atas keputusan tersebut, pada 9 Juni 2000 Menneg LH dipanggil oleh Rapat Dewan Pimpinan Komisi VIII DPR. Bulan Juli, Komisi VIII DPR memutuskan untuk memberikan setahun operasi kepada PT IJU demi tujuan *auditing*. Waktu setahun akan membuktikan bahwa kegiatan pabrik tidak merusak lingkungan.

Pendahuluan

Walau membawa payung paradigma baru, warga setempat tetap menolak. Kunjungan kerja Menperindag Luhut Panjaitan ke Kabupaten Toba Samosir tanggal 8 Januari 2001 didemo oleh lebih seratusan orang pendukung Suara Rakyat Bersama (SRB). Hasilnya, pernyataan Menperindag bahwa PT IJU boleh beroperasi kalau memperoleh lebih dahulu izin dari rakyat setempat, membuat bingung Direktur Utama PT IJU, Bilman Butar-butar. Menurutnya, dibuka kembali atau ditutup selamanya PT IJU mestinya tergantung keputusan pemerintah.

Persoalan semakin rumit ketika pemerintah tingkat lebih rendah kerap berbeda pendapat dengan pemerintah pusat. Misalnya, Bupati Toba Samosir, Sahala Tampubolon tanggal 25 Januari 2001, menuduh kelompok SRB dan Walhi sebagai provokator. Setelah DPRD Kabupaten menyetujui penutupan PT IJU ketika Meneg LH menyatakan menutup PT IJU, DPRD Propinsi pun pada 1 Maret 2001 ikut menyatakan PT IJU tidak layak lingkungan. Ketika upaya pembukaan dilakukan, Gubernur Sumut meminta pembukaan kembali PT IJU ditunda yang direncanakan tanggal 31 Maret 2001 karena PT IJU mengalami pergeseran kepemilikan saham, susunan direksi dan perubahan nama menjadi PT TPL.

Di masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri, pemerintah tidak ragu untuk membuka kembali pabrik walau belum sepenuhnya memperoleh dukungan warga. Jacob Nuwa Wea yang ditunjuk sebagai ketua sosialisasi, dalam salah satu kunjungannya ke PT IJU, Porsea Sabtu 26 Januari 2002, menyatakan dukungan pemerintah atas pembukaan kembali pabrik. Pemerintah akan berusaha maksimal supaya masalah PT TPL Tbk selesai tanpa menimbulkan kerugian bagi warga. Sesudah pernyataan tersebut, pada 2 Mei 2002, Pemda Propinsi langsung berubah keputusan. Gubernur Sumatera Utara langsung menyatakan bahwa PT IJU boleh beroperasi.

Pernyataan ini memancing tanggapan luas, misalnya dari organisasi *Partungkoan Batak Toba* (Parbato). Di tengah ribuan warga Porsea yang menolak PT IJU, pada 9 Juni 2002, Ketua

Komisi VIII DPR, Tunggul K. Sirait memberikan sambutan bahwa DPR hingga saat belum mengubah keputusannya mengenai dicabutnya izin PT IIU.

Sesuai keputusan pemerintah, Menakertrans menerbitkan SK No. 171/Men/2002 tentang “Pemberitaan Kerja Dalam Rangka Rencana pengoperasian Kembali PT Toba Pulp Lestari.” SK itu menunjuk Tim Sebelas plus yang diketuai Erasmus Sinaga. Sekali lagi pada 18 September 2002, Dedi Sutanto, Wakil PT IIU (komisaris utama) mengatakan pembukaan kembali dilakukan berdasarkan rekomendasi sidang kabinet. Termasuk Kepala Direktorat Intelijen Polda Sumut, TDH Manurung menjawab: Izin pembukaan kembali PT IIU adalah wewenang pemerintah, sehingga polisi hanya melaksanakan penegakan hukum.

Ringkasnya setiap pihak membawa kelanjutan persoalan masing-masing. Bila sejak awal pemerintah memberikan keputusan tegas, ceritera akan berbeda. Bisa jadi korban-korban dan pertikaian serumit di atas tidak perlu terjadi. Inilah pokok yang berkelit-kelindan di antara sesama pengambil kebijakan. Mengapa pemerintah bersikap plin-plan dalam kasus ini? Mengapa pemerintah memberikan keputusan mendua, bahkan kontradiktif? Bagi pemerintah, tentu ada alasan sangat masuk akal dibalik semua kebijakan tersebut. Argumentasi-argumentasi itu akan diungkapkan dalam uraian bab selanjutnya.

3. KERANGKA TEORI

Kerangka pemikiran ini meliputi tiga aspek, yakni pemahaman akan konflik warga dan upaya konsensus atasnya, pemerintah pusat sebagai pemegang wewenang tertinggi, lalu landasan pemerintah pusat demi kesejahteraan warga yang lebih luas. Tiga aspek ini mengandung pengertian bahwa kebijakan yang diputuskan oleh pemerintah pusat adalah keputusan negara. Masalahnya, bukan hanya warga dengan pabrik Indorayon, tetapi mesin yang digunakan untuk pulp sudah tidak layak dan

harus diganti. Yang tidak dilakukan oleh pemerintah dan pihak manajemen adalah pemenuhan harapan masyarakat akan pabrik yang mengedepankan *salus populi*. Tidak ada peluang bagi pihak manajemen selain harus berpegang pada *Sustainability* yang bukan hanya dari aspek teknologi saja, tapi juga seluruh aspek *Social Corp Responsibility* kepada semua *Stake Holders* termasuk HAM dan sebagainya. Supaya PT IIU/TPL layak beroperasi, selain merombak total konsep dasar yang sudah salah, juga pihak manajemen harus mengganti *the end of pipe technology* menjadi *holistic integrated process* termasuk dengan rasionalisasi teknologi tradisional berbasis *local genius*.¹² Pihak pabrik harus membuat *design engineering* yang baru dengan fabrikasi yang *sustainable integrated* untuk seluruh process yang melibatkan semua *stakeholders* termasuk HAM.¹³

Negara mengambil kebijakan melalui wewenang yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Karena itu, keputusan yang diambil oleh pemerintah pusat memiliki dampak sangat besar dan luas karena merupakan adalah keputusan negara. Maka, keputusan yang diambil salah atau benar oleh pemerintah pusat yang berkuasa akan menentukan pula nasib seluruh warga negara.

3.1 Warga di antara konflik dan konsensus

Kebijakan pemerintah pusat selalu menyangkut kehidupan warga sebuah negara. Setiap warga selalu berkelindan dengan konflik dan konsensus sebagai gejala-gejala sosial yang umum. Maka konflik tidak mungkin dihapus seperti angan-angan para diktator. Sebaliknya, tidak mungkin konsensus dipertahankan terus sekalipun dengan cara-cara kekerasan yang merupakan keinginan para penguasa otoriter.¹⁴ Maswadi Rauf, guru besar Ilmu Politik Universitas Indonesia, melihat konflik dan konsensus sebagai dua konsep seperti sekeping mata uang. Konflik dan

12 Wawancara I, via SMS dengan Nikolas Simanjuntak, *op. cit.*

13 Wawancara II via SMS dengan Nikolas Simanjuntak, *op.cit.*

14 Maswadi Rauf, *Konsensus Politik: sebuah penjajagan teoritis* (Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional, 2000) hlm. 1.

konsensus mempunyai hubungan sangat erat dan satu sama lain saling memberi makna.

Konflik dan konsensus sosial terjadi di dalam warga dan diantara anggota-anggota warga atau kelompok-kelompok anggota warga. Konflik terjadi karena tidak ada konsensus diantara pribadi-pribadi atau kelompok-kelompok di dalam warga, sebaliknya konsensus terbentuk karena tidak ada konflik antara orang-orang atau kelompok-kelompok yang berkonsensus tersebut.

Konflik adalah sebuah gejala sosial yang selalu terdapat di dalam setiap warga. Konflik merupakan bagian yang ada dalam warga karena konflik merupakan salah satu produk dari hubungan sosial (*social relations*). Terjadinya konflik sangat mungkin disebabkan oleh sifat-sifat pribadi. Maurice Duverger melihat bahwa salah satu penyebab terjadinya konflik adalah hal-hal yang terjadi pada tingkat individual. Dalam hal ini kecenderungan psikologis dapat menimbulkan konflik dengan orang lain, sehingga dimanapun orang itu berada, ia akan selalu terlibat konflik dengan orang lain. Duverger menyinggung rasa frustrasi sebagai penyebab utama terjadinya konflik. Orang yang frustrasi lebih mudah terlibat dalam konflik dengan pihak yang lain yang dianggap sebagai penyebab atau berkaitan dengan penderitaan yang merupakan penyebab frustrasi tersebut.

Konflik bisa muncul karena perbedaan kelas. Pada tingkat kolektif, isu perbedaan kelas dapat melahirkan sebuah konflik. Biasanya kelas yang merasa dirugikan akan menyalahkan kelas lain sebagai penyebab kerugian mereka. Pandangan yang dianut oleh kelas yang merasa dirugikan dapat dengan mudah menyulut konflik. Istilah kelas yang digunakan Duverger dapat diperluas dengan istilah kelompok. Kelas biasanya mengacu pada sebuah teori tertentu yakni teori Marx, sedang kelompok dapat digunakan secara umum tanpa mengacu pada teori atau ideologi tertentu. Oleh karena itu, perbedaan yang mencolok antara kelompok-kelompok di dalam warga (terutama dalam masalah ekonomi) dapat dengan mudah menyulut terjadinya konflik antara

kelompok.

Dilihat dari pihak-pihak yang terlibat, konflik dapat dibagi menjadi dua. **Pertama** konflik individual, yakni konflik yang terjadi antara dua orang yang tidak melibatkan kelompok masing-masing. Faktor penyebab konflik adalah masalah pribadi, yang terlibat dalam konflik hanyalah orang-orang yang bersangkutan saja. **Kedua**, konflik kelompok, yakni konflik yang terjadi antara dua kelompok atau lebih. Konflik pribadi dapat dengan mudah berubah menjadi konflik kelompok karena adanya kecenderungan yang besar dari individu-individu berkonflik untuk melibatkan kelompoknya masing-masing. Di samping itu, anggota-anggota kelompok mempunyai solidaritas yang tinggi sehingga ada kecenderungan anggota-anggota kelompok membantu seorang anggota kelompok yang terlibat konflik tanpa ingin tahu sebab musabab yang menimbulkan konflik.

Konflik dan konsensus sebagai keadaan manusia yang sangat umum muncul dari kehidupan manusia itu sendiri. Dalam kaitannya dengan perjuangan hidup manusia, Jeremy Bentham, salah seorang filsuf utama Inggris mengatakan bahwa secara alamiah, manusia dihadapkan pada dua pimpinan utama, yakni perasaan terluka dan kegembiraan. Selain menghindari perasaan terluka dan mencari kegembiraan, Bentham melihat bahwa manusia mengorganisir hidupnya secara intelektual. Tetapi apa yang diungkapkan oleh Bentham tidak mencukupi, karena mestinya selain rasa sakit dan kesenangan, mestinya harus ada dua hal utama yang lain, yakni kesadaran diri dan ingatan yang justru lebih penting dari sekedar perasaan terluka dan kesenangan. Perasaan terluka dan kesenangan bukan hanya menyangkut masa sekarang dan masa depan, tetapi juga menyangkut masa lalu¹⁵

Kesadaran diri dan ingatan membuat manusia sanggup untuk mengerti dunia secara obyektif, yang membuat manusia bukan hanya mengorganisir dirinya secara rasional, tetapi juga

15 Stanley P. Wagner, *The End of Revolution: a new assessment of today's rebellions*, (Bombay, AS Barnes and Company, Inc, 1970) hlm. xv.

mengorganisir struktur seluruh dirinya. Kemampuan itu membuat manusia berusaha membiarkan dirinya menerima keadaan yang tidak diduga sebelumnya. Selain itu, mereka akan menjadi kritis menanggapi keadaan yang dihadapinya. Mereka akan mencoba untuk bebas dari segala kungkungan dan ketidakadilan yang mereka alami. Ini tindakan yang lumrah manusiawi. Mereka akan melawan ketika hidup mereka merasa terancam, baik secara fisik maupun psikis.

Sebagai salah satu bentuk hubungan sosial, konflik mempunyai beberapa persyaratan agar hubungan sosial tersebut dapat disebut sebagai konflik. Ted Robert Gurr menyebut setidaknya ada empat ciri konflik: yakni 1) adanya dua atau lebih pihak yang terlibat, 2) mereka terlibat dalam tindakan-tindakan yang saling memusuhi, 3) mereka menggunakan tindakan-tindakan kekerasan yang bertujuan untuk menghancurkan, melukai dan menghalang-halangi lawannya, dan 4) interaksi yang bertentangan ini bersifat terbuka sehingga bisa dideteksi dengan mudah oleh para pengamat yang independen.

Sementara konsensus akan terjadi bila tercipta kesepakatan dalam hubungan antara dua orang/pihak atau lebih. Bila konsensus tercapai, berarti konflik tentang masalah yang bersangkutan tidak ada. Oleh karena itu, konsensus adalah substansi penyelesaian konflik. Dalam konsensus ada prinsip tawar menawar (*bargaining*). Dalam proses tawar menawar, setiap pihak diberi kemungkinan mengadakan perubahan-perubahan terhadap pendapat yang dianutnya dengan bersedia menerima bagian-bagian dari pendapat pihak lawan berkonflik. Tawar menawar merupakan kesediaan semua pihak. Hambatan terbesar bagi konsensus adalah sikap yang berpegang teguh pada pendapat yang dianut secara fanatik tanpa membuka kemungkinan bagi terjadinya perubahan terhadap pendapat tersebut. Apabila ada pihak berpendirian seperti itu, dapat diharapkan bahwa musyawarah yang bertujuan untuk mencapai konsensus tidak akan mencapai hasil.

Dalam keadaan seperti itu, musyawarah merupakan proses tukar menukar informasi tentang pendapat masing-masing yang

Pendahuluan

tidak akan berhasil mencapai titik temu antara pendapat-pendapat yang berbeda. Justru tukar-menukar informasi tersebut hanya akan memperkuat keyakinan akan kebenaran pendapat masing-masing. Bila ini terjadi, musyawarah akan mencapai jalan buntu sehingga tidak terjadi penyelesaian konflik.

Salah satu bentuk konflik sosial adalah konflik di bidang politik. Konflik politik merupakan bagian dari konflik sosial. Konflik politik mempunyai ciri-ciri yang mirip dengan konflik sosial. Yang membuat konflik sosial berbeda dari konflik politik adalah kata politik yang membawa konotasi bahwa konflik ini mempunyai keterkaitan dengan negara/pemerintah, para pejabat politik/pemerintahan dan kebijakan.

Sifat konflik politik selalu terjadi diantara dua kelompok atau lebih. Kelompok yang berkonflik dapat disebut sebagai kelompok konflik. Isu yang dipertentangkan adalah isu publik menyangkut kepentingan banyak orang, bukan kepentingan satu orang tertentu. Kalaupun dalam bidang politik terjadi konflik antara dua orang (yang tampak seperti konflik individu), sebenarnya konflik itu adalah akibat dari konflik kelompok yang terjadi antara dua kelompok dimana dua orang tadi yang menjadi anggotanya. Jadi dalam konflik politik, penyebab konflik adalah isu publik yakni isu politik.

Kata politik yang melekat dalam konflik politik umumnya digunakan sebagai kata sifat yang memberikan arti tertentu bagi kata benda. Kata itu mengacu pada segala sesuatu yang terkait dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan kedudukan yang dipegang oleh para pejabat pemerintah. Titik perhatian di sini adalah pejabat pemerintahan. Pejabat pemerintah adalah sekelompok orang yang memegang kekuasaan untuk mengatur warga secara keseluruhan dan dalam usaha mengatur warga, pejabat itu berhak menggunakan kekerasan fisik yang memaksa. Kekuasaan yang memiliki kedua sifat tadi, yakni mengatur warga secara keseluruhan dan menggunakan kekerasan fisik secara sah disebut kekuasaan politik, sedangkan orang atau kelompok yang memiliki kekuasaan politik dinamakan penguasa politik.

Keputusan-keputusan yang dihasilkan oleh penguasa politik untuk mengatur warga disebut kebijakan politik.

Ciri pertama dari kekuasaan politik adalah obyeknya mencakup warga secara keseluruhan. Ini berarti kekuasaan politik mencakup setiap orang di dalam warga tanpa bisa menghindar dari kekuasaan politik. Penggunaan kekerasan secara fisik merupakan monopoli penguasa politik yang mengandung pengertian bahwa tidak boleh ada individu atau kelompok individu di dalam warga yang boleh menggunakan kekerasan fisik atau ancaman penggunaan kekerasan fisik dalam menjalankan kekuasaan mereka. Bila ada pihak diluar penguasa politik yang menggunakan kekerasan, berarti ada pelanggaran terhadap monopoli yang dimiliki oleh penguasa politik.

Maka kedua sifat istimewa tersebut, yakni mencakup warga luas dan penggunaan kekerasan yang dialami oleh penguasa politik bertujuan untuk menciptakan ketenangan dan ketertiban di dalam warga. Kekuasaan besar yang dimiliki penguasa politik diharapkan mencegah warga masyarakat untuk melakukan tindakan-tindakan yang mementingkan diri sendiri dengan cara-cara merugikan berbagai pihak. Kepatuhan warga mempunyai alasan yang pasti demi ketenangan dan ketertiban setiap warga masyarakat.

3.2 Pemerintah Pusat sebagai Penyelenggara Negara

Peran warga berhadapan dengan negara menurut Samuel Huntington terlihat pada tingkat kesatuan politik yang dapat dicapai oleh suatu warga sebagai hakikat yang mencerminkan kaitan antara lembaga politik dan kekuatan-kekuatan sosial yang membentuknya. Kekuatan sosial ialah kelompok etnis, keagamaan, teritorial, ekonomis atau status. Negara sebagai suatu organisasi politik merupakan suatu sarana peraturan untuk mempertahankan tata, menyelesaikan perselisihan, memilih tokoh-tokoh pimpinan yang berwibawa sehingga menciptakan persatuan diantara dua

Pendahuluan

kekuatan sosial atau lebih.¹⁶

Dalam suatu warga yang majemuk dan kompleks, tidak ada satu pun kekuatan sosial yang dapat memerintah apalagi menciptakan suatu persatuan apabila tidak terlebih dahulu membentuk lembaga-lembaga politik yang sampai suatu tingkat tertentu eksistensinya tidak tergantung dari kekuatan sosial yang melahirkannya. Rousseau mengungkapkan, “orang yang paling kuat biasanya tidak pernah cukup kuat untuk selalu menjadi tuan, kecuali apabila ia mampu mengubah kekuatan menjadi hak dan ketaatan menjadi kewajiban.” Agar warga yang kompleks dapat benar-benar menjadi suatu komunitas, kekuasaan yang berada di tangan setiap kelompok harus dilaksanakan melalui lembaga-lembaga politik yang dapat memperluas, memperlunak serta mengarahkan kembali kekuasaan sehingga pengaruh satu kekuatan sosial akan sejajar dengan yang lain.

Apabila sama sekali tidak terjadi konflik sosial maka lembaga politik sudah tidak diperlukan. Juga kalau sama sekali tidak terdapat keselarasan sosial, lembaga politik tidak mungkin dibentuk. Dua kelompok yang saling memandang kelompok lain sebagai musuh besar tidak mungkin dapat membentuk landasan suatu komunitas kecuali apabila sikap timbal balik itu berubah. Maka dapat dikatakan bahwa tingkat komunitas di dalam suatu warga yang kompleks tergantung dari kekuatan dan ruang lingkup lembaga-lembaga politik yang ada. Lembaga merupakan perwujudan perilaku konsensus moral dan kepentingan timbal balik.

Kehadiran pranata politik yang berwibawa akan memampukan warga menentukan dan merealisasikan kepentingan umum mereka. Maka kemampuan menciptakan lembaga politik sama dengan kapasitas menciptakan kepentingan umum. Tetapi dasar moral untuk itu diperlukan. Setiap lembaga politik memiliki unsur moral. Warga dengan pranata politik yang lemah tidak

¹⁶ Samuel P.Huntington, *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Masa* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003) hlm. 11.

akan mempunyai kemampuan mengendalikan tuntutan pribadi dan kelompok yang sangat berlebihan. Dari sudut tinjauan tradisional, kepentingan umum dicapai melalui tiga cara. Ketiganya dirumuskan baik secara bersama, substantif dan nilai-nilai ideal serta norma-norma seperti hukum alam, keadilan dan pertimbangan hukum.

Politik sering dipersangkakan sebagai suatu kata yang “kotor”, dan sering diasosiasikan dengan perilaku-perilaku buruk dari para politisi.¹⁷ Perilaku itu sering dilihat sebagai usaha untuk memperkaya diri sendiri tanpa memperhatikan kepentingan umum dengan berbagai manipulasi. Pengertian politik yang demikian itu telah mereduksi pengertian politik itu sendiri. Sebab sesungguhnya, pengertian politik secara teoretik bukan demikian.

Terutama pada tahun 1970-an, disipilin tentang politik berfokus pada ide-ide tentang pelatihan secara politis, tetapi di atas segalanya itu adalah sifat alamiah dan struktur pemerintahan sebagai sebuah pembuat proses keputusan dan melakukan klaim mereka atas hal itu. Semua negara modern adalah negara bangsa yang memiliki aparatusnya secara politik. Tujuan dari negara telah menjadi inti pokok baik bagi teori normatif politis dunia modern maupun teori politik normatif dari analisis politik dalam pengetahuan sosial yang lebih umum.

Kewajiban politik dalam bentuk paradigmatiknya merupakan kewajiban menyangkut setiap pribadi atau aturan menyangkut subyek pribadi secara sah terhadap suatu otoritas politik yang sah untuk taat secara sah terhadap otoritas tersebut.¹⁸ Setiap orang yang hidup sekarang ini sekurang-kurangnya berada dalam suatu lingkup wilayah negara tertentu sebagai suatu yang harus ditaati. Sekurang-kurangnya tidak ada orang yang secara lepas bebas dapat menghindarkan diri dari kekuasaan yang dimiliki oleh negara.

17 David Held, *Political Theory Today* (California, Stanford: Stanford University Press, 1991), hlm. 3.

18 John Dunn, “Political Obligation” dalam David Held, *Political Theory Today* (California, Stanford: Stanford University Press, 1991), hlm. 23.

Pendahuluan

Kasus-kasus yang menyangkut kehidupan langsung warga adalah kondisi bagaimana pemerintah pusat sebagai sebuah institusi negara paling tinggi mengambil kebijakan dalam mengelola permasalahan warga. Pemerintah pusat dimengerti di sini sebagai penyelenggara negara yang dipercaya sebagai pengambil kebijakan paling tinggi dalam mengelola dan mengambil kebijakan dalam seluruh wilayah sebuah negara. Karena wibawa paling tinggi tersebut, pemerintah dalam artian ini bisa disebut bahwa kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat sekaligus berarti kebijakan negara. Setiap keputusan yang diambil pemerintah pusat merupakan keputusan negara. Dua pengertian yang hanya bisa dibedakan antara pemerintah pusat dan negara, tetapi tidak bisa dipisahkan. Sebab apapun yang diputuskan oleh pemerintah pusat sekaligus juga merupakan keputusan negara. Sebaliknya, tidak ada keputusan negara yang tidak diambil oleh pemerintah pusat. Singkatnya, pemerintah pusat merupakan institusi pelaksana yang berhak mengambil kebijakan bagi negara.

Beberapa definisi oleh para tokoh tentang negara. Roger H. Soltau mendefinisikan negara sebagai sebuah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang memiliki sifat mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama warga.¹⁹ Ia menjadi alat dari segenap warga untuk mengendalikan setiap persoalan dan perbedaan yang terdapat di tengah warga. Dalam hal ini, negara dipandang sebagai pemilik wibawa terakhir atas persoalan-persoalan yang dihadapi oleh warga.

Wewenang tersebut juga dimengerti Harold J. Laski yang mendefinisikan negara sebagai sebuah warga yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang memaksa terhadap seluruh warga. Kewenangan itu diperoleh karena ia memiliki kedudukan lebih tinggi daripada warga itu sendiri. Sifat sah wewenang negara lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian

¹⁹ Roger H. Soltau, *An introduction to Politics* (London: Longmans, Green & Co, 1961), hlm. 1. "The state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community."

dari warga. Negara berada di lapisan tertinggi yang memiliki ciri mampu memaksa terhadap warga. Warga dimaksud adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Warga menjadi negara di saat cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.²⁰

Maka secara umum dapat didefinisikan bahwa negara merupakan suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah (*governed*) oleh sejumlah pejabat dan berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangannya melalui penguasaan (kontrol) monopolistis dari kekuasaan yang sah.

Tentang berfungsinya sebuah kekuasaan, Gabriel Almond dalam teori Strukturalis Fungsionalisme melihat bila bekerjanya seluruh sistem dapat diketahui dengan baik, maka barulah bisa diberi makna pada ciri-ciri struktur itu. Almond melihat bahwa ada tiga fungsi politik yang tidak secara langsung terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan pemerintahan (*public policy*), tetapi yang paling penting adalah melihat apakah sistim politik tersebut bekerja atau tidak. Sebelum kebijaksanaan-kebijaksanaan dan tujuan-tujuan dapat ditetapkan, individu-individu dan kelompok-kelompok dalam warga harus menentukan apa yang menjadi kepentingan mereka, yaitu apa yang diinginkan untuk diperoleh dari politik. Kepentingan-kepentingan itu dan tuntutan-tuntutan ini kemudian harus digabung menjadi alternatif-alternatif kebijaksanaan misalnya, peningkatan atau penurunan pajak, peningkatan atau pengurangan dana kesejahteraan sosial, dan sebagainya. Selanjutnya alternatif-alternatif kebijaksanaan itu dipertimbangkan dan ditentukan pilihannya. Keputusan ini harus

20 Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice* (New York: The Viking Press, 1947), hlm 8-9. *"The state is a society which is integrated by possessing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is part of the society. A society is a group of human being living together and working together for the satisfaction of their mutual wants. Such a society is a state when the way of life to which both individuals and associations must conform is defined by a coercive authority binding upon them all."*

Pendahuluan

dilaksanakan, dan bila keputusan itu ditentang atau diselewengkan, maka harus ada proses penghakiman (*adjudication*)²¹

Penerapan kebijaksanaan pemerintahan –yang sering disebut *out put*nya sistem politik– mempengaruhi kehidupan ekonomi, struktur sosial dan kebudayaan dari warga domestik melalui perpajakan, penyediaan jasa-jasa dan keuntungan, ataupun pengaturan perilaku. Pengaruh-pengaruh terhadap warga ini selanjutnya mempengaruhi tuntutan-tuntutan berikutnya yang diajukan pada system politik, dan bisa meningkatkan maupun menurunkan tingkat kesetiaan politik di kalangan warga itu.

Untuk sampai pada sebuah keputusan atau perundang-undangan dibutuhkan sebuah proses. David Easton membedakan bahwa dalam proses terdapat wilayah *in put* maupun *out put*. Dalam proses *in put* untuk mencapai sistim politik terdapat dua hal yang perlu diberi perhatian yakni **tuntutan** dan **dukungan**.²² Dari sistim politik itu kemudian lahir keputusan atau kebijaksanaan yang merupakan *out put*. Dalam konteks **dukungan**, Easton melihat jika sistim politik mampu menyelesaikan tuntutan yang masuk ke dalamnya, bukan hanya anggota sistim politik tersebut yang harus siap untuk bersama-sama mendukung penyelesaian konflik dan bersepakat tentang tata cara penyelesaian pertikaian, tetapi juga siap mendukung pemerintah yang menangani tugas-tugas konkrit yang muncul melalui perundingan-perundingan untuk menyelesaikan konflik. Menurut Easton, dalam tahap *out put* akan terlihat imbalan yang diterima oleh pemerintah sebagai pengerah dukungan. Pemerintah akan memperoleh dukungan jika mampu mengambil keputusan yang selaras dengan tuntutan.

Tentu saja pemerintah bisa memperoleh dukungan dengan berbagai cara yakni melalui bujukan, persetujuan ataupun

21 Gabriel A. Almond, “Studi Perbandingan Sistem Politik” dalam Mochtar Mas’oed-Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001), hlm. 31.

22 David Easton, “Analisis Sistem Politik” dalam Mochtar Mas’oed-Colin Mac Andrews, *Perbandingan Sistem Politik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2001), hlm. 5-6.

manipulasi. Bisa juga pemerintah menggunakan paksaan dengan ancaman kekerasan untuk menyelesaikan tuntutan yang kurang pendukung. Tetapi Easton mengingatkan untuk tetap was-was menggunakan ciri terakhir ini.

“[...] terdapat suatu aksioma yang cukup dikenal di dalam ilmu politik, yaitu bahwa suatu pemerintahan yang hanya mendasarkan dirinya kepada kekerasan semata-mata maka umurnya tidaklah panjang; pemerintahan semacam itu harus mempertahankan kedudukannya dengan menanamkan pandangan yang menguntungkan bagi tujuannya baik secara jujur, maupun secara licik.”²³

Bentuk dukungan terhadap sistim politik secara konsepsional bisa dipecah atas tiga unsur, yaitu dukungan bagi warga, dukungan kepada rejim dan dukungan untuk pemerintah. Dalam situasi nyata, ketiga dukungan tersebut tidak berdiri sendiri. Dalam kenyataannya, kita akan selalu menemukan bahwa ketiga jenis dukungan ini saling terkait satu sama lain, sehingga kehadiran dukungan yang satu sekaligus disertai oleh fungsi dari kedua jenis dukungan yang lain. Ketika pemerintah mengambil keputusan tanpa dukungan yang lain, maka ia akan mengalami ketimpangan. Walaupun negara merupakan pemegang wibawa tertinggi dalam warga, tetapi ia butuh dukungan dari dua penopang, yakni warga dan rejim. Dukungan dari warga dan rejim membuat negara memperoleh keputusan yang paling tepat dan kuat.

Tentang kekuasaan, David Apter melihat bahwa politik secara khusus menuntut pemahaman akan kekuasaan. Bukan kekuasaan yang bersifat pribadi dalam hubungan intim dan timbal balik, tetapi kekuasaan yang bersifat sosial, kolektif dan mewarga.²⁴ Dalam warga politik yang lebih besar, ikatan kekuasaan yang abstrak merupakan hal yang sangat penting. Kehidupan kita sebagai warga negara memperoleh arti dan bentuk dalam batas-batas kekuasaan, yang sifatnya politik. Para sarjana politik

²³ *Ibid.*, hal. 40-45.

²⁴ David E. Apter, *Pengantar Analisa Politik*. (kata pengantar Nazaruddin Sjamsuddin) Yogyakarta, CV Rajawali-Yayasan Solidaritas Gadjah Mada (Yasogama), 1988, hlm 6-7.

Pendahuluan

mencoba menemukan unsur-unsur kekuasaan dalam bentuk abstrak dan terpusat.

Kaum institusional awal sangat sibuk oleh masalah yang dihadapkan John Stuart Mil, yakni bagaimana menghasilkan kekuasaan besar dari rakyat yang berdaulat dan menggabungkannya dengan pemerintahan yang terbatas. Tentang kekuasaan, para teoritis institusional setidaknya menggariskan dua hal, yakni 1) kekuasaan terutama perorangan digunakan melalui kerja sama dan karena itu saling menguntungkan bagi yang berkuasa dan yang dikuasai, 2) Kekuasaan yang dimiliki pemerintah itu punya tujuan, suka menolong, menengahi dan melunakkan. Gabungan antara lembaga-lembaga yang memegang hak dengan prinsip-prinsip ini akan menghasilkan prinsip kebijakan ala Aristoteles yang memaksimalkan kebebasan.

Tetapi ketika wewenang sang penguasa besar, maka ia akan semakin sulit memegangnya secara perorangan. Kaum institusionalis melihat bahwa konstitusi merupakan satu-satunya pemberi prinsip politik yang mutlak, sehingga ia menggambarkan perjanjian sosial yang mengembangkan kondisi yang memungkinkan kedulatan rakyat meluas kepada wakil-wakil mereka. Konstitusi dianggap mampu membuat pemerintahan yang melaksanakan keinginan mayoritas.

Dalam kerangka itu, prinsip kerja pertama-tama supaya ia mampu memberi daya dan hasil dalam bentuk keputusan dan undang-undang yakni lewat persaingan. Masalahnya bagaimana mencegah persaingan agar tidak menuju ke kondisi yang dilukiskan Hobbes melalui penciptaan lingkungan ekonomi dan politik, dimana kepentingan perorangan melayani kepentingan umum. Ini dilakukan dengan sarana pemilihan. Melalui proses pemilihan, persaingan individu digiring untuk menghasilkan keuntungan kolektif.

Selain itu, prinsip kerja lain yang perlu diperhatikan adalah prinsip *check and balances*-nya Montesquieu. Prinsip ini bekerja dalam beberapa cara. Mereka mungkin merupakan produk dari

pemisahan kekuasaan antara badan-badan pemerintah legislatif, eksekutif dan yudikatif. Atau barangkali juga merupakan hasil dari pengawasan parlemen atas eksekutif.

Kaum institusionalis menerima begitu saja anggapan bahwa akhirnya urusan pemerintah yang berjalan perlahan itu merupakan cara terbaik untuk memperhitungkan sederetan pandangan yang amat luas. Bertolak dari anggapan itu, mereka membenarkan proses pengambilan keputusan demokrasi yang berjalan lambat dan mengecewakan. Kaum institusional juga cenderung menerima begitu saja aspek kebijaksanaan perseorangan, yang banyak mencakup kehidupan ekonomi, seharusnya tidak terlalu banyak menjadi urusan pemerintah.

Konflik sebagaimana diungkapkan Karl Marx tentang teori perjuangan kelas muncul antara pihak pemilik alat-alat produksi dengan kaum proletar. Menurut Marx, kesengsaraan yang dilahirkan kapitalisme merupakan pendorong bagi lahirnya revolusi. Ia merupakan sumber mobilisasi yang potensial untuk mengganyang warga kapitalis. Mobilisasi semacam itu akan bisa terwujud dalam warga yang berindustri tinggi dan yang distribusi kekayaannya tidak merata. Oleh karena ketimpangan pendapatan antar warga umum dan perorangan terus membesar, maka pertarungan kekuasaan pun tidak dapat dihindarkan. Pertempuran hanya berjalan searah, kemenangan pun diraih oleh para produsen nilai, yaitu mereka yang bersusah payah dan menjadi buruh perkebunan dan pabrik-pabrik, dan yang dengan mencampur tenaga kerjanya dengan bahan-bahan, menghasilkan barang-barang yang berharga.

3.3 Pengambilan Kebijakan

Pengelolaan negara tergantung pada kebijakan institusi tertinggi sebuah negara. Keputusan pemerintah pusat atas sebuah konflik bersifat sah dan tidak terbantahkan karena ia merupakan pemegang wibawa tertinggi. Karena itu, uraian menyangkut

Pendahuluan

negara dimengerti sebagai uraian menyangkut kebijakan yang diambil pemerintah pusat. Dan sebaliknya, kebijakan yang diambil negara, dimengerti sebagai kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat.

David Easton mengemukakan, salah satu wilayah ilmu politik adalah pemahaman bagaimana keputusan yang sah diambil dan dilaksanakan dalam warga. Dalam hal ini, pemerintah pusat adalah institusi negara paling tinggi yang berhak mengambil keputusan paling tepat dan masuk akal demi seluruh warga masyarakat. Negara dalam hal ini pemerintah pusat merupakan integrasi dari kekuasaan politik. Ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Karena itu demi kepentingan seluruh warga, pemerintah pusat berhak mengambil kebijakan atas nama negara. Sederhananya bisa disebut pemerintah pusat itu adalah negara itu sendiri sebab setiap keputusannya harus dipatuhi seluruh warga.

Menurut Miriam Budiardjo, negara adalah sebuah *agency* (alat) dari warga yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam warga dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam warga itu sendiri.²⁵ Sebagai sebuah alat, negara memiliki wibawa untuk mengatur warganya. Negara sebagai sebuah organisasi dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan menetapkan tujuan kehidupan bersama. Kewibawaan menjadi penting tatkala kepentingan-kepentingan warga berbeda. Negara menjadi pemilik otoritas terakhir untuk menentukan kehendaknya di tengah kepentingan-kepentingan berbeda setiap warga.

Dalam upaya menentukan kehendak ini, negara memiliki dua tugas. **Pertama**, negara bertugas mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang a-sosial. Gejala-gejala kekuasaan a-sosial adalah keseluruhan gejala kekuasaan yang bertentangan satu sama lain. Dalam konteks ini, negara mempunyai wibawa untuk

²⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama: 1996) hlm. 38.

mengendalikan dan mengatur supaya tidak terjadi antagonisme membahayakan. Ketika terdapat kepentingan-kepentingan berbeda yang mungkin membawa warga dalam keterbelahan, negara memiliki tugas untuk menertibkan situasi tersebut. **Kedua**, negara berhak mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan seluruh warga. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi kewargaan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional. Karena kekuasaan negara diimplementasikan sebagai sebuah organisasi paling kuat dan teratur, maka semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan harus dapat menempatkan diri dalam kerangka tersebut.

Dalam melaksanakan pembangunan, peran negara, dari pengalaman negara-negara sedang berkembang, cenderung menunjukkan dua ciri.²⁶ **Pertama**, kesenjangan antara keinginan yang bersifat mementingkan pemecahan persoalan-persoalan yang dihadapi secara rasional dan obyektif dan kenyataan riil. Ciri ini dikehendaki oleh hasrat untuk melancarkan usaha pembangunan ekonomi yang memerlukan pemikiran dan penilaian yang obyektif dan rasional, adanya birokrasi yang efisien, penempatan ahli sesuai bidang kecakapan serta kemampuannya menggunakan pengetahuan-pengetahuan teknik. Ciri ini disebut oleh Alfian sebagai *the problem solving task* dari suatu proses pembangunan (*nation building*).

Kedua, keadaan di negara berkembang terdapat kenyataan akan perlunya membangkitkan solidaritas dan partisipasi warga secara sungguh-sungguh, emotif dan menyeluruh. Ciri kedua ini dikehendaki oleh keperluan untuk meningkatkan rasa kesatuan antara seorang anggota warga dengan anggota-anggota lainnya sebagai satu bangsa. Peningkatan solidaritas semacam ini diperlukan untuk merangsang partisipasi warga. Ini merupakan aspek politik dari proses pembangunan yang sering pula disebut sebagai "*the solidarity building task of development*"

26 Alfian, *Beberapa Masalah Pembaharuan Politik di Indonesia (edisi kedua)* (Jakarta: CV Rajawali, 1981) hlm. 55.

Pendahuluan

Pengalaman Pakistan di bawah Ayub Khan memperlihatkan pemusatan perhatian berlebihan pada segi pertama yakni menekankan aspek ekonomi atau *problem solving task*. Akibatnya muncul keteledoran dalam segi kedua, yakni teledornya perhatian pada bidang politik dan partisipasi. Kenyataan ini merupakan sebahagian sebab-sebab yang mengganggu pelaksanaan rencana pembangunan Pakistan dan kejatuhan Ayub Khan sendiri di masa lalu. Sementara pengalaman Indonesia, kejatuhan Presiden Soekarno disebabkan oleh terpusatnya perhatian pada bidang politik. Akibatnya adalah terlalaikannya bidang perekonomian yang semakin hari semakin memburuk.

Secara umum, kebijakan negara terhadap warga adalah kebijakan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan warga. Dukungan warga diperoleh ketika anggota warga merasa kehendak dan kepentingan-kepentingan mereka mendapat saluran wajar, walaupun tidak semua kehendak dan kepentingan tersebut bisa terjawab secara memuaskan.

Dalam konteks ini, keputusan pemerintah sebagai sebuah institusi harus selalu berada dalam wilayah keadilan sosial, di mana negara berusaha mewujudkan kesejahteraan warganya. Negara kesejahteraan dimengerti sebagai hasil keputusan warga untuk mengambil alih tanggung jawab atas kesejahteraan semua warga.²⁷ Negara muncul tatkala warga atau pemimpinnya yakin bahwa kesejahteraan orang-orang adalah terlalu penting untuk dibiarkan di tangan kebiasaan atau pengertian swasta. Karena itu, ia harus menjadi urusan warga. Dengan semakin kompleksnya warga, tanggung jawab untuk membantu mereka yang dalam kesulitan diambil alih oleh instansi yang berkuasa.

Tanpa mengubah bentuk dasar pemerintahan dan cara hidup, negara kesejahteraan baik di Inggris, Amerika Serikat maupun negara-negara Skandinavia serta negara-negara lain

²⁷ Kirdi Dipoyudo, "Negara Kesejahteraan Orientasi Pembangunan" dalam *Analisa 1981-5: Orientasi Pembangunan Nasional* (Jakarta: CSIS, Tahun X, No. 5 Mei 1981) hlm. 367.

di Eropa menampakkan bahwa negara telah memperkuat demokrasi dengan meningkatkan keamanan, harga diri dan kemerdekaan warga. Negara kesejahteraan berhasil mengatasi ketegangan-ketegangan dan tekanan-tekanan dalam negeri. Ia bukan saja memberikan cukup ruang bagi bantuan diri (*self help*) dan kapitalisme kesejahteraan (*welfare capitalism*), tetapi juga menggalakkan inisiatif swasta yang kreatif dan menunjang kebebasan dengan menyingkirkan ketakutan, memperkecil penderitaan dan mengurangi permusuhan dalam warga.

Dalam negara kesejahteraan, usaha bebas (*free enterprise*) dipertahankan tetapi diawasi dan dikendalikan demi terwujudnya kesejahteraan umum. Mungkin terdapat kekurangan-kekurangan dan kelemahan-kelemahan yang harus diatasi, tetapi tanda-tanda menunjukkan bahwa negara kesejahteraan adalah negara hari depan, khususnya karena ia memadukan dua aspirasi yang paling dalam, yaitu: aspirasi akan kemerdekaan dan aspirasi akan persamaan.

Peranan negara terhadap pengembangan warga dalam kaitannya dengan kebijaksanaan sosial dewasa ini cenderung berada dalam empat wilayah kebijakan, yakni: lapangan kerja dan pelatihan, perlindungan atas hukum yang tepat, pendidikan, dan pemeliharaan kesehatan.²⁸ Kebijakan negara membuka lapangan kerja menjadi semakin penting dikala pengangguran semakin bertambah. Ini lebih merupakan kebijakan sosial daripada sekedar kebijakan ekonomi. Selain memberi kesempatan ekonomis yang lebih besar dengan berdirinya sejumlah perusahaan, tujuan yang lebih besar justru untuk memberikan pertanggung-jawaban moral pemerintah secara sosial kepada warga.

Wibawa hukum menjadi salah satu aspek sangat penting bagi seluruh warga negara. Pemerintah sebagai pengambil kebijakan bagi warga harus menempatkan wibawa hukum secara elegan. Tegaknya hukum menjadi sangat penting karena akan

28 Catherine Jones Finer, "Sosial Policy" dalam *Developments in British Politics* (USA: St. Martin's Press, Inc., 1998), hlm. 308.

Pendahuluan

menempatkan semuanya berada secara tepat dan benar di depan hukum. Bukan menempatkan pemerintah atau para politisi lebih kuat di hadapan hukum dibanding masyarakat kebanyakan.

Masalah pendidikan telah menjadi masalah sangat mendesak hampir di seluruh dunia, khususnya di negara-negara yang baru melepaskan diri dari penjajahan. Masalah pendidikan telah menjadi sebuah rekonstruksi sosial karena menyangkut kesetaraan setiap warga mendapatkannya. Setiap orang berhak memperoleh pendidikan layak dan wajar untuk mengembangkan segala kemampuannya.

Jaminan akan pemeliharaan kesehatan menjadi salah satu kebijakan yang harus diperhatikan pemerintah. Lembaga-lembaga internasional sangat berkepentingan untuk mendorong pemerintah menciptakan kesehatan warga yang lebih baik. Isu ini menjadi isu penting dari kebijakan pemerintah, sehingga tidak ada kebijakan pemerintah yang membela kelompok yang besar lalu merugikan bagi kesehatan warga. Kebijakan pemerintah harus selalu bersandar pada kesehatan warga secara luas. Pemerintah sendiri harus mengambil kebijakan yang mendorong pemeliharaan kesehatan warga yang lebih baik.

Max Weber menganalisis politik dan logika motivasi politik berdasarkan atas pertimbangan-pertimbangan bahwa perilaku politik bisa diarahkan pada suatu ‘etika dari maksud-maksud pokok’ (*Gesinnungsethik*) ataupun dalam suatu “etika pertanggungjawaban” (*verantwortungsethik*).²⁹ Menurutnya, orang yang mengejar etika dari maksud-maksud pokok akan mengarahkan seluruh perilaku politiknya ke arah perolehan suatu idealisme tanpa memperdulikan perhitungan rasional tentang sarana-sarana. Karena itu, bila suatu tindakan dengan maksud baik melahirkan hasil buruk, maka dalam penglihatan si pembuat tindakan, pihak yang bertanggung jawab atas keburukan itu bukan dia sendiri melainkan dunia atau kebodohan orang-orang lain, atau kehendak

²⁹ Anthony Giddens, *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern: suatu analisis karya-tulis Marx, Durkheim dan Max Weber* (Jakarta: UI-Press, 1986) hlm. 167.

Tuhan yang membikin mereka itu demikian.

Weber mendefinisikan suatu warga politik sebagai suatu warga yang eksistensi dan ordenya secara kontimnu diamankan di dalam suatu wilayah tertentu oleh ancaman dan penerapan paksaan badaniah dari pihak pejabat administrasi. Tetapi ini tidak berarti bahwa organisasi-organisasi politik hanya ada karena menggunakan paksaan kontinu, bahwa semata-mata ancaman dan paksaan dilakukan sebagai suatu sanksi terakhir yang bisa diterapkan bila semua yang lain gagal. Suatu organisasi politik menjadi suatu 'negara' bila organisasi itu mampu melaksanakan suatu monopoli absah atas penggunaan kekuatan secara terorganisasi di dalam suatu kawasan tertentu.

Kekuasaan (*Macht*) didefinisikan Weber sebagai kemungkinan seorang pelaku mampu mewujudkan gagasannya sekalipun ditentang oleh orang-orang lain, dengan siapa dia berada dalam hubungan sosial. Dalam hal ini, setiap jenis hubungan sosial sampai suatu taraf tertentu dan di dalam keadaan-keadaan tertentu terdapat suatu hubungan kekuasaan. Istilah "dominasi" lebih khusus mengacu pada kasus-kasus pemaksaan kekuasaan, dimana seorang pelaku menuruti suatu perintah yang dikeluarkan oleh orang lain. Namun tidak ada dominasi yang stabil dimana ada sebuah kebiasaan untuk taat secara otomatis ataupun atas himbauan demi kepentingan pribadi. Penyangga utama dominasi adalah kepercayaan dari pihak bawahan atas keabsahan kedudukan mereka sebagai bawahan.

Weber membedakan tiga jenis ideal dari kabsahan dominasi, yakni: tradisional, berkharisma dan menurut hukum. Otoritas tradisional berlandaskan atas kepercayaan kepada "kesucian aturan-aturan yang telah berabad-abad lamanya dan kekuasaan-kekuasaan". Sementara dominasi berkharisma sering tampil dengan pemerintahan oleh orang-orang usia tua, yakni patriarkhalisme. Bentuk ini secara normal didasarkan atas kesatuan rumah tangga dimana kepala keluarga mempunyai otoritas yang diturun-temurunkan dari generasi ke generasi menurut aturan-aturan pewarisan tertentu. Bila ada staf administrasi yang dibawah

oleh pola hubungan kesetiaan seseorang kepada seorang tuan, maka patrimonialisme akan berkembang. Sementara jenis murni dominasi hukum menunjukkan bahwa seseorang yang memegang otoritas melakukan tugasnya dengan kebajikan norma-norma yang tidak terpengaruh oleh kepentingan pribadi, yang bukan merupakan pendapatan tradisi oleh kepentingan pribadi yang telah tertanam dalam konteks rasionalitas yang mempunyai maksud ataupun rasionalitas nilai, tetapi karena mereka memang harus taat sesuai dengan yurisdiksi yang telah jelas dari sang pemerintah itu.

4. TUJUAN PENULISAN

Setidaknya ada lima hal yang ingin dicapai lewat penulisan ini, yakni:

- 1) Berusaha mengerti persoalan dari segi ilmu politik, dengan melihat aspek kebijakan pemerintah atas PT IJU/TPL. Berdasarkan data empiris tersebut, akan diambil sebuah kesimpulan.
- 2) Membantu semua pihak untuk mencoba memahami rumitnya persoalan, khususnya menyangkut kebijakan pemerintah pusat dan alasan pengambilan kebijakan tersebut. Ini menjadi sangat penting karena semua pihak perlu jernih melihat persoalan tanpa terlebih dulu memberikan penilaian pribadi.
- 3) Melihat bagaimana kebijakan pemerintah dalam merespons tuntutan dan perlawanan warga Batak Toba. Sebab betapapun perlawanan itu kerap kandas, tetapi dengan sangat meyakinkan mau ditampakkan bahwa warga melakukan perlawanan karena mereka sudah terluka, sudah benci dan sangat merugikan kehidupan mereka dalam arti luas. Lalu bagaimana pemerintah menanggapi perlawanan tersebut.
- 4) Persoalan ini adalah sebahagian kecil dari banyak persoalan yang menimpa bangsa ini. Proses penyelesaian persoalan ini adalah salah satu bukti betapa rumit-

nya proses penyelesaian berbagai persoalan yang muncul di tanah air. Karena itu diharapkan tulisan ini turut membantu setiap pihak untuk mencari solusi terbaik, baik menyangkut penanganan konflik-konflik serupa, maupun jalan keluar yang harus diambil oleh semua pihak, khususnya pemerintah pusat sebagai pemegang wibawa tertinggi pengelolaan negara.

5) Tulisan ini juga akan menambah literatur ilmiah tentang usaha pemecahan persoalan PT IIU. Semakin banyak literatur, maka akan semakin matang, semakin dewasa dan semakin banyak pula pertimbangan yang mungkin diambil untuk penyelesaian konflik tersebut. Ini menjadi sangat penting, karena di tengah konflik yang sudah demikian memprihatinkan, justru masih banyak pihak yang tidak mau mendengarkan pihak lain untuk mencari solusi bersama. Kehadiran tesis ini diharapkan menambah literatur baru, khususnya dari segi pengambilan kebijakan negara dalam menangani konflik-konflik di tanah air, khususnya konflik PT IIU.

5. METODE PENELITIAN

Tulisan ini menggunakan dua penelitian, yakni penelusuran literatur (*library research*) dan penelitian lapangan berupa wawancara dengan berbagai pihak terkait (*field research*). Penelitian literatur dimaksudkan untuk melihat tulisan-tulisan berkaitan dengan kasus-kasus PT IIU dan tulisan-tulisan lain menyangkut peran dan kebijakan pemerintah pusat (baca: negara). Kebijakan Pemerintah pusat atas konflik PT IIU ditelusuri dalam tulisan-tulisan yang tersebar baik berupa buku, koran-koran dan majalah, maupun surat-surat resmi dari instansi terkait.

Sementara penelitian lapangan berupa wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak terkait. Mereka itu adalah: Sonny Keraf, mantan Menteri Negara Lingkungan Hidup; Cosmas Batubara

Pendahuluan

mantan Menteri Tenaga Kerja dan Perumahan Rakyat di masa Orde Baru yang pernah terlibat dan mengetahui lebih komprehensif tentang PT IJU, sekaligus sebagai Komisaris di Riau Andalan Pulp and Paper (RAPP), sesama anak perusahaan serupa dari Grup Raja Garuda Mas (RGM); Eduard Depari seorang *Corporate Secretary* PT TPL; Wagimin Wongso mantan Direktur Utama PT TPL, Leo Batubara salah seorang anggota tim-11 pemerintah yang dibentuk Menakertrans Yacob Nuwa Wea, seorang yang sangat vokal membela kehadiran industri di daerah Tobasa, dan sekarang menjadi salah seorang Komisaris PT IJU.

Dari pihak yang menentang kami wawancarai juga, Midian Sirait Ketua Umum YPPDT yang turut mempengaruhi kebijakan Presiden BJ Habibie untuk menutup PT IJU; Martin Sirait Ketua Umum Forum Bona Pasogit, yang bersama YPPDT menolak kehadiran PT IJU; dan Tunggul Sirait anggota DPR RI Komisi VIII ketua bidang lingkungan hidup yang bersama YPPDT dan Forum Bona Pasogit menolak PT IJU; Mgr A.G. Pius Datubara OFMCap, Uskup Agung Medan dan Pastor Hyginus Silaen OFMCap, tokoh agamawan Katolik yang menolak PT IJU. Juga kami wawancarai Lambertus Siregar, Wi Lim, Pak Purba, Pak Damanik dari pihak manajemen PT IJU yang telah begitu terbuka menerima dan menunjukkan pabrik yang ramah lingkungan; Bupati Tobasa, Sahala Tampubolon yang merasa terjepit antara penolakan warga dengan kebijakan pemerintah pusat walaupun cenderung mendukung PT IJU, dan sejumlah pihak warga yang berada di Simpang Sirait Uruk, Porsea yang sedang berdemonstrasi.

Karena itu, penulisan tulisan ini mengambil metode analisa deskriptif kualitatif. Disebut deskriptif karena sumber tulisan yang dipergunakan bersifat deskriptif lewat pemaparan-pemaparan baik penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan. Bahan tersebut kemudian dianalisa dari tinjauan peran pemerintah pusat

yang mewakili negara mengeluarkan kebijakan atas konflik PT IIU tersebut. Lalu dilihat mengapa pemerintah pusat mengambil kebijakan demikian di tengah situasi konflik tersebut.



BAB KEDUA

ORDE BARU DAN KEJAYAAN
INDORAYON

Kehadiran pabrik raksasa berbiaya besar tahun 1986 lalu menjadi jawaban atas kerinduan masyarakat sejak lama. Memang selama masa empat puluh tahun terakhir, Kabupaten Tapanuli Utara mendapat stigma sebagai kabupaten miskin nan gersang. Kabupaten ini seolah ditakdirkan menjadi negeri yang miskin. Berbagai mass-media baik lokal maupun nasional sering mengungkapkan kemiskinan kabupaten tersebut. Kabupaten miskin ini tidak terbandingkan dengan kabupaten sekitar yang makmur, sebut saja misalnya Kabupaten Tanah Karo dan Kabupaten Simalungun. Maka Indorayon adalah “dewa penolong” untuk memperbaiki taraf hiduparganya.

Kerinduan tersebut terjawab ketika terbetik berita bahwa pabrik pertama di Indonesia untuk pengolahan *pulp dan rayon* akan berdiri di Porsea. Berbiaya US\$ 600 juta dimasa awal tahun 80-an itu membuatnya menjadi sebuah pabrik raksasa. Pemerintah Indonesia bermimpi menjadikannya pabrik terbesar penyuplai *pulp dan rayon* di Asia bahkan di dunia.

1. CITA-CITA MULIA INDORAYON

Cita-cita mulia Indorayon untuk mengembalikan harkat hidup masyarakat sekitar menjadi lebih baik menjadi awal dari diterimanya pabrik ini di Porsea. Sebagaimana diketahui, Kabupaten Tapanuli Utara dimana pabrik ini (dulu) berdiri adalah daerah sangat miskin. Bak gayung bersambut, niatan pemerintah Orde Baru membangun sebuah industri raksasa *pulp dan rayon* mendapat diterima warga dengan sepenuh hati. Ini sangat terbalik dengan situasi saat itu, dimana kehadiran sebuah pabrik lebih karena takut intimidasi pemerintah pusat. Pabrik Indorayon justru mendapat dukungan sangat besar dari seluruh warga termasuk perantau di Jakarta.

Pemerintah pun membangun pabrik dimaksud di daerah Sosor Ladang, Porsea, Kabupaten Tapanuli Utara (sekarang sudah menjadi wilayah Kabupaten Toba Samosir, red), Sumatera Utara

sekitar 215 km selatan Medan. Pabrik ini berdiri kokoh selama lebih sepuluh tahun. Ia menjadi cikal bakal keterlibatan Indonesia dalam melahirkan persaingan baru di dunia Industri *pulp and paper*. Dampaknya, Indonesia menjadi sebuah negara sangat disegani sebagai eksportir pulp and rayon. Semangat itu pulalah membuat pemerintah membidani kelahiran industri serupa bahkan yang lebih besar di beberapa daerah tanah air.

Kembali ke dukungan masyarakat, kehadiran pabrik ini dibayangkan akan menjadi mesin pengubah (*changed-machine*) taraf hidup ekonomi warga Tapanuli. Bukan rahasia umum lagi menempatkan kabupaten ini sebagai kampung yang sepi ditinggalkan penghuninya. Tanah gersang menyebabkan kehidupan yang pahit. Akibatnya penduduknya lebih banyak merantau daripada bertahan tinggal. Ia pun diberi predikat tandas: *Tapanuli Napogos*.

1.1 Tapanuli Napogos

Kisah Tapanuli *Napogos* bukan lagi isu tetapi fakta, bahkan hingga sekarang.¹ Masa lalunya pun membuktikan bahwa sejak akhir tahun 50-an terutama di awal 60-an, penduduk Tapanuli *mangaranto* mencari nafkah lebih baik ke daerah Sumatera Timur. Maka sangat lekat di benak warga lagu-lagu rakyat bernuansa kemiskinan dan niat untuk merantau. Negeri orang (Sumatera Timur) lebih makmur daripada negeri sendiri, begitu kira-kira padanannya.

Geografis Tapanuli yang berbatu-batu dan tidak subur membuat daerah ini sulit berkembang. Berbeda dengan Tanah Karo nan subur makmur bahkan sudah ikut pola bertani modern. Wilayah Tanah Karo seperti Kabanjahe, Berastagi dan Merek menjadi salah satu pemasok sayuran dan buah nasional ke Jakarta, bahkan untuk kebutuhan ekspor. Daerah lain pun

¹ "PT Inti Indorayon Utama, Buah Simalakama bagi Sumut" dalam *Harian KOMPAS*, Senin, 9 April 2001.

seperti Kabupaten Asahan dan Kabupaten Labuhan Batu kaya oleh perkebunannya. Tidak jauh beda dengan Simalungun yang makmur oleh kekayaan perkebunan dan penghasil buah dan sayuran. Beberapa daerah yang disebutkan ini merupakan daerah terdekat bahkan berbatasan langsung dengan Tapanuli Utara. Tetapi nasibnya sangat jauh berbeda. Kabupaten Tapanuli Utara tetap miskin, sementara kabupaten yang disebutkan di atas tersebut subur dan kaya.

Kemiskinan memaksa generasi cerdas dan yang pekerja keras merantau untuk mengadu nasib lebih baik. Diawali tahun 50an, mereka berpencah membuka lahan baru menjadi petani ke daerah subur Sumatera Timur seperti Silimapuluh, Gombus termasuk ke Sei Ledong di Kabupaten Asahan. Sebahagian lain memasuki ke kota-kota besar seperti Jakarta, Medan dan daerah lain di Indonesia. Watak perantau itu pun turut terbentuk. Daerah keras berbatu-batu serta kurang subur telah membentuk watak penduduk berjuang gigih di perantauan termasuk dalam bidang pendidikan.

Di antara para perantau itu, akhirnya banyak yang menjadi *pangaranto* (perantau) sukses. Sebahagian menjadi pejabat pemerintah berpengaruh, yang lain menjadi pebisnis sukses yang lain lagi memasuki lembaga-lembaga lain, seperti pengacara. Tidak sedikit yang memperoleh tingkat pendidikan sangat tinggi. Keberhasilan orang-orang di perantauan menjadi berita sangat menarik bagi setiap anak daerah untuk merantau juga. Di negeri orang, para *pangaranto* Batak ini mengadu nasib, dan sebolehnya mungkin mengejar pendidikan setinggi-tingginya.

Sayangnya keberhasilan putera-puteri Batak di perantauan tidak sebanding dengan pertumbuhan yang terjadi di kampung halaman. Bahkan kesuksesan tersebut rupanya sangat kurang memberikan kontribusi positif bagi daerah asal. *Bonapasogit* (kampung halaman) bahkan terlupakan. Daerah Tapanuli menjadi sepi dan semakin sepi dengan keadaan ekonomi yang cenderung semakin rendah. Tapanuli hanya dikunjungi sebagai *Bonapasogit* saja, tempat leluhur yang harus diziarahi. Hanya dalam waktu-

waktu tertentu para perantau yang telah beranak pinak berkunjung ke sana. Setiap orang meninggal di perantauan seolah punya kewajiban untuk dimakamkan di sana. Maka tidak heran di sana-sini tugu makam berdiri kokoh megah berbiaya puluhan bahkan ratusan juta. Tetapi tidak dengan nasib orang-orang yang masih tinggal. Tapanuli Utara semakin ditinggalkan orang, semakin miskin dan seolah terlupakan.

Gambaran kemiskinan itu sampai sekarang masih terlihat jelas. Beberapa data berikut yang bisa dikumpulkan membuktikan bahwa kawasan itu tertinggal dari kawasan lain. Dominasi sektor pertanian tradisional masih menguasai. Data tahun 1993 menunjukkan bahwa perekonomian Kabupaten Tapanuli Utara dan Toba Samosir masih didominasi sektor pertanian terutama sub sektor padi dan bahan makanan lainnya. Lihat tabel 1 di bawah sebagai indikator peranan sektoral di Propinsi Sumatera Utara.

Tabel 1. PDRB Sumatera Utara Menurut Lapangan Usaha, 1996-1998 atas dasar harga konstan tahun 1993

No	Lapangan Usaha	1996 (Rp. Milyar)	1997 (Rp. Milyar)	1998 (Rp Milyar)
1.	Pertanian	6.197,98 (26,14%)	6.754,53 (26,95%)	6.631,27 (29,98%)
2.	Pertambangan dan galian	598,99 (2,53%)	371,66 (1,48%)	305,82 (1,38 %)
3.	Industri	5.762,75 (24,30%)	5980,10 (23,86%)	5.153,99 (23,30)
4.	Listrik, Gas, Air Minum	237,52 (1,00%)	329,03 (1,31%)	343,06 (1,55%)
5.	Bangunan	1.043,36 (4,40 %)	1.134,56 (4,53 %)	764,00 (3,45%)
6.	Perdagangan, Hotel, Restoran	4.453,03 (18,78%)	4.699,08 (18,75%)	4.123,12 (18,64%)
7.	Transportasi/Komunikasi	2.049,15 (8,64%)	2.200,18 (8,78%)	1.749,60 (7,91%)
8.	Keuangan, Asuransi,	1.704,55 (7,19%)	1.799,30 (7,18%)	1.595,00 (7,21%)
9.	Persewaan, Jasa Perusahaan, Jasa kemasyarakatan, jasa sosial dan Perorangan	1.667,41 (7,03%)	1.796,86 (7,17%)	1.452,77 (6,57%)
	P.D.R.B	23.714,74 100%)	25.065,41 (100%)	22.118,63 (100%)

Sumber: BPS Sumatera Utara, "Sumatera Utara Dalam Angka 1998"

Sektor pertanian sudah lama dirasakan tidak lagi mampu menunjang perekonomian daerah Tapanuli Utara (dan Toba Samosir). Alasannya, walaupun sebahagian terbesar penduduk berada di perantauan, perjumlah penduduk tetap semakin bertambah, dan sekaligus membuatkebutuhan semakin

meningkat. Sektor pariwisata yang walaupun sudah dikenal cukup lama, masih belum berkembang sesuai harapan masyarakat. Sektor ini masih jauh ketinggalan dibandingkan daerah lainnya seperti Sumatera Barat dan Bali.² Pengembangan dan pembenahan harus terus dilakukan supaya dapat memberikan kontribusi yang lebih besar bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi daerah selanjutnya.

Sektor industri kecil seperti pertenunan tekstil *ulos* juga belum mampu memberikan kontribusi yang cukup signifikan. Sektor ini masih beerada pada tingkat tradisional dengan aktivitas produksi kebanyakan dilakukan di rumah-rumah penduduk. Pemasaran produksi sektor ini masih sangat tergantung pada pasar lokal dan konsumsi tradisonal masyarakat Batak. Berbeda dengan produk batik di Pulau Jawa yang sudah menjangkau pasar nasional dan internasional.

Dalam buku terbitannya tahun 1991, Pemerintah Daerah tingkat II Tapanuli Utara memberi pengakuan,

“Laju pertumbuhan ekonomi menurut PDRB atas dasar harga konstan 1983 sebagaimana telah ditetapkan dalam Repelita V Sumatera Utara, ditargetkan rata-rata 4,12 % per tahun. Berdasarkan harga konstan tahun 1983 maka besarnya nilai PDRB Tapanuli Utara tahun 1987 ialah 212.050,49 juta rupiah, akan naik menjadi 247.474,01 juta rupiah pada tahun 1993. Dan PDRB per kapita dari Rp 290.747,77 tahun 1987 diperkirakan akan naik menjadi Rp 329.678,74 pada tahun 1993 menurut harga konstan 1983.”

Untuk mencapai laju pertumbuhan PDRB sebesar 4,12 % per tahun, Pemda memperkirakan bahwa masing-masing sektor akan memberikan sumbangannya. Tabel 2 menunjukkan laju pertumbuhan yang disumbangkan oleh masing-masing sektor.

Tabel 2. Laju Pertumbuhan PDRB Kabupaten Tapanuli Utara

² Edison T.T Hasibuan et. al, *Opini dan Fakta di Sekitar Danau Toba. Studi kasus: peran PT Inti PT IJU Utama dalam industrialisasi*. Jakarta: Masyarakat Pencinta Toba Lestari (MPTL), 2000, hlm. 13.

selama REPELITA V

No.	Sektor	Rata-rata sumbangan per tahun
1.	Pertanian	55,24 %
2.	Pertambangan & Galian	0,12 %
3.	Industri	1,33 %
4.	Bangunan	5,85 %
5.	Udara, gas & air minum	0,21 %
6.	Perdagangan, Hotel, Restoran	10,11 %
7.	Pengangkutan dan Komunikasi	6,42 %
8.	Bank & Lembaga Keuangan Lainnya	0,83 %
9.	Sewa Rumah	3,28 %
10.	Pemerintahan dan Pembangunan	14,98 %
11.	Jasa-jasa	1,97 %
	Rata-rata Laju Pertumbuhan PDRB	100,00 = 4,12 %

Sumber: Pemerintah Daerah Tingkat II, Tapanuli Utara

Ketergantungan perekonomian Kabupaten Tapanuli Utara dan Kabupaten Toba Samosir sejak dahulu sampai sekarang pada sektor pertanian belum menunjukkan perubahan tingkat pendapatan daerah yang sangat signifikan. Bahkan kedua daerah tersebut pernah mendapat predikat negatif sebagai kantong kemiskinan. Predikat ini melekat oleh karena berbagai faktor seperti penambahan penduduk di daerah yang luas lahannya sangat terbatas, perubahan pola konsumsi penduduk daerah yang sangat dipengaruhi oleh perubahan zaman dan teknologi, dan perpindahan atau migrasi penduduk yang relatif lebih terpelajar atau terampil ke daerah lain.

Sebelum *Trans Sumatera Highway* atau lintas timur, termasuk segmen jalan dari Tebing Tinggi ke Padang Sidempuan dibuka, semua kendaraan dari Tebing Tinggi ke Tapanuli Tengah, Tapanuli Selatan, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung dan Pulau Jawa harus melintasi daerah Kabupaten Tapanuli Utara. Banyak warung dan restoran beroperasi di sepanjang jalur tersebut dan menjadi sumber pendapatan penduduk. Perekonomian daerah Kabupaten Tapanuli Utara boleh dikatakan sangat tertolong oleh para pengemudi dan penumpang kendaraan yang singgah di warung-warung tersebut untuk beristirahat dan makan. Keadaan berubah drastis sesudah *Trans Sumatera Tebing Tinggi – Padang Sidempuan* dibuka. Banyak warung harus/terpaksa tutup karena jumlah pengunjung menurun yang berakibat perekonomian daerah Tapanuli Utara anjlok. Ini adalah sebuah contoh tentang peranan perkembangan sebuah sektor perekonomian untuk menghidupkan atau mengembangkan sektor lain.

Banyak usaha telah dilakukan oleh masyarakat dan

pemerintah daerah untuk meningkatkan peranan sektor pariwisata di sekitar Danau toba, namun sampai sekarang boleh dikatakan masih belum sesuai dengan harapan. Perkembangan sektor pariwisata sangat tergantung pada budaya dan keterbukaan masyarakat daerah Tapanuli dan sekitarnya, di samping beberapa faktor lainnya seperti kondisi infrastruktur dan perkembangan sektor lain seperti perindustrian, pendidikan, perdagangan. Kalau sektor-sektor ini berkembang, niscaya sektor pariwisata akan turut berkembang, karena proses keterkaitan mata rantai sektoral (*sectoral linkage processes*) akan berlangsung lebih cepat jika jumlah sektor yang berkembang lebih banyak.

Ketergantungan daerah Tapanuli Utara pada sektor pertanian tidak mungkin dapat dipertahankan terus karena lahan yang ada relatif sempit untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang terus meningkat. Kebutuhan akan lahan pertanian sudah semakin kritis, terbukti dengan makin banyaknya lahan yang dahulu hutan kini berubah fungsi menjadi sawah dan ladang kering, seperti di daerah Tiga Dolok sampai Aek Nauli, Kabupaten Simalungan; sepanjang pantai Danau Toba Sampai Tongging di Kabupaten Karo; hal yang sama dapat dilihat mulai dari Balige, (sekarang ibu kota Kabupaten Toba Samosir) sampai Tarutung, (sekarang ibu kota Kabupaten Tapanuli Utara.)

Predikat **"Kabupaten Tapanuli Utara sebagai kantong kemiskinan"** pernah dipublikasi secara luas oleh media. Fakta memang membuktikannya. Pendapatan daerah Tapanuli Utara dan Toba Samosir cukup memprihatinkan bila dibandingkan dengan pendapatan daerah rata-rata di Propinsi Sumatera Utara. Misalnya, PDRB per kapita Propinsi Sumatera Utara atas Dasar harga Konstan 1993 pada tahun 1995 menempatkan Kabupaten Tapanuli Utara di urutan ketiga paling miskin sesudah Kabupaten Nias dan Kabupaten Dairi dengan pendapatan Rp 1.415.295; dan pada tahun 1996 juga berada di urutan ketiga paling rendah sesudah Nias dan Dairi dengan jumlah Rp. 1.504.361. (lih. Tabel 3 dan tabel 4).

Tabel 3. PDRB Per Kapita Propinsi Sumatera Utara Atas Dasar Harga Konstan 1993

No.	Kabupaten / Kotamadya	1995 (rupiah)	1996 (rupiah)	1997 (rupiah)
1.	Nias	1.173.885	1.243.144	1.268.104
2.	Tapanuli Selatan	1.622.426	1.726.206	1.778.240
3.	Tapanuli Tengah	1.541.498	1.703.285	1.759.580
4.	Tapanuli Utara	1.415.295	1.504.361	1.595.204
5.	Labuhan Batu	2.202.518	2.359.533	2.524.943
6.	Asahan	2.487.894	2.710.907	2.917.696
7.	Simalungun	2.064.667	2.109.269	2.251.311
8.	Dairi	1.215.514	1.337.314	1.409.412
9.	Karo	2.327.060	2.430.184	2.610.319
10.	Deliserdang	1.483.766	1.555.263	1.643.779
11.	Langkat	1.716.050	1.853.811	1.918.140
12.	Sibolga	2.404.738	2.841.362	2.938.310
13.	Tanjung Balai	3.006.020	3.146.236	3.342.410
14.	Pematangsiantar	2.722.959	2.796.975	2.936.039
15.	Tebing Tinggi	2.431.198	2.554.676	2.593.485
16.	Medan	2.660.878	2.842.173	2.999.396
17.	Binjai	1.506.072	1.575.500	1.575.405
Sumatera Utara		1.966.410	2.108.670	2.169.692

Sumber: "Sumatera Utara Dalam Angka, 1998", BPS Sumatera Utara

Rendahnya pendapatan per kapita kabupaten Tapanuli Utara tersebut bukan hal yang baru diketahui. Pada umumnya, daerah yang perekonomiannya sangat tergantung pada sektor pertanian cenderung mengalami produktivitas penduduk yang cenderung menurun. Ini terjadi karena penambahan penduduk tidak diimbangi oleh penambahan lahan pertanian, dan kemudian lahan yang sudah ada justru semakin hari semakin tidak subur.

Tabel 4. PDRB Propinsi Sumatera Utara, 1994-1997 Atas Dasar Harga Konstan Tahun 1993 (Rp juta)

No.	Kabupaten/Kotamadya	1994	1995	1996	1997
1.	Nias	682.774,46	755.394,70	814.134,81	847.474,21
2.	Tapanuli Selatan	1.542.178,19	1.702.303,59	843.588,27	1.940.237,59
3.	Tapanuli Tengah	338.708,09	371.346,93	412.876,33	436.551,75
4.	Tapanuli Utara	928.827,75	995.660,25	1.077.122,24	1.149.663,71
5.	Labuhan Batu	1.631.070,13	1.781.836,79	2.000.648,02	2.199.730,27
6.	Asahan	2.084.194,22	2.292.096,40	2.527.920,78	2.750.824,94
7.	Simalungun	1.584.335,27	1.718.629,25	1.786.973,00	1.927.437,34
8.	Dairi	325.749,83	354.079,37	392.501,67	418.454,28
9.	Karo	546.741,09	615.042,10	672.938,67	732.614,31

Orde Baru dan Kejayaan Indorayon

10.	Deliserdang	2.293.817,88	2.646.148,46	2.819.535,86	3.050.195,96
11.	Langkat	1.734.782,20	1.904.841,33	2.041.194,09	1.856.905,39
	Langkat *)	1.317.779,32	1.456.240,34	1.600.493,89	1.676.454,26
12.	Sibolga	156.514,93	185.405,29	221.057,96	232.420,33
13.	Tanjung Balai	299.680,54	327.355,58	358.985,52	386.652,17
14.	Pematangsiantar	578.501,48	615.661,07	647.779,37	687.620,29
15.	Tebing Tinggi	282.483,07	311.922,73	335.173,51	347.786,33
16.	Medan	6.686.615,42	4.992.606,17	5.479.426,25	5.903.111,62
17.	Binjai	273.255,50	299.557,67	328.964,44	337.451,07
	Kabupaten/Kotamadya	19.952.230,05	21.870.887,68	23.760.820,79	25.205.132,19
	Total *)	19.535.227,17	21.422.286,69	23.320.120,59	25.024.651,06
	Sumatera Utara	19.942.023,72	21.753.805,68	23.714.737,95	24.842.860,33
	Sumatera Utara *)	19.525.020,84	21.305.204,69	23.273.774,13	24.662.250,46

*) tidak termasuk migas.

Sumber: "Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten/Kotamadya di Indonesia," BPS Jakarta.

1.2 Indorayon Berdiri

Kehadiran Indorayon di Sosorladang, Porsea turut diprakarsai oleh beberapa tokoh dan warga masyarakat Tapanuli Utara, Mereka yakin bahwa industri sangat bermanfaat untuk menggerakkan roda perekonomian daerah. Kondisi daerah ini menunjukkan bahwa sejak dahulu perekonomian kabupaten ini sangat tergantung pada sektor pertanian. Salah satu cara terbaik untuk meningkatkan pendapatan masyarakat adalah melalui diversifikasi sektoral atau meningkatkan nilai tambah produksi pertanian. Diversifikasi sektoral menyangkut diversifikasi lapangan kerja selain sektor pertanian untuk membuka kesempatan kepada penduduk yang mempunyai profesi lain seperti guru, pedagang dan pekerja industri. Untuk meningkatkan nilai tambah (*added value*) produksi pertanian diperlukan industri baru seperti agroindustri yang mengolah hasil pertanian seperti padi menjadi tepung beras untuk dijadikan pegangan yang dikemas baik untuk diekspor. Proses pengolahan ini dapat membuka lapangan kerja baru dan dengan pengaruh efek ganda (*multiplier effect*) proses pengembangan sektoral dapat terus berlangsung. Karena itu perlu ditekankan bahwa daerah Tapanuli Utara sangat membutuhkan industri yang bisa meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Dalam kondisi ini, muncul gagasan untuk menghadirkan industri, karena keindahan wisata Danau Toba dan Pulau Samosir tidak dapat dimaksimalkan untuk menjadi kota wisata yang sanggup memberi kontribusi besar bagi daerah dan kehidupan bagi penduduk sekitarnya. Ini didasarkan pada sebuah kesadaran akan peranan industri dalam pengembangan ekonomi, baik di tingkat nasional maupun di tingkat regional/daerah sebagai sesuatu yang bukan baru dalam literatur ekonomi. Ketika pemerintah menawarkan rencana pembangunan pabrik *pulp dan rayon*, rencana itu pun disambut positif. Pemerintah berniat mendirikan Parik Pulp terbesar di Asia Tenggara. Kehadiran pabrik ini akan menjadi anugerah yang datang di tengah penderitaan rakyat. Apalagi segala sesuatunya ternyata sudah disiapkan pihak PT IJU.

Pabrik ini resmi berdiri ketika Menteri Perindustrian Hartarto dan Menteri Tenaga Kerja Sudomo (saat itu) bersama-sama meletakkan batu pertama pembangunannya di Sosor Ladang Kecamatan Porsea, Kabupaten Tapanuli Utara (sekarang Kabupaten Toba Samosir). Jarak lokasinya, sekitar 225 km arah selatan Kota Medan PT IJU secara yuridis didirikan tahun 1983. Perusahaan ini bergerak di bidang produksi *pulp* (bubur kertas), kemudian menghasilkan serat *rayon* pengganti kapas.

Perusahaan ini mempergunakan kayu dari daerah sekitar Danau Toba sebagai bahan baku utama. Izin operasi diperoleh dari Pemerintah Republik Indonesia dengan harapan PT IJU dapat menjadi salah satu generator atau turbin penggerak roda perekonomian Kabupaten Tapanuli Utara sekitarnya. Kehadiran PT IJU dapat memberikan kontribusi kepada penduduk daerah, seperti lapangan kerja, baik secara langsung maupun tidak langsung, pendapatan pemerintah dari pajak, dan kontribusi lainnya yang secara ekonomis sosial dianggap memberi manfaat bagi kesejahteraan daerah. Hanya dalam tempo beberapa bulan saja PT IJU pun mulai memproduksi *pulp dan rayon*, sampai akhirnya diresmikan Presiden Soeharto tanggal 14 Desember 1989.

1.3 Sekilas Profil Indorayon

Keputusan pemerintah mendirikan PT IJU disahkan lewat Surat Keputusan Bersama Menteri Negara Riset dan Teknologi/Ketua BPPT BJ Habibie dan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Emil Salim Nomor SK/681/M/BPP/XI/1986. Untuk pertama kalinya, perusahaan ini mulai beroperasi pada tahun 1989 untuk produksi *pulp*. Kemudian pemerintah mengeluarkan keputusan untuk mendirikan pabrik *rayon* dengan Surat dan Nomor Kep/43/MNKLH/11/1986.

Di awal beroperasinya, PT IJU mempunyai modal sebesar US\$ 200 juta dengan luas HPH 269.000 ha yang tersebar di wilayah Kabupaten Tapanuli Utara (termasuk sekarang di wilayah Toba Samosir), Kabupaten Simalungun dan Kabupaten Tapanuli Selatan. Produksinya adalah *pulp*³ dan *rayon*⁴ dengan luas areal pabrik 178 ha yang terletak di Desa Sosor Ladang Kecamatan Porsea, di Hulu Sungai Asahan, 180 km dari kota Medan. Jumlah tenaga kerja yang diserap secara formal 3.500 orang. Melihat data tersebut cukup memukau jika ditempatkan di wilayah yang miskin.

Akhirnya, pada tanggal 26 April 1983, sebuah pabrik pulp resmi berdiri dengan nama PT Inti Indorayon (PT IJU) melalui akte notaris Misahardi Wilamarta SH. No. 329/1983. Untuk mempercepat proses operasi pabrik, pihak PT IJU melakukan permohonan untuk menjadi penanaman modal dalam negeri di bidang pabrik *pulp dan rayon* di Sumatera Utara. Proses operasi menjadi lebih jelas dan mudah sesudah tidak lama kemudian PT IJU memperoleh status sebagai Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Pada 22 Desember 1983, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) memberikan persetujuan status tetap kepada PT IJU sebagai PMDN dengan persetujuan no. 269/I/PMDN/1983.

3 *Pulp* adalah bubur kertas yang dibuat dari batang-batang kayu pinus-pinusan yang dicampur dengan berbagai bahan kimia tertentu untuk dijadikan bahan baku kertas.

4 *Rayon* adalah serat yang berasal dari kayu pinus-pinusan yang dicampur bahan kimia tertentu untuk bahan tekstil.

Selain itu, pihak PT IJU melayangkan surat permohonan kepada pemerintah daerah propinsi setempat atas lokasi yang akan mereka gunakan. Pihak PT IJU memilih lokasi seluas 200 ha di daerah Sosor Ladang-Silosung, Porsea Tapanuli Utara. Pihak pemerintah daerah propinsi sendiri enam bulan kemudian mengabulkan permohonan lokasi tersebut, yakni pada tanggal 31 Oktober 1984. Gubernur Sumatera Utara mengabulkan permohonan lokasi dengan SK no. 593/3085/1985. Pada tahun pengabulan permohonan lokasi tersebut, PT IJU juga memperoleh daerah konsesi HPH dari Menteri Kehutanan. Pada 19 November 1984, PT IJU memperoleh konsesi HPH seluas 150.000 ha. Hak ini mencakup pemanfaatan hutan pinus merkusi di Sumatera Utara, sesuai dengan SK Menteri Kehutanan no. 236/Kpts.-IV/1984.

Akhirnya, PT IJU beroperasi berdasarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) antara Menteri Negara Riset dan Teknologi/Ketua BPPT, B.J. Habibie dengan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup Emil Salim No. SK/681/M/BPP/XI/1986 dan no. KEP-43/MNKLH/11/1986 tanggal 13 November 1986. Proses PT IJU menuju operasi produksi berjalan dengan mulus. Kota Porsea yang dulunya sepi kini berubah menjadi lintasan ratusan mobil dan truk hilir mudik mengangkut bahan jadi dan bahan baku serta keperluan lainnya. Berdasarkan data dari Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) Sumut, sekitar 500-an truk pengangkut kayu pinus hilir mudik perhari di jalan lintas Sumatera kawasan Kecamatan Balige, Laguboti, Lumban Julu dan Porsea.⁵ Demikian juga di desa-desa terpencil, PT IJU memberi manfaat yang tidak sedikit. Mereka membuka jalan-jalan baru menembus areal hutan untuk memperlancar pengangkutan kayu. Itu sekaligus juga berarti bermanfaat bagi penduduk setempat, yang selama ini tidak memiliki prasarana transportasi. Pembuatan jalan mencapai ratusan kilometer, menembus pegunungan dan menghubungkan kecamatan Parsoburan dengan Kecamatan

5 Effendy Panjaitan, "Tapasadama rohanta manutup PT IJU" dalam *Kasus-kasus Advokasi di Indonesia (Yogyakarta: tanpa penerbit, 7 April 2001)* hlm. 3.

Garoga dan membelah puncak Pulau Samosir dari Kecamatan Palipi menuju Tomok.

Dalam proses produksi yang sedang berjalan, PT IJU kemudian beralih dari perusahaan berstatus PMDN menjadi perusahaan berstatus PMA. Investor-investor asing masuk menanamkan sahamnya berdasarkan Surat Keputusan menteri Investasi/Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal No. 07/V/1990 tanggal 11 Mei 1990. Saham perusahaan ini kemudian dijual di Bursa Efek Jakarta (BEJ), Bursa Efek Surabaya (BES) sejak 1992 dan di New York Stock Exchange (NYSE), Amerika Serikat sejak 1995.

PT IJU berubah jadi PMA dengan surat pemberitahuan Ketua BKPM tentang Persetujuan Presiden. Investor asing tersebut adalah: *Cellulosa International S.A.* dan *Scann Fibre Co. S.A.* dari Luxemburg, Sementara investor Indonesia diwakili oleh Sukanto Tanoto, Polar Yanto Tanoto, PT Adimitra Rayapratama, Hendrik Muhamad Affandi, Semion Tarigan, Hakim Haryanto, dan PT Inti PT IJUesia Lestari. Pabrik yang pembangunannya diperhitungkan telah menghabiskan dana 213 juta dolar AS PT IJU memproduksi rata-rata 220.000 ton pulp dan 65.000 ton rayon setahun. Tetapi sayangnya, dalam kurang lebih 10 tahun berproduksi, pabrik pertama terbesar di Asia Tenggara ini dirasakan oleh masyarakat tidak lagi membela kepentingan mereka, justru mengundang kebencian mereka.

2. PENOLAKAN WARGA

Sikap ketidaksetujuan penduduk dimulai ketika PT IJU dirasakan tidak membela kepentingan mereka lagi. Pabrik yang di awalnya diharapkan akan mensejahterakan, justru dirasakan merugikan mereka. PT IJU memiliki kesalahan-kesalahan di masa lalu, yang memang diakui oleh berbagai pihak, termasuk PT IJU sendiri.

2.1 Kesalahan dan Perlawanan Penduduk

Perlawanan penduduk pertama sekali atas kesalahan PT IJU digelar pada Juni-Agustus 1987. Singkatnya, setelah semua izin didapatkan, PT IJU mengoperasikan 200 truk pengangkut bahan baku. Sejak awal beroperasinya sampai akhirnya ditutup, PT IJU memiliki sikap masa lalu sangat arogan dan tidak ramah lingkungan. Secara ringkas bisa diuraikan bahwa ada setidaknya ada 11 dosa-dosa PT IJU yang dapat kita catat.

1. Juni-Agustus 1987: Perlawanan penduduk gelombang pertama. Perlawanan ini dimulai oleh wakil-wakil penduduk Desa Sianipar I dan II, serta Simanom-bak. Mereka mengajukan protes kepada PT IJU mengenai longsor yang menutupi sawah mereka, tetapi konon tidak ditanggapi. Longsor terjadi karena adanya penurunan struktur tanah dalam pembangunan jalan 6 m (lebar) 12 km (panjang) di hutan Simare melalui desa Bulu Silape. Tanah, batu, dan pasir yang dipakai menimbulkan jurang runtuh dan menutupi 15 ha sawah. Sebanyak 43 keluarga di Desa Sianipar I, Sianipar II, dan Simanom-bak mulai gelisah dan takut terhadap aktivitas PT IJU itu. Padahal, SK Bersama 2 menteri menegaskan jika kondisi jalan belum sesuai dengan beban gandar (**axel load**) kendaraan/alat angkut yang akan digunakan, maka persero wajib memperbaiki jalan.

2. 7 Oktober 1987: korban tewas pertama 15 orang. Terjadi longsor kedua di Desa Natumingka, Kecamatan Habinsaran, 16 km dari longsor pertama yang menyebabkan korban pertama 15 orang meninggal.

3. 9 Agustus 1988, penampungan air limbah jebol. Penampungan air limbah itu (*aerated lagoon*) jebol ketika diadakan uji produksi. Limbah yang diperkirakan sebesar sejuta meter kubik, langsung mencemari sungai Asahan. Warna air sejak dari desa Marjanji Aceh kehitam-hitaman, berbusa dan berbau busuk. Yang mandi menderita gatal-gatal dan yang kumur muntah. Camat

Bandar Pulau membuat pengumuman agar penduduk tidak menggunakan air sungai Asahan untuk mandi, apalagi minum. Pencemaran ini berlangsung sampai 1989. Penduduk melapor ke LBH setempat. Peristiwa itu sudah melanggar persyaratan khusus pasal 1a SKB Menteri Negara Riset dan Teknologi/Ketua BPPT dan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup no. SK/681/M/BPPT/XI/1986 dan no. Kep/43/MN-KLH/11/1986.

4. Tanggal 11 September 1988, penduduk Dolok Parmonangan protes. Sekitar 300 penduduk desa Dolok Parmonangan, Kecamatan Dolok Panribuan, Kabupaten Simalungun menyampaikan protes ke Jakarta mengenai penebangan hutan merkusii Sibatuloting oleh PT IIU, karena mengakibatkan rusaknya jaringan pengairan.

5. 19 September 1988 kembali terjadi peristiwa mengagetkan, fasilitas *aerated lagoon*, satu-satunya laguna limbah cair yang mestinya dibangun 5 unit sesuai rencana, jebol. Akibatnya, PT IIU terpaksa membuang limbah cair lewat saluran langsung ke Sungai Asahan dengan pipa. Pipa dipasang melintasi *spoil bank* no 38 milik PT Inalum tanpa izin. Padahal, dalam ketentuan disebutkan bahwa pembuangan limbah cair ke Sungai Asahan harus ditetapkan Pemda Tapanuli Utara, paling sedikit harus sama dengan persyaratan yang tercantum di *Oregon State Regulations Relating to Water Quality Control (USA)*. **Maka 29 Desember 1988** WALHI melalui kuasa hukum dari YLBHI Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Luhut MP Pangaribuan mengadukan pihak BKPM, Menteri Perindustrian, Menteri Kehutanan, Meneg KLH, Gubernur Sumut, dan PT IIU atas pelanggaran UU Lingkungan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Tuntut izin PT IIU dinyatakan batal. Atas tuntutan tersebut, maka pada **14 Agustus 1989** pengadilan menolak seluruh gugatan, penggugat dihukum dengan membayar biaya perkara Rp 79.500.

6. 15 Desember 1989: enam belas penduduk desa Sugapa ditangkap. Penduduk desa Sugapa, Kecamatan Silaen, melawan karena PT IJU mematok lahan mereka seluas 52 ha tanpa izin. Mereka mencabuti tanaman eucalyptus, lalu ditangkap. Enam belas orang yang ditangkap meminta bantuan LBH Medan. Pada **Februari 1990** penduduk Sugapa menggugat PT IJU dengan bantuan LBH Medan di Pengadilan Negeri Tarutung.

7. 1 Juni 1992: HPH PT IJU diperluas menjadi 269.060 ha dengan SK Menhut no. 493/Kpts-II/1992 dari sebelumnya hanya 150.000 ha. Hak ini mencakup pemanfaatan hutan pinus merkusi di Sumatera Utara, sesuai dengan SK Menteri Kehutanan no. 236/Kpts.-IV/84.) Perinciannya, wilayah Taput mencakup 134.671,2 ha (50%); Tapanuli Selatan 38.745 ha (14,4%); Toba Samosir 32.842,8 ha (12,2%); Dairi 31,627 ha (11,8%); Simalungun 22.533 ha (8,4%); Tapanuli Tengah 8.641 ha (3,2%). Sejauh menyangkut hutan Toba-Samosir, HPH seluas 32.842,8 ha itu berarti meliputi sekitar 33% hutan lindung (100.713 ha), jenis hutan yang terpaksa ditebang, karena hutan produksi hampir tidak ada waktu itu (sejak 2001 hutan produksi sekitar 3500 ha saja, hutan lindung 97.000 ha, dan hutan konservasi 12.400 ha). Seluruh areal hutan di Toba Samosir (sekitar 113.000 ha) juga meliputi sekitar 33% daratan daerah itu (344.000 ha), jadi tidak termasuk luas Danau Toba yang 110.000 ha. Hutan pinus merkusi di Pulau Samosir seluas 32.842,8 ha meliputi sekitar 33 persen hutan lindung (100.713 ha), jenis hutan yang terpaksa ditebang karena hutan produksi hampir tidak ada waktu itu. Ini artinya, pohon-pohon lindung di hutan Toba Samosir ditebang.

8. 5 November 1993: Boiler meledak, klorin bocor, pabrik ditutup. Jumat 5 November 1993, boiler PT IJU meledak diikuti dengan bocornya gas klorin (*chlorine - Cl*). Kemudian pecah kerusuhan. Penduduk merusak rumah karyawan pabrik, sehingga 125 rumah

rusak, lima mobil pick-up, lima sepeda motor, satu mini market, satu stasiun radio (Bona Pasogit), dan satu traktor dibakar. Kerusuhan berlanjut dengan blokade jalan konvoi truk PT IJU. Muspida setempat menutup pabrik untuk sementara. Bagaimana paniknya karyawan pabrik dan penduduk masih terus terkenang sampai bertahun-tahun. Dalam pemantauan *Harian KOMPAS* seperti disebut dalam butir 24 Maret 2001, seorang penduduk Porsea, Ibu Rusti Sinurat (56) mengatakan, “Saya trauma dengan PT IJU,” ketika tiba-tiba sirene pabrik tiba-tiba meraung dan karyawan pabrik melarikan diri keluar menggunakan truk, serta penduduk panik ke luar kampung masing-masing.⁶ Seminggu kemudian, untuk pertama kali pihak PT IJU meminta maaf kepada masyarakat Porsea. **Pada 21 November 1993**, PT IJU beroperasi lagi, dengan kesadaran baru pasca permintaan maaf.

9. 2 Maret 1994: lagi-lagi *aerated lagoon* jebol. Kecelakaan ini menyebabkan air sungai Asahan cemar dan banyak ikan mati. Namun demikian, penduduk tidak tampak marah seperti dulu.

10. Juni 1997: PT IJU mendapatkan ISO 9002. PT IJU mencoba mengelabui orang dengan sertifikat ISO ini, seolah-olah dokumen itu berarti tingginya mutu pengendalian dampak lingkungan. Sesungguhnya ISO seri 9000 hanya standar produksi untuk meningkatkan penjualan produk ke pasar internasional bukan untuk membuktikan bahwa persero telah menangani dengan baik masalah dampak lingkungan (padat dan cair) yang ditimbulkan proses produksi pulp.

11. 29 Desember 1988: Caustic soda PT IJU tumpah di Lumban Lobu. Caustic soda yang tumpah dari truk itu mencemari sungai di Lumban Lobu dan penduduk menyaksikan akibatnya, yaitu matinya ikan-ikan sungai setempat.

6 Dalam pemantauan *Harian KOMPAS* (P09) pada 22 maret 2001, seperti disebut dalam butir 24 Maret 2001.

Tentang bahan kimia berbahaya PT IIU sudah diungkapkan sebelumnya pada 20-27 April 1998 dalam sebuah penelitiannya atas PT IIU oleh Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia Jurusan Kesehatan Lingkungan dan Walhi. Mereka melaporkan: (1) Pernyataan mengenai fakta bahwa sampai radius 20 kilometer di desa Sosor Ladang, masyarakat terganggu karena mutu air turun, bau tidak sedap, dan beredarnya asap yang menyebabkan sesak napas, turunnya nafsu makan, mual, pening, dan mata perih dan berair, ternak dan tanaman mati, (2) Besarnya penurunan mutu air dan udara, (3) Seberapa besar dampaknya terhadap kesehatan masyarakat. Hasilnya diungkapkan bahwa risiko penyakit kulit buat ibu 7x dan 2-5x balita; saluran pernapasan 3x buat ibu dan 2x buat balita; saluran pencernaan 6x buat ibu dan juga 6x buat balita; mata 2-3 x; mual-mual 6x; syaraf 2x. Tumpahnya *Caustic Soda* di Lumban Lobu 29 Desember 1998 dari truk mencemari sungai di Lumban Lobu. Penduduk menyaksikan akibatnya, yaitu matinya ikan-ikan di sungai setempat. Bagi warga Porsea kematian ikan-ikan tersebut merupakan kesalahan PT IIU.

Hasil laporan audit Labat Anderson juga dirasa tidak adil karena tidak pernah dipublikasikan. Apa pun sikap PT IIU terhadap hasil audit itu, yang jelas laporannya tidak pernah diberikan kepada Midian Sirait. Padahal, ia ditunjuk oleh pemerintah sebagai penasihat Labat. Menurutnya, ia mendapatkan informasi itu dari sumber lain pada 1998. Sejak itulah sikapnya berubah terhadap PT IIU dan menjadi salah satu penentang utama sampai sekarang.

2.2 Permohonan Maaf dan Upaya Perbaikan.

Sesungguhnya PT IIU sudah berusaha berubah sejak peristiwa 5 November 1993. Pengakuan akan kesalahan sendiri dimulai pihak manajemen PT IIU dengan meminta maaf terhadap penduduk Porsea. Permohonan maaf pertama terhadap penduduk Porsea dilakukan seminggu sesudah peristiwa Jumat 5 November 1993 di mana boiler meledak diikuti dengan bocornya

gas klorin (Chlorin/Cl). Perusahaan itu sekaligus berjanji akan memperbaiki hubungan dengan mereka dan akan meningkatkan mutu kinerja yang akan dimulai dengan audit lingkungan oleh auditor internasional. Tahun berikutnya, janji itu dipenuhi. Labat-Anderson melakukan audit dan saran-sarannya segera dilaksanakan. Selain minta maaf, dibentuk pula Yayasan Sinta Nauli untuk membantu masyarakat. Labat-Anderson melakukan audit lingkungan selama 1994-1995.⁷ Setiap kali diberikan, saran-sarannya langsung dikerjakan. Malah PT IJU langsung mengumumkan rencana peremajaan instalasi pengolahan limbah (IPL) berbiaya 30 juta dollar AS. Sesuai saran Labat-Anderson yang dibangun barulah instalasi pengolahan air limbah (IPAL).

Betapa manjur upaya perbaikan itu, terbukti dengan tiadanya reaksi keras dari masyarakat ketika *aerated lagoon* jebol lagi, 2 Maret 1994. Tidak hanya itu, Midian Sirait memberi kata sambutan hangat ketika PT IJU menyerahkan satu gedung pertemuan dan beasiswa kepada masyarakat Porsea, 21 Juni 1996, PT IJU juga aktif membangun fasilitas. PT IJU juga memberi 24 beasiswa Rp 50.000/siswa/bulan dan 20 bantuan khusus untuk perajin sapu ijuk. Sambutan hangat Midian Sirait, seorang tokoh putera daerah itu, disampaikan dengan menegaskan bahwa PT IJU kawan penduduk dan bukan lawan. Tidak ada hujan asam karena pH normal, 6,8.⁸

Labat-Anderson memberi hasil auditnya dengan judul, *Environmental, Safety and Health Audit of Pulp Mill, Rayon Plant and Forestry Operations*. Kerangka audit ini adalah SKB 1986. Sayangnya banyak soal limbah tidak diaturnya. Audit dilakukan tanpa kebebasan, seperti diakui oleh Labat dalam tinjauan akademis terhadap hasil auditnya di IPB Bogor, 26 Februari 2000. Mungkin karena itu, Labat menyamakan hasil auditnya dalam bentuk saran-

7 Samosir, "Kemelut IR (Indorayon) Terpulang ke Kemelut RI" dalam *op.cit.*

8 Midian Sirait adalah seorang tokoh putra daerah Porsea. Ia pernah menjabat sebagai salah satu Dirjen di Departemen Kesehatan RI sampai tahun 1999. Barulah sejak 1998, Midian Sirait berubah menentang, malah jadi pemimpin penting golongan kontra PT IJU hingga sekarang.

saran. Ada tiga bidang yang diaudit: (1) Kegiatan kehutanan, 19 rekomendasi; (2) Pabrik *pulp dan rayon*, 30 rekomendasi; dan (3) Hubungan masyarakat, 10 rekomendasi. Semua rekomendasi bisa dipahami sebagai kekurangan atau keteledoran.

Karena isu pencemaran lingkungan yang disandangnya, pihak PT IJU mengadakan temu para pakar di Parapat, akhir September 2000. Hasilnya diiberikan gambaran bagaimana supaya di masa mendatang PT IJU bukanlah pencemar lagi. PT IJU direkomendasi agar segera mengubah sistem manajemennya yang dinilai gagal, kalau mau beroperasi kembali.⁹ Ada lima kesalahan PT IJU yang dikemukakan dalam pertemuan para pakar itu. Kelima kesalahan inilah yang membuat perusahaan ini ditolak masyarakat sekitar. **Pertama** adalah penempatan lokasi pabrik. Letaknya yang di hulu sungai dan di tengah permukiman jelas tidak akrab lingkungan. **Kedua** adalah kesalahan teknologi yang dipakai sehingga membuat limbah tidak terkontrol pembuangannya. Limbah ini sering mencemari lingkungan, seperti terjadinya kebocoran gas klorin beberapa waktu lalu. **Ketiga** adalah kesalahan kepemimpinan yang arogan di mata rakyat. Semasa masih beroperasi dulu, betapa segala hal yang berbau PT IJU sangat menakutkan masyarakat. Kalau ada mobil PT IJU yang berserempeten dengan mobil rakyat, apa pun alasannya mobil PT IJU yang benar.

Keempat adalah kesalahan manajemen, yaitu terlalu sedikit mengikutsertakan penduduk setempat dalam perusahaan. Sedangkan kesalahan **kelima** adalah kesalahan merusak budaya lokal. Semenjak PT IJU beroperasi, banyak "pola" baru masuk ke penduduk sekitarnya, seperti misalnya minuman keras dan bahkan wanita panggilan.

⁹ "Paradigma Baru PT IJU, Bukan Sekedar Ganti Baju?" dalam *Harian KOMPAS*, Senin, 9 April 2001.

3. KEBIJAKAN ORDE BARU

Di masa Orde Baru, PT IIU berdiri kokoh kuat walaupun terjadi perlawanan-perlawanan dari masyarakat oleh kesalahan PT IIU. Dukungan Pemerintah dengan investasi besar dari PMDN maupun masuknya PMA, membuat PT IIU melakukan proses produksinya dengan aman tenteram. Sebanyak 7000 orang tenaga kerja yang dipekerjakan di sana dapat berfungsi dengan baik. Perlawanan dan kerusakan yang terjadi seperti peristiwa bocornya boiler 5 September 1993, tidak membuat proses produksi PT IIU berhenti.

3.1 Perdebatan Kebijakan

Pada mulanya, rencana untuk mendirikan pabrik *pulp* dan *rayon* di Indonesia muncul dalam sebuah rapat kabinet. Sebagaimana dituturkan Cosmas Batubara, salah seorang menteri Orde Baru saat itu yang juga berasal dari Propinsi Sumatera Utara, kala itu dalam suatu sidang kabinet, Menteri Perindustrian Hartarto mengatakan bahwa Indonesia membutuhkan kapas yang cukup besar. Menteri mengatakan bahwa selain membutuhkan kapas yang cukup banyak, kita juga memiliki kayu yang cukup banyak. Karena itu kita perlu memproduksi sejenis kodrat yang bisa mengurangi penggunaan kapas. Cosmas Batubara menuturkan,¹⁰

“Timbullah di situ bagaimana supaya Indonesia dapat menghasilkan rayon. Lalu timbul pikiran bahwa memang rayon adalah produk dari kayu, kayu ke pulp lalu ke rayon. Maka dengan *netsale* tertentu, saya lupa, kalau rencana ini tercapai maka kita akan berhasil mengurangi import kapas 20 persen. Itu cukup banyak. Saya Menteri Perumahan waktu itu dan yang mengatakan itu

¹⁰ Wawancara dengan Bapak COSMAS BATUBARA, mantan Menteri Perumahan Rakyat di masa Orde Baru, dan salah seorang komisaris di Riau Andalan Pulp and Paper (RAPP) - RIAU, salah satu anak perusahaan Kelompok Raja Garuda Mas (RGM) Jumat, 23 Mei 2003 di rumahnya, Jln Sumatera, Jakarta Pusat.

Menteri Perindustrian, jadi saya *oke*. Diberitahu juga bahwa yang mengontrol rayon di seluruh Asia adalah Jepang. Jadi kita tidak mudah.”

Mendengar seluruh pertimbangan itu, lalu Presiden Soeharto memberi dukungan. Cosmas Batubara menuturkan demikian,

“Pak Harto bilang kalau begitu bikin saja rayon di Indonesia. Oya, baik! Beberapa waktu kemudian kita dengar bahwa akan ada pabrik rayon di Sumatera Utara. Itu jauh sebelumnya (sudah) didiskusikan di kabinet. Lalu kita dengar yang dipilih di Porsea. Saudara Sukanto Tanoto saya kenal sejak lama tapi dia tidak di bidang ini, tapi di bidang kayu di Pangkalan Berandan. Di sana ia bikin *product building material* dan kontraktor. Saya dengar dia yang bikin. Selesai.”

Di awal perencanaannya, terjadi perbedaan pendapat di lingkungan pemerintah dan pakar saat itu. Menteri Negara Lingkungan Hidup, Emil Salim, dan Menteri Perindustrian, Hartarto, menolak jika pabrik ditempatkan di Sosorladang. Alasan penolakannya karena berada di hulu Sungai Asahan dan di antara lembah atau cekungan.¹¹ Menurut keduanya, hal itu memberi dampak negatif terhadap lingkungan di sekitar Porsea. Emil Salim mengusulkan agar pabrik ditempatkan di Kuala Langsa, Aceh Timur. Alasannya, kawasan itu terletak di pantai Selat Malaka sehingga tak perlu menggunakan standar lingkungan terlalu ketat.

Karena pertimbangan tingginya biaya pembangunan infrastruktur (pembangunan fisik jalan dan lainnya), maka terjadilah kompromi. Menteri Riset dan Teknologi, BJ Habibie, dengan persetujuan Presiden Soeharto tetap memaksakan lokasi pabrik di Sosorladang. Atas keputusan itu, Emil Salim masih

¹¹ ”Iming-iming Uang Itu Tak Mepan” dalam *Harian KOMPAS*, Senin, 9 April 2001.

menawarkan supaya lokasi pabrik yang dimiliki Sukanto Tanoto tersebut dibangun di hilir sungai Asahan, 80 km dari lokasi sekarang. Tetapi usul itu tidak diterima.

Tentang kepemilikan PT IJU, terdapat isu saat itu bahwa PT IJU disamping milik Sukanto Tanoto, juga dimiliki oleh Cendana yang diwakili oleh Tommy Soeharto dengan mangantongi saham kosong 5%.¹²

Nabiel Makarim ketika diminta tanggung jawab pribadinya sebagai pejabat yang banyak berkecimpung dalam pendirian pabrik PT IJU, mengakui bahwa pada tahap perencanaan pabrik ini Menteri Negara Lingkungan Hidup (waktu itu) Emil Salim beserta staf dengan tegas telah memperjuangkan kepentingan lingkungan dan tidak menyetujui lokasi pabrik. Perjuangan tentang lokasi ini tidak berhasil, karena kekuatan-kekuatan lain yang ada pada saat itu jauh lebih kuat.¹³ Nabiel Makarim mengatakan:

"Perjuangan itu adalah perjuangan yang sepi, karena saat itu kami berjuang hampir sendirian. Mana itu suara pakar lingkungan di saat itu? Mereka yang kini dengan mudah menyalahkan kami, mengapa dulu mereka tidak bersuara? Saya bukan menyalahkan masyarakat yang saat itu tidak mengerti persoalannya, tetapi yang saya tanyakan adalah para pakar lingkungan yang kini suaranya riuh rendah. Di mana mereka dahulu?"

Dua tahun sejak resmi didirikan, 26 April 1983, PT IJU berhasil dengan mulus mendapatkan status PMDN, izin lokasi pabrik seluas 200 hektar di Sosor Ladang/Silosung, Porsea, dan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) seluas 150.000 ha, termasuk pinus Merkusui di Sumatera Utara.

Ketua OPPA (Otorita Pengawas Proyek Asahan) AR Soehoed menolak lokasi pabrik pulp PT IJU, tetapi disetujui oleh

12 Panjaitan, *op.cit.*, hlm. 3. Sukanto Tanoto sendiri adalah konglomerat yang ditakuti di Medan. Sudah rahasia umum, bahwa Sukanto Tanoto mampu mengganti Pangdam I Bukit Barisan, Mayjen. Ali Geno karena mengganggu bisnis Sukanto Tanoto.

13 "Soal Kemelut PT IJU Perlu Jaminan PT IJU" dalam *Harian KOMPAS*, Kamis, 31 Agustus 2000.

Gubernur Sumatera Utara. Dalam suratnya kepada Menristek/Ketua BPPT, 9 Agustus 1984, OPPA mempermasalahkan air limbah pulp yang akan mengganggu PLTA. OPPA menyimpulkan akan timbul air limbah dan kembalinya air limbah itu ke sungai; cara mengamankan pelengkap penetralisir dan bila terjadi kebocoran atau penyerapan; pembuangan limbah padat dan pengaruhnya atas sedimentasi dan biologis pada sungai transpor kayu (jika melalui air) akan mengakibatkan desedimentasi dan biologis air Danau Toba dan Sungai Asahan. Jika IIU menggunakan transpor darat, sebanyak 200 truk per hari melindas jalan-jalan darat dan akan rusak. Kelancaran operasional proyek Asahan pun akan terganggu. Pusat Pendidikan dan Pengembangan Industri Kimia Medan pun menyatakan keberatannya kepada Dinas Perindustrian. Komando Operasi Pemulihan Keamanan dan Ketertiban Wilayah I Medan (surat No K/060/Kanwil/XI/84) meminta Menteri Perindustrian meninjau proyek itu karena akan berdampak negatif terhadap Inalum. Wakil Ketua DPR pun mengkhawatirkan dampak negatif dari pabrik *pulp dan rayon* (1985).

Ketua OPPA melaporkan Masalah Proyek Asahan di hulu Sungai Asahan kepada Presiden (4 Maret 1985) yang menyatakan proyek senilai 213 juta dollar AS (IIU) itu akan menghancurkan proyek Asahan senilai 2.000 juta dollar (1 dollar AS=Rp 400).

Sebagaimana diakui kemudian oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup, Nabil Makarim, saat itu terdapat perbedaan pendapat antara Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (Menneg KLH), Emil Salim, dengan Menristek/Ketua BPPT, B.J. Habibie tentang layak tidaknya lokasi pabrik.¹⁴ Menneg KLH berpendapat, pabrik kertas mestinya berada di hilir, bukan di hulu agar kalau terjadi kerusakan jangan seluruh aliran sungai kena. Namun jawaban Menristek saat itu adalah, "... tidak apa-apa, karena pemerintah bisa memberi standar teknologi dan pengelolaan yang ketat..." Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (Menneg KLH) Emil Salim menyurati Menteri Perindustrian, Hartarto tentang keberatannya atas rencana proyek

14 *Warta Bisnis*, Edisi 06/1/1-14 April 2003, hlm. 64-66.

IIU (No B-519/EMNKLH/3/85). Industri pulp dan kertas memerlukan banyak air sehingga memiliki potensi pencemaran air yang tinggi dan memerlukan banyak kayu.

Namun demikian, PT IIU belum juga mendapatkan izin Amdal (Analisa Mengenai Dampak Lingkungan). Izin Amdal baru dibicarakan pada 17 Mei 1985 dan keputusan memberi izin ini sejak awal sudah perkara. Pembicaraan mengenai izin Amdal tersebut dilakukan di kantor Badan Pengkajian Penerapan Teknologi (BPPT), bukan di kantor Kementerian Negara Lingkungan Hidup. Pembicaraan itu disebut “pertemuan ilmiah”, tetapi rupanya tidak dapat mengambil keputusan ilmiah. Karena data ilmiah laporan tim peneliti dari Universitas Sumatera Utara (USU) dinilai sangat kurang. Soemarwoto, ketua OPPA, mengirimkan surat kepada Meneg KLH yang menyebutkan Analisis Dampak Lingkungan (ADL, sejenis AMDAL) meragukan karena tidak ada data tentang dampak perubahan hutan pinus jika dijadikan hutan eucalyptus, data perkiraan laju erosi, dan neraca air serta data logam berat dan BOD (*Biochemical Oxygen Demand*).

Data tentang pencemaran udara sangat minim, Otto Soemarwoto dosen UNPAD, salah seorang pertemuan ketika dihubungi lewat e-mail di rumahnya di Bandung, mengatakan "Tidak mungkin dibuat prakiraan dampak yang akan terjadi jika pabrik *pulp dan rayon* dioperasikan." Ia menolak ikut mengambil keputusan setuju atau tidak setuju karena data tidak cukup sebagai dasar untuk mengambil keputusan ilmiah. Ia minta izin untuk keluar dari rapat. Rapat dibubarkan tanpa keputusan. "Mereka bersidang lagi tanpa mengundang saya," tutur Soemarwoto. Ia menambahkan, ADL PT IIU tidak mengungkapkan informasi tentang sosial-ekonomi penduduk setempat. Sebagai pembanding, Soemarwoto menyebutkan ADL Bendungan Saguling (Jawa Barat) memasukkan aspek sosial-ekonomi dalam perencanaan proyek. Penduduk lokal diizinkan berusaha ikan di waduk (jaring terapung). Bandingkan dengan Bendungan Kedungombo dan proyek *pulp dan rayon* di Porsea yang sarat konflik sosial.

Tiga hari kemudian, tanggal 20 Mei 1985, Otto Soemarwoto langsung mengirim surat kepada Menneg KLH atas rapat ilmiah tersebut. Sebagai seorang peserta, Otto menyebut ia tidak mau turut bertanggung jawab atas hasil keputusan rapat ilmiah tersebut. Alasannya, dalam rapat itu, tidak cukup data untuk mengambil keputusan secara ilmiah, sehingga keputusan rapat itu tidak bersifat ilmiah, tetapi politis.

Karena itu, pada tanggal 21 Mei 1985, OPPA menolak ikut bertanggungjawab atas PT IIU. Dalam suratnya kepada Menristek BJ Habibie, Ketua OPPA, AR Soehoed mengingatkan perlunya mempertimbangkan masak-masak resiko pencemaran pabrik *pulp dan rayon* terhadap proyek Asahan, terhadap hidorologi Daerah Aliran Sungai (DAS) Danau Toba. Karena menganggap resiko itu kurang dipertimbangkan, OPPA meminta dibebaskan dari tanggungjawab.

Dua minggu setelah rapat “ilmiah” yang gagal itu, Ketua BPPT meminta petunjuk kepada Presiden Soeharto, persisnya pada 28 Mei 1985. Hari itu juga Presiden Soeharto memberi petunjuk: “kasih syarat secukupnya mengenai dampak lingkungan pabrik *pulp dan rayon*”. MENRISTEK/Ketua BPPT BJ Habibie mengatakan proyek pulp bisa berlokasi di Porsea karena pemerintah memberi standar teknologi dan pengelolaan yang ketat. Presiden Soeharto memberi petunjuk syarat-syarat dampak lingkungan pabrik *pulp dan rayon* kepada Menristek/Ketua BPPT.

Pada 15 Agustus 1985, pemerintah membentuk Tim Interdepartemen. Tim ini membahas cara-cara mencegah pencemaran oleh PT IIU. Hadir juga direksi, staf, dan konsultan PT IIU, Sandwell & Co. dengan rekomendasi berjudul "*Project Memorandum V 6970/5 Environmental Appraisal*". Lalu 12 Februari 1986, PT IIU mendapat izin UU Gangguan/HO dari BKPMU Sumatera Utara untuk membangun pabrik di Sosor Ladang yang menghabiskan biaya sekitar 213 juta dollar AS.

Sebagai hasilnya, pada 13 November 1986, pemerintah mengeluarkan SKB dua menteri tentang syarat operasi PT

IIU. SKB (Surat Keputusan Bersama) Menristek/Ketua BPPT dan Meneg KLH masing-masing "mengenai persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh PT IIU dalam melaksanakan pembangunan dan operasi proyek/pabrik *pulp dan rayon* terpadu dengan wawasan lingkungan". Syarat-syarat secukupnya itu tertuang dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Negara Riset dan Teknologi/Ketua BPPT dan Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup no. SK/681/M/BPPT/XI/1986 dan No. Kep-43/MNKLH/11/1986.¹⁵

Beberapa butir penting mengenai persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi oleh PT IIU dalam melaksanakan pembangunan dan operasi proyek/pabrik *pulp dan rayon* terpadu dengan wawasan lingkungan adalah: proyek itu dianggap sebagai "industri strategis untuk memperkuat struktur industri nasional, khususnya industri tekstil." Yang ditugaskan mengawasi pelaksanaan syarat-syarat itu adalah kedua menteri, yang dilakukan oleh Kho Kian Hoo, mewakili Meneg Ristek/Ketua BPPT dan Nabel Makarim mewakili Meneg KLH.¹⁶ Dalam persyaratan Umum disebutkan antara lain: PT IIU wajib memastikan tidak terjadi kebocoran limbah. Dalam Persyaratan khusus disebutkan antara lain bahwa untuk kapasitas produksi 82.500 ton pulp per tahun dan 54.500 ton serat rayon per tahun, Untuk menampung limbah itu persero harus membangun *aerated lagoon* (laguna) dan hanya boleh menggunakan air Sungai Asahan sebanyak 600 liter per detik. Menteri menetapkan parameter penting limbah cair yang tidak boleh mengganggu perubahan ion dalam limbah yang menyimpang dari ion air Sungai Asahan. Juga tidak boleh mengandung zat-zat beracun yang membahayakan manusia dan komponen biotik.

15 Lampiran I, "Surat Keputusan Bersama Menteri Riset & Teknologi/ Ketua Badan Pengkajian & Penerapan Teknologi dan Menteri Kependudukan & Lingkungan Hidup dan lampiran surat" dalam Hasibuan, *Op.cit.* hlm. 89-104. juga, "Iming-iming Uang Itu Tak Mempa" dalam *Harian KOMPAS*, Senin, 9 April 2001.

16 Lampiran I, "Surat Keputusan Bersama Menteri Riset & Teknologi/ Ketua Badan Pengkajian & Penerapan Teknologi dan Menteri Kependudukan & Lingkungan Hidup dan lampiran surat" dalam Hasibuan, *op.cit.*, hlm. 89-104.

Jika IJU membuang limbah cair ke Sungai Asahan, maka air Sungai Asahan dengan campuran limbah cair tersebut harus dapat diolah menjadi air minum dengan proses dan alat-alat yang biasa digunakan untuk pengolahan air sungai menjadi air minum berdasarkan kriteria kualitas air sesuai ketentuan. Penduduk di sekitar sungai harus dapat memanfaatkan air Sungai Asahan seperti pada waktu sebelum terjadi pencampuran air Sungai Asahan dan limbah cair buangan. Air sungai yang tercampur dengan limbah cair dari pabrik tidak berbahaya bagi kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya. IJU wajib menghentikan kegiatannya dalam fase pembangunan dan operasi pabrik paling tidak untuk sementara waktu jika terdapat penyimpangan.

Dalam kurun waktu aksi perlawanan masyarakat, yakni pada 25 April 1990, PT IJU memperoleh izin sebagai usaha industri baru. Surat izin itu dikeluarkan oleh Menteri Perindustrian no. 127/T/Industri/1990. Kemudian pada 11 Mei 1990, PT IJU berubah dari Penanaman Modal dalam Negeri (PMDN) menjadi Penanaman Modal Asing (PMA). Dengan Surat Pemberitahuan Ketua BKPM Tentang Persetujuan Presiden no. 07/V/PMA/1990, PT IJU, yang dinyatakan resmi terbentuk pada 1989, PT IJU berubah dari PMDN menjadi PMA. Lalu pada 20 November 1990, Presiden menyetujui perluasan PT IJU. Persetujuan itu diberitahu dengan Surat Pemberitahuan Ketua BKPM No. 168/II/PMA/1990. Surat pemberitahuan Ketua BKPM tersebut mencakup tujuh jenis produk: pulp (165.000 ton), HCL, NaOH, Viscose rayon staple fiber diperluas, Na₂SO₄ diperluas, CS₂ diperluas, dan H₂SO₄ diperluas; investasi awal Rp 489.132.000.000 dan perluasan sebesar Rp 451.336.236.000, termasuk nilai mesin 167.000.000 dollar AS; realisasi perluasan berakhir 20 April 1993.

PT IJU juga memperoleh perluasan HPH menjadi 269.060 ha dari sebelumnya 150.000 ha pada 1 Juni 1992. Perluasan itu diperoleh dengan SK Menhut no. 493/Kpts-II/1992. Akibat dari keputusan ini, bahwa sekitar 33% hutan lindung (100.713 ha). Jenis hutan yang terpaksa ditebang, karena hutan produksi

hampir tidak ada waktu itu.

Lalu pada 18 Juli 1992, Presiden menyetujui lagi perluasan PT IJU membangun pabrik rayon. Persetujuan ini dituangkan dalam Surat Pemberitahuan Ketua BKPM No. 55/II/PMA/1992. Dengan SK Menteri Kehutanan No 493/Kpts-II/1992 HPH, IJU menguasai 269.060 ha di Tapanuli Utara seluas 134.671,2 ha (50 persen), Tapanuli Selatan 38.745 ha (14 persen), Toba Samosir 32.842,8 ha (12,2persen), Dairi 31.627 ha (11,8 persen), Simalungun 22.533 ha (8,4 persen), Tapanuli Tengah 8.641 ha (3,2 persen). Hutan pinus merkusi di Pulau Samosir seluas 32.842,8 ha meliputi sekitar 33 persen hutan lindung (100.713 ha), jenis hutan yang terpaksa ditebang karena hutan produksi hampir tidak ada waktu itu.

Setelah peristiwa 5 November 1993, pemerintah mulai mendengar tuntutan masyarakat. Pada **12 November 1993** PT IJU minta maaf dan menjanjikan bantuan kepada masyarakat lewat Yayasan Sinta Nauli. PT IJU akan mengaudit dampak lingkungan dengan memakai jasa auditor internasional. Diam-diam Menteri Perindustrian, Ir. Tunky Ariwibowo, mengizinkan PT IJU beroperasi kembali. Sampai dengan 1993 semua protes terhadap perkara itu tidak diindahkan. Baru sesudah peristiwa besar tahun itu PT IJU memperbaiki kinerja berdasarkan saran-saran Labat-Anderson, auditor lingkungan dari AS.

Sementara itu tanpa diketahui oleh umum, ada dua tindakan pemerintah yang tampak bertentangan. *Pertama*, Deputi Bidang Pengendalian Pencemaran BAPEDAL, Nabel Makarim, sedang berusaha meminta bantuan internasional untuk memeriksa peristiwa November. *Kedua*, Menteri Perindustrian Tunky Ariwibowo menyatakan pada 12 November 1993 bahwa PT IJU boleh beroperasi kembali. Keputusan ini diambil konon berdasarkan hasil pemeriksaan tim gabungan kementeriaannya dan Menneq KLH. Hasil itu menunjukkan “tidak ditemukan kerusakan serius akibat kebocoran tersebut.

3.2 Penunjukan Auditor Internasional

Labat Anderson adalah auditor lingkungan Internasional yang ditunjuk oleh pemerintah pada **April 1994, untuk mengaudit lingkungan PT IJU sebagai *independent international auditor***; lengkapnya Labat-Anderson Incorporated, yang berkantor pusat di Mclean, Virginia, AS. **Penunjukan dilakukan atas saran dari** Meneg KLH Sarwono Kusumaatmaja. **Lalu pada 28 Juni 1994**, Labat-Anderson menyerahkan *preliminary report* hanya kepada PT IJU. Empat rancang-bangun alternatif IPAL (*aeration activated sludge*) dinilai oleh Labat-Anderson. Bersama Dr Midian Sirait, mereka menemui PT Inalum dan berbagai LSM daerah. **Selama 22-27 Oktober 1995**, Labat-Anderson melakukan audit terakhir di Porsea. Audit tersebut dilakukan langsung di tempat bersama Tim PT. IJU sehingga Labat-Anderson bisa memantau mutu kerja Tim PT. IJU.

Hasilnya disampaikan pada 28-29 Oktober 1995 **oleh** Labat-Anderson di depan umum. Pada 28 Oktober 1995 pertemuan dengan umum (*open house*) di pabrik. Sekitar 300 penduduk hadir. Pertemuan juga diadakan pada 29 Oktober 1995 di Medan dengan wakil-wakil berbagai LSM. Prof. Dr. Midian mengaku tidak diberi hasil audit. Hasil audit tersebut berjudul, *Environmental, Safety and Health Audit of Pulp Mill, Rayon Plant and Forestry Operations*. Tiga bidang penting diaudit: (a) Kegiatan kehutanan, 19 rekomendasi; (b) Pabrik *pulp dan rayon*, 30 rekomendasi; (c) Hubungan masyarakat, 10 rekomendasi. Labat Anderson menyerahkan hasil auditnya kepada PT. IJU pada Juni 1996. Tetapi sampai akhir November 1998, ketika rakyat ramai memprotes PT. IJU, hasil itu tidak pernah diketahui oleh pemerintah dan masyarakat umum.

Secara umum, Labat-Anderson mengakui mendapat banyak tekanan selama melakukan audit, sehingga tidak dapat melakukan audit secara independen dan obyektif. Walaupun demikian, banyaknya rekomendasi seperti dicantumkan di atas menunjukkan bahwa PT. IJU betul-betul kurang layak

lingkungan. Di bidang (a) misalnya, dicatat penggunaan dan pemeliharaan jalan yang serampangan, kaburnya perbatasan hutan konsesi dengan non konsesi, dan rendahnya biodiversity karena penerapan monokultur di lahan konsesi PT. IJU. Di bidang (b) dicatat kurangnya pembakaran gas (*total reduced sulphur – TRS*) yang keluar dari instalasi pabrik, dan tiadanya upaya mengurangi bau gas, khususnya gas yang tidak terkondensasi atau NCG (*Non Condensable Gases*). Tentang hal ini Labat-Anderson menegaskan, kegagalan PT. IJU mengolah semua gas NCG melanggar ketentuan SKB no. SK/681/M/BPPT/XI/1986 dan no. Kep-43/MNKLH/11/1986. Perlu dicatat juga bahwa SKB ini kurang memadai dalam hal pengaturan emisi gas karena tidak mengatur SO₂, padahal gas ini akan timbul akibat pembakaran TRS di tungku khusus. Di bidang (c), catatan mengenai kekurangan PT IJU yang cuma sedikit itu ternyata karena Labat-Anderson tidak memberi cukup perhatian pada bidang kemasyarakatan ini. Pengakuan ini disampaikan ketika ada *academic review* atas laporan auditnya di IPB Bogor, Sabtu 26 Februari 2000.

4. Menuju Era Reformasi: Proses Penutupan

Era reformasi telah memberi kesadaran baru terhadap pihak pengelola PT IJU, bahwa kekuasaan tidak selamanya membela kepentingan mereka. Sebenarnya dalam buku “PT IJU Mengabdikan Masyarakat (IMM)” yang diterbitkan *Public Relation* PT IJU disebutkan, di awal tahun 1980-an, rencana membangun pabrik *pulp dan rayon* sebenarnya sudah muncul dalam pemikiran perintis perusahaan ini. Sebab, dari sudut mana pun dipandang, usaha ini menguntungkan bahkan bernilai strategis.

Secara teoritis, jika menyimak apa yang ada dalam buku IMM, di samping mencari profit, perusahaan yang sudah *go public* sejak tahun 1990 juga sangat peduli kepada lingkungan, masyarakat sekitarnya dan tentunya secara lebih luas kepentingan bangsa dan Negara Indonesia. Pada 1997, PT IJU menyeteror ke pemerintah pusat sebesar Rp55,6 milyar per tahun, dan yang

dikembalikan ke Tapanuli Utara waktu itu hanya Rp 700 juta untuk redistribusi daerah.¹⁷

Tetapi sayangnya, di tengah indahnya cita-cita itu, yang terjadi justru perlawanan dan penolakan rakyat. Awal reformasi, sekaligus adalah awal keberanian rakyat untuk melampiaskan amarahnya. Beberapa tahun menjelang reformasi, aktivitas PT IJU masih berjalan seperti biasanya. Pada 9 Oktober 1995, Presiden Soeharto memperluas penanaman modal asing PT IJU. Persetujuan ini disampaikan kepada PT IJU dengan Surat Persetujuan Menteri Negara Penggerak Dana Investasi/Ketua BKPM, Sanyoto Sastrowardoyo No./II/PMA/1995 (Nomornya hanya diberi pada surat asli.). Tahun 1997, PT IJU menyeter ke pemerintah pusat sebesar Rp55,6 milyar per tahun. Asumsi rata-rata produksi *pulp* adalah sebanyak 200.000 ton per tahun. Itu berdasarkan kemampuan Indorayon masa lalu yang mampu memproduksi sebanyak 208.631 ton (1995) 181.954 ton (1996) dan 221.712 ton (1997).

Upaya penutupan PT IJU dimulai setelah satu bulan reformasi bergulir yakni **9 Juni 1998 oleh** Gubernur Sumut dengan menghentikan operasi PT IJU setelah penduduk sekitar pabrik bersama ribuan mahasiswa di Medan unjuk rasa ke DPRD dan Gubernur. Keputusan ini berlaku sampai ada keputusan lebih lanjut. Di tingkat pusat, pada **15 Juni 1998** Menneq KLH mengusulkan di dalam Rapat Kerja Komisi V DPR supaya PT IJU ditutup. Sampai pertengahan Juli masyarakat Tobasa melaksanakan sendiri penutupan dengan menghentikan truk-truk yang masuk ke pabrik. Satu bulan kemudian, yakni **21 Juli 1998** Menneq KLH menyatakan operasi PT IJU tutup yang disertai

17 Saat ini, dalam semangat otonomi daerah, terbuka peluang memperjuangkan agar setoran ke daerah bisa mencapai 80 persen atau sekitar Rp 44 milyar per tahun Asumsi itu didasarkan pada produksi selama ini yang rata-rata produksi *pulp* per tahun adalah 200.000 ton, berarti dengan harga 350 dollar AS per ton (dengan kurs Rp 9.500), warga Toba Samosir memperoleh Rp 6,65 milyar setahun. "Tolak PT PT IJU: Warga Toba Samosir Gelar Aksi di Tugu Proklamasi", dalam *KOMPAS Online*, Sabtu, 25 Januari 2003, pukul 17.37 wib.

syarat sambil diadakan audit lingkungan. Atas tidak berjalannya proses produksi, maka **September 1998** PT IJU mengumumkan rugi 8 juta dollar AS per bulan akibat pabrik ditutup. Bertentangan dengan sikapnya 15 Juni, maka pada **6 Oktober 1998** Meneg KLH berbalik setuju reoperasi.

Lalu bulan November 1998, PT IJU ditutup pemerintah. Puncaknya pada 19 Maret 1999, Presiden BJ Habibie menutup PT IJU karena banyaknya tuntutan dan protes dari warga Porsea. Sebelum keputusan itu diambil telah terjadi sebuah peristiwa kerusuhan yang menewaskan Hermanto Sitorus karena tertembak (yang akan dibahas lebih jauh di bab berikut). Sejak **19 Maret 1999 tersebut, Presiden** BJ Habibie memberi keputusan lisan untuk menghentikan seluruh proses produksi PT IJU. Sejak saat itu, secara resmi seluruh proses produksi PT IJU tidak berjalan lagi.

Kemelut PT IJU adalah kemelut bagaimana pengelolaan negara terhadap masyarakatnya. Negara yang kuat akan mampu meredam segala tuntutan masyarakatnya. Itu terlihat dari seluruh kebijakan pemerintah yang terlihat di masa Orde Baru, mulai sejak proses perencanaan sampai akhirnya proses produksi berjalan. Tuntutan masyarakat tidak mempengaruhi proses produksi, karena pemerintah yang kuat dapat memaksakan kehendaknya.

Tetapi sayang, seperti yang dikemukakan oleh sonny Keraf, mantan Meneg KLH, bahwa kekuasaan pemerintah yang demikian kuat tidak selamanya akan bertahan. Segala sesuatu akan ada waktunya, segala sesuatu ada batasnya.

“Para politisi jangan berpikir jangka pendek ketika mereka sedang memegang kekuasaan, karena selalu akan ada masalah kalau demikian. Apakah mereka akan memegang kekuasaan selamanya untuk melindunginya? Saya selalu katakan kepada perusahaan-perusahaan asing yang datang kepada saya supaya mereka beroperasi*lah* untuk selamanya, bukan oleh kekuasaan yang ada, karena kekuasaan ini ada batas waktunya. **Karena itu** kasus ini adalah pelajaran yang teramat mahal bagi seluruh bangsa

Indonesia, jangan lagi sampai muncul Indorayon-Indorayon yang lain.”¹⁸

Setelah berhenti beroperasi persis di saat lahirnya reformasi, proses pengambilan kebijakan pemerintah terhadap PT IJU juga mengalami perdebatan. Pemerintah sendiri memiliki kebijakan yang berbeda-beda atas proses reoperasi PT IJU. Ikan kecil sebesar Indorayon, justru diperlakukan pemerintah reformasi seperti menggoreng ikan besar, dan hasilnya semua berubah-ubah.

¹⁸ Wawancara via telepon dengan SONNY KERAF, mantan Menteri Lingkungan Hidup Kabinet Persatuan Nasional-Abdirrahman Wahid, Kamis, 22 Mei 2003, pukul 11.03 – 11.32 wib, ke PPA Atmajaya, Jakarta.

3

BAB KETIGA

MENGGORENG IKAN BESAR: **B.J. Habibie dan Abdurrahman**

Bak persoalan raksasa, pemerintah memperlakukan kasus Indorayon tidak ubahnya menggoreng ikan besar. Luar biasa, seluruh pemerintahan repot, bahkan presiden turun tangan dan hasilnya berubah-ubah pula. Pengelolaan itu diawali oleh munculnya Era Reformasi. Masa Euforia pun bergulir setelah pemerintahan Soeharto tumbang oleh aksi perlawanan mahasiswa bersama masyarakat Mei 1998. Era baru terbit dalam peta politik Indonesia. Tidak tanggung-tanggung sebab upaya menumbangkan kekuasaan itu dilakukan melalui kerusuhan besar-besaran, penjarahan dan beberapa korban jiwa. Kebencian rakyat terhadap penguasa yang membungkam suara rakyat tidak bisa lagi ditahan. Banyak persoalan di belahan bumi Indonesia yang selama ini terpaksa diam karena takut oleh penguasa Orde Baru, akhirnya ditangani sendiri oleh masyarakat. Pengadilan oleh rakyat seolah berjalan. Kebenaran dan pengadilan hukum yang berwenang seolah tidak berjalan lagi.

Hal yang tidak jauh berbeda terjadi dengan PT IJU. Sejak reformasi bergulir, rakyat dengan sangat berani bertindak menutup pabrik tersebut dan tidak mengizinkannya beroperasi lewat penghadangan dan pengrusakan. Masa-masa awal reformasi 1998 sampai Mei 2003 adalah masa-masa yang sulit bagi PT IJU. Selama masa itu pemerintah juga membuat kebijakan yang berubah-ubah sesuai dengan masing-masing rejim. Dua rejim pemerintahan pertama: BJ Habibie dan Abdurrahman Wahid juga mengambil sikap berbeda.

Periode sampai tiga tahun pertama adalah masa-masa pergolakan sangat riskan, yang tidak saja mengakibatkan kerugian besar bagi pihak perusahaan, tetapi telah mengorbankan setidaknya 5 warga masyarakat meninggal oleh konflik antar warga. Belum lagi terhitung kerugian-kerugian lainnya seperti rumah penduduk yang dibakar, mobil, motor dan lain-lain. Masyarakat Batak sendiri terbagi dua atas konflik tersebut, dengan argumentasi masing-masing. Sadar atau tidak, pemerintah sendiri mengambil sikap yang sulit atas konflik ini, dan kebijakan yang diambilnya memiliki efek pada pemerintahan yang kemudian.

Seluruh persoalan ini ada kaitannya dengan bagaimana sikap pemerintah pusat mengelola konflik yang ada, yakni konflik PT IJU, yang merupakan salah satu konflik dari banyak persoalan yang muncul di Republik ini pasca reformasi.

Berikut ini akan diuraikan kebijakan-kebijakan yang diambil oleh dua masa pemerintahan tersebut, yang merupakan masa pemerintahan di Era Reformasi beserta alasan kebijakan tersebut diambil.

1. BJ HABIBIE: Pemerintahan yang mendua

Munculnya BJ Habibie menjadi presiden setelah ia diangkat oleh Presiden Soeharto menggantikan dirinya pada 21 Mei 1998. Sejak saat itu pula, Presiden Habibie harus menanggung semua resiko dan warisan konflik PT IJU yang selama ini dipendam masyarakat. Seolah menemukan muaranya, sebagaimana euforia politik saat itu, masyarakat langsung melakukan aksi besar-besaran menolak dan menutup PT IJU.

1.1 Lahirnya Dua Kebijakan

Pemerintahan BJ Habibie mengeluarkan dua kebijakan yang sangat aneh, di satu pihak setuju pabrik di tutup, tetap tidak dalam waktu yang lama mengeluarkan pula keputusan membiarkan Indorayon beroperasi.

Kebijakan pertama adalah menutup Indorayon. Awalnya, Presiden Habibie bertemu dengan pihak YPPDT dan Forum Bonapasogit, dua kelompok yang selama ini menolak kehadiran Indorayon. Lalu se usai pembicaraan yang berlangsung dua hari itu, Presiden membuat kebijakan yang disampaikan secara lisan (19 Maret 1999) yakni menutup pabrik Indorayon. Saat kebijakan diambil, pabrik memang sudah berhenti berproduksi sejak 18 Juni 1998 ketika masyarakat melakukan tuntutan dan blokade di jalan-

jalan masuk ke pabrik. Puluhan truk pengangkut kayu bahan baku kayu pabrik hangus dibakar massa. Pabrik berhenti sementara direncanakan hanya sampai pada 28 Oktober 1998.¹ Ternyata sejak saat itu, dan kemudian dilanjutkan dengan keputusan resmi pemerintah lewat keputusan lisan Presiden, produksi operasi PT IJU di Porsea akhirnya berhenti total sampai akhir Maret 2003.

Pertemuan BJ Habibie dengan kelompok anti Indorayon terjadi kira-kira demikian: setelah terjadi demo besar-besaran penduduk terhadap pabrik di awal reformasi, maka 21 Desember 1998, beberapa LSM seperti Forum Bona Pasogit dan Yayasan Perhimpunan Pencinta Danau Toba (YPPDT) bersama Gubernur Sumut sebagai Ketua Umum *ex officio* YPPDT menemui Presiden B.J. Habibie untuk membicarakan sikap pemerintah terhadap PT IJU. Presiden mendengarkan dengan baik dan meminta agar YPPDT memberikan keterangan kuantitatif. Pihak YPPDT berjanji akan melakukan hal itu.

Untuk melanjutkan pembicaraan antara Presiden B.J. Habibie dan YPPDT tersebut, lalu hari Jumat 19 Maret 1999 Gubernur Sumatera Utara, T. Rizal Nurdin dan rombongan YPPDT datang lagi ke Istana Merdeka menyampaikan keterangan kuantitatif seperti yang pernah diminta oleh Presiden. Judul makalah: “Dampak Keberadaan PT Inti Indorayon Utama terhadap Mutu Lingkungan Danau Toba dan Sekitarnya”. Saat itu Presiden BJ Habibie memutuskan untuk menghentikan sementara seluruh kegiatan operasional industri tersebut.² Selanjutnya, Presiden menginstruksikan YPPDT membikin kajian yang akurat dan *Term of Reference* (TOR) dalam waktu dua minggu untuk pengambilan keputusan selanjutnya oleh Presiden mengenai “nasib” industri tersebut.

¹ *Jakarta Post* 17/Nov/2000; *Pulp & Paper Online* 11/Des/2000; *Kompas* 10/Jan/2001.

² “President stops temporary Inti PT IJU operations”, dalam *Kompas Cyber Media*, Saturday March 1999. (Sabtu 7 Juni 2003 pkl. 16.30).

Setelah mendengar uraian pemimpin dan ahli YPPDT, Presiden memberi tanggapan bersemangat dan keputusan lisan. Midian sendiri yang mengumumkan keputusan itu kepada pers. Ada lima keputusan: (1) Presiden akan menetapkan Danau Toba sebagai “cagar alam, seni, dan budaya yang harus dijaga kelestariannya” sehingga makin besar potensinya sebagai daerah wisata; (2) Wilayah konservasi seluas 300.000 ha itu akan diurus oleh suatu Badan Pengelola, yang atas nama pemerintah akan mengusulkan kepada UNESCO agar dijadikan *world heritage*; (3) Menghentikan operasi kehutanan PT IJU untuk sementara dan menyiapkan kerangka audit total dampak lingkungan perusahaan itu; (4) Hasil audit itu nanti akan dipakai oleh Presiden untuk memutuskan status PT IJU selanjutnya. Presiden menambahkan, keputusan-keputusan yang akan diambil nanti diusahakan agar bersifat “*internationally market friendly*”; (5) Kemampuan YPPDT perlu ditingkatkan dengan menugaskan para menteri yang terkait duduk sebagai penasehat secara *ex-officio*, dan ia sendiri sebagai Presiden siap menjadi pelindung.

Dari pihak pemerintah hadir saat itu juga adalah Menteri Parawisata Kesenian dan Budaya (Menparsenibud) Marzuki Usman, Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Syarwan Hamid, Menteri Peranan Umum (PU) Rachmadi BS, Menteri Kehutanan dan Perhubungan (Menhutbun) Muslimin Nasution, dan Menteri Pertambangan dan Energi (Mentamben) Kuntoro.

Saat itu, Gubernur mengatakan bahwa ia sebagai Ketua Umum *ex-officio* YPPDT, melalui para pakar yang ada di yayasan, diberi waktu sekitar dua minggu untuk memberikan masukan-masukan. Setelah itu, nanti akan dilakukan penelitian yang lebih akurat untuk Presiden mengambil keputusan. Apakah PT IJU

President BJ Habibie Friday (III/19) decided to stop for the time being the operational activities of the pulp and paper industry of PT Inti PT IJU Utama (PT PT IJU) which is located at N Tapanuli. The president further instructed the Lake Toba Lovers Institute (YPPDI) to make an accurate study and Term of Reference (TOR) in two weeks time for taking further decisions about the “fate” of the industry which is accused of destroying the environment of said Toba lake.

ini nanti dipersilahkan beroperasi dengan perbaikan-perbaikan, atau dihentikan untuk seterusnya, atau mungkin direlokasikan ke tempat lain.³ Lalu Memparsenibud, Marzuki Usman, memberi penjelasan bahwa Presiden akan mengambil keputusan final mengenai “nasib” PT IIU ini dengan pertimbangan yang menyeluruh. Karena itu bila diperlukan akan digunakan jasa konsultan independen yang diakui dunia, dimintakan *independent opinion* yang dipercaya oleh semua pihak.

Kepada pihak YPPDT diberikan jangka waktu dua minggu untuk menyusun suatu TOR, apa yang harus disyaratkan bagi suatu pabrik seperti PT IIU. Midian mengatakan bahwa itu adalah tugas berat dan tanggung jawab berat yang akan mereka lakukan supaya masyarakat sekitar Porsea dapat tenang. Demikian pula PT IIU dapat mempersiapkan diri dengan tanggung jawab pada bangsa dan negara. Tidak hanya memikirkan perusahaan itu sendiri.⁴

Dalam pertemuan tersebut, kata Marzuki Usman, Presiden juga menyatakan akan mempersiapkan Keppres yang akan menyatakan luas kawasan Danau Toba dan sekitarnya 300.000 hektar sebagai aset nasional. Kawasan itu akan menjadi semacam taman nasional, dan itu juga akan diusahakan satu saat menjadi warisan dunia (*world heritage*), menjadi kawasan wisata, seni dan budaya.

³ “President stops ...”, dalam *op.cit.* (I as General Chairman ex officio of the YPPDT, through the experts at the institution, am given about two weeks time to give input. Thereafter a more accurate study will be performed for the President to take a decision. Whether PT IIU can operate with improvements or will be stopped forever, or maybe be relocated to another place.)

⁴ *ibid.* (Meanwhile Midian Sirait from YPPDT said that PT IIU was not only a pulp and rayon plant but a heavy chemical industry so that a deeper study will be made. In two weeks the YPPDT will make the TOR. The people is expected to be calm and from PT IIU that it can prepare itself. The President will also issue a Presidential Decree stating the 300,000 hectare of lake Toba itself. The President will also issue a Presidential Decree stating the 300,000 hectare of lake Toba 1999.)

Membatalkan Keputusan

Dalam kenyataannya, keputusan lisan Presiden Habibie tersebut tidak pernah terlaksana. Ini terjadi karena terjadi perdebatan antara LSM yang anti (YPPDT, Forum Borum Pasogit) dengan LSM pendukung Indorayon (Permata dan Pecinta Toba Lestari). Setelah keputusan lisan Presiden tersebut, Menneg LH menindaklanjuti keputusan tersebut. Pada 29 Juni 1999 diadakan rapat “Pembahasan Rancangan Keppres Pengelolaan Kawasan Danu Toba” yang dipimpin oleh Menneg LH Dr. Panangian Siregar. Rancangan itu akan disodorkan kepada Presiden untuk ditandatangani, sebagaimana yang pernah diungkapkan Presiden untuk membuat keputusan final. Maka keputusan lisan tersebut akan mendapatkan keputusan tertulis dari Presiden dengan menandatangani apa yang sedang dirancang dalam rapat tersebut.

Dalam rancangan yang akan diajukan kepada presiden tersebut diputuskan bahwa Presiden Habibie akan mengeluarkan beberapa keputusan antara lain Danau Toba segera akan ditetapkan dengan Keppres untuk menjadi kawasan khusus, semacam taman nasional dengan tema ekokulturisme, cagar alam dan seni budaya sehingga tetap terjaga kelestariannya, tetapi pada saat yang sama optimal potensi pariwisatanya. Industri seperti PT IJU harus ditutup.

Tetapi sebelum rancangan tersebut diberikan kepada Presiden, Menneg LH memutuskan untuk mendengarkan dulu uraian dan tanggapan dari pihak yang kontra keputusan tersebut. Sebab setelah Presiden mengumumkan keputusan lisan lewat Midian Sirait, dua lembaga yang selama ini mendukung PT IJU, menyatakan keberatannya. Mereka tidak setuju dengan kebijakan lisan Presiden.

Lalu Menneg LH memprakarsai sebuah pertemuan antara pihak yang pro dan pihak yang kontra PT IJU, yang sekaligus juga berarti dua kelompok yang setuju dan menolak keputusan lisan Presiden. Maka diadakan sebuah pertemuan antara pihak-pihak

yang saling bertentangan itu selama tiga hari yakni pada 18-21 Juli 1999. Setelah mendengar seluruh uraian pihak yang setuju operasi PT IJU, rancangan yang telah dibuat beberapa waktu sebelumnya dibatalkan untuk ditandatangani oleh Presiden. Sekaligus keputusan lisan Habibie 19 Maret 1999 tersebut batal dilaksanakan. Sebagai gantinya, pemerintah akan menunjuk auditor internasional yang dependen untuk menuntaskan masalah tersebut. Hasil audit tersebut akan menjadi acuan untuk mereoperasi PT IJU atau menutupnya untuk seterusnya.

2.2 Argumentasi Pemerintah

Dua kebijakan yang sangat aneh oleh Presiden Habibie itu tentu dilandasi oleh argumentasi masing-masing tahap. Pada tahap kebijakan menutup Indorayon diberikan argumentasi bahwa keputusan itu diambil Presiden BJ Habibie setelah mendengar uraian panjang lebar dari pihak YPPDT menyangkut pabrik dan situasi terakhir kondisi masyarakat sekitar yang melakukan blokade ke jalan masuk pabrik. Dalam pertemuan Jumat 19 Maret 1999 tersebut, Gubernur Sumut, T Rizal Nurdin sebagai ketua umum *ex officio* melaporkan situasi terakhir dimana masyarakat terus melempari malah membakar beberapa truk-truk PT IJU. Tiga hari sebelumnya, yakni 16 Maret 1999, massa menangkap empat orang karyawan PT IJU, dimana tiga orang warga meninggal dan satu terluka dan dirawat di rumah sakit. Gubernur meminta dengan sangat agar Pemerintah Pusat mengambil keputusan yang dapat menyenangkan masyarakat.

Setelah itu, Midian Sirait menjelaskan, sesuai dengan tujuannya mengajak segenap pihak yang peduli kelestarian Danau Toba, pihak YPPDT mengharapkan agar Pemerintah Pusat mau menyatakan wilayah Danau Toba sebagai satu *world heritage* sehingga pelestariannya menjadi urusan nasional dan internasional. Berkaitan dengan itu agar semua HPH, khususnya yang pernah diberikan kepada PT IJU, dicabut! Hal ini lebih

mendesak lagi dilakukan karena hampir semua sungai di wilayah itu berhulu di hutan-hutan sekitar Danau toba, termasuk Lae Renun yang alirannya sedang dialihkan ke arah Danau Toba. Karena air Lae Renun berwarna coklat dan dikhawatirkan tidak cocok dengan lingkungan Danau Toba selama ini, maka sebelum sampai di danau, alangkah baiknya kalau air sungai itu dijernihkan dulu di kolam penampungan. Diminta juga bantuan untuk memelihara dan memperluas fasilitas pengolahan limbah cair seperti yang sudah dimulai oleh sebuah yayasan di Ajibata dan Parapat.

Pihak YPPDT juga menyampaikan bahwa PT IJU ternyata tidak hanya berupa pabrik pulp dan pabrik rayon, tetapi juga pabrik bahan-bahan kimia yang digunakan dalam pembuatan rayon. Midian mengatakan bahwa rupanya pabrik ini adalah industri kimia berat. Sebab itu, PT IJU masih akan dipelajari lebih mendalam. Juga disampaikan keadaan masyarakat yang membenci kehadiran PT IJU. Bahkan mereka nekat menutup sendiri perusahaan itu jika pemerintah tidak mau menutupnya.

Khusus tentang limbah udara PT IJU, Firman Manurung⁵ menjelaskan bahwa ada kesalahan lokasi PT IJU di Sosor Ladang yang merupakan lembah padat penduduk. Akibatnya gas buangan pabrik menumpuk di atas daerah itu lalu mengendap bila hujan turun, menimbulkan hujan asam yang merusak segala-galanya. Adanya bahaya hujan asam ini, katanya, sudah dipertegas dengan hasil audit Labat-Anderson yang ternyata tidak diumumkan ke masyarakat, dan dengan hasil penelitian Fakultas Kesehatan Masyarakat UI. Setelah mendengar uraian pemimpin dan ahli YPPDT, Presiden memberi tanggapan bersemangat dan keputusan lisan. Dari lima keputusan tersebut, yang terutama adalah memutuskan untuk menghentikan sementara seluruh kegiatan operasional industri tersebut.⁶

⁵Firman Manurung adalah seorang profesor doktor di bidang kimia, yang selama kurang lebih 30 tahun berada di Malaysia sebagai Guru Besar.

⁶ “President stops ...”, dalam *op.cit.* *President BJ Habibie Friday (III/19) decided to stop for the time being the operational activities of the pulp and paper industry of PT Inti PT IJU Utama (PT PT IJU) which is located at N Tapanuli. The president further instructed the Lake Toba*

Presiden melihat bahwa operasional pabrik perlu dihentikan sementara karena ia dianggap bermasalah. Pabrik dituding telah menghancurkan kawasan Danau Toba. Presiden berujar bahwa ia sangat *concern* dengan persoalan ini. Pertimbangan lain, pemerintah tidak mau mengambil keputusan bersifat *international nonmarket friendly*, karena kita hidup di dunia. Kegiatan yang ada di sekitarnya diusahakan menguntungkan masyarakat.

Lebih jauh, Presiden menyatakan akan mempersiapkan Keppres untuk menyatakan luas kawasan Danau Toba dan sekitarnya 300.000 hektar sebagai aset nasional. Kawasan itu akan menjadi semacam taman nasional, sekaligus akan diusahakan bahwa suatu saat akan menjadi warisan dunia (*world heritage*), menjadi kawasan wisata, seni dan budaya. Sebagaimana diungkapkan Marzuki Usman, Presiden akan mengambil keputusan final mengenai “nasib” PT IJU ini dengan pertimbangan yang menyeluruh. Bila diperlukan, akan digunakan jasa konsultan independen yang diakui dunia, dimintakan *independent opinion* yang dipercaya oleh semua pihak.⁷

Pada saat pertemuan itu di Jakarta juga terjadi demonstrasi. Sekelompok warga masyarakat Porsea dan sekitarnya, melakukan aksi unjuk rasa di sekitar Bundaran Hotel Indonesia, Jakarta menyuarakan tuntutan serupa. Di Porsea sendiri pada hari-hari itu terjadi peningkatan ketegangan dimana warga masyarakat setempat melakukan penghadangan dan pembakaran truk-truk Indorayon.

Lovers Institute (YPPDT) to make an accurate study and Term of Reference (TOR) in two weeks time for taking further decisions about the “fate” of the industry which is accused of destroying the environment of said Toba lake.

⁷ *ibid.* Meanwhile Midian Sirait from YPPDT said that PT IJU was not only a pulp and rayon plant but a heavy chemical industry so that a deeper study will be made. In two weeks the YPPDT will make the TOR. The people is expected to e calm and from PT IJU that it can prepare itself. The President will also issue a Presidential Decree stating the 300,000 hectare of lake Toba as a national asset. A kind of national park which will be a world heritage.

Pembatalan Keputusan

Lain dengan argumentasi penutupan Indorayon, argumentasi pemerintah meminta supaya Indorayon tetap beroperasi dilandaskan pada pandangan bahwa pemerintah tidak punya hak menutup Indorayon secar sepihak. Rancangan Keppres 29 Juni 1999 yang diajukan pihak YPPDT mendapat bantahan dari pihak LSM Yayasan Pendukung Masyarakat Tapanuli Sejahtera (Permata) yakni Erasmus Sinaga, Jorang Sirait dan Edison Hasibuan. Lalu Menneg LH, Panangian Siregar memprakarsai pertemuan pihak-pihak yang saling bertentangan selama tiga hari 19-21 Juli 1999. Terjadi perdebatan antara LSM yang anti (YPPDT dan Forum Bona Pasogit) dan pro PT IIU (Yayasan Permata dan Pecinta Toba Lestari). Pihak YPPDT tetap bertahan pada kebijakan yang diambil oleh Presiden.

Sementara pihak Yayasan Permata dan Pecinta Toba Lestari berpendapat: *Pertama*, menolak konsep mentaman-nasionalkan kawasan Danau Toba karena secara global tidak ada contoh bahwa penduduk yang berdiam di Taman Nasional menjadi maju dan makmur. Taman Nasional diakui menyenangkan bagi turis manca negara, tetapi memposisikan penghuni sebagai komodo-komodo” obyek tontonan. Warga Betawi pernah menolak konsep mentaman-nasionalkan kawasan Condet Jakarta bagi etnis Betawi. Demikian pula dengan ras *Red Indians* yang ditempatkan di taman Nasional Amerika Serikat telah menerbelakangkan bangsa itu.

Kedua, menolak konsep dasar YPPDT yang menjadi muatan pokok rancangan Keppres yaitu meniadakan industri di Kawasan Danau Toba. Berbeda dengan Kubu YPPDT yang lebih percaya pada konsep Taman Nasional, kubu LSM Permata meyakini bahwa pilihan strategis yang tepat untuk mengakselerasi kemakmuran rakyat Batak di kawasan Danau Toba justru dengan industri. Kalau ada pabrik yang merugikan rakyat, solusi bukan meniadakan industri itu, tapi melakukan *adjustment* terhadap teknologi dan bahan kimianya serta menuntut kompensasi yang adil atas “dosa-dosanya” terhadap rakyat.⁸

Untuk mengakhiri persoalan PT IJU, LSM Permata mengajukan proposal kepada pemerintah agar eksistensi PT IJU sebaiknya ditentukan oleh hasil *audit* lembaga internasional, yang independen dan profesional. Bila hasil *audit* menyatakan bahwa PT IJU layak operasi maka semua pihak secara *fair* mendukung beroperasinya kembali PT IJU. Bila hasil *audit* menyatakan PT IJU tidak layak operasi, maka perusahaan itu selain ditutup juga mengganti semua kerugian yang ditimbulkannya terhadap rakyat. Atas usul itu kelompok YPPDT menolak gagasan tersebut dan mereka ngotot bahwa sesuai keputusan Presiden BJ Habibie, YPPDT-lah yang harus melaksanakan audit dimaksud.

Salah seorang dari peserta saat itu Bupati Tobasa, Sahala Tampubolon memberi pengakuan,

“Hasilnya yayasan (Permata, red) mengatakan bahwa tidak semua orang Batak menginginkan Danau Toba dijadikan sebagai konservasi karena masyarakat merasa, oleh beberapa tokoh waktu itu, akan menjadi penonton. (Masyarakat, red) tidak boleh ngapa-ngapain, mereka akan menjadi seperti binatang butan di cagar alam. Akhirnya gagal. Tapi Presiden BJ Habibie setuju (PT IJU) tutup sementara dan dipersiapkan tim mengaudit. Beliau memerintahkan Menteri Lingkungan Hidup untuk persiapan mengaudit.”⁹

Tentang rencana audit itu, Bupati berujar,

“Pemerintah mengatakan kalau tim *audit* berasal dari luar negeri, mereka hanya bisa teknologi tanpa mengerti kultur sosial masyarakat setempat. Karena itu harus kerjasama dengan Sucofindo dari Indonesia. Lalu pihak yayasan tidak mau, dengan mengatakan lebih baik mereka saja yang mengaudit. Akhirnya *audit*

⁸ Batubara “Mendesain, *Ibid.* juga S. Leo Batubara, “Mencari Solusi Rancangan Masa Depan Kawasan Danau Toba”, dalam *Harian Sinar Indonesia Baru (SIB)*, 31 Juli 1999.

⁹ Wawancara dengan Bupati Toba Samosir, Sahala Tampubolon, di kantornya, Balige-Sumatera Utara, pukul 10.12-12.08 wib, Senin 5 Mei 2003. Menurut Sahala Tampubolon, sebenarnya saat itu ada dua pokok waktu yang dibicarakan yakni: masalah DPR dan masalah pelestarian Danau Toba.

tidak jadi. Karena menjelang pemilu, dimana terjadi ledakan dan pembunuhan seperti Pajuan Sitorus. Semakin keras masyarakat, makin lebih keras aparat, makin banyak korban, maka lebih berbahaya. Lalu Indorayon ditutup sementara. Penutupan itu tidak ada tertulis dari pusat, dari pemda tidak ada perintah. Tapi dari istana, seketika dikatakan tutup, menteri langsung bertelepon ke semua, ke panglima dan lain-lain.”

Maka pada 21 Juli 1999, keputusan pemerintah, yang disiapkan di Sekretariat Negara dari hasil keputusan lisan Presiden Habibie 19 Maret 1999 untuk mentaman-nasionalkan kawasan Danau Toba lalu menutup PT IJU, dibatalkan. Yang terjadi justru rencana untuk memberikan kesempatan audit kepada auditor Internasional dan profesional.

Leo Batubara salah seorang peserta dari pihak Permata menilai konflik horizontal 16 Maret 1999 yang menewaskan warga sipil tiga orang dan melukai satu orang sengaja dibuat untuk mempengaruhi pemerintah. Leo mengatakan bahwa pada tanggal itu ada tiga orang dibunuh karena mendukung Indorayon. Yang tewas itu, Saut Sitanggung karyawan PT IJU, Patuan Sitorus (ipar Sitanggung) ketika naik motor mengantar istrinya yang kerja ke PT IJU, dan Suwardi Sitorus. Riduan Sitorus disiksa dan dibuang ke kali Asahan, lalu hanyut ke tanam-tanaman lalu lari ke PT IJU, dan memberi tahu bahwa yang melakukan itu adalah anak buah SRB (Serikat Rakyat Bersama) dan pelakunya sekarang sudah ditangkap. Leo berujar, “Itulah yang kita tunjukkan ke Komnas Ham dan Komnas HAM mengatakan merekalah yang melanggar HAM.”¹⁰ Ridwan Sitorus ini sekarang sudah bekerja di PT Inalum. Leo berujar, “Tiga hari kemudian Habibie memberi keputusan (untuk menutup sementara) Dari hasil intelijen analysis, ini sengaja mereka lakukan untuk mempercepat masa *policy making* dari Habibie. Tapi itu analisa.”

¹⁰ Wawancara dengan Sabam Leo Batubara, di Kantor Harian Suara Karya, 27 Mei 2003 pkl 18.00. Wawancara dilakukan oleh Parakitri T. Simbolon Rayendra Toruan Osbin Samsir.

Tentang *repression* yang dibuat kelompok Midian dengan menyebut *world heritage* yang berarti membuat taman nasional, Leo bersama pihaknya dari Permata membantahnya,

“Taman nasional itu tidak ada. Saya tulis itu dalam SIB. *World Heritage* yang mereka maksud itu taman nasional, dan industri dicoret. Di situ kita babat habis mereka. Yang menggagalkan kepres itu kami. Waktu YPPDT menjadi *auditor*, kita tolak. Masak yang berkonflik menjadi wasit, itu kita bilang. Keputusan di sini pun disebutkan bahwa menurut Habibie *auditornya* nanti YPPDT, lalu kita lawan.”

Dalam rancangan itu, YPPDT bukan hanya menyusun TOR tapi dengan menyusun TOR tersebut, Presiden meminta mereka menjadi *auditor* dimaksud.

Maka ada dua fase dalam masa Pemerintahan Presiden Habibie ini, yakni fase memutuskan untuk mentamannasionalkan kawasan Danau Toba, lalu menutup PT IIU. Fase ini dipengaruhi oleh argumentasi yang diberikan oleh pihak yang kontra PT IIU, yakni pihak YPPDT. Fase kedua adalah fase membatalkan keputusan tersebut, lalu beralih ke rencana melakukan audit oleh auditor internasional dan profesional. Fase ini lahir setelah terjadi perdebatan antara pihak kontra dengan pihak yang pro PT IIU. Sayangnya, sampai akhir masa pemerintahannya, Presiden Habibie tidak pernah merealisasikan satupun diantara keputusan itu. Karena memang, selain harus menghadapi perdebatan yang terus menerus antara pihak pro dan kontra, tidak berapa lama lagi pemerintahan Presiden BJ Habibie digantikan oleh Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid sebagai pilihan MPR hasil pemilu 1999. Tetapi prakteknya, PT IIU harus berhenti berproduksi selama empat tahun.

2. PEMERINTAHAN GUS DUR: Menteri berebut Jatah

Kabinet Presiden Abdurrahman Wahid mengalami perpecahan menyikapi konflik PT IJU. Di kalangan kabinet sendiri terdapat perdebatan atas konflik reoperasi atau tidaknya PT IJU. Perdebatan itu khususnya menyangkut Menteri Negara Lingkungan Hidup berhadapan dengan Menperindag dan Menneq Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN. Perlawanan keras ketika polisi berusaha menghentikan protes justru mengakibatkan korban meninggal dan ratusan luka-luka selama dua tahun terakhir. Begitu rumitnya masalah ini, sampai akhirnya Presiden Abdurrahman Wahid mengusulkan untuk membawa persoalan ini ke badan Arbitrase Internasional. Karena mendapat berbagai tanggapan dan tantangan, usul ini pun akhirnya tidak dijalankan.

2.1. Tiga Fase Kebijakan

Ada tiga fase penting yang terjadi dalam pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Fase pertama, keputusan mengejutkan dari Menneq LH, Sonny Keraf. Tetapi keputusan ini mendapat bantahan serius dari sesama Menteri Kabinet Persatuan Nasional, yang melahirkan fase kedua. Dalam fase kedua ini, terjadi tarik menarik kepentingan. Dan fase ketiga, membawa persoalan ini ke Sidang Kabinet 10 Mei 2003 Dalam sidang itu, pemerintah memutuskan untuk membawa persoalan ini ke arbitrase internasional.

1) Fase Pertama: Kebijakan Menneq LH

Di masa awal kabinet Presiden Abdurrahman Wahid, Menneq Lingkungan Hidup, Sonny Keraf langsung mengeluarkan keputusan menghentikan proses produksi PT IJU. Keputusan ini direvisi kembali sampai akhirnya dibawa ke Sidang Kabinet. Menneq LH “terpaksa” membuat kebijakan yang berubah-ubah.

Di satu pihak, ia mendukung penutupan tetapi di lain kesempatan ia juga menawarkan sikap *win-win solution* karena desakan dan ketidaksetujuan dari menteri kabinet lain. Keputusan kemudian diambil setelah dibawa ke Sidang Kabinet.

Menutup PT IJU

Langkah Meneg LH, Sonny Keraf terhadap PT IJU di awal Pemerintahan Abdurrahman Wahid cukup mengagetkan. Ia menghentikan operasi PT IJU pada 24 Januari 2000.¹¹ Keputusan tersebut mengundang pro kontra, termasuk di kalangan para menteri kabinet sendiri.

Keputusan itu dilakukan Meneg LH/Kepala Bappedal dengan mengirimkan surat bernomor 106/MENLH/01/2000 kepada Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal.¹² Isi surat terdiri dari tiga bagian, yang paling penting adalah bagian ketiga, dimana setelah melalui pertimbangan mendalam, Meneg LH menyampaikan usul “untuk menghentikan kelanjutan kegiatan PT IJU di lokasi sekarang ini.”

Keputusan tersebut mendapat tanggapan negatif dari berbagai kalangan, termasuk menteri kabinet. Asisten I Meneg LH Aca Sugandhy menyayangkan adanya pertentangan antar beberapa menteri - Lingkungan Hidup, Penanaman Modal, serta Perindustrian dan Perdagangan - soal rekomendasi penutupan PT IJU. Menurutnya bahwa diantara beberapa menteri masih ada egosektor.¹³

¹¹ “Pemerintah Tutup Sebagian Kegiatan Usaha PT PT IJU” dalam *Harian KOMPAS*, Kamis, 11 Mei 2000

¹² Simbolon, *op.cit* no. 66.

¹³ “Penutupan Indorayon Pertentangan Menteri Bingungkan Investor” dalam *Harian KOMPAS* Rabu, 26 Januari 2000. Saat itu Aca tampil sebagai salah satu narasumber dalam bincang-bincang radio Forum Bisnis bertema “Investasi Asing dan Kepatuhan Lingkungan” yang disiarkan langsung Radio Republik Indonesia (RRI), Selasa (25 Januari 2000) pagi itu.

Usul Tentang Penyelesaian Kemelut

Sebelum persoalan ini dibawa ke Sidang Kabinet, 10 Mei 2000, dua hari sebelumnya, yakni 8 Mei 2000, Meneg LH menyampaikan usul tentang penyelesaian kemelut PT IJU. Usulan ini disampaikan juga kepada Menko Ekonomi, Keuangan dan Industri untuk dipakai sebagai bahan dalam Sidang Kabinet 10 Mei 2000. Usulan itu dijadikan lampiran. Dalam surat pengantar Meneg menegaskan, “Apapun pilihan yang akan diambil, mohon masalah pelanggaran pidana dan ganti rugi terhadap penduduk tetap menjadi tanggungjawab PT IJU.” Dalam lampiran itu tercantum dua butir pertimbangan dan enam alternatif penyelesaian, tapi empat diantaranya masing-masing mengandung dua varian, jadi sebenarnya terdapat 10 alternatif penyelesaian. Salah satu dari usul itu kemudian diambil menjadi sebuah keputusan dalam sidang kabinet 10 Mei 2000.

Alternatif penyelesaian itu adalah: (1) Tetap dioperasikan dengan lebih dulu diaudit oleh a) auditor luar-negeri atau b) auditor dalam negeri; (2) ditutup dengan lebih dulu diaudit oleh a) auditor luar-negeri atau b) auditor dalam negeri; (3) dievaluasi kembali oleh tim independent yang terdiri dari para ahli dalam-negeri; (4) Pengadilan oleh a) Mahkamah Internasional atau b) pengadilan nasional; (5) relokasi; (6) saling menguntungkan (*win-win*) lewat a) sosialisasi lebih dulu atau b) mufakat dengan rakyat setempat yang dibuat tertulis lengkap dengan sanksi.

Dari pelbagai penilaian yang dibubuhkan pada setiap alternatif tampak bahwa alternatif (2) tampak paling sulit karena melanggar berbagai undang-undang, seperti UU no. 24/1992, PP no. 35/1991, PP no. 47/1997, dan Keppres no. 35/1990. Yang paling mudah tampaknya alternatif (6). Hal ini akan terlihat dari gerakan PT IJU.

2) Fase Kedua: Pro kontra Menteri Kabinet

Pro-kontra yang ramai timbul mengenai isi surat Menneq LH/Kepala Bappedal tanggal 24 Januari 2000 yang memberi rekomendasi penutupan PT IIU. Berbagai pihak khawatir, keputusan menutup PT IIU akan membawa preseden buruk bagi Indonesia. Menperindag Jusuf Kalla serta Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN Laksamana Sukardi menghendaki keputusan akhir mengenai masa depan PT IIU diambil melalui jalur hukum.¹⁴ Depperindag menekankan supaya pabrik beroperasi kembali.¹⁵

Jusuf Kalla kemudian digantikan oleh Luhut Panjaitan. Menperindag baru, Luhut Panjaitan, memberi tanggapan atas keputusan Menneq LH. Menurutnya, “Putusan apapun mengenai perusahaan ini, bakal menimbulkan kekacauan. Keadaan itu tidak terhindarkan.” Mantan Menteri Investasi dan Pendayagunaan BUMN, Laksamana Sukardi pun memberi komentar: “Kita tidak memiliki prasarana kelembagaan untuk memecahkan masalah sepele ini.” Laksamana lalu mengingatkan, menutup pabrik itu tanpa prosedur yang layak akan mengurangi kepercayaan investor asing.

Menperindag Luhut Panjaitan ketika dihadang warga Porsea di Simpang Siraituruk sepulang dari kunjungan kerja di Balige, ibu kota Toba Samosir, 8 Januari 2001, tidak tegas memberi jawaban saat ditanya warga soal PT IIU yang akan dibuka lagi ini. Menurutnya, proses sosialisasi menjadi sangat penting dalam melaksanakan hasil keputusan tersebut. Saat itu, ia didemo oleh pihak yang anti. Menperindag mengatakan, proses pembukaan pabrik yang telah berubah menjadi PT Toba Pulp Lestari (TPL)

¹⁴ “Penyelesaian PT IIU Melalui Arbitrase Internasional”, dalam *Harian KOMPAAS*, Sabtu, 1 April 2000.

¹⁵ *Jakarta Post* 17/Nov/2000, *op. cit.*

di Porsea, Kabupaten Toba Samosir (Tobasa) yang sedang berjalan ditandai dengan tahap sosialisasi kepada masyarakat.¹⁶ Ini adalah keputusan pemerintah tentang reoperasional pabrik milik perusahaan industri yang sebelumnya bernama PT IJU tersebut.

Hari itu dalam pertemuan di Balige itu, Sumatera Utara, Menperindag berujar, “Sosialisasi sekarang ini *kan*, sedang terus berjalan, kita doakan saja mudah-mudahan pelaksanaan sosialisasi ini dapat berjalan dengan baik dan bisa diterima oleh rakyat.”¹⁷ Menurut Luhut, proses sosialisasi yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Tobasa sekarang ini diantaranya dimaksudkan untuk memberi pemahaman kepada masyarakat luas terutama di daerah Tobasa tentang dasar pertimbangan pemerintah mengeluarkan keputusan untuk memperbolehkan perusahaan industri ini memproduksi pulp (bubur kertas) dan melarang kegiatan produksi rayon. Dalam rencana pengoperasian pabrik yang dilaporkan pihak manajemen telah berjanji siap menerapkan konsep industri berwawasan lingkungan, menurut dia, keberadaan perusahaan industri ini nantinya harus mengedepankan kepentingan rakyat. Karenanya Menperindag menghimbau pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan tugas sosialisasi keputusan pemerintah soal PT TPL dituntut agar mampu meyakinkan masyarakat, sehingga pembukaan pabrik pulp yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh investor asing itu nantinya dapat berjalan lancar.

Saat itu Menperindag berujar, “Kalau rakyat masih menolak, kita harus meyakinkan rakyat terlebih dahulu supaya mereka mau. Kalau rakyat ternyata tidak mau, kita mau bilang apa.”

¹⁶ “Menperindag: Proses Pembukaan Pabrik PT TPL Sedang Berjalan” dalam *Kompas Cyber Media*, Senin, 08 Januari 2001, 17:51 WIB.

bertemu Wakil Presiden (Wapres) Megawati Soekarnoputri di Istana Merdeka Selatan.

¹⁷ *Ibid.* Menperindag mengatakan hal tersebut, usai menerima pemberian pakaian kebesaran adat Batak dan “bulang-bulang” (penutup kepala-red) dari tokoh adat dan pemuka masyarakat Batak di lapangan Sisingamangaraja XII Balige Senin (8/1).

Menurutnya, tahap sosialisasi terlebih dahulu harus dijalankan, sesuai langkah yang telah digariskan oleh pemerintah pusat.

Kepada ribuan warga masyarakat Toba Samosir yang menghadiri upacara adat dan syukuran atas kepercayaan yang diberikan pemerintah kepada Luhut Panjaitan sebagai Menperindag di kabinet sekarang ini, Luhut mengimbau kepada segenap masyarakat di daerah itu agar terus mempererat rasa persatuan dan kesatuan diantara sesama komponen bangsa termasuk diantara sesama warga masyarakat suku Batak, lalu membangun Kabupaten Toba Samosir dengan sikap kerja keras, disiplin dan peningkatan pendidikan.

3) Fase Ketiga: Hasil Sidang Kabinet

Persoalan PT IJU secara resmi akhirnya dibawa ke dalam Sidang Kabinet Rabu 10 Mei 2000. Sidang Kabinet memutuskan untuk menghentikan kegiatan usaha rayon (kapas sintesis) dan mengizinkan pengoperasian pembuatan bubur kertas pulp (*prosesing*). Pemerintah menganggap keputusan tersebut sebagai jalan keluar yang menguntungkan (*win-win solution*) masyarakat dan PT IJU. Meneg LH menyampaikan hal tersebut, ketika mengumumkan hasil Sidang Kabinet di Bina Graha Jakarta. Untuk pertama kalinya, Sidang Kabinet dipimpin langsung oleh Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri, sedangkan Presiden Abdurrahman Wahid tidak ikut karena sedang melakukan kunjungan ke Thailand.

Pilihan Rapat Kabinet atas alternatif (6) disertai dengan tiga syarat: (1) PT IJU dikenakan persyaratan khusus yang ketat menggantikan SKB dua menteri no. SK/681/M/BPPT/XI/1986 dan no. Kep-43/MNKLH/11/1986; (2) PT IJU boleh beroperasi, tapi hanya pulp tanpa produk rayon, setelah mematuhi syarat-syarat baru itu, dan setahun kemudian diaudit untuk menentukan apakah boleh terus atau tidak; (3) PT IJU harus melakukan sosialisasi terlebih dulu kepada masyarakat bahwa beroperasinya

pabrik “akan menyebabkan turunnya kualitas lingkungan yang akan mempengaruhi kenyamanan” mereka. Mengapa PT IJU tidak ditutup seluruhnya seperti yang diinginkan masyarakat? Keraf mengatakan, dari enam alternatif penyelesaian kasus PT IJU, keputusan terakhir ini (*win-win solution*) yang diambil oleh pemerintah. *Win-win solution* adalah keputusan terakhir dari enam alternatif penyelesaian kasus PT IJU yang diajukan Meneg LH dalam Sidang Kabinet.

Jika manajemen PT IJU tidak puas dengan keputusan pemerintah, Meneg LH mempersilakan masalah ini dilanjutkan ke badan arbitrase internasional. Penyelesaian melalui arbitrase internasional merupakan salah satu alternatif yang disodorkan Keraf dalam sidang itu. Menurutnya kalau pemerintah mendengar aspirasi masyarakat, maka itu harus diapresiasi.

Ditanya kapan berlakunya keputusan pemerintah ini, Sekretaris Kabinet Marsillam Simanjuntak mengatakan, bahwa menyangkut kapan berlakunya keputusan pemerintah, hal ini baru merupakan keputusan hasil Sidang Kabinet. Karena itu jangan berharap besok akan langsung dilaksanakan. Menurut Simanjuntak, keputusan tersebut dinilai yang paling kecil risikonya dan yang paling mungkin dipandang dari berbagai sudut. Artinya, ada kombinasi yang barangkali bisa memuaskan banyak pihak, meski tidak memuaskan seluruh pihak.

Pemerintah, termasuk pengusaha PT IJU, harus akomodatif dan siap merespons aspirasi masyarakat setempat, sehingga keberadaan industri *pulp* ini nantinya benar-benar didukung. Memang setelah tidak beroperasi selama dua tahun, dan kemudian pemerintah berencana melakukan reoperasi, pihak manajemen mengatakan bahwa reoperasi tersebut akan mensejahterakan masyarakat. Dia menyebutkan perseroan melakukan pembaharuan yang disebut: Paradigma Baru PT IJU yang memberikan kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam operasional perseroan. Perseroan memiliki komitmen untuk berusaha memperoleh ISO 14000 di

bidang pengelolaan industri.

Pasca hasil Sidang Kabinet, Meneg LH mengatakan, kendati hasil Sidang Kabinet tanggal 10 Mei 2000 menetapkan bahwa pemerintah telah memberi lampu hijau pada PT IJU untuk mengoperasikan kembali pabrik bubur kertas (*pulp*), namun manajemen perusahaan itu diminta untuk mengubah gaya manajemen lama yang arogan dan tidak peduli pada lingkungan.¹⁸ Saat itu Meneg LH mengatakan,

“Pihak manajemen PT IJU berjanji untuk melakukan sosialisasi terlebih dulu kepada masyarakat, untuk meyakinkan soal paradigma baru manajemen mereka. Berdasarkan Sidang Kabinet tanggal 10 Mei 2000, pabrik *pulp* PT IJU memang bisa beroperasi kembali tetapi dengan sejumlah syarat.”

Manajemen PT IJU tidak boleh memaksakan kehendak selama masih ada kelompok-kelompok dalam masyarakat yang belum menerima kehadiran PT IJU. Untuk itu perlu sosialisasi dulu tentang paradigma baru manajemen PT IJU, khususnya dalam kaitan dengan lingkungan. Meneg LH berujar lagi,

“Dengan demikian masyarakat yakin betul PT IJU tidak mengulangi praktik manajemen di masa lalu yang arogan, tidak peduli pada lingkungan dan tidak memperhatikan kepentingan masyarakat lokal, di mana ada keluhan masyarakat bahwa mereka tidak peduli. Demikian pula kalau ada jalan rusak, dibiarkan. Hal itu jangan sampai terulang lagi.”

Meskipun pemerintah telah meminta untuk memasyarakatkan sistem manajemen baru PT IJU, sejauh ini ternyata masih ada kelompok masyarakat yang tidak yakin dengan perubahan manajemen PT IJU. Meneg LH mengatakan bahwa pihaknya

¹⁸ “Meneg LH: PT IJU Diminta Ubah Gaya Manajemennya” dalam *Harian KOMPAS*, Rabu, 21 Maret 2001. Keraf mengatakan hal itu menjawab pers sebelum bertemu Wakil Presiden (Wapres) Megawati Soekarnoputri di Istana Merdeka Selatan.

2000, 08:49 WIB.

tetap berpegang pada hasil Sidang Kabinet sekaligus meminta PT IJU untuk melakukan sosialisasi agar tidak menggunakan pemaksaan sehingga terjadi benturan dan akhirnya terjadi korban di lapangan.

Selanjutnya, pada 9 Juni 2000 Meneg LH dipanggil oleh Rapat Dewan Pimpinan Komisi VIII DPR. Dewan Pimpinan Komisi VIII merinci keterangan Meneg LH mengenai peraturan dan undang-undang yang “terbukti” telah dilanggar oleh PT IJU. Pimpinan Komisi VIII DPR menanyakan, “Saudara menyebut solusi ini *win-win solution*. Tetapi rakyat di sekitar pabrik tetap menderita akibat limbah yang diproduksi oleh PT IJU. Mohon Saudara memberikan penjelasan tentang keputusan dalam sidang Kabinet” yang lalu.¹⁹ Meneg LH menjawab, “alternatif (6) diambil dengan memperhatikan berbagai aspek antar lain tenaga kerja, ekonomi, sosial budaya serta lingkungan”, tetapi juga dikenai syarat-syarat yang ketat. Bulan Juli 2000, Komisi VIII DPR RI akhirnya setuju dengan hasil sidang kabinet, yakni memberi waktu satu tahun kepada PT IJU untuk *auditing*. Komisi VIII memberi waktu setahun kepada PT IJU untuk membuktikan bahwa kegiatannya tidak mengakibatkan kerusakan lingkungan.

4) Tanggapan Presiden

Diantara pertentangan kabinet atas kebijakan menyangkut PT IJU, presiden tampil di tengah-tengah untuk menampung kedua aspirasi tersebut. Atas rekomendasi Meneg LH Sonny Keraf untuk menutup PT IJU karena telah mencemari lingkungan, Presiden memutuskan untuk membawa persoalan ini ke arbitrase internasional. Keputusan itu diambil dua bulan setelah rekomendasi ketika menerima delapan orang perwakilan masyarakat Toba Samosir, Kamis 30 Maret 2000, di Bina Graha Jakarta. Presiden mengimbau agar masalah yang dihadapi masyarakat Porsea, Sumatera Utara, dengan perusahaan *pulp and paper* PT IJU diselesaikan melalui arbitrase internasional.

¹⁹ Parakitri no. 72.10/Jan/2001).

Kala itu Presiden berkata, “Semua pihak hendaknya menghargai putusan yang diambil.”²⁰ Keterangan Presiden itu sendiri disebarluaskan Biro Pers dan Media, Sekretaris Presiden. Nasib pabrik PT IJU akan ditentukan kemudian setelah dilakukan pemeriksaan (audit) total, khususnya menyangkut dampaknya terhadap lingkungan. Audit akan dilakukan tanpa mengoperasikan kembali pabrik tersebut agar tidak mengganggu lingkungan sekitarnya.

Di tengah dialog dengan tokoh-tokoh agama dan masyarakat di Wisma Banteng, Medan, Senin 3 Juli 2000, Presiden Abdurrahman Wahid mengimbau kepada semua pihak untuk menahan diri dalam menyelesaikan permasalahan PT IJU. Ia mengajak semua pihak supaya jangan cepat-cepat mengambil reaksi yang keras. Presiden menegaskan, kalau ada pihak yang mengambil jalan sendiri pemerintah juga akan mengambil jalan yang keras pula. Presiden berujar,

“Penyelesaian harus dengan kepala dingin untuk mencari kesepakatan bersama yang baik, dengan *win-win solution*. Untuk sementara, pabrik *pulp* dibuka, rayonnya ditutup. Tetapi dengan catatan, *pulp* tidak merusak permukaan air Danau Toba.”²¹

Presiden mengakui, soal PT IJU, pemerintah menghadapi masalah yang pelik. Di satu pihak pemerintah ingin memberikan yang terbaik buat rakyat, tetapi di lain pihak pemerintah juga harus menghormati perjanjian-perjanjian internasional. Oleh karena itu, kalau diserahkan kepada pemerintah maka jawabannya sudah pasti kita tunggu hasil audit internasional. Sebab, itulah ukuran obyektif sampai seberapa jauh kita harus melindungi lingkungan alam. Rakyat, pemerintah, maupun perusahaan harus mengikutinya. Karena itu katanya, pemerintah memberikan perintah kepada PT IJU agar pabrik rayonnya ditutup dan diperpanjang *pulp*-nya.

²⁰ “Penyelesaian ...”, dalam *op.cit.*

²¹ “Presiden Soal PT IJU Penyelesaian Harus “Win-win Solution” dalam *Harian KOMPAS*, Selasa, 4 Juli 2000.

Presiden mengakui, pembukaan *pulp* masih menyisakan persoalan, yaitu tuduhan bahwa air Danau Toba dikacaukan *pulp* PT IJU. Tetapi PT IJU mengatakan, mereka berada di bawah Danau Toba, bukan di atasnya. Lalu, ada laporan bahwa PT Indonesia Asahan Aluminium (PT Inalum) juga menggunakan air dari Danau Toba. Karena air Danau Toba turun maka turbin-turbin PT Inalum tak jalan. Menurut laporan yang diterima Presiden, kondisi permukaan air Danau Toba mulai naik (saat itu). Sebelumnya, turun karena disebabkan topan El Nino. Karena itu Presiden melihat masalahnya tidak sesederhana yang disangkakan. Apalagi ada upaya menjadikan PT IJU sebagai isu politik.

2.2 Alasan Kebijakan Pemerintah

Pemerintah memiliki argumentasi mendasar untuk mempertahankan kebijakannya. Masing-masing pihak menekankan aspek kepentingannya, dan memang sangat masuk akal. Tetapi setelah melalui pertimbangan mendalam, dan menyangkut kepentingan seluruh bangsa, maka diambil jalan tengah.

1) Alasan Fase Pertama

Alasan mengapa Meneg LH/Kepala Bappedal Sonny Keraf menghentikan operasi PT IJU pada 24 Januari 2000 tertuang dalam isi suratnya bernomor 106/MENLH/01/2000 kepada Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal. Disebutkan, *Pertama* bahwa operasi PT IJU “telah menimbulkan permasalahan/kasus pencemaran dan kerusakan lingkungan”. Juga maraknya “keluhan, protes, dan aksi penduduk setempat maupun aspirasi masyarakat yang berkenaan dengan dampak negatif kegiatan PT IJU terhadap lingkungan hidup sekitarnya”.

Kedua, (1) isu dampak negatif terhadap lingkungan yang dikeluhkan oleh banyak penduduk setempat “dapat diterima”, (2) beberapa kecelakaan telah terjadi sebagai “akibat kelalaian PT IJU”, (3) sebagian ketentuan hukum dan kewajiban pengelolaan lingkungan hidup “tidak ditaati” oleh PT IJU; (4) selama 10 tahun

lebih beroperasi, PT IJU telah “menyebabkan penurunan mutu lingkungan sampai pada tingkat yang mengganggu/merugikan penduduk sekitar”, (5) lingkungan hidup di lokasi PT IJU, “tidak mampu lagi menampung beban pencemaran dan operasi PT IJU”, (8) “Sejak awal penentuan lokasi ... telah diperkirakan akan mengakibatkan dampak negatif.” Butir-butir itu “menunjukkan bahwa PT IJU tidak memiliki kredibilitas dalam penyelenggaraan kegiatan usaha yang berwawasan lingkungan hidup.” Maka pihaknya “menghentikan kelanjutan kegiatan PT IJU di lokasi sekarang ini.”

Argumentasi lain diungkapkan Asisten I Menteri Negara LH Aca Sugandhy yang mewakili Sonny Keraf dalam bincang-bincang radio Forum Bisnis bertema “Investasi Asing dan Kepatuhan Lingkungan” yang disiarkan langsung Radio Republik Indonesia (RRI), Selasa 25 Januari 2000. Aca menjelaskan bahwa isu lingkungan menjadi isu paling sentral bagi Kementerian Lingkungan Hidup. Pihaknya mengkhawatirkan kerugian yang lebih besar apabila PT IJU harus *diaudit* saat itu. Karena pelaksanaan *audit* berarti mengoperasikan kembali PT IJU, maka ada kemungkinan masyarakat setempat akan membakar pabrik jika PT IJU dibuka kembali. Menurutnya, sejak dibangun dan beroperasi sebelas tahun lalu, PT IJU selalu menyebabkan kerusakan lingkungan: mulai membat hutannya sampai mencemari lingkungan. Aca menegaskan,

Indorayon jalan terus di masa Soeharto karena ada korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dengan Keppres [...] Kalau Indorayon dibuka saat *audit* dilakukan, masyarakat membakarnya, apa jadinya nanti? [...] *Audit* lingkungan untuk Indorayon Porsea tidak perlu lagi, sebab pembangunan dan pengoperasian pabrik itu telah membuat bencana sosial.

Menurut Aca, perusahaan yang kegiatan produksinya berdampak merugikan lingkungan hidup harus ditutup.

2) Alasan Fase Kedua

Fase kedua adalah pro-kontra yang ramai mengenai isi surat

Meneg LH tersebut. Sikap kontra datang dari Menperindag Jusuf Kalla dan penggantinya Luhut Panjaitan serta Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN Laksamana Sukardi. Alasannya, menutup pabrik itu tanpa prosedur yang layak akan mengurangi kepercayaan investor asing. Karena itu, keputusan akhir mengenai masa depan Indorayon diambil melalui jalur hukum. Keputusan tersebut akan membawa preseden buruk bagi iklim investasi di Indonesia. Selain itu, keputusan itu dianggap merugikan investor asing yang telah menanamkan modal di Indorayon sebesar 86 persen. Deperindag berharap pabrik beroperasi kembali guna menciptakan lebih banyak lapangan kerja dan ekspor.²²

Dua kementerian itu memiliki kepentingan untuk mempertahankan PT IJU tetap beroperasi. Alasannya,

1. Pada akhir April, para investor asing yang menguasai 86 persen saham PT IJU telah mengancam akan mengadukan pemerintah RI ke Arbitrase Internasional kalau pihaknya tetap tidak memperoleh jawaban resmi dari pemerintah mengenai alasan penutupan kegiatan pabrik bubur kertas (*pulp*) tersebut serta kepastian waktu pelaksanaan *audit* lingkungannya.²³ Mereka memberi syarat bahwa jika dalam waktu satu minggu - sebagai batas akhir toleransi investor asing - belum juga didapat jawaban pasti, para investor akan mengajukan permasalahan ini ke badan arbitrase internasional. Menurut mereka, tidak ada alasan penutupan pabrik tersebut.

²² "Pulp dan kertas menghadapi kesulitan" dalam *Down to Earth* Nr. 48 Februari 2001. (*Jakarta Post* 17/Nov/2000; *Pulp & Paper Online* 11/Des/2000; *Kompas* 10/Jan/2001).

²³ Investor Indorayon Ancam Seret RI ke Arbitrase Internasional dalam *Harian KOMPAS* Sabtu 29 April 2000.

2. Sejak perlawanan rakyat tidak terbendung pasca Presiden Soeharto mundur Mei 1998, nilai saham PT IJU di pasar modal merosot sebanyak 90 persen. Kapitalisasinya di pasar modal jatuh sampai US\$25 juta, padahal sebelumnya ditaksir sebesar US\$1.500 juta. Sukanto Tanoto terancam kehilangan saham mayoritas, karena perusahaannya itu harus menjalani restrukturisasi utang sebanyak US\$400 juta kepada kreditor asing, seperti Credit Lyonnais, Credit Suisse, First Boston, dan lembaga keuangan lain dari Jepang.²⁴ Pembangunan pabrik ini diperhitungkan telah menghabiskan dana 213 juta dolar AS.
3. Dari segi keuntungan, saat masih beroperasi sampai dengan tahun 1997, pabrik ini telah menghasilkan total sekitar 1,5 juta ton *pulp* dan sekitar 200.000 ton rayon. Itu artinya pemasukan devisa bagi Indonesia sekitar Rp 1,7 trilyun.²⁵ berdasarkan kemampuan PT IJU masa lalu, dapat diasumsikan rata-rata produksi *pulp* sebanyak 200.000 ton per tahun, yakni sebanyak 208.631 ton (1995), 181.954 ton (1996) dan 221.712 ton (1997) dengan harga 350 dollar AS per ton (dengan kurs Rp 9.500), maka hasil penjualan diperoleh Rp 6,65 trilyun setahun.²⁶ Indorayon yang memproduksi rata-rata 220.000 ton pulp dan 65.000 ton rayon setahun.²⁷ Sementara harga pulp per ton 600 dollar AS dan harga rayon berkisar antara 1.500 dan 2.500 dollar AS per ton. Dari pajak pada 1997, PT IJU menyetero ke pemerintah pusat sebesar Rp55,6 milyar per tahun.
4. Investasi perusahaan asing Namura International yang konon sebesar 40 juta dollar AS (sekitar Rp 400

²⁴ Borsuk, *op.cit.*

²⁵ "PT Inti Indorayon Utama, Buah ..." dalam *op.cit.*

²⁶ "Paradigma Baru ?" dalam *op.cit.*

²⁷ "Pulp dan kertas ..." dalam *op.cit.*

milyar kini), jelas sebuah jumlah yang terlalu kecil untuk dibuang dalam bentuk rongsokan pabrik. Bahwa mereka tidak mau melakukan relokasi seperti tuntutan masyarakat Toba Samosir, itu juga semata karena alasan uang. Menurut seorang staf Indorayon yang menolak dikutip namanya, relokasi sama dengan membuat baru. Ongkos memindahkan peralatan pabrik ke tempat lain bisa jadi malah lebih mahal daripada membuat baru.

5. Hampir seluruh perusahaan-perusahaan pulp dan kertas Indonesia tidak berkesinambungan baik secara finansial maupun ekologis karena hampir semua terlibat hutang besar. Selama ini Indonesia merupakan salah satu produsen pulp kertas termurah di dunia dimana para investor asing menyokong pertumbuhan industri ini. Sebuah makalah riset CIFOR memperlihatkan bahwa industri pulp dan kertas Indonesia telah mengalami perkembangan hingga hampir 700% sejak akhir 1980an, jauh melebihi kecepatan dari perkembangan penanaman kayu pulp. Kapasitas produksi pulp Indonesia meningkat dari 606.000 ton per tahun pada 1988 menjadi 4,9 juta pada 1999, sementara kapasitas pengolahan kertas bertambah dari 1,2 juta menjadi 8,3 juta ton dalam periode yang sama. Peningkatan terakhir ini disebabkan oleh baru dimulainya PT Tanjung Enim Lestari (PT TEL) di Sumatra Selatan (450.000 ton saat ini) dan peningkatan kapasitas PT Indah Kiat dan PT Riau Andalan Pulp & Paper di Riau. Kapasitas ini membutuhkan 24 juta meter kubik kayu per tahun – jumlah total tingkat ‘kesinambungan’ kayu yang dapat dipanen setiap tahun dari hutan alam.

Keadaan itu memang tidak terelakkan. Sejak 1 September 2000 lalu para investor yang menjadi pemasok dana industri ini sudah menghentikan pasokannya untuk aktivitas PT IIU yang

berlokasi di desa Sosor Ladang, Porsea, Kab.Toba Samsir (143 km dari Medan).²⁸ Bilman Butar-butar berujar,

“Selama ini, IIU yang semula hanya masalah intern telah menjadi gosip nasional dan internasional. Tak ada lagi yang bisa membendung, akibatnya tak ada lagi uang yang didrop investor. Kini IIU resah dan bagaikan hidup dalam terowongan gelap. Kami ingin sedikit cahaya di ujung terowongan, tapi itu pun tak pernah datang.”

Wakil atau kuasa investor asing PT IIU di Indonesia, Leonardi, juga itu menjelaskan bahwa ada 16 investor asing dari Amerika dan negara lain yang menghentikan dropping dananya untuk Indorayon. Leonardi menjelaskan,

“Selama ini yang menyetor dana untuk Indorayon ada 16, di mana 95 persen merupakan obligasi yang di antaranya oleh Credit Leone, Standar Chartered Bank, Fuji Bank, American Express dan sejumlah lainnya. Sedang 5 persen didanai oleh Bank BIRA dan Bank Niaga. Ini dalam bentuk obligasi, dan kepemilikan oleh Credit Suisse Bank, Nomura Bank serta Bank of New York.”

Atas kondisi itu semua, menurut Bilman, manajemen PT IIU tengah memikirkan proses PHK bagi karyawannya. “Ada tiga termin untuk melakukannya. Masih dipikirkan caranya dan akan ada putusnya Senin mendatang,” kata Bilman. Ia menjelaskan, selama ini pasokan dana operasional Indorayon dari investor asing mencapai sekitar US\$ 1,1 juta yang mencakup biaya operasional, bunga bank dan biaya karyawan. “Yang jelas dari 7000 karyawan (5000,karyawan pabrik dan 2000 karyawan hutan) tetap kami pikirkan nasibnya” tegas Bilman.

²⁸ “Investor Tarik Diri Indorayon Tutup, Karyawan Di-PHK” dalam *Kompas Cybermedia*, 19 Sep 2000 14:53:38 WIB.

3) Alasan Fase Ketiga

Karena sikap pro kontra di kalangan menteri kabinet atas PT IJU, maka kasus PT IJU dibawa ke Sidang kabinet Rabu 10 Mei 2000 yang memutuskan menghentikan kegiatan usaha rayon, namun tetap melanjutkan usaha bubur kertas (pulp). Keputusan itu diambil karena pemerintah menganggap, keputusan tersebut sebagai jalan keluar yang menguntungkan (*win-win solution*) masyarakat dan PT IJU.²⁹ Keputusan ini tentu tidak bisa dilepaskan dari keinginan Meneg LH untuk menutup PT IJU dan di lain pihak kepentingan Menperindag dan Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN untuk tetap membuka PT IJU karena dampak yang lebih besar baik bagi Indonesia secara umum menyangkut investasi asing maupun untuk nasib PT IJU sendiri.

Argumentasi Meneg LH

Ketika ditanya, mengapa PT IJU tidak ditutup seluruhnya seperti yang diinginkan masyarakat, Meneg LH menjawab, dari enam alternatif penyelesaian kasus PT IJU, keputusan yang terakhir ini (*win-win solution*) yang diambil pemerintah. Usaha rayon ditutup karena paling banyak memberikan dampak negatif, sedangkan *pulp* sesungguhnya tidak terlalu memberikan dampak negatif.

Ada dua pertimbangan dilahirkan pihak Meneg LH untuk mengambil keputusan tersebut:³⁰ (1) Sejak awal kegiatan PT IJU sudah menimbulkan pertentangan karena lokasinya yang tidak sesuai dengan daya dukung lingkungan, dan dampak negatifnya sulit ditanggulangi. (2) semakin disadari sekarang bahwa lokasi dan kegiatan PT IJU itu telah melanggar peraturan dan Undang-Undang. Contohnya, a.l., SKB dua menteri no. SK/681/M/

²⁹ "Pemerintah Tutup Sebagian Kegiatan Usaha PT Indorayon" dalam *Harian KOMPAS*, Kamis, 11 Mei 2000.

³⁰ Simbolon, *op.cit.*, No. 69.

BPPT/XI/1986 dan no. Kep- 43/MNKLH/11/1986, khususnya persyaratan-persyaratan khusus tentang mutu aliran air sungai yang digunakan dalam kegiatan PT IJU dan pengelolaan limbah B3; juga PP no. 19/1994 jo PP no. 12/1995 (diubah jadi PP no. 85/1999) tentang limbah B3; juga UU no. 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kemudian pada 9 Juni 2000 di Rapat Dewan Pimpinan Komisi VIII DPR Meneg LH mengakui bahwa “alternatif *win-win solution* diambil dengan memperhatikan berbagai aspek antar lain tenaga kerja, ekonomi, sosial budaya serta lingkungan”, tetapi juga dikenai syarat-syarat yang ketat.

Sikap ini tentu sikap yang berubah dari Meneg LH. Sebelumnya pihaknya mengatakan PT IJU tidak layak lagi beroperasi karena dampak negatif terhadap lingkungan pada 24 Januari 2000. Lalu 8 Mei 2000 memberikan usulan kepada Menko ekonomi dalam bentuk enam alternatif. Tetapi Sonny Keraf menjawab bahwa pihaknya bukan berubah pikiran, tetapi ini menjadi pertimbangan yang paling mungkin untuk dibawa ke rapat kabinet setelah melihat berbagai segi. Keraf berujar, “Kita bawa kasus ini pada tingkat yang lebih tinggi yakni rapat kabinet yang dipimpin Ibu Megawati sebagai wakil presiden, saat itu tidak ada Gus Dur. Maka diambil sebuah keputusan yang sifatnya lebih tinggi dari sekedar bidang lingkungan hidup.” Ia mengaku, saat itu memang terdapat tarik menarik kepentingan diantara menteri. Keraf mengaku, “Keputusan ini bersifat komprehensif. Di antara menteri ada tarik menarik karena berbeda perspektif.” Dengan demikian Keraf merasa bahwa perjuangannya selama ini untuk menutup PT IJU tidak sia-sia, walaupun tidak seluruhnya berhasil. Ia mengaku,

Dengan keputusan sidang kabinet seperti itu, saya sudah memenangkan ½ yakni dari sudut lingkungan, dan setengah lagi dimenangkan oleh aspek-aspek lain karena pemerintah mempunyai pertimbangan. Jadi diberikan kesempatan kepada Indorayon untuk beroperasi tetapi dalam batas-batas limit ketat yang harus dipenuhi. Kalau

betul mereka memberikan kinerja positif, beri kesempatan.

Ia meluruskan tanggapan banyak orang sering salah mengerti. PT IJU tidak dibuka selamanya seperti yang sering terdengar. Keraf dengan tegas menyatakan,

“Bukan! Saya selalu katakan dan saya pegang karena saya turut membuat keputusan tersebut, (pabrik tersebut hanya, red) diberi kesempatan satu tahun. Masyarakat sudah trauma dan kita harus memutuskan di antara yang pro dan kontra. Di sini posisi kita. Karena itu, hasil sidang kabinet itu adalah sebuah kompromi tetapi kita tetap memberi limit dengan syarat yang ketat. Kita memenangkan ½ dari apa yang sudah kita perjuangkan karena kita harus mempertimbangkan banyak aspek.”

Ketika ditanya apakah rekomendasi yang sudah diberikan oleh Meneg LH itu tidak cukup untuk mengatakan PT IJU harus ditutup tanpa melibatkan *auditor* luar negeri, Keraf menjawab,

“Kita sudah memberi rekomendasi, tetapi kasus ini bukan hanya persoalan lingkungan hidup. Sisi persoalan Indorayon tidak hanya ditinjau dari aspek lingkungan. Karena itu kita memberi alternatif dengan membawa kasus ini ke sidang kabinet dengan menteri-menteri terkait. Dan ini bukan hanya urusan menteri lingkungan hidup saja, karena itu kita bawa persoalan ini ke level yang lebih tinggi yakni sidang kabinet. Yang menjadi problem adalah bahwa kita dihadapkan pada keharusan dan berbagai menteri berbeda pendapat atas hal ini, sebab selain menyangkut kelayakan lingkungan, juga harus memikirkan investasi.”

Atas keputusan tersebut Keraf melihat bahwa setidaknya sudah ada justifikasi secara moral untuk bisa menjadi sebuah pegangan, walaupun apa yang diungkapkan pihaknya masih merupakan sebuah perdebatan. Ia menjelaskan, bahwa dalam etika filosofis teoritis ada yang disebut etika utilitarianisme, yakni justifikasi kegunaan bagi kepentingan yang lebih besar. Sidang kabinet itu berciri holistik, dan setiap keputusan dimanapun tidak ada yang 100% akan memuaskan semua pihak. Karena itu apa yang diputuskan dalam sidang kabinet bukanlah kemenangan atau kekalahan terhadap menteri kabinet lain. Keraf berujar,

“Karena etika ini yang menjadi pegangan kita, kita memberi jaminan bagi yang lebih besar. Kita memperhatikan kepentingan berbagai segi, seperti investasi, bisnis, tenaga kerja, ekonomi, keamanan dari masing-masing menteri termasuk lingkungan.”

Keraf mengakui bahwa tidak semua orang akan merasa puas dengan keputusan ini, bahkan mungkin ada yang pihak yang tidak puas. Ia berujar,

“Tentu dengan keputusan ini ada segelintir orang yang tidak puas, menolak keputusan tersebut atau setengah lagi masih menggantung. Kita tidak bisa habis-habisan begitu saja (karena mementingkan bidang kita). Hasil itu adalah hasil maksimal yang bisa dilakukan waktu itu. Kita memenangkan 1/2 dari apa yang kita perjuangkan, dan itu yang berlaku sampai sekarang.”

Sekretaris Kabinet Marsillam Simanjuntak mengatakan keputusan tersebut dinilai yang paling kecil risikonya dan yang paling mungkin dipandang dari berbagai sudut. Artinya, ada kombinasi yang barangkali bisa memuaskan banyak pihak, meski tidak memuaskan seluruh pihak.

Jalan keluar *win-win solution* merupakan juga pilihan pihak manajemen, sebagaimana diungkapkan oleh David Pile. Keputusan ini akan memenangkan bagi rakyat sekitar, pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Pile juga beranggapan permasalahan utama yang dialami IIU bukanlah masalah perusakan lingkungan,

tetapi masalah dengan masyarakat di sekitarnya. Sementara Battais melihat ada dua alasan penting mengapa permasalahan ini harus diselesaikan. “*Pertama*, kita menginginkan uang kami kembali dan selama ini kreditor dengan perusahaan telah bekerja sama membicarakan dengan pemerintah agar dapat diselesaikan melalui jalur hukum. *Kedua*, kami mempunyai kepentingan dalam investasi.”

Menurut Presiden Abdurrahman Wahid saat dialog dengan tokoh-tokoh agama dan masyarakat di Wisma Benteng, Medan, Senin 3 Juli 2000), *win-win solution* adalah keputusan yang merupakan kesepakatan bersama yang baik yang diambil dengan kepala dingin.

Alasan Membawa ke Arbitrase Internasional

Rencana Arbitrase internasional diungkapkan dalam Sidang Kabinet 10 Mei oleh Menneq LH. Alasannya karena persoalannya sudah sedemikian rumit dan menyangkut investasi asing maka persoalannya akan diselesaikan melalui arbitrase internasional.³¹ Menurut Menneq LH, penyelesaian melalui arbitrase internasional merupakan jalan keluar. Kalau pemerintah mendengar aspirasi masyarakat, maka itu harus diapresiasi.

Presiden mengakui, soal PT IJU, pemerintah menghadapi masalah yang pelik. Di satu pihak pemerintah ingin memberikan yang terbaik buat rakyat, tetapi di lain pihak pemerintah juga harus menghormati perjanjian-perjanjian internasional. Maka kalau diserahkan kepada pemerintah maka jawabannya sudah pasti kita tunggu hasil *audit* internasional. Sebab, itulah ukuran obyektif sampai seberapa jauh kita harus melindungi lingkungan alam. Rakyat, pemerintah, maupun perusahaan harus mengikutinya.

³¹ “Penyelesaian Indorayon Melalui ...”, dalam *op.cit.* Keterangan Presiden Gus Dur itu sendiri disebarluaskan Biro Pers dan Media, Sekretaris Presiden.

Tentang campur tangan pengadilan, yakni mahkamah internasional atau pengadilan nasional, kalau dibawa ke pengadilan, siapa yang akan membawa gugatan ini ke pengadilan, apakah pemerintah Indonesia, Keraf menjawab bahwa kita belum memikirkan sampai ke sana kalau prosedur hukum yang diambil. Pihaknya masih harus bicarakan lagi andaikan alternatif ini dipilih. Mereka masih hanya memberikan alternatif.

Tetapi jalur tersebut tidak pernah terlaksana karena ditentang oleh berbagai pihak. Ketua DPR Akbar Tandjung berujar bahwa penyelesaian melalui arbitrase internasional akan merugikan nama Indonesia di luar negeri. Ini akan menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia tidak mampu menyelesaikan persoalan hukum di dalam negeri. Penolakan juga diungkapkan Ketua Komisi V Bachtiar Chamsyah yang mengatakan³² bahwa kita akan malu sama luar negeri karena tidak mampu mengamankan investasi yang justru dibutuhkan negara kita untuk pertumbuhan ekonomi nasional. Pihak manajemen juga tidak menginginkan kasus ini dibawa ke arbitrase internasional, mereka lebih menginginkan jalan keluar *win-win solution*. Bachtiar Chamsyah, ketua Komisi V mengatakan bahwa negara negara membutuhkan devisa dan rakyat membutuhkan lapangan pekerjaan. Investasi asing di daerah tersebut harus diselamatkan.

Bagi pemerhati lingkungan, penyelesaian melalui jalur arbitrase internasional akan memakan waktu dan biaya yang tidak sedikit serta akan menjatuhkan citra Indonesia di mata internasional.

³² “Akbar Tandjung: Selesaikan Kasus IIU di Pengadilan Indonesia” dalam *Harian KOMPAS*, Kamis, 20 April 2000.

Argumentasi Menperindag cs:

a. Kerugian kalau tidak beroperasi

Pihak Menperindag dan Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN berkepentingan supaya pabrik ini tetap beroperasi beroperasi. Hal itu tampak kemudian dari laporan bahwa sejak pemerintah memutuskan untuk menutup PT IJU sejak zaman Habibie, pabrik tersebut menderita kerugian finansial yang sangat besar. Pada bulan September penunjang dana luar negeri perusahaan sudah kehilangan kesabaran dan 1.000 dari 7000 pegawai diberhentikan.

Menperindag Luhut Panjaitan menegaskan, di tengah situasi sulit sekarang negeri ini membutuhkan investasi. Semua pihak harus berhati-hati menyikapi kasus Indorayon agar tidak mengorbankan kepentingan lebih besar dan menguntungkan kepentingan segelintir orang. Pemerintah bukan hanya berhadapan dengan rakyat, tetapi akhirnya juga dengan dunia internasional, terutama soal jaminan berinvestasi di Tanah Air.

Lembaga CIFOR memberi data secara umum di Indonesia dengan judul “Dana masyarakat mempertahankan jalannya pabrik” Di situ terlihat bahwa beberapa pabrik pengolahan pulp serta perkebunannya, yang dimiliki oleh konglomerat besar Indonesia kini berada di tangan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang disponsori oleh IMF karena jatuhnya bank-bank yang dimiliki oleh konglomerat yang sama setelah krisis keuangan tahun 1997. Perusahaan yang sama juga terlibat hutang luar negeri yang sangat besar (lihat tabel). Pemerintah telah menghibahkan 900 juta dollar kepada PT BII milik Sinar Mas. Kiani Kertas milik Bob Hasan berhutang kepada BPPN sejumlah 370 juta dollar. Prayogo belum dipaksa untuk menjual sahamnya di PT TEL dan perkebunan pelengkapannya, walaupun pabrik petrokimia miliknya PT Chandra Asri berhutang 723 juta dollar.

Walaupun terlibat hutang besar-besaran ketika terjadi krisis keuangan, tak ada satu produsen utama pulp dan kertas Indonesia yang dipaksa tutup karena bankrut. BPPN dan para kreditor internasional membiarkan manajemen tetap berjalan dan malah dalam kasus APRIL memberikan dana lebih lanjut untuk perluasan kapasitas. Alasan yang diberikan adalah agar para produsen pulp dapat membayar hutang mereka lebih cepat.

Sinar Mas, pemilik perusahaan yang terdaftar di bursa saham internasional, Pt Indah Kiat Pulp & Paper dan perusahaan kertas Tjiwi Kimia, adalah salah satu perusahaan yang terlibat hutang terbesar. Ia menghabiskan lebih dari 10 milyar dollar untuk memperluas usaha pulp dan kertasnya di Indonesia dan Cina melalui perusahaan holdingnya di Singapura Asia Paper and Pulp (APP). Perusahaan mungkin akan dikeluarkan dari daftar bursa saham di Amerika karena harga sahamnya diperjualbelikan dibawah 1 dollar selama 30 hari berturut-turut. Hal ini melanggar peraturan Komisi Perdagangan Sekuritas dan Saham Amerika. Harga saham APP di Bursa Saham New York mengalami penurunan drastis baru-baru ini, karena kekhawatiran perusahaan tidak akan dapat membayar hutangnya. Bila dikeluarkan dari bursa saham, APP harus segera membayar opsi sejumlah 870 juta dollar. Juga akan lebih sulit bagi perusahaan untuk mencari pinjaman lagi atas kewajiban yang belum terlunaskan serta reskedul pinjaman untuk jangka waktu yang lebih panjang.

Kembali ke konteks PT IJU, untuk membuka jalan buntu pihak manajemen akhirnya merubah nama menjadi PT Toba Pulp Lestari serta merubah kepengimpinannya. Sebuah konsorsium yang menurut laporan termasuk *Bank of Boston*, *Bank of New York*, *Bank Namura*, *ABN Amro Bank*, dan *Credit Lyonnais* memberikan pinjaman sejumlah 4 juta dollar. Kepemimpinan baru yang menjanjikan hubungan yang lebih baik dengan komunitas setempat mungkin berhasil meyakinkan penunjang dana untuk bertahan lebih lama. Departemen Industri dan Perdagangan sejauh ini belum berani untuk memberikan ijin operasi yang baru.

Perusahaan induk PT IJU/Toba Pulp Lestari, Kelompok Raja Garuda Mas telah meminjam meminjam sekitar 2 juta dollar di pasar internasional melalui perusahaan holding-nya *Asia Pacific Resources International Limited* (APRIL), yang berkantor pusat di Singapura. RGM melepaskan PT IJU dari APRIL pada akhir 1999, agar ia lebih mudah mendapatkan dana luar negeri untuk memperluas pabrik pulp-nya yang lebih besar dan lebih modern, yaitu Riau Andalan Pulp & Paper.

Menurut pihak manajemen waktu itu, pada prinsipnya, para kreditur telah menyetujui skema restrukturisasi yang diajukan dan penandatanganan final akan segera dilakukan setelah pabrik di Porsea beroperasi kembali. Dia menyatakan penghentian kegiatan operasi perseroan sekitar dua tahun (1998-2000, red) menyebabkan perseroan merestrukturisasi seluruh utang karena keterbatasan likuiditas.

Posisi awal, utang perseroan sebesar US\$285,6 juta berupa obligasi dan US\$76,5 juta berupa pinjaman perbankan atau total US\$362 juta. Total utang ditambah bunga hingga 1999 mencapai US\$414 juta.³³ Dia menambahkan gabungan utang itu berubah menjadi dua obligasi baru, yakni obligasi I sebesar US\$136,6 juta yang akan jatuh tempo 2003 sedangkan obligasi II sebesar US\$277,4 juta yang jatuh tempo 2006.

Menurut dia, perseroan juga akan memberikan saham PT IJU sebesar 21% dengan dasar dilusi penuh kepada kreditur dan pemegang obligasi setelah tercapai kesepakatan restrukturisasi. Dia menjelaskan kreditur perseroan berasal dari berbagai wilayah, dari AS menjadi 32,9% pinjaman, Eropa sebanyak 24,2%, Asia sebanyak 27,5% sedangkan Indonesia 3,5%. Sisanya 11,9% dari negara lainnya.

³³ "IJU capai persetujuan konsep restrukturisasi utang US\$414 juta" dalam KOMPAS Online Kamis, 24 Agustus 2000, 10:37 WIB.

Hutang perusahaan yang dipinjam oleh para produsen pulp dan kertas Indonesia

konglomerat	Pemimpin Usaha	Bank	Hutang luar negeri Pulp & Kertas (US\$ juta)	Hutang BPPN Pulp/ Kertas (Rp mil)	Hutang BPPN Sektor lain (Rp mil)	Total Hutang BPPN (Rp mil)
Sinar Mas/APP	Eka Tjipta Widjaja	Bank Internasional Indonesia	9,075	n.a.	423	423
Raja Garuda Mas/APRIL	Sukanto Tanoto	Umibank	2,010	484	433	917
Kiani Kertas/Kali-manis	Bob Hasan	Bank Umum Nasional (+ Bank Bukopin; Bank Muammat)	670	2,480	1,997	4,477
PT TEL/Barito Pacific	Prayogo Pan-gestu	Bank Andromeda	911	n.a.	6,395	6,395
TOTAL (termasuk lain-lain)			12,916	4,906	9,248	14,154

RUPS tahun buku 1999 yang berhasil diselenggarakan pada 15 November 2000 akhirnya memutuskan kegiatan operasional perusahaan terhenti.³⁴ Perusahaan hingga posisi 30 Juni 2000 ini membukukan penjualan bersih US\$40,977 juta, rugi usaha US\$3,814 juta dan rugi bersih US\$38,284 juta. Dalam periode tersebut, total aktiva US\$594,633 juta dibandingkan US\$662,265 juta dengan total aktiva lancar US\$ 50,405 juta dibandingkan US\$ 77,115 juta periode sama tahun sebelumnya. Berdasarkan laporan keuangan perusahaan, IJU menghasilkan lima produk, yaitu pulp un-tuk ekspor, pulp untuk lokal, serat rayon ekspor, serat rayon lokal, bahan kimia ekspor dan bahan kimia lokal. Dari lima produk tersebut, perusahaan hingga 30 Juni 2000 ini masih bisa melakukan penjualan, yakni serat rayon ekspor US\$ 36,941 juta dan bahan kimia ekspor US\$4,034 juta.

Sementara kreditur PT IJU belum mau melanjutkan pembicaraan program restrukturisasi utang perseroan senilai US\$355 juta, hingga ada kepastian waktu kapan pabrik kembali beroperasi. Adapun utang perseroan saat ini, menurut direktur baru Leonardi Anggijono, terdiri atas utang obligasi senilai US\$285 juta dan utang bank sebesar US\$70 juta. Menyangkut skema penyelesaian utang tersebut, Leonardi menjelaskan rencananya ke dua jenis utang perseroan akan dijadikan satu. Yaitu dengan menerbitkan dua jenis obligasi baru. Di mana tranche I jatuh tempo 2003, sedangkan tranche II pada 2006.

Mengingat saat perjanjian restrukturisasi itu ditandatangani pada Desember 1999, diperkirakan pabrik akan berjalan pada tahun 2000. Pada RULBPS, para pemegang saham juga telah menyetujui perubahan nama perseroan menjadi PT Toba Pulp Lestari. Selain itu, disepakati pula penggantian manajemen baru yang bertugas mempersiapkan pabrik di Porsea beroperasi kembali.

³⁴ "Pemegang saham tak dukung IJU" dalam *KOMPAS Online*, Kamis, 23 November 2000, 08:49 WIB.

b) Untung kalau beroperasi

Menperindag dan Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN memiliki kepentingan untuk tetap mengoperasikan pabrik tersebut. Sumber Deperindag melaporkan bahwa meskipun industri pulp dalam negeri didera berbagai masalah, ekspor pulp nasional melonjak tajam. Peningkatan ekspor tersebut dipicu oleh naiknya harga bubur kertas di pasar internasional.³⁵ Pada Januari sampai Agustus 2000, ekspor log mencapai 536,8 juta dollar AS melampaui nilai ekspor sepanjang 1999 sebesar 476,1 juta dollar AS. Dibandingkan periode yang sama 1999, Pulp (SITC 251) yang merupakan salah satu dari 16 komoditas unggulan ekspornya naik 105,76 persen dari 260,9 juta dollar AS. Padahal pada 1999 ekspor pulp anjlok dari 690 juta dollar AS pada 1998.

Pemerintah cq Deperindag menargetkan pada 2001, ekspor pulp mampu menyumbang devisa sebesar 1,2 milyar dollar AS. Kapasitas produksi industri tersebut saat ini mencapai 4,66 juta ton per tahun dengan pemanfaatan kapasitas industri (utilisasi) mencapai 80 persen. Produsen pulp terbesar diantaranya Indah Kiat, Tanjung Enim Lestasri, Riau Andalan Pulp and Paper, dan Inti Indo Rayon Utama.

Sedangkan produk terkait yaitu kertas dan kertas karton (SITC 641) pada Januari-Agustus 2000 ekspornya hanya naik 26 persen dibandingkan periode yang sama 1999 dari 927,2 juta dollar AS menjadi 1,2 milyar dollar AS. Ditargetkan pada 2001, ekspor komoditas unggulan itu mampu mencapai 2,65 milyar dollar AS. Saat ini kapasitas produksinya mencapai 9,2 juta ton pertahun dengan utilisasi baru sebesar 75 persen.

³⁵ “*Ekspor Pulp Tahun 2000 Melonjak Tajam*” dalam *Kompas Online*, Rabu, 03 Januari 2001, 17:20 WIB. Sumber Deperindag ini dikeluarkan pada 3 Januari 2001.

Selain peningkatan ekspor, terjadi pula peningkatan impor pada kedua komoditas tersebut. Pada periode yang sama 2000 impor pulp meningkat 41,74 persen dari 445,9 juta dollar AS menjadi 631,98 juta dollar AS. Sedangkan impor kertas dan karton naik 12,2 persen dari 111,5 juta dollar AS pada Januari-Agustus 1999 menjadi 125,1 juta dollar AS pada periode yang sama di tahun 2000.

Dari aspek bisnis dan investasi, pada 24 Agustus 2000, PT IJU telah mencapai persetujuan prinsip konsep restrukturisasi utang perseroan senilai US\$414 juta, sementara penandatanganan final akan dilakukan setelah pabrik di Porsea beroperasi kembali. Perseroan telah mencapai persiapan pendokumentasian dengan bantuan penasihat keuangan *Donaldson, Lufkin & Jenrette* dan penasihat hukum *Millbank, Tweed & Hadley*.

3. Ringkasan Singkat

Dari dua masa pemerintahan tersebut, kebijakan yang berbeda-beda telah muncul atas PT IJU/PT TPL, juga dengan alasan yang berbeda-beda. Presiden Habibie telah bersikap tidak konsisten, yakni mengizinkan untuk menutup PT IJU, tetapi keputusan itu batal lagi oleh perdebatan pihak yang setuju PT IJU beroperasi seperti Permata dan Yayasan Pencinta Toba Lestari. Keputusan tersebut sekaligus menunjukkan sikap tidak konsisten Habibie sendiri, antara ia menjabat sebagai Menristek dan ia sebagai Presiden. Ketika masih menjabat sebagai Menristek di zaman Pemerintahan Presiden Soeharto, BJ Habibie ngotot menempatkan PT IJU di Porsea, lokasinya saat ini. Presiden Soeharto waktu itu pun setuju. Padahal, Menteri Lingkungan Hidup, Emil Salim dan Menteri Perindustrian Hartarto waktu itu sangat tidak setuju kalau pabrik PT IJU ditempatkan di Porsea, kawasan hulu Sungai Asahan. Alasannya, dampak lingkungannya pasti besar dan merepotkan. Emil Salim mengusulkan pendirian pabrik di Kuala Langsa, di kawasan Pantai Selat Malaka. Tetapi karena Presiden Soeharto sudah setuju, maka letak pabrik di

Porsea tetap dijalankan.

Sementara dalam masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid terdapat pertentangan kebijakan di kalangan menteri kabinet. Akibatnya, terdapat keputusan yang maju dan mundur, yang sampai akhirnya dibawa ke sidang kabinet. Keputusan tersebut dengan sangat jelas memperlihatkan ketiadaan koordinasi antar menteri di dalam kabinet. Pertentangan Menneg LH dan Menteri Negara Penanaman Modal Laksamana Sukardi tentang rekomendasi penutupan PT IJU bisa membingungkan investor mengenai kepastian hukum dalam berusaha di Indonesia.

Setiap masa pemerintahan memiliki alasan masing-masing atas kebijakan yang mereka keluarkan. Tampak bahwa masa pemerintahan Habibie sangat dipengaruhi oleh dua pihak, yang pertama memutuskan untuk menutup setelah mendengar argumentasi dari pihak yang anti PT IJU yang akhirnya berdampak panjang sampai hari ini. Yang kedua kemudian membatalkan keputusan tersebut setelah mendengar argumentasi dan kepentingan yang lebih luas dari pihak yang mendukung PT IJU. Argumentasi inilah yang membuat pemerintahan Presiden Habibie mengambil keputusan seperti itu.

Di masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid tampak bahwa pertarungan kepentingan diantara menteri kabinet membuat keputusan berjalan dalam tiga fase. Setelah diputuskan berhenti oleh Menneg LH, lalu diprotes oleh Menperindag dan Penanaman Modal/BUMN. Penolakan itu sedemikian besar karena memang menyangkut kepentingan bangsa dan investasi yang lebih besar di tengah perekonomian yang masih terpuruk. Lalu kemudian, keputusannya diambil dalam Sidang Kabinet 10 Mei 2000 yang keputusannya diistilahkan sebagai *win-win solution*. Produksi pulp diteruskan, dan rayon dihentikan. Ringkasnya, pabrik harus tetap beroperasi.

PRESIDEN MEGAWATI:
BELAJAR DARI DUA KEBIJAKAN
TERDAHULU

Dua kebijakan terdahulu memberi inspirasi bagi pemerintahan Megawati untuk bersikap lebih tegas. Tidak ada keraguan apalagi perpecahan di kalangan menteri kabinet untuk membuka PT TPL dengan Paradigma Barunya. Empat menteri mengeluarkan SK Bersama dalam rangka pembukaan-kembali PT IIU/TPL. Presiden pun menunjuk Menakertrans, Jacob Nuwa Wea sebagai “Ketua Sosialisasi Pengoperasian Kembali TPL”. Menakertrans kemudian membentuk Tim Sebelas untuk sosialisasi. Inilah yang berjalan sampai sekarang.¹

1. PEMBUKAAN KEMBALI PABRIK

Langkah pembukaan-kembali PT IIU/TPL dimulai ketika Menakertrans sebagai ketua sosialisasi pembukaan-kembali PT TPL melakukan kunjungan ke Porsea, Toba Samosir Sumatera Utara, Sabtu 26 Januari 2002. Menakertrans berjanji akan berusaha semaksimal mungkin agar masalah PT TPL Tbk dapat diselesaikan tanpa menimbulkan kerugian bagi masyarakat di sekitarnya. Menakertrans berujar, “Saya akan berjuang sekuat tenaga agar masalah PT TPL ini selesai. Saya tidak janji tetapi saya akan terus berusaha dengan membicarakannya dengan menteri terkait dan masyarakat setempat agar masalah ini selesai.”²

Menakertrans yakin bahwa setiap masalah pasti ada penyelesaiannya, dan kini tinggal mencari akar permasalahan agar tidak ada pihak-pihak yang dirugikan. Jika masalahnya ada di sektor lingkungan dan masyarakat sekitar, maka pihak perusahaan harus duduk bersama dengan masyarakat setempat untuk mencari penyelesaian. Menakertrans sambil menyapa hadirin dengan sapaan khas daerah setempat menanyakan mengapa “Ito” dan “Tulang” (saudari dan paman) tidak bisa duduk ber-

¹ “Menakertrans: PT Toba Pulp Lestari Segera Beroperasi”, *Harian KOMPAS*, Rabu, 15 Januari 2003.

² “Menakertrans Akan Selesaikan Masalah PT PT IIU” dalam *Kompas Cyber Media*, Sabtu, 26 Januari 2002, 14:13 WIB.

sama sehingga menghambat pembangunan dan peningkatan kesejahteraan. Menakertrans mengakui bahwa ada suara-suara yang mengatakan dirinya akan berhadapan dengan aksi unjuk rasa menentang beroperasinya PT TPL. Atas itu, ia berujar, “Justru itu yang saya tunggu karena saya ingin mengetahui aspirasi masyarakat tentang PT TPL.”

Kepada pihak perusahaan Jacob mengingatkan bahwa suatu perusahaan baru bisa berjalan jika diterima oleh masyarakat di sekitarnya. Salah satu kunci sukses sebuah perusahaan adalah mempekerjakan masyarakat sekitar baru kemudian merekrut tenaga kerja dari daerah lain. Dia juga menambahkan bahwa dirinya tidak bisa menerima jika ada pihak-pihak yang ingin mengacaukan pemerintahan Megawati.

Untuk sosialisasi rencana pembukaan-kembali pabrik, pemerintah membentuk Tim Sebelas pada tanggal 13 September 2002. Tim ini diharapkan akan merintis jalan diterimanya pembukaan-kembali PT IJU/ PT TPL sesuai keputusan pemerintah. Menakertrans menerbitkan SK No. 171/Men/202 berjudul “Pemberitaan Kerja Dalam Rangka Rencana Pengoperasian Kembali PT Toba Pulp Lestari.” Mereka itu terdiri dari: Erasmus Sinaga (Ketua), Edison Hasibuan (Wakil Ketua), MSM Manihuruk (Sekretaris), dan para anggota S. Lumbangaol, Jorang Sirait, Sabam Leo Batubara, Lintong Siagian, Marojahan Nababan, M. Panjaitan, Ria Manurung (Dosen USU), dan Binsar Silalahi. Tim sebelas ini kemudian ditambah satu orang lagi yakni Jaulim Simanjuntak (dari Porsea) sehingga menjadi Tim Sebelas Plus.

Setelah tertunda kedatangannya pada 11 November 2002, untuk kedua kalinya Menakertrans datang ke Balige 30 November 2002 untuk mendukung rencana pemerintah membuka kembali PT TPL. Dalam tatap muka dengan masyarakat di Balige, Menakertrans berujar,

“Setelah melihat langsung keadaan di lapangan dan bertemu dengan masyarakat, pemerintah kabupaten maupun pemerintah propinsi, akan saya laporkan kepada Presiden bahwa PT Toba Pulp Lestari sudah pantas untuk dibuka kembali.”

Kepastian jadwal pembukaan-kembali pabrik bubur kertas (pulp) PT.TPL masih menunggu keputusan Pemerintah Pusat. Menakertrans berujar,

“Saya selaku pejabat yang ditugaskan pemerintah pusat menangani masalah PT.TPL, akan melaporkan pada Presiden dan Sidang Kabinet tentang hal-hal berkaitan dengan rencana pengoperasian pabrik TPL, dan menunggu sikap akhir pemerintah pusat menyangkut waktu yang tepat pabrik itu dibuka kembali.”³

Pihaknya hingga saat itu belum bisa memberi prediksi kapan pabrik yang berhenti beroperasi sejak Oktober 1998 itu dibuka kembali. Tetapi diharapkan dalam jangka waktu yang tidak terlalu lama lagi pembukaan-kembali pabrik pulp itu sudah bisa terealisasi. Berkaitan dengan persiapan pembukaan-kembali pabrik pulp yang memiliki total aset sekitar Rp 5 trilyun tersebut, pihak PT. TPL diminta perlu terus melakukan kegiatan sosialisasi kepada masyarakat khususnya menyangkut komitmen perusahaan untuk siap menjadi industri yang ramah lingkungan dan ikut memberdayakan perekonomian rakyat Tobasa, dengan paradigma barunya. Tentang itu, Menakertrans berujar,

“Saya minta kepada semua pihak, mari kita beri dia (PT.TPL-**red**) untuk beroperasi kembali sembari kita lakukan pengawasan secara berkesinambungan. Dengan demikian nantinya kita akan dapat mengevaluasi apakah PT.TPL benar-benar melaksanakan paradigma barunya itu.”

Guna mengaktifkan kegiatan pengawasan, Menakertrans mengharuskan dibentuk suatu tim independen. Tim itu terdiri

³ “Menakertrans: Pembukaan TPL Tunggu Pusat”, dalam Kompas Cyber Media, Sabtu, 30 Nopember 2002, Pukul 18.35.

dari kalangan pemerintah, akademisi, tokoh masyarakat, perusahaan PT TPL serta wakil kelompok masyarakat yang sebelumnya bersikap pro dan kontra terhadap pengoperasian pabrik. Jacob menambahkan, apabila pabrik pulp ini benar-benar beroperasi sesuai dengan harapan masyarakat, diyakini keberadaan pabrik itu akan mampu memberi manfaat ganda, baik terhadap masyarakat Tobasa maupun bagi Pemerintah. Kepada masyarakat yang kontra rencana pembukaan-kembali PT TPL, Menakertrans mengingatkan agar mereka tidak mudah terprovokasi. Menakertrans melihat ada oknum-oknum dari berbagai pihak yang hanya ingin menciptakan situasi dan kondisi di wilayah Tobasa menjadi tidak kondusif dan menjadikan pembangunan daerah itu tertinggal dibanding daerah lain.

Kemudian, dua hari menjelang Sidang Kabinet yang diadakan pada hari Kamis 9 Januari 2003, Menakertrans mengatakan bahwa dia akan melaporkan perkembangan terakhir tentang respon masyarakat tentang kemungkinan dibukanya lagi PT TPL kepada Presiden Megawati Soekarnoputri. Kepastian beroperasi atau tidak PT TPL ditentukan pada Sidang Kabinet tersebut. Jacob mengatakan “Kamis nanti akan diadakan Sidang Kabinet terbatas membahas PT TPL. [...]”⁴

Dalam Sidang Kabinet Terbatas Kamis 9 Januari 2003, Menakertrans melaporkan kepada Presiden Megawati Soekarnoputri tentang kondisi terakhir rencana pembukaan PT TPL, khususnya respon masyarakat setempat. Jacob menilai, PT TPL pantas beroperasi kembali. Di sisi lain, dia merasa bingung atas sikap sejumlah elit Toba Samosir yang menentang PT TPL. Jacob menganjurkan, “Jika mereka menentang, saya sarankan untuk membentuk tim independen untuk mengawasi PT TPL.” Menakertrans menyatakan dalam waktu dekat PT TPL akan dioperasikan kembali, tanpa menyebutkan tanggal persis

⁴ “Beroperasi Tidaknya PT Toba Pulp Lestari Diputuskan Kamis” dalam *Harian KOMPAS*, Selasa, 7 Januari 2003. Sidang kabinet itu dilakukan pada hari Kamis, 7 Januari 2003 untuk memutuskan tentang keberadaan PT TPL/IIU.

perusahaan itu akan beroperasi kembali. “Saya optimis TPL akan beroperasi lagi dalam waktu dekat,” kata Jacob⁵

Sebelumnya, Sabam Leo Batubara dan Jorang Sirait anggota Tim 11 Sosialisasi Pengoperasian Kembali TPL menduga ada konspirasi internasional yang menginginkan agar TPL tidak beroperasi dengan memanfaatkan oknum-oknum tokoh elit dan putera daerah Tobasa di daerah dan di luar Tobasa. Mereka menduga oknum-oknum tersebut dimanfaatkan oleh perusahaan pulp internasional yang sengaja menghancurkan pabrik pulp Indonesia, khususnya TPL.

Rencana mengoperasikan pabrik PT TPL yang dikemukakan Menakertrans didukung oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan (Menperindag) Rini M. Suwandi. Dalam perjalanannya ke Medan, Menperindag mengemukakan bahwa PT TPL akan segera beroperasi kembali.⁶ Apalagi, katanya, PT TPL beroperasi dengan menggunakan paradigma baru. Pembukaan-kembali pabrik pulp PT TPL Tbk sebenarnya tidak ada masalah.⁷

Menurut Rini, keberadaan pabrik pulp itu harus dibarengi dengan suatu program nyata dari manajemen PT TPL untuk melakukan pembinaan masyarakat (*community development= ComDev*) terutama di sekitar pabrik, sesuai dengan apa yang disebut oleh PT TPL sebagai paradigma baru. Menperindag berujar,

“Dalam waktu dekat kami akan memanggil manajemen PT TPL untuk menanyakan tentang apa saja program-program mereka yang berkaitan dengan pembinaan masyarakat itu agar

⁵ “Menakertrans: PT Toba ...”, dalam op.cit. Jacob mengemukakannya pada seusai membuka “Studi Uji Kebutuhan Ekonomi Dalam Menghadapi Perdagangan Bebas” di Jakarta, Selasa (14/1).

⁶ “Tolak PT PT IJU: Warga Toba Samosir Gelar Aksi di Tugu Proklamasi”, dalam Kompas Cyber Media, Sabtu, 25 Januari 2003, pukul 17.37 wib.

⁷ “Menperindag: Pembukaan-kembali Pabrik TPL Tidak Ada Masalah” dalam KOMPAS Cyber.com, Rabu, 15 Januari 2003. Hal itu diungkapkan Menperindag seusai meninjau perkembangan harga berbagai jenis bahan kebutuhan pokok di Pusat Pasar Medan dan beberapa pusat grosir di kota Medan.

keberadaan pabrik ini nantinya benar-benar memberi manfaat bagi masyarakat setempat.”

Menperindag menjelaskan, pemerintah dalam mencermati rencana pembukaan-kembali pabrik tidak mengenyampingkan segala masukan dari berbagai kalangan, baik yang bersikap pro maupun kontra. Menurutnya, sejak masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid sampai masa kepemimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri, pemerintah belum pernah mengeluarkan keputusan yang melarang pabrik PT TPL beroperasi.

Menurut Menperindag, penegasan itu diperkuat oleh penegasan empat menteri bahwa PT TPL pada prinsipnya memang boleh beroperasi, namun harus memenuhi beberapa persyaratan yang telah ditentukan pemerintah. Keempat menteri dimaksud adalah Menperindag Rini M Suwandi, Menakertrans Jacob Nuwa Wea, Menneq Lingkungan Hidup Nabel Makarim dan Menteri Kehutanan M Prakosa. Keempat menteri merekomendasikan bahwa perusahaan tersebut sudah siap dioperasikan kembali.⁸ Dirjen Industri Kimia, Agro, dan Hasil Hutan (Ikah) Depperindag Zaenal Arifin mengungkapkan, surat tertanggal 28 Januari 2003 intinya merujuk kesepakatan empat kementerian mengizinkan PT TPL kembali beroperasi dengan paradigma baru dan target kapasitas produksi 220 ribu bias bc ton per tahun dengan menekankan persyaratan yang harus dilakukan. Tanpa memenuhi persyaratan tersebut, maka TPL tidak boleh beroperasi⁹

Menperindag mengemukakan untuk kepentingan ComDev, pemda dan masyarakat akan membuat yayasan bersama. PT TPL memberikan dana sebesar satu persen dari penjualan bersih. Untuk

⁸ “Masyarakat Toba Samosir Gelar Aksi Tolak Dihidupkannya PT PT IIU” dalam Kompas Cyber Media, Jakarta, Senin 3 Februari 2003.

⁹ “Pemerintah Izinkan Toba Pulp Lestari Beroperasi” dalam Harian KOM-PAS, Kamis 30 Januari 2003.

kepentingan yayasan, disediakan pula modal awal sebesar Rp 5 milyar. Hal senada juga dikemukakan Pelaksana Tugas (Plt) Dirjen Pembinaan dan Pengawasan Ketenagakerjaan Depnakertrans yang juga Sekretaris Tim Sosialisasi Pengoperasian TPL MSM Manihuruk. Ia berujar, “Pemerintah memang sudah mengizinkan TPL beroperasi. Hal itu ditegaskan dalam pertemuan dengan Direksi TPL. Tidak ada masalah, yang penting perusahaan itu memenuhi permintaan pemerintah dan masyarakat setempat.”

Dalam wawancaranya dengan penyiar Kantor Berita Radio 68 H, Senin 20 Januari 2002 pukul 17.30, Menteri LH Nabel Makarim mengatakan bahwa Kabinet yang lalu menyetujui dibuka pabrik pulp sedang rayon dilarang. Untuk mendukung rencana pembukaan-kembali pabrik, Menneg LH memberikan persyaratan lingkungan yang harus dipatuhi oleh PT TPL pada 14 Februari 2003. Persyaratan itu dituangkan dalam surat kepada Menperindag bernama “Persyaratan Pengelolaan Lingkungan PT Toba Pulp Lestari: dalam rangka pelaksanaan kegiatan pra operasi pabrik pulp.” Persyaratan ini dianggap perlu dibuat karena dengan diubahnya PT IIU menjadi PT TPL, maka otomatis SKB Menristek/Ketua BPPT dan MenLH No. SK/681/M/BPPT/XI/1986 DAN NO. Kep-43/MNKLH/11/1986 tidak berlaku lagi.

2. ARGUMENTASI PEMERINTAH

Kebijakan Pemerintahan Megawati membuka PT TPL dilandaskan pada kesepakatan empat menteri. Dalam surat tertanggal pada Rabu 22 Januari 2003 tersebut direkomendasikan bahwa PT TPL layak beroperasi. Satu minggu kemudian, PT TPL mengadakan siaran pers yang ditandatangani Konsultan Humas PT TPL Eduard Depari di Jakarta, Rabu 29 Januari 2003 mengatakan hal yang sama.

Rencana pengoperasian dengan sejumlah persyaratan ketat ini sejalan dengan apa yang diharapkan masyarakat. Dalam surat

terbuka kepada Presiden Abdurrahman Wahid sebelumnya, kelompok-kelompok warga anti-Indorayon tanggal 15 Mei 2000 mengatakan bahwa mereka bukan anti-industri, tapi hanya menginginkan industri yang “ramah lingkungan”. Maka kalau semua tuntutan masyarakat itu dapat dipenuhi, apa alasannya untuk tetap tidak memembukaan-kembali PT TPL? Kesepakatan empat menteri di atas menjadi jaminan bagi pemerintahan Megawati untuk tetap dalam jalur memembukaan-kembali PT TPL.

Alasan Pemerintahan Megawati untuk konsisten membuka-kembali PT TPL setidaknya setelah mempertimbangkan tiga aspek, yakni: *pertama*, pihak manajemen pabrik, *kedua*, dukungan masyarakat sekitar, *ketiga* aspek kepentingan pemerintah.

2.1 Pihak Manajemen Pabrik

Setidaknya ada tiga hal menyangkut jaminan dari pihak manajemen, yakni permohonan maaf atas masa lalu, jaminan ramah lingkungan dan program *ConDev*. Dengan sangat serius pihak manajemen berusaha meyakinkan masyarakat bahwa mereka tidak lagi PT IJU seperti yang dulu, dan seluruh janji serta tuntutan masyarakat akan mereka penuhi. Kita kutip di sini sedikit dari usaha yang dilakukan pihak manajemen.

Permohonan Maaf

Salah satu usaha pihak manajemen untuk bisa diterima masyarakat adalah permohonan maaf mereka atas segala kesalahan masa lalu. Dirut Wagimin Wongso sendiri yang mengemukakan hal itu,

Kami wajib meminta maaf apabila ada hal-hal yang kurang berkenan atau ada ketersinggungan di hati masyarakat akibat operasi TPL. Untuk memperbaikinya adalah dengan penerapan Paradigma Baru, manajemen yang professional dan bertanggung jawab? Saya akui ada kekurangan-kekurangan masa lalu meski

perseroan berusaha menjalankan ketentuan-ketentuan yang disyaratkan oleh pemerintah.¹⁰

Tentang bau yang selama ini dikeluhkan masyarakat, Wagimin berujar,

“Masalah bau yang tidak sedap misalnya, perseroan berusaha meminimalisikannya. Kami akan melaksanakan ketentuan-ketentuan pemerintah sehingga tidak terulang lagi kekurangan atau kesalahan yang pernah terjadi pada masa lalu. Kami akan konsisten mentaati ketentuan-ketentuan pemerintah.”

Pihak perusahaan memang sangat berharap dapat merangkul masyarakat setempat dan meyakinkan mereka bahwa kehadirannya tidak lagi merusak. Wagimin berujar,

“Persero harus optimis dan yakin memperbaiki kinerja agar bisa berhasil yaitu dengan penerapan paradigma baru, tentunya dengan merebut hati masyarakat bahwa kehadiran TPL berguna di masa depan bagi masyarakat luas di Tobasa. Dengan demikian masyarakat akan merasa memiliki usaha ini. Pemegang saham baru meminta persero harus bisa merangkul kembali hati masyarakat dan hidup berdampingan, saya yakin kalau diberikan kesempatan oleh masyarakat Tobasa kepada persero untuk melaksanakan Paradigma Baru dan komitmennya, pasti akan bisa memberikan sedikit banyak kontribusi kepada Pemda untuk memajukan daerah ini, kami tidak mau banyak memberikan janji muluk-muluk, kami tunjukkan hasil nyata dilapangan, saya berlapang dada menerima semua masukan dan kritikan untuk memperbaiki kinerja persero ke depan.”

Pihaknya sebenarnya sangat menyayangkan bila pabrik rayon itu tidak beroperasi, namun sebagai warganegara yang baik mereka hanya patuh terhadap keputusan pemerintah.

Tentang segala pelanggaran yang dilakukan selama ini,

¹⁰ Wawancara dengan, Wagimin Wongso, Dirut PT Inti Indorayon Utama pada 29 Mei 2003 pukul 15.19. menggunakan handphone mobile SIEMENS ME 45.

Cosmas menekankan bahwa itu perlu diingat, tetapi tidak hanya tinggal dalam pelanggaran itu. Cosmas berujar,

Cara berpikir saya seberapa besar pelanggaran itu untuk diperbaiki ke depan. Saya berterimakasih terhadap temuan-temuan itu. Itu justru hal yang sangat penting menjadi pertimbangan–pertimbangan, (baik) bagi perusahaan ini untuk melangkah ke depan, bagi pemerintah yang bertanggung jawab atas jalannya ini dan ketiga bagi masyarakat. Menurut saya tidak apa-apa diungkapkan (kesalahan itu, red). Lalu apa jalan keluar supaya tidak melakukan pelanggaran yang sama. Saya setuju PT IJU berjalan terus lalu pelanggaran yang dianggap pelanggaran, yang bagi saya kelalaian, terus diperhatikan. Bagi saya mereka (PT IJU) datang tidak dengan keinginan jelek terhadap masyarakat di situ, tapi ini kelalaian, (pelanggaran itu hanyalah kelalaian, red).

Menurutnya, hukuman yang perusahaan terima selama ini sudah lebih berat daripada yang harus dia tanggung, termasuk kerugian-kerugian selama sekitar beberapa tahun tidak proses (produksi), *image* yang ditanggung dan yang melihatnya. Maka hukumannya itu sudah cukup.

Wagimin Wongso mengakui manajemen pernah melakukan kekeliruan (pelanggaran). “Berilah kami kesempatan untuk memperbaiki kekurangan masa lalu. Kami akan melaksanakan ketentuan pemerintah. Kami akan bermitra dengan masyarakat sehingga warga merasakan manfaat kegiatan kami di Porsea Tobasa.”

Memang tidak tanggung-tanggung upaya yang sudah dilakukan dalam sosialisasi janji ini. Sebuah pertemuan ilmiah antar pakar, baik yang kontra maupun pro Indorayon, digelar di Parapat akhir September 2000. Kemudian dilakukan sosialisasi paradigma baru PT IJU ke tengah-tengah masyarakat berupa hasil pertemuan pakar itu, baik oleh PT IJU maupun oleh pemerintah setempat. Pada pertemuan pakar di Parapat, akhir September 2000, PT IJU direkomendasi agar segera mengubah sistem manajemennya yang dinilai gagal, kalau mau beroperasi kembali. Ada lima kesalahan PT IJU dikemukakan dalam pertemuan para

pakar itu. Kelima kesalahan, yang membuat perusahaan ditolak oleh masyarakat sekitar, disanggupi oleh pihak manajemen untuk diperbaiki.

Langkah awal untuk membuktikan janjinya, melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) tanggal 15 November 2000, PT IJU mengubah namanya menjadi PT Toba Pulp Lestari (PT TPL). Selain itu pihak manajemen mengganti jajaran direksi. Herbun Darlin sebagai Direktur Utama PT IJU diganti oleh Bilman Butarbutar yang putra asli daerah Toba Samosir. Untuk mengonkretkan kesanggupan prasyarat re-operasi tersebut, manajemen pun merumuskan konsep tentang visi dan misi Indorayon yang dituangkan dengan nama: Paradigma Baru PT TPL.

Paradigma Baru tersebut memiliki visi, *pertama*, menjadi produsen pulp yang berdaya saing dan berkelas dunia dengan manajemen terbaik di bidang ekonomi, sosial dan lingkungan di Asia. *Kedua*, perseroan juga akan mewujudkan pengembangan keunggulan yang kompetitif di daerah Toba Samosir di bidang budi daya alam. *Ketiga*, menjadi pusat pengembangan pembangunan kesejahteraan masyarakat, *keempat*, menjadi pusat pengembangan kemampuan industri pulp dan pengelolaan industri serta pengendalian dampaknya.

Wagimin Wongso berjanji kalau nanti *performance*-nya terbukti jelek, pemerintah silakan mengaudit. Apakah perusahaan ini mengganggu atau tak ada gunanya bagi masyarakat, Pemda Tk I dan II. Hak pemerintah mengaudit dan mengambil keputusan. Ia menuturkan,

Tetapi kalau persero ini ada nilai ekonominya, ada kontribusinya seperti bayar pajak, menciptakan lapangan kerja bagi masyarakat, ikut membangun Tobasa, itu kan peluang. Jadi kita optimis, semua akan berjalan baik. Kita lihat ke depan saja.¹¹

¹¹ "PT Toba Pulp Mulai Beroperasi Awal Maret: Dijamin Ramah Lingkungan" dalam Error! Hyperlink reference not valid. Sabtu, 26 April 2003, Pkl. 16.00.

Pabrik Ramah Lingkungan

Syarat utama yang harus dipenuhi oleh pihak Manajemen dan pemerintah yang memberi ijin pembukaan-kembali adalah pabrik yang ramah lingkungan. Ciri ini sesuai dengan harapan masyarakat kelompok warga anti-Indorayon tanggal 15 Mei 2000. Sebenarnya mereka bukan anti-industri, tapi hanya menginginkan industri yang “ramah lingkungan”. Menurut Menakertrans, syarat pengoperasional PT TPL sederhana, yakni ramah lingkungan dan memberi manfaat bagi penduduk setempat.

Syarat ramah lingkungan adalah syarat yang tidak bisa lagi ditawar-tawar. Menakertrans Jacob Nuwa Wea sudah mendesak perusahaan untuk berkomitmen menjadi industri yang ramah lingkungan. Menakertrans sangat yakin pabrik pulp ini benar-benar beroperasi dengan menerapkan teknologi ramah lingkungan.¹² Selain itu, Menakertrans menyatakan bahwa perusahaan tersebut tidak lagi memproduksi rayon karena mesin pengolahnya sudah dijual ke Cina.¹³

Jaminan yang sama juga datang dari Meneg LH, Nabeli Makarim yang melaporkan bahwa dari sisi lingkungan, PT TPL itu tidak melakukan pencemaran.¹⁴ Menurutnya pembuangan limbah PT TPL sudah *oke*. Meneg LH sudah menyarankan PT TPL agar memasang alat penghilang bau sehingga tidak mengusik warga Porsea yang berada di sekitar lingkungan pabrik. Alat penghilang bau itu sendiri membutuhkan waktu pemasangan 6-9 bulan. “Kita tunggu sambil terus mengamati. Teknologi untuk bau harus

¹² Indorayon Dibuka, Pencemaran Lingkungan Tak Dapat Dihindarkan KOMPAS Cyber Media, Senin, 02 Desember 2002, pukul 17:16 WIB.

¹³ “Menakertrans: PT Toba Pulp Lestari Segera Beroperasi”, Harian KOMPAS, Rabu, 15 Januari 2003.

¹⁴ “Menperindag: Pembukaan-kembali Pabrik TPL Tidak Ada Masalah” dalam KOMPAS Cyber Media, Rabu, 15 Januari 2003, juga “Thousands protest pulp plant ‘operations’ in Porsea, North Sumatra” dalam National News The Jakarta Post, January 28, 2003.

dipasang. Mengenai hujan asam yang disebabkan PT TPL, kami belum mempunyai bukti. Kami sudah *nongkrong* di lokasi, tapi tidak hujan-hujan. Tapi kami sempat mengawasi,” tuturnya.¹⁵

Cosmas Batubara juga sangat meyakini sikap ramah lingkungan itu. PT IJU belajar karena sudah menaman ratusan juta dollar. Cosmas sangat meyakini bahwa pengusaha PT TPL menanam modal besar bukan untuk jangka pendek. Ia berada dalam *market* dunia maka ia berada dalam *concern* aturan-aturan yang diterapkan internasional. Cosmas menandakan,

“Sebagai pengusaha yang menanam jutaan dollar, ia masuk dalam sorotan dunia, maka ia mau ikut dengan aturan-aturan dunia. Di samping itu ia yang memproduksi harus tetap ramah lingkungan, dan independent *audit* itu harus ada. Produk ini sangat sensitif dengan reaksi dunia. Maka kalau ia tidak ikut *market*, tidak bisa, artinya, ia harus ikut *standard* yang dibuat market itu.”

Dirut Bilman Butar-butar juga memberikan jaminan. Menurutnya pengoperasian kembali pabrik itu dijamin ramah lingkungan dan tak akan menimbulkan pencemaran, termasuk bau busuk yang pernah dikeluhkan saat masih memproduksi bahan tekstil rayon, yang akhirnya dihentikan 4 tahun lalu. Ia mengaku, untuk pengoperasian kembali pabrik itu, pihaknya telah melakukan berbagai persiapan, termasuk menambah berbagai alat agar limbah pabrik ini tidak merusak lingkungan sekitarnya. Dengan tegas ia berujar,

Kalau nanti terjadi pencemaran, kita siap menerima sanksi. Silakan pemerintah mengambil tindakan. Soal pembongkaran pabrik, kalau dianggap tetap menimbulkan pencemaran tak masalah. Buktinya, pabrik rayon yang telah diputus tidak dioperasikan, cuma butuh waktu tiga bulan pembongkaran pabriknya.

¹⁵ “Menneg LH: Limbah PT TPL Sudah Oke, Tapi Baunya Masih” dalam Detik.Com Rabu, 11 Juni 2003 pukul 21.30.

Memang dari lapangan, Manajer Operasional PT TPL, Wi Lim, mengatakan bahwa pihaknya sejak November 2002 lalu telah melakukan berbagai penyempurnaan menyangkut bidang teknis di pabrik pulp tersebut. Wi Lim memaparkan,

Melalui penyempurnaan dan perbaikan pada sejumlah perangkat pabrik, kini kami telah mampu menekan tingkat out put bau sekitar 20 persen saja dari sebelumnya sekitar 80 persen. Dan bau ini, hanya tercium pada saat tertentu saja di sekitar kawasan pabrik.¹⁶

Bahkan, lanjut Wi Lim, pihaknya sedang menunggu masuknya perangkat pengisap bau yang nantinya mampu mengeliminir bau dari limbah gas yang dihasilkan pabrik pulp berkapasitas produksi 500 ton per hari itu.

Masalah bau yang masih dikeluhkan sebagian warga di Porsea dan beberapa kecamatan lain Tobasa sekarang ini, menurut Wi Lim, terkesan kurang realistis, mengingat keluhan itu datang dari warga masyarakat yang tempat tinggal mereka relatif jauh dari pabrik, yakni di luar radius 6 km dari pabrik. Sementara, ratusan kepala keluarga yang berada di sekitar pabrik sampai saat ini dilaporkan belum pernah mengeluh soal bau ataupun merasa terganggu dengan keberadaan pabrik pulp itu.

Wi Lim menjelaskan bahwa PT TPL sekarang sudah mengimport alat produksi yang bersifat *friendly*. Seluruh rencana pemasangannya sudah terjadwal.¹⁷ Ia menjelaskan dengan bahasa kimia,

¹⁶ “Wakil Ketua DPR Minta Pelajar Porsea Akhiri Aksi Mogok” dalam Hari-an KOMPAS, Minggu [tanpa tanggal, bulan, tahun].

¹⁷ Wawancara dengan Pihak PT TPL di lokasi pabrik Porsea, Senin 5 Mei 2003, sore hari pukul 16.22. Saat Wawancara tersebut, Wi Lim menunjukkan satu halaman pollution control, sebuah bagan yang terpisah, sambil menunjukkan jadwal pemasangan peralatan baru. “Itu yang terbaru bisa lihat di nomor 6 dan nomor 7 (recovery ecology system) itu di up grade oleh perusahaan IT Swedia bulan Februari tahun 2003 ini. Kemudian nomor delapan itu tahun 2000, lalu nomor tujuh itu tahun 2003 dan sekarang inipun sedang berlangsung sebuah proyek kelanjutan nomor enam dan nomor tujuh, ini khusus menangani masalah bau,” kata Wi Lim sambil menunjukkan.

Pertama, kita sekarang ini mengurangi agent. Sumber bau itu Sodium Sulfida (baunya busuk –red). Kalau dulu kita menggunakan 20-25 persen konsentrasinya, sekarang ini kita hanya menggunakan 8-12 persen. Itu dikurangi. Kedua, kemudian mengenai gas-gas yang kita hadapi ini, kalau dulu treatment-nya kurang bagus sekarang kita sempurnakan, hal ini yang di up grade oleh IT Swedia. Ketiga, kalau dulu pembuangan langsung tanpa melalui treatment untuk sekarang ini sudah mempergunakan sistem Screabing yaitu penyerapan melalui larutan Soda, kemudian baru di lepaskan ke udara. Untuk saat ini kita mengurangi bau dahulu.

Wi Lim mengaku bahwa setelah bau dikurangi, lalu akan dihilangkan. Ia berujar dengan banyak istilah kimia,

Semua itu akan siap pada bulan September 2003. Setelah alat terpasang target kita semua bau akan hilang (nomor 5,6 dan 7 semua ini menghilangkan bau). Target kita September semua bau hilang. Menghilangkan bau ada dua cara yaitu, *pertama* diserap. Diserap dengan bahan kimia dengan bahan soda (bukan ke tanah, **red**) lalu bahan soda itu dipakai lagi. *Kedua*, adalah satu lagi program yaitu *insenerator*, yaitu semuanya dibakar terpisah, tidak lagi di salah satu seperti di yang sekarang dibakar tungku kapur maupun yang diserap, sekarang semuanya dibakar bersama. Sesudah baunya berhasil diatasi sampai tidak ada hubungan dengan agentnya lagi sampai akhirnya tercapai *enviroment friendly, society friendly*.

Corporate Secretary PT TPL Eduard Depari membenarkan bahwa berdasarkan hasil penelitian Bapedal pada Oktober 2000 tidak ditemukan indikasi pencemaran lingkungan dan gangguan kesehatan. Lantaran itu PT TPL cukup beralasan untuk beroperasi.¹⁸

¹⁸ “Pengoperasian Indorayon Menunggu Restu Masyarakat Porsea”, dalam Liputan6.com SCTV.

Jaminan akan ramah lingkungan juga diutarakan Dirut PT TPL, Wagimin Wongso. Untuk memperbaiki teknologi peminimalisasi bau tidak sedap setidaknya pihaknya sudah mengeluarkan dana sebesar US\$ 1,5 juta, yakni untuk membeli *incinerator*. Sedangkan Pengolahan Limbah cair sudah baik dan sudah amat memenuhi persyaratan. Menurutnya, PT TPL sudah mendapat *blue rating* dari Bapedal selama tiga tahun berturut-turut yaitu mulai tahun 1996, 1997, 1998. Sebagian besar dari rekomendasi itu telah dipenuhi sebelum operasi pabrik terhenti. Kondisi itulah yang menurut Wagimin menghasilkan Peringkat Biru Program Proper Prokasih bagi Toba Pulp Lestari dari BAPEDAL selama 3 (tiga) tahun berturut-turut. Wagimin berujar,

Artinya memang secara teknis baku mutu lingkungan yang disyaratkan telah terpenuhi/tidak melebihi ambang batas. Sedangkan korelasinya dengan *audit* yang akan dilakukan nantinya adalah tentu masih terkait dengan permasalahan baku mutu lingkungan itu di samping adanya tambahan persyaratan dari Pemerintah.

Sukanto Tanoto (50) juga menyangkal keras bahwa Indorayon telah mengakibatkan kerusakan lingkungan. *Audit* lingkungan pasti akan menunjukkan bahwa polusi pabriknya masih berada “dalam batas standar internasional”.¹⁹

Program Community Development

Upaya lain adalah niat untuk melakukan *Community Development (ComDev)*. Konkritisasinya adalah dengan membentuk yayasan yang dikelola sendiri oleh masyarakat sekitar dengan menyisihkan hasil penjualan sebanyak 1 persen setiap tahun.

¹⁹ Richard Borsuk, “Sukanto Tanoto Defends Image, Business Indorayon Owner Admits He Would Have Done Some Things Differently” dalam *Asian Wall Street Journal*, Wednesday, June 30, 2000, p.1.

Selain itu pihak manajemen sudah melakukan sosialisasi rencana *ComDev* ini.

Rencana *ComDev* itu telah disosialisasikan secara maksimal. Selama bulan Maret 2001 saja, Bilman Butarbutar mengaku sudah enam kali bertatap muka dengan masyarakat Kabupaten Toba Samosir yang difasilitasi pemerintah kabupaten, yaitu di Balige, Laguboti, Porsea, dan Pangururan. Dua pertemuan di Balige tanggal 8 dan 15 Maret 2001, merupakan pertemuan tingkat kabupaten yang diikuti seluruh kepala desa, camat, dan tokoh masyarakat. Mereka menyampaikan gambaran umum paradigma baru antara lain, melaksanakan kemitraan bisnis berupa kerjasama dengan masyarakat, dan menyediakan dana satu persen dari nilai penjualan setiap tahun menjadi milik masyarakat. Selanjutnya, mengutamakan putra dan putri daerah setempat menjadi karyawan PT TPL, dan mendukung lembaga independen untuk mengawasi dampak limbah pabrik dan lingkungan.²⁰

Pemerintah sendiri sangat mendukung program *ComDev* ini. Menperindag Rini MS menegaskan bahwa keberadaan pabrik pulp itu perlu dibarengi dengan suatu program nyata dari manajemen PT TPL untuk melakukan pembinaan masyarakat (*Community Development*) terutama di sekitar pabrik. Menperindag berujar,

“Dalam waktu dekat kami akan memanggil manajemen PT TPL untuk menanyakan tentang apa saja program-program mereka yang berkaitan dengan pembinaan masyarakat itu agar keberadaan pabrik ini nantinya benar-benar memberi manfaat bagi masyarakat setempat.”

Keyakinan bahwa pabrik ini pasti akan memberikan kesejahteraan bagi penduduk setempat juga diungkapkan Cosmas Batubara. Menurutnya, kalau pabrik ini berjalan maka ia akan memiliki *multi direct effect* yakni efek berlipat ganda dengan eko-

²⁰ “Menperindag: Pembukaan-kembali Pabrik TPL Tidak Ada Masalah” dalam op.cit. juga “Thousands protest pulp plant ‘operations’ in Porsea, North Sumatra” dalam National News The Jakarta Post, January 28, 2003.

nomi di sekitar situ. Kalau ia bergerak dengan bagus terhadap lingkungannya nanti, ia bisa high record ekonomi sekitar itu. Ia berujar, “Saya membayangkan kalau ia memproduksi rayon lalu pertenunan di Balige bisa menggunakan rayon maka sebahagian kapas rayon digabung kan bagus juga.

Wagimin mengemukakan, perseroan terbuka dan mau menjadi mitra usaha apakah dia sebagai kontraktor, subkontraktor dan sebagainya. Ia berujar,

“Maunya kami begitu, dengan pembukaan-kembali perseroan, ada sesuatu yang diterima atau didapatkan masyarakat. Kita tidak mau hidup sendirian. Perseroan ingin bekerjasama dengan pihak mana saja. Silakan saja mengajukan diri atau kelompok sebagai mitra. Apa yang bisa mereka kerjakan, kami akan pelajari kemungkinannya. Siapa saja yang berkeinginan dapat menjadi mitra perseroan sejauh kami bisa merealisasikannya. Kami tidak membeda-bedakan. Kami terbuka. Melalui kemitraan mari kita perbaiki keadaan-keadaan yang ke-liru pada tahun-tahun sebelumnya.”

Jaminan kesejahteraan juga datang dari Wakil Ketua DPR Soetardjo Soerjogoeritno. Menurutnya, keberadaan pabrik PT TPL yang didirikan tahun 1988 itu cukup potensial untuk memberi kontribusi bagi kesejahteraan masyarakat terutama di Tobasa dengan catatan memenuhi seluruh persyaratan pembukaan-kembali.

Di bawah kepemimpinan Palgunadi, Indorayon kini mulai melaksanakan program *ComDev* seperti merekrut guru-guru baru untuk berbagai sekolah dasar di daerah itu, serta menyebarkan rencana untuk menyerahkan beberapa persen dari penghasilan perusahaan nanti kepada penduduk setempat.”

Untuk mewujudkan *ComDev* tersebut, Perusahaan yang umumnya mempekerjakan putera daerah itu, bersama pemerintah juga telah membentuk “Yayasan Pembangunan Masyarakat Toba

Samosir”. Yayasan ini untuk seterusnya akan mengelola bantuan dari perusahaan untuk kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan, membantu perbaikan beberapa desa, pemberian bibit kopi serta perbaikan rumah masyarakat. Yayasan ini terdiri dari orang-orang penduduk sekitar. Selain itu, Humas PT. TPL Fadmin Malau mengemukakan, seluruh fasilitas umum seperti lapangan sepakbola dan bola voli yang terdapat di dalam kompleks perusahaan itu juga dapat dimanfaatkan untuk masyarakat umum dan untuk kegiatan kepramukaan serta pelajar.²¹

Dirut PT TPL Juanda Panjaitan mengakui, pihaknya kini melakukan berbagai upaya meningkatkan kepedulian sosial kemasyarakatan *community development* terutama terhadap masyarakat di Toba Samosir. Upaya yang dilakukan perusahaan itu, antara lain memberikan bea siswa kepada 10 mahasiswa terbaik dari Toba Samosir, menyekolahkan lulusan SLTA di daerah itu untuk melanjutkan pendidikan Akademi Pulp di ITB Bandung.

Bukti realisasi *ComDev* dapat juga terlihat dari dilakukannya kemitraan bisnis antara TPL (PT Toba Pulp Lestari, Tbk) dengan masyarakat pengusaha setempat. Sebelumnya jenis-jenis pekerjaan yang kini dimitrakan itu dikerjakan sendiri oleh manajemen lama industri, PT Inti Indorayon Utama, Tbk. Tidak kurang dari 390 perusahaan lokal di Porsea, di sekitar HTI sumber bahan baku, serta yang datang dari beberapa kawasan di Tobasa ramai-ramai ikut mendaftar. Hingga Juli 2003 Nilai kemitraan bisnis TPL dengan masyarakat Tobasa sudah mencapai Rp54,2 Miliar.²² Tiga besar kegiatan paling banyak menyerap dana kemitraan ialah pekerjaan tanam-rawat-tebang (TRT) kayu mencapai Rp18,0 miliar, pengadaan bahan baku kayu dari PIR serta bahan penolong non kayu sebesar Rp17,0 miliar, serta pengangkutan kayu dari hutan ke pabrik dan angkutan produksi dari pabrik ke pelabuhan Belawan mencapai Rp11,6 miliar.

²¹ “PT. TPL Kembalikan Kepercayaan Investasi Asing Terhadap Indonesia” dalam *Harian Sinar Indonesia Baru*, [tanpa tanggal] September 2003.

²² “Sudah Rp54,2 M Nilai Kemitraan Bisnis TPL dengan Masyarakat” dalam *Harian Sinar Indonesia Baru (SIB)*, Medan Jumat, 5 September 2003.

Khusus untuk angkutan kayu pihak mitra mengerahkan tidak kurang dari 250 unit truk dan untuk angkutan pulp serta bahan penolong sebanyak 120 unit truk berbagai jenis seperti traller,trado, tronton, interkuler, engkel dan *double excel*. Jenis kegiatan lain yang nilainya melampaui satu miliar rupiah meliputi pekerjaan sipil dan pemeliharaan rumah karyawan (Rp2,9 M), jasa pembersihan kompleks pabrik dan pengerahan tenaga kerja musiman (Rp2,6 M), serta perbengkelan umum (Rp1,4 M). Kegiatan dengan nilai ratusan juta rupiah mencakup perawatan jalan, pengadaan pakaian seragam serta penyelenggaraan pendidikan keterampilan.

Kemitraan bisnis dengan pengusaha lokal Tobasa dengan jumlah cukup besar diyakini dapat memacu roda perekonomian masyarakat, terutama apabila keuntungannya diinvestasikan kembali pada sektor-sektor produktif seperti pertanian, peternakan, perikanan, industri ramahtangga serta pemupukan modal usaha. Di hutan saja tercatat 99 unit usaha mitra mempekerjakan 4.659 orang untuk kegiatan-kegiatan pembibitan, penanaman, suplai bahan baku, pengangkutan dan pengelolaan HTI pola PIR. Kegiatannya tersebar di Aeknauli (Simalungun), Habinsaran, Porsea, Tele (Tobasa) dan Tarutung (Tapanuli Utara). Di pabrik di Porsea tercatat 131 unit usaha mitra dengan jumlah pekerja sekitar 850 orang untuk memasok bahan baku penolong seperti gambut dan cangkang, mengangkut pulp, serta mengerjakan berbagai jenis pekerjaan sipil atau borongan. Yang antri menunggu giliran mendapatkan “kue” mencapai 160 perusahaan.

Tentang yayasan, Yayasan Pembangunan Masyarakat Toba Samosir diresmikan tanggal 6 Juli 2003. Ketuanya adalah Ria Manurung. Maksud dan tujuan yayasan, sebagaimana diungkapkan oleh Bupati Tobasa, Sahala Tampubolon adalah untuk memajukan pendidikan, kebudayaan, agama dan sosial, meningkatkan kesejahteraan masyarakat di bidang pertanian, perikanan, dan peternakan serta mengadakan fasilitas kesehatan. Bupati mengharapakan Yayasan Pembangunan Masyarakat

Toba Samosir dalam melaksanakan proses penyaluran bantuan tersebut agar tetap berpedoman kepada azas objektivitas dan profesionalisme berdasar pada ketelitian kerja dan skala prioritas sehingga bantuan tersebut menjadi batuan yang tepat sasaran dan berdaya guna serta berhasil guna. Dengan demikian kehadiran yayasan tersebut betul-betul menyentuh kepentingan masyarakat banyak bukan kepentingan pribadi atau golongan.²³

Untuk tahap awal, PT TPL memberikan dana Rp 5 miliar ke yayasan tersebut. Yayasan ini akan menjadi mediator membangun daerah sekitar tempat berdirinya pabrik, dimana pihak perusahaan akan memberikan bantuan 1 persen dari hasil penjualan setiap tahun. Dana itu diambilkan dari hasil penjualan bruto. Untung atau rugi, dana 1 persen dari hasil penjualan itu akan dikeluarkan.²⁴ Pemberian satu persen dari hasil bersih produksi pulp tersebut lebih besar dibanding Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tapanuli Utara/Toba Samosir (sebelum berpisah) pada tahun 1997/1998 sebesar Rp 5,1 milyar. Tentu saja jumlah itu sangat berarti bagi Toba Samosir yang kini telah menjadi kabupaten tersendiri. Pada 1997, PT IJU menyeteror ke pemerintah pusat sebesar Rp55,6 milyar per tahun, dan yang dikembalikan ke Tapanuli Utara waktu itu hanya Rp700 juta untuk redistribusi daerah. Saat ini, dalam semangat otonomi daerah, terbuka peluang memperjuangkan agar setoran ke daerah bisa mencapai 80 persen atau sekitar Rp 44 milyar per tahun.

Yayasan itu sendiri sudah mulai bergerak. Pada akhir tahun 2003, yakni Selasa 23 Desember, Yayasan Pembangunan Masyarakat Toba Samosir menyerahkan bantuan berupa dana beasiswa, pupuk, pestisida dan sumbangan di bidang keagamaan di Gedung Aula SMKN I Saposurung Balige, Tobasa.

²³ "Yayasan Pembangunan Masyarakat Toba Samosir Beasiswa Kepada 1.050 Siswa" dalam *Harian Sinar Indonesia Baru (SIB)*, Medan Minggu, 4 Januari 2004.

²⁴ "PT Toba Pulp Mulai Beroperasi Awal Maret: Dijamin Ramah Lingkungan" dalam *op.cit.*

Bantuan dana beasiswa diserahkan kepada 1.050 siswa/i tingkat SD, SLTP, SMU/ SMK negeri dan swasta, bantuan pupuk kepada kelompok tani wilayah Porsea dan bantuan keagamaan. Jumlah siswa/i tingkat SD, SLTP, SMU/SMK Negeri dan swasta se Toba Samosir yang mendapat bantuan beasiswa berjumlah 1050, pada tahap pertama pemberian bantuan dana beasiswa tingkat SD diberikan dana beasiswa Rp 25.000 perbulan, untuk SLTP Rp 30.000 perorang/bulan SMU dan SMK RP 35.000 perorang perbulan.

2.2 Dukungan Masyarakat

Dalam rangka pembukaan-kembali tersebut, pihak perusahaan dan pemerintah sudah sepakat untuk merebut hati rakyat. Wagimin Wongso mengakui, perusahaan ketika masih bernama PT IIU memang kurang akrab dengan masyarakat setempat. Itu akibat hubungan yang terbentuk antara perusahaan dengan pemerintah langsung ke Pusat. Dia optimis, ke depan hubungan TPL dengan masyarakat dan pemerintahan setempat akan lebih diutamakan. Bupati Tobasa, Sahala Tampubolon, juga mengakui hal yang sama. Menurut Bupati timbulnya reaksi penolakan masyarakat selama ini karena arogansi masa lalu yang diperlihatkan PT IIU akibat kondisi waktu itu, di mana PT IIU langsung berhubungan dengan pemerintah pusat. Tentang masih adanya reaksi dari masyarakat yang menolak beroperasinya kembali TPL, hal itu tak lebih karena masyarakat itu “ditunggangi” oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingan tertentu. Karena itu pihaknya sudah melakukan pendekatan kepada masyarakat, termasuk lewat Tim 11 Plus yang dibentuk pemerintah.

Menakertrans sangat yakin PT TPL sudah diterima oleh masyarakat. Ia menilai, PT TPL pantas beroperasi kembali karena mayoritas masyarakat Toba Samosir menginginkannya. “Yang

menolak hanya sekitar 300 orang, itu pun berasal dari Medan,” kata Jacob.²⁵ Dijelaskannya, penduduk Toba Samosir sekitar 305.000 jiwa dan sebagian besar setuju PT TPL dibuka lagi. Menakertrans menyatakan dirinya sudah bertemu dengan penduduk setempat. Dia mengemukakan, di Balige, Sumut hampir 7.000 penduduk setempat mendesak agar PT TPL segera dibuka kembali. Kuatnya desakan tersebut karena PT TPL tidak lagi memproduksi rayon yang dinilai bisa mencemarkan lingkungan. Kelompok yang menolak sebagian besar berada di Medan. Menakertrans yakin, 90 persen penduduk Tobasa menginginkan TPL dioperasikan kembali karena akan menjadikan daerah tersebut menjadi daerah agroindustri yang akan mengangkat kesejahteraan masyarakatnya. Menakertrans memang mengingatkan pihak perusahaan bahwa suatu perusahaan baru bisa berjalan jika diterima oleh masyarakat di sekitarnya. Salah satu kuncinya, perusahaan mempekerjakan masyarakat di sekitarnya, kemudian baru merekrut tenaga kerja dari daerah lain untuk memperbaikinya.²⁶

Palgunadi Setyawan²⁷ yakin akan berhasil mengatasi perlawanan masyarakat dengan memenangkan hati penduduk setempat, agar mau membiarkan perusahaan melakukan *audit* lingkungan. Jika hasilnya betul menunjukkan rusaknya lingkungan karena kegiatan perusahaan itu, “saya sendiri akan meninggalkan Indorayon, lalu berjuang melawannya.” Terhadap sekelompok orang (dia tidak sebut siapa) yang tidak setuju dengan PT IIU yang mengancam *silent majority* yang setuju perusahaan dibuka kembali, ia berkata, “Dunia tokh berubah, termasuk Tembok Berlin. Kenapa keadaan di sini dianggap tidak bisa berubah juga?”

Sukanto Tanoto juga meyakini bahwa persoalan utama hanyalah menyangkut hubungan masyarakat, yang sebagian

²⁵ “Beroperasi Tidaknya PT Toba Pulp Lestari Diputuskan Kamis” dalam KOMPAS Cybermedia, Selasa, 7 Januari 2003 pukul 20.15.

²⁶ “Menakertrans Akan Selesaikan Masalah PT Indorayon” dalam KOMPAS Cybermedia, Sabtu, 26 Januari 2002, 14:13 WIB.

²⁷ Palgunadi Setyawan, bekas Letkol dan teknisi presisi PINDAD, pernah 20 tahun di PT Astra Internasional, lalu menjadi komisaris utama PT Inti Indorayon Utama sejak Januari 2000.

berkaitan dengan politik lokal. Selain itu PT IIU mengandung kelemahan dasar sebagai perusahaan yang dibangun di daerah miskin. Kehadirannya menggoncangkan, sedang pemimpinya tidak tahu mengelola guncangan itu secara baik. Bukannya tidak ada hubungan dengan masyarakat setempat. “Bahwa mereka mengharapkan Anda berbuat lebih banyak daripada Anda bisa, itu *sib* biasa,” ujarnya. Masalah ini makin tidak tertangani setelah Polar, adiknya yang bungsu tewas karena kecelakaan pesawat terbang dekat Medan tahun 1997.

2.3 Kepentingan Pemerintah

Selain argumentasi dari janji perusahaan terhadap masyarakat dan jaminan operusahaan bersama pemerintah untuk memenuhi tuntutan masyarakat, pemerintah juga memiliki kepentingan yang lebih besar. Karena itu, pemerintah sangat berharap PT TPL dapat dioperasikan kembali. Setidaknya ada lima pertimbangan pemerintah sehingga sampai pada rekomendasi pemembukaan-kembali pabrik tersebut. Pertimbangan tersebut antara lain, menyangkut investasi asing, aspek perdagangan dan industri PT IIU, aspek tenaga kerja, tersedianya hutan sebagai bahan baku, dan hutang perusahaan.

Jaminan investasi asing

Di tengah situasi konflik, termasuk di beberapa daerah telah membuat para investor ragu untuk menanamkan modalnya. Krisis Moneter dan persoalan keamanan dalam negeri telah memberikan beban sangat berat bagi sektor ekonomi dan financial Indonesia.²⁸ Faktor keamanan menjadi sangat penting untuk meyakinkan investor akan jaminan investasi mereka. Maka ketika PT TPL sudah beroperasi, itu sekaligus berarti bahwa keamanan dalam negeri sudah kondusif untuk para investor. Pemerintah sangat berkepentingan untuk menunjukkan kepada seluruh dunia bahwa keamanan dalam negeri sudah tidak ada masalah. Bangsa ini sangat membutuhkan banyak investor untuk lebih cepat memperbaiki kondisi perekonomian Indonesia yang sempat terperosok.

Dengan beroperasinya PT TPL, investor akan semakin berani menanamkan modalnya di Indonesia. Dirut PT TPL, Juanda Panjaitan mengemukakan, dioperasikannya kembali PT. TPL telah memulihkan kepercayaan investasi asing terhadap Indonesia. Sejak Maret hingga Agustus 2003, produksi pulp PT. TPL sekitar 50.000 ton atau sekitar 450 ton perhari untuk memenuhi pasar dunia seperti ke China, Jepang, India, Pakistan dan kebutuhan dalam negeri. Panjaitan didampingi manajer teknik Wi Lim, manajer humas Leonard Hutabarat dan Fadmin Malau, mengakui dengan dioperasikannya kembali perusahaan tersebut telah mengembalikan kepercayaan investasi asing terhadap pemerintah Indonesia.

Cosmas mengatakan bahwa kalau pabrik ini tidak dibuka, maka akan menjadi kendala yang mempengaruhi investor lain di Sumatera Utara. Saya setuju itu dibuka karena ia pabrik yang sama seperti di Riau. Hal senada diungkapkan para investor juga. Secara tegas investor mengatakan pembukaan pabrik tersebut akan memberikan tanda-tanda positif bagi iklim investasi.

Aspek perdagangan, industri dari PT IJU

PT TPL juga memiliki aspek perdagangan dan industri yang memberi nilai ekonomi. Cosmas sendiri sangat meyakinkannya. “Bagi saya mungkin ia (PT TPL, **red**) bisa menjadi penggerak ekonomi yang lebih baik. Segi-segi lain saya lihat bahwa TPL sebagai *multi player effect economy*. Misalnya, berapa angkutan, berapa pengada pematongan kayu, dalam prosesnya, belanja ke sekitar Porsea itu.” Menurutnya, pabrik itu sangat baik karena berdampak ekonomi asal sumber kayunya dari yang ditanami dan

²⁸ “PT. TPL Kembalikan Kepercayaan Investasi Asing Terhadap Indonesia” dalam op.cit.

memperhatikan dampak lingkungan. Juga memberi dampak bagi pembangunan secara menyeluruh”. Menurut amatan Parakitri T. Simbolon²⁹ produksi *pulp and paper* Indonesia adalah yang paling murah. Dibanding Australia 480 dollar per ton, biaya produksi Indonesia 219 dollar per ton, malah bisa dijual hampir 600 dollar per ton, untung hampir 300 persen.

Aspek tenaga kerja

Aspek tenaga kerja juga menjadi pertimbangan pemerintah. Mennakertrans Jacob Nuwa Wea mengemukakan bahwa salah satu alasan mepembukaan-kembali PT TPL adalah demi menyelamatkan sekitar 1700 karyawan PT TPL yang kini masih berstatus aktif.

Ketika masih aktif berproduksi, Lambertus Siregar Ketua Bidang CD PT TPL mengatakan bahwa selama ini karyawan pabrik tersebut berjumlah 4.000 orang. Selama empat tahun ditutup dan sudah dua tahun kita belum berproduksi, semua 4000an karyawan dibayar tinggal di sini di sekitar lokasi pabrik. Saat ini seluruh karyawan termasuk dari mitra kerja kurang lebih 4000 an orang. Sebahagian karyawan yang baru, sebahagian yang lama. Karyawan yang harus ahli terdiri dari 800-an tenaga kerja, yang *expert* ada 100-an. Komposisi mereka dulu sekitar 70 persen orang batak dan non batak. Sekarang pembagian sudah menurut per kabupaten, dimana jumlah orang batak yang ada seluruhnya sekitar 90 persen. Selama tahun 1997 tercatat bahwa industri *pulp and paper* di Indonesia mempekerjakan lebih dari 75.000 orang pekerja.³⁰

²⁹ Parakitri T Simbolon, Direktur PT Kompas Populer Gramedia (KPG), bersama penulis melakukan penelitian dan penulisannya dimuat Harian KOMPAS, Minggu, 8 Juni 2003, di ruang FOKUS, hlm 25-32.

³⁰ Indonesia- Pulp and Paper- ISA981101, USDOC, International Trade Administration, International Copyright, U.S. & Foreign commercial Service and U.S. Department of State, 1999. All Rights Reserved outside of The United States, Stat-USA®/InternetTM, a service of STAT-USA®, U.S. Department of Commerce. (diolah dari internet, Jumat 26 September 2003, pkl. 17.42). One of the most dynamic industries in the country over the last decade has been pulp and paper. Growth in this industry comes as a result of strong demand from educational, business, and government sec-

Niat Mennakertrans untuk membuka PT IJU dari segi tenaga kerja didukung oleh Cosmas Batubara. Ia berkata, “Sebagai Menteri Tenaga Kerja beliau memutuskan langkah-langkah itu. Bagi saya itu suatu langkah bagaimana membuka lapangan kerja.”

Tersedianya hutan sebagai bahan baku

Tersedianya sarana hutan yang telah dijanjikan oleh pihak manajemen, menjadi jaminan bagi pemerintah, sehingga pihak pabrik tidak lagi memabat hutan alam, seperti yang selama ini. Daya dukung itu membuat pabrik pulp di Porsea merupakan yang terefisien di dunia dengan rata-rata kapasitas per pabrik lebih besar hingga 3-4 kali dibandingkan dengan rata-rata dunia. Menurut Kuasa *external public affairs* investor asing PT IJU Abdullah Katiri, efisiensi tersebut didukung oleh lahan Hutan Tanaman Industri (HTI) yang memasok bahan baku ke pabrik.

Menurut Cosmas kalau sebuah perusahaan berjalan dengan investasi jutaan dollar, maka tidak mungkin ia mendasarkan dirinya pada hutan alam saja karena ia akan kehabisan alam. Ia akan mendasarkan (diri) pada *renewable resources*, artinya ia harus masuk ke HTI. Cosmas berujar,

“Sebagai seorang pengusaha yang sudah berinvestasi hampir milyar dollar ia harus masuk ke tanaman-tanaman. Kalau ia mau *sustainable* atau bertahan, maka ia harus menanam tanaman pada tanaman yang umur antara 1-6 tahun bisa dipanen. Kalau ia tidak masuk ke sana ia mubazir menanam modal. Karena itu ia harus masuk ke konsesi HTI. Ia harus memilih kayu yang bisa ditanam enam tahun sekali.”

tors. By 1997, the industry employed over 75,000 workers nationwide. The lifeblood of Indonesia's pulp and paper industry is the country's large tracts of tropical rain forest of 141.4 million HA which occupy 70% of Indonesia landmass. 92 million hectares are available for production and conversion.

Saat ini, perusahaan selain memiliki pabrik, juga memiliki aset berharga, seperti kayu yang ditanam 8 tahun lalu sekarang tinggal dipanen, yakni sekitar 45.000 ha dan milik masyarakat (PIR) sekitar 7.000 ha. Tentang jenis eucalyptus, Cosmas mengatakan bahwa seperti laporan dari seorang ahli di sana Bapak Firman Purba, mengatakan bahwa eucalyptus yang digunakan PT TPL tidak rakus air, seperti yang dituduhkan selama ini. Mereka juga membuktikan ada ratusan jenis eucalyptus.

Menurut Wi Lim, kita sangat beruntung berada di daerah tropis ini, kayunya cepat tumbuh, lahannya tidak terlalu luas sehingga biaya kayunya lebih murah. Dibandingkan luar negeri, kalau harga kayunya 350 dollar per ton, mereka pabrik di luar negeri akan tutup saja dulu menunggu harga naik baru mereka start lagi.

Sumber hidup dari industri *pulp and paper* adalah tersedianya hutan hujan tropis seluas 141,4 juta ha yang meliputi 70 persen daratan Indonesia. 92 juta ha merupakan hutan yang sudah berproduksi dan konversi. Saat ini 72 juta hektar sedang dalam proses reabilitasi dan penghutan kembali.³¹ Lebih jauh, pasar itu masih sangat berpotensi untuk diperluas, karena konsumsi kertas per kapita dari 200 juta masyarakat Indonesia untuk tahun 1997 misalnya hanya 16.5 kg/kepala.

Dari sisi lingkungan, PT IIU mendapat Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) seluas 269.000 hektar. Dalam hal ini, perusahaan juga memastikan ditanaminya kembali hutan-hutan baru di areal tidak produktif yang penuh semak belukar. Hutan-hutan baru itu akan memperbaiki secara cepat keadaan lingkungan, karena PT IIU sejak tahun 1978 mulai mengembangkan hutan tanaman industri (HTI) secara besar-besaran sebagai sumber bahan baku pulp dalam jangka panjang.

³¹ Indonesia- Pulp and Paper- ISA981101, USDOC, International Trade Administration, International Copyright, U.S. & Foreign Commercial Service and U.S. Department of State, 1999. All Rights Reserved outside of The United States, Stat-USA®/Internet™, a service of STAT-USA®, U.S. Department of Commerce. (diolah dari internet, Jumat 26 September 2003, pkl. 17.42).

Sebagai perintis, PT IJU mengikutsertakan masyarakat dalam pengembangan tanaman industri dengan pola Perusahaan Inti Rakyat (PIR). Masyarakat menanam sendiri lahannya dengan pohon industri. Bibit, biaya pengolahan lahan, pemupukan dan perawatan sepenuhnya disediakan perusahaan. Selain itu, sebagai pekerja meskipun di lahannya sendiri, rakyat tetap mendapat upah. Mereka dapat pula memanfaatkan celah-celah pohon sebelum tinggi untuk tanaman tumpangsari seperti jahe, padi dan kedelai. Untuk kebutuhan jangka pendek, PT IJU memperoleh Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) pinus seluas 86 ribu hektar yang segera ditanami kembali setelah ditebang. Kegiatan penanaman baik di areal HPHTI maupun IPK terus dilakukan selama produksi pulp berlangsung.

Jorang Sirait anggota Tim 11 Sosialisasi Pengoperasian Kembali TPL menjelaskan, daerah Tobasa memiliki kelebihan yang sangat menguntungkan, yakni pohon eucalyptus super (bahan baku pulp) di daerah itu dan bisa dipanen pada usia enam tahun, sementara dari negara lain minimal 14 tahun, bahkan rata-rata 20 tahun. Di sisi lain kualitas eucalyptus super Tobasa jauh lebih baik dibandingkan dari negara lain. Kelebihan tersebut diperkirakan akan mempengaruhi pasar pulp dunia, khususnya dari Amerika, Kanada dan Finlandia. Dari Departemen Kehutanan diperoleh laporan bahwa pemanfaatan SDA dalam hal ini pemanfaatan kayu dari hasil HTI selama ini dianggap tidak ada masalah, asalkan PT TPL nantinya benar-benar mampu melaksanakan program pengelolaan HTI-nya secara baik dan berkesinambungan.

Saat ini, sebagaimana diungkapkan Firman Purba, salah seorang ahli di PT TPL, pihak pabrik sudah menanam 45.000 ha di dalam hutan produksi seperti di Aek Nauli, Habinsaran, Tele, Tarutung, Padang Sidempuan, termasuk di Samosir. Dominan ekalyptus yakni 95 persen. Dengan dua ijin 45.000 ha dari 284.000 konsesi, kira-kira 15 persen. Ijin yang diterima dapat dengan hutan produksi (terlepas dari praktek PT IJU dulu yang memakan segala

hutan). Menurutnya, ke depan mereka mau memanfaatkan hasil tanaman saja. Seluas 45.000 ha itu sudah ditanam sejak 1988, sekarang sudah bisa dipanen, karena umur panen 7 tahun terus *rolling over*. Selain itu ada lagi tanaman PIR di tanah rakyat, dari penanaman 9000 ha, yang 7000 ha efektif, 2000 tidak efektif adalah tanaman yang rentan erosi seperti di DAS yang tidak boleh ditebang (di kemiringan tertentu). Yang 2000 ini kita hanya *wait and see* saja. Kalau ada menebang maka akan ditangkap.

Firman menjelaskan bahwa lahan PIR tersebut benar-benar milik rakyat. Dimanapun dia punya tanah dan dijadikan PIR, maka itu hak dia. Lahan seluas 45.000 ha ditambah 9000 ha PIR menjadi 54.000 ha, jumlah yang menurutnya lebih dari cukup. Maka input semua 54.000 ha. Satu hektar menghasilkan 210 kubik, maka dibutuhkan 1.080.000 kubik per tahun sehingga perlu 5000 ha satu tahun, 5000 x 7 tahun baru 35.000. Kalau dibuat satu tahun *sphere*, maka satu tahun tambah 5000 sehingga ada 42000 sebagai kebutuhan kita. Ini ekalyptus semua.

Hutang perusahaan

Utang perusahaan termasuk yang mendera perusahaan-perusahaan lain, menjadi salah satu alasan apemerintah untuk membuka PT TPL. Hutang itu terutama karena berhentinya proses produksi PT TPL selama empat tahun. TPL sendiri sebagaimana diakui Wi Lim mempunyai utang sekitar 360-an juta dollar yang telah diubah menjadi konvensi saham sebesar 40 persen. 90 persen dari utang menjadi saham, 10 persen tetap menjadi utang yang dibayar dalam waktu tujuh tahun. Sedangkan investor yang menginvestasi uang sebesar 47 juta dollar, mendapat saham 30 persen dan harus kita bayar selama 7 tahun. Pihak investor berani indeks karena *return*-nya tinggi.

Wagimin sendiri, ketika dikonfirmasi mengenai mengenai status perusahaan di BPPN, mengatakan bahwa perusahaan tidak punya exposure di BPPN. Restrukturisasi utang sendiri

sudah selesai pada bulan Oktober 2002. Di situ tercatat total kerugian bersih persero sekitar 600 juta US\$. Restrukturisasi utang pada dasarnya sudah disetujui oleh para kreditor, cuma kini mereka menunggu pabrik dibuka kembali. Pihaknya baru saja mendapatkan US\$50 juta dari Stern Hongkong yang merupakan investor baru dengan bunga 10% dan investor baru itu mendapat 30% equitas perusahaan. Dana tersebut akan digunakan untuk pembukaan-kembali pabrik yang terdiri dari biaya perawatan & perbaikan mesin, biaya overhead/biaya pra-operasional. USD 20 juta untuk maintenance mill; USD 30 juta dipakai sebagai modal kerja.

Kerugian persero sebesar US\$600 juta merupakan kerugian kumulatif sampai dengan tahun pembukuan per 31 Desember 2001, yakni sekitar sebesar USD 619 juta. Kerugian itu terjadi karena penghentian operasi pabrik, sementara beban bunga dan pendanaan tetap harus diperhitungkan. Juga karena kerugian atas penurunan nilai aktiva sementara itu biaya-biaya perawatan dan perbaikan tetap harus dijalankan dan berbagai hal lain yang kesemuanya bersumber pada tidak dapat dimanfaatkannya fasilitas produksi untuk kegiatan produksi. Komposisi *share holders* saat ini dipegang oleh Pemegang Saham Lama: 30%; Kreditor: 40%; Investor Baru 30%. Dengan bentuk investor-investor asing ini maka sekarang PT TPL tidak memiliki hubungan apapun lalu dengan pihak sepeprti APRIL, RGM, RAPP. Tidak ada hubungan lagi sebab TPL sudah dimiliki oleh investor-investor asing.

Deraan hutang perusahaan yang lebih luas dapat dilihat dari siaran pers BPPN tentang para kreditor pada 27 April 2001. Siaran pers itu berjudul, "Pengumuman Status Penanganan 129 Debitur dari Sektor Kehutanan Senilai Rp. 13,722 Triliun". Ke 129 sektor tersebut terdiri dari 24 debitur dalam tahap awal (1-3) dengan total utang Rp 750,6 miliar; 39 debitur dalam tahap

persiapan restrukturisasi (4-5) dengan total utang Rp. 2,697 triliun; 51 debitur dalam tahap restrukturisasi dan implementasi (6-9) dengan total utang Rp 9,594 triliun; 15 debitur dalam tahap litigasi (10-11) dengan total utang Rp 680,3 miliar.³² Sedangkan *progress* berdasarkan jumlah debitur terungkap bahwa sekitar 39% dalam tahap restrukturisasi dan implementasi, 30% persiapan restrukturisasi, 19% tahap awal dan sisanya 12% dalam tahap litigasi.

Diantara 129 debitur tersebut terdapat sedikitnya lima kelompok usaha yang cukup terkenal di sektor kehutanan yang termasuk obligor Top 50. Di antaranya terdapat Grup RGM. Grup yang mayoritas sahamnya dikuasai oleh pengusaha Sukanto Tanoto terdiri dari 7 debitur, dimana 6 (enam) debitur dalam tahap restrukturisasi dan implementasi serta 1 (satu) debitur lagi dalam tahap persiapan restrukturisasi yaitu PT Inti Indorayon Utama. Operasional perusahaan di bawah kelompok RGM bergerak di bidang pulp dan rayon serta kehutanan dan pengolahan hasil hutan. Adapun total outstandingnya mencapai Rp 1,134 triliun.

Pada awal tahun 2003, INRU yang merupakan kode saham untuk emiten PT. IJU agaknya tidak punya pilihan lain selain menyebutkan bahwa kemungkinan pencabutan izin INRU akan ditempuh. Ancaman bagi INRU tidak hanya datang dari pemerintah namun juga dari bursa dimana sahamnya tercatat, yaitu di BEJ dan di *Wall Street*, yaitu *delisting*.³³

Pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri tampil begitu konsisten. Tidak ada keraguan sedikit pun dalam tubuh pemerintah yang dimotori oleh Menakertrans sebagai ketua tim Sosialisasi PT IJU/PT TPL untuk terus mepembukaan-

³² "BPPN Mengumumkan Status Penanganan 129 Debitur dari Sektor Kehutanan Senilai Rp. 13,722 Triliun" dalam Siaran Pers Resmi BPPN, 27 April 2001.

³³ "Mas Murni & Inti Indorayon" dalam Safitri Law @ net portal and law economic directory Thursday May 15th 2003.

kembalikan PT IJU/PT TPL. Para menteri kabinet bersatu kata untuk membuka pabrik tersebut. Kesepakatan empat menteri kabinet menunjukkan sikap konsisten tersebut. Juga dibentuknya tim-11 plus adalah bukti keseriusan pemerintah untuk membuka pabrik pulp tersebut. Sampai pada akhir 2003, pemerintah pusat tetap konsisten dengan kebijakannya, kebijakan yang didukung sepenuhnya oleh pemerintah provinsi dan pemda kabupaten.

Semua argumentasi pemerintah ini sangat masuk akal, yang membuat pemerintah tanpa ragu sedikit pun untuk memberlakukan kebijakan: Indorayon (PT TPL) beroperasi. Bagi pemerintah argumentasi ini sudah cukup sebagai alasan bahwa pabrik ini tidak boleh berhenti beroperasi.

5

BAB KELIMA

MENGEDEPANKAN
SALUS POPULI

Reoperasi Indorayon tidak boleh lagi berhenti, tetapi lebih dari sekedar reoperasi yang justru harus paling diutamakan adalah mengedepankan *salus populi* (keselamatan/kesejahteraan warga masyarakat). Kebijakan tiga pemerintahan di era reformasi adalah buah dari kesalahan dan kecongkakan pemerintah di masa lalu. Mengedepankan *salus populi* yang sudah dicatat ketika niat tulus dan baik di awal pembangunan pabrik tahun 1983, tidak boleh diputus begitu saja oleh siapapun baik pihak yang pro maupun kontra. Tentu pihak yang paling bertanggung jawab atas seluruh proses ini adalah pemerintah Indonesia. Catatan terakhir ini memuat empat hal, yakni dampak kebijakan pemerintah, nilai politik kebijakan pemerintah, argumentasi pengambilan kebijakan di tengah situasi reformasi, dan catatan tambahan.

1. Menilai Kebijakan Pemerintah

Kebijakan pemerintah terhadap konflik Indorayon/PT TPL berargumentasi pada pertimbangan pemerintah menyangkut berbagai aspek. Cara pandang berbeda, kondisi sosial politik berbeda mendorong ketiga presiden mengambil keputusan berbeda pula. Tetapi setiap keputusan tersebut merupakan mata rantai berkesinambungan.

Kebijakan pertama yang diambil oleh Presiden Habibie menutup Indorayon tentu sangat disayangkan karena didasarkan pada kepentingan sepihak yakni pihak anti Indorayon. Kebijakan sangat terburu-buru tersebut justru memberi gambaran pemerintahan yang lemah berhadapan dengan masyarakat yang kuat. Bayangkan, hanya karena mendengar uraian pihak YPPDT dan Bona Pasogit, presiden langsung memutuskan Indorayon ditutup, itu pun dengan lisan termasuk dihadapan Gubernur Sumatera Utara, Rizal Nurdin. Apalagi langsung menempatkan kawasan Danau Toba sebagai *world heritage* (warisan dunia). Warisan dunia yang seperti apa dibayangkan dengan Danau Toba yang tidak pernah terurus sejak dahulu, dan tidak pernah

dimanfaatkan pemerintah untuk menjadi komoditas wisata. Keputusan tersebut adalah gambaran pemerintahan yang gamang di tengah euforia reformasi yang baru mulai.

Kebijakan tersebut jugalah yang melahirkan konflik berkepanjangan. Tentu saja pihak pendukung Indorayon tidak bisa menerima pabrik ditutup begitu saja. Argumentasi yang dibangun untuk menutup Indorayon hanya sah kalau didasarkan pada penyelidikan ilmiah dan rasional, yakni mengembalikan kelayakan atau tidaknya pabrik kepada auditor internasional, bukan kepada pihak yang sejak awal sudah kontra, yakni YPPDT. Inilah argumentasi yang paling mungkin diterima. Dampak dari persoalan yang sudah sangat rumit sejak awal itu pun semakin runyam. Kedua belah pihak baik di Jakarta maupun di sekitar Porsea saling bertikai dan menelan korban nyawa. Termasuk diantaranya kerugian pihak pabrik selama berhenti beroperasi dan kepercayaan dunia luar akan investasi yang aman di Indonesia. Mestinya sejak awal, pemerintah Habibie harus tegas sehingga semua perkara itu tidak terjadi demikian.

Pemerintahan Gus Dur pun tidak berubah jauh dari kebingungan pemerintah memimpin rakyatnya. Tiga fase kebijakan seperti disebutkan di atas justru menggambarkan pertarungan kepentingan-kepentingan masing-masing pihak menteri kabinet. Pemerintahan yang kuat adalah pemerintahan yang memiliki satu corong, bukan corong yang terbelah lalu mengundang polemik terbuka. Bukankah sikap terbelah seperti itu justru akan memberi peluang bagi pergolakan yang lebih besar dikalangan masyarakat bawah? Lagi-lagi pemerintahan yang sedang gamang berhadapan dengan reformasi di tengah euforia kebebasan masyarakat warga. Bisa kita katakan, pemerintahan ini adalah pemerintahan yang “mendua”, tidak berpegang pada satu prinsip. Dampaknya perlawanan warga semakin tidak terbendung, pabrik terus merugi dan investor yang kecewa dan perekonomian nasional yang semakin terpuruk.

Situasi lebih pasti justru terdapat di masa pemerintahan

Presiden Megawati Soekarnoputri yang mengambil satu kebijakan secara pasti yakni menjalankan kebijakan Sidang Kabinet 10 Mei 2000. Seluruh menteri kabinet terkait mendukung kebijakan tersebut. SK Bersama empat menteri kabinet keluar untuk pembukaan-kembali Indorayon/PT TPL, yakni Menteri Perindustrian dan Perdagangan, Menteri Kehutanan, Menteri Lingkungan Hidup dan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Pemerintah menunjuk Menakertrans Jacob Nuwa Wea sebagai Ketua Tim Sosialisasi pembukaan-kembali Indorayon/PT TPL. Inilah satu-satunya kebijakan yang dipegang oleh pemerintah sampai sekarang. Pembukaan-kembali Indorayon/PT TPL adalah kebijakan paling tepat setelah mempertimbangkan berbagai aspek. Ini yang harus dilakukan oleh pemerintah, yakni tidak ragu-ragu apalagi menjatuhkan kebijakan mendua.

1.1 Reformasi dan pemerintahan yang sulit

Aspek warga sangat menentukan Presiden BJ Habibie DALAM mengambil keputusannya. Ketika pihak YPPDT dan Forum Bona Pasogit menyampaikan penjelasan tentang tuntutan warga saat itu juga dukungan berupa protes datang dari warga sekitar. Presiden menutup proses produksi Indorayonsekaligus bersedia menjadi penasehat program YPPDT untuk mewujudkan “World Heritage” bagi kawasan Danau Toba. Di masa Presiden Abdurrahman Wahid, setidaknya sampai awal Juni 2003, tuntutan warga menutup Indorayon/PT TPL tampak dari demonstrasi dan penghadangan yang dilakukan oleh kaum ibu di Simpang Siraituruk, simpang masuk dari Porsea ke lokasi pabrik. Presiden Megawati Soekarnoputri, walaupun tetap mengatakan akan membuka operasi pabrik, tetapi pemerintah tetap menghargai warga. Bahkan terhadap pihak pengusaha Menakertrans menegaskan akan mempekerjakan warga sekitar baru akan merekrut tenaga kerja dari daerah lain sebagai kunci sukses sebuah perusahaan. Syarat operasional PT TPL menurutnya sederhana,

yakni ramah lingkungan dan memberi manfaat bagi penduduk setempat.

Pertimbangan mengenai masa depan Indorayon tentu saja juga menjadi pertimbangan pemerintah. Kebijakan lisan Presiden Habibie dibatalkan karena pihak Permata melihat sisi positif dari sebuah pabrik, yang mampu mensejahterakan warga sekitar. Pabrik yang sekarang sedang “sakit” dan banyak ditentang itu masih dapat disembuhkan, sekaligus memberi manfaat kesejahteraan bagi warga setempat, dan negara secara lebih luas. Karena pertimbangan itu pula, maka diputuskan untuk membawa persoalan ini ke tangan pihak auditor internasional. Presiden Abdurrahman Wahid dengan sangat jelas melihat aspek Indorayon lewat sikap kontra dua kementeriannya. Beroperasinya pabrik setidaknya akan memberi tiga hal positif, yakni bukti rasa aman bagi investor, pemasukan bagi perindustrian dan perdagangan, serta tenaga kerja. Saat itu negara memang sangat membutuhkan pabrik beroperasi di tengah keadaan perekonomian negara yang morat marit.

Presiden Megawati melihat bahwa sikap tobat dan kesediaan pihak manajemen memenuhi seluruh tuntutan warga, dan aspek positif yang akan diraih warga sekitar kalau pabrik beroperasi, akan sangat menguntungkan semua pihak.

Sikap “tobat” pihak manajemen tampak dari kerelaan mengundang pihak pro dan kontra untuk duduk bersama di Parapat November 2000, lalu mendengar kehendak semua pihak apa yang harus mereka lakukan supaya mereka tetap beroperasi. Pertemuan itu menghasilkan lima rekomendasi untuk dipatuhi pihak manajemen supaya pabrik tetap beroperasi.

Alasan lain adalah kepentingan nasional, yang tampak sangat jelas ketika pihak Permata berhasil meyakinkan presiden Habibie membatalkan keputusannya. Presiden Abdurrahman Wahid melihat kepentingan nasional untuk perdagangan dan investasi

sangat menjadi prioritas di tengah suasana bangsa yang terpuruk. Investasi harus masuk ke Indonesia. Dari segi perdagangan, sebagaimana dikemukakan hari diakui oleh Sonny Keraf, mantan Meneg LH, bangsa ini sedang membutuhkan suntikan investor dan perdagangan supaya perekonomian pulih. Dengan alasan kepentingan nasional, Presiden Megawati tidak pernah ragu untuk membuka proses produksi pabrik. Empat menteri mengeluarkan SK Bersama untuk proses pembukaan tersebut.

1.2. Nilai Politik Kebijakan

Konflik Indorayon tidak bisa dilepaskan dari lahirnya era reformasi. Eufori seluruh masyarakat yang selama ini terkekang dan dalam ketakutan luar biasa, sekarang justru lepas kendali. Eufori tersebut bahkan cenderung salah arah. Sejumlah daerah berniat melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sesuatu yang tidak mungkin sekeleusa itu di zaman Orde Baru Presiden Soeharto. Ketakutan paling besar adalah munculnya ancaman disintegrasi, misalnya Aceh, Riau, Ambon, Papua. Bahkan pemerintah Habibie terjebak oleh tekanan internasional pada isu referendum terhadap Propinsi Timor-timur. Akhirnya, Timor-Timur pun lepas dan merdeka. Di tengah situasi itulah Presiden Habibie harus pula berhadapan dengan konflik Indorayon.

Selain itu, kebijakan tiga pemerintahan di atas tidak terpisahkan dari konflik kepentingan antara kepentingan kaum warga yang cenderung lemah dengan kepentingan negara yang teramat dominan. Sayangnya, kepentingan kaum lemah tidak pula otomatis benar dan sebaliknya. Dalam ilmu politik, teori konflik muncul karena perjuangan kelas. Teori yang sama sangat kentara diletakkan dalam kasus Indorayon. Warga Porsea adalah kelompok yang merasa diri tertindas berhadapan dengan negara dan pengusaha di satu pihak. Teori Perjuangan Kelas oleh Karl Marx menegaskan bahwa pertikaian antara buruh (proletar) dengan pemilik modal didasarkan pada kesenjangan sosial

yang terjadi antara buruh yang sangat miskin dengan pemilik modal yang sangat kaya, buruh yang tenaganya dikeruk sehabis-habisnya tanpa upah yang layak dengan pemilik modal yang terus menumpuk kekayaan hingga tak terhingga. Hal yang kurang lebih mirip terjadi di Porsea. Terjadi gap kesenjangan besar antara pihak pengelola dengan masyarakat sekitar.

Sebagai tuan di kampung sendiri, ternyata penduduk paling banter hanya sebagai kuli kecil dan perilaku yang menyakitkan sejak awal tahun 1990-an. Sikap arogan pengusaha terhadap penduduk setempat ikut diusung. Warga merasa diperas kekayaan alamnya oleh si empunya harta. Martabat warga yang bukan karyawan dicabik-cabik oleh kebohongan dan perilaku arogan seluruh pekerja, kerusakan pertanian oleh sangat rendahnya penanganan limbah tanpa mengikuti standard baku internasional bagi pabrik sekelas Indorayon. Penolakan mereka selama ini pun selalu dibalas dengan laras bedil atau pistol aparat. Akumulasi kejengkelan itu menyuburkan konflik: Indorayon harus ditolak. Dan dampaknya adalah kobaran perlawanan selama kurun 1998 sampai 2000.

Pada tingkat kolektif, isu perbedaan kelas yang membedakan sebuah kelas dengan kelas yang lain, dapat melahirkan sebuah konflik. Seperti diungkapkan Maswadi Rauf, kelas yang dirugikan akan menyalahkan kelas lain sebagai penyebab. Masyarakat merupakan kelas yang merasa dirugikan yang menyulut rasa kebersamaan untuk bersatu melawan pihak pemilik modal.

Isu ekonomi, kesenjangan sosial menjadi isu yang menyulut kemarahan rakyat Porsea dan sekitarnya. Kemarahan ini tampak sangat jelas di awal reformasi, yakni ketika BJ Habibie memerintah. Korbannya adalah masyarakat sendiri yang pro dan kontra pabrik. Selama masa konflik di masa pemerintahan Habibie, korban nyawa berjatuhan dari warga kedua belah pihak. Pemerintah sendiri ikut dalam konflik hebat tersebut. Belum sempat pemerintah ini melahirkan konsensus, BJ Habibie pun digantikan pemerintahan baru.

Pemerintahan Abdurrahman Wahid mencoba memberi konsensus yakni *Win-win Solution*. Teori Konsensus dalam Ilmu Politik memungkinkan dilahirkannya sebuah kesepakatan yang menguntungkan ke dua belah pihak. Konsensus hanya tepat bila kedua belah pihak merasa diberi porsi menguntungkan. Sayangnya teori ini pun tidak menjadi akhir dari pertikaian dimaksud, dan bukan jalan keluar terbaik. Yang bisa dipegang dari hasil ini hanyalah bahwa konflik mereda dibanding dimasa awal pemerintahan sebelumnya.

Sesungguhnya pemerintah tidak pernah mengabaikan begitu saja kepentingan warga, khususnya dimasa reformasi bergulir. Bahkan terjebaknya menteri kabinet dalam perbedaan pendapat bahkan konflik di tubuh Dewan Kabinet adalah bukti pembelaan pemerintah atas nasib warga. Belajar dari teori Sistem David Easton, kita melihat bahwa akumulasi konflik telah menjadi masukan (*in put*) bagi Meneg LH Sonny Keraf maupun Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi dari pihak menperindag dan penanaman modal asing sampai akhirnya dibawa ke dalam sidang kabinet yang memutuskan: membawa persoalan ini ke arbitrase internasional. Akhirnya yang berbicara adalah analisis dan pembuktian ilmiah, dalam hal ini arbitrase internasional, bukan penolakan sepihak atau pemaksaan pihak pemerintah. Semua akhirnya harus menghormati keputusan pengadilan, yakni: Arbitrase Internasional.

Pemerintahan Megawati justru menjadi sosok yang sangat pintar memanfaatkan pembelajaran dari tiga masa pemerintahan sebelumnya (Soeharto, Habibie dan Gus Dur). Pemerintah tidak mau lagi terjebak pada kesalahan yang lalu, sekaligus tidak mau lagi terjerembab pada kepentingan mendua yang sesungguhnya sama sekali tidak jelas. Megawati berniat menciptakan pemerintahan yang tegas, solid dan tidak terbantahkan. Sekali lagi setelah mempertimbangkan seluruh aspek dan belajar dari tiga masa pemerintahan sebelumnya. Tidak ada argumentasi untuk memaksakan menolak pabrik beroperasi. Seolah semuanya sudah lengkap, pemerintah pun memberi ijin beroperasinya

kembali Indorayon dengan baju TPL. Pemerintah telah menerima masukan dari berbagai pihak: warga, pengusaha dan tentu kepentingan nasional. Argumentasi perdagangan-industri, niat investor asing, persoalan tenaga kerja cukup menjadi argumentasi mengoperasikan Indorayon. Pemerintah kembali membuktikan bahwa keberanian untuk sikap tegaslah yang akhirnya mampu menghentikan konflik.

1.3 Situasi Politik Pemerintahan

Ketika kebijakan pemerintah dilahirkan, situasi politik saat itu sangat sarat mempengaruhinya. Keputusan BJ Habibie yang penuh ironi, keputusan yang berubah-ubah dalam sekejap pun diambil dalam situasi politik tertentu Habibie diberi konflik Indorayon persis di saat gaung reformasi bergelora dimana warga memiliki *power* amat dahsyat berhadapan dengan pemerintah. Pemerintah seolah menjadi anak kecil yang sedang membujuk anak-anaknya untuk berhenti melawan. Kobaran reformasi bergemadimana-mana karena baru saja warga menumbangkan pemerintahan Soeharto. Habibie pun berada dalam situasi dilema dan lemah. Ia cenderung mengikuti kata rakyat, walaupun keinginan itu mungkin salah. Dampaknya memang jelas dan sangat menyakitkan. Pemerintahan yang lemah ini tidak mampu mengkaji lebih dahulu apa yang telah dipaparkan pihak YPPDT dan pihak LSM Permata. Dua kelompok: penentang dan yang pro seolah dibiarkan bertarung sekehendaknya. Sampai berakhirnya pemerintahan BJ Habibie, tidak ada keputusan untuk menutup atau membuka pabrik tersebut kecuali memberi kesempatan kepada auditor independen untuk mengaudit.

Situasi negara yang belum kondusif membuat Presiden Abdurrahman Wahid tidak mampu mengambil jalan keluar tegas, kecuali kebijakan pemerintahan yang mendua. Menteri kabinet terbelah. Tidak ada koordinasi. Tapi satu hal harus dicatat, bahwa di masa pemerintahan ini, walaupun kondisi sosial politik masyarakat masih lekat dengan euforia reformasi, tetapi pemerintah sudah

berani bersikap. Dan sikap itulah yang dipegang sampai akhir pemerintahan. Sonny Keraf tidak pernah mundur dari niatnya menutup Indorayon, tetapi yang memenangkan pertandingan adalah Jusuf Kalla dan Laksamana Sukardi. Sampai masa akhir, Kementerian LH tidak pernah mengatakan membuka pabrik dan menerima saja hasil keputusan 10 Mei 2000 sebagai keputusan *win-win solution*. “Saya memenangkan setengah dari apa yang sudah saya perjuangkan,” kata Sonny Keraf di kemudian hari (Tahun 2003) setelah tidak lagi menjabat sebagai menteri.¹ Pihaknya sudah sangat yakin bahwa pabrik tersebut tidak sesuai dengan syarat lingkungan, sebagaimana yang digariskan Amdal. Sonny Keraf di kemudian hari (Mei 2003) memberi pengakuan,

“ ... apa yang sudah kita perjuangkan saat itu, sudah maksimal, dan itulah yang dulu bisa kita buat. Jangan lagi mengulangi seperti apa yang terjadi dengan Indorayon, supaya jangan muncul Indorayon yang kesekian. Kalau memang (pembangunan tersebut) tidak mematuhi apa yang disyaratkan Amdal, jangan dipaksakan.²

Sikap konsisten lain tampak dari dua kementerian yang memberikan sikap kontra tersebut. Dengan sangat tegas, Menperindag Luhut Panjation mengatakan bahwa kita tidak memiliki prasarana yang memadai untuk memecahkan persoalan Indorayon. Demi kepentingan industri-perdagangan dan masuknya investor asing ke Indonesia, Indorayon harus dioperasikan. Bahkan ketika berkunjung ke Medan Senin 3 Juli 2000, Presiden Abdurrahman Wahid akhirnya bersuara lantang, meminta semua pihak menerima keputusan Sidang Kabinet dengan kepala dingin. Semua pihak mampu menahan diri. Kalau ada pihak yang cepat mengambil reaksi keras, Presiden akan

¹ Wawancara Sonny Keraf, *op.cit.*

² *Ibid.*

mengambil jalan yang keras pula³

Sayangnya sikap tegas itu tidak diikuti oleh wibawa pemerintah yang masih lemah. Pemerintah dihadang oleh demonstrasi, dipaksa mendengarkan tuntutan warga. Sementara pemerintah di satu pihak masih punya kepentingan. Dua kekuatan berkelindan ini menempatkan pemerintah dalam posisi sulit. Banyak elemen merasa tidak puas atas kepemimpinan Abdurrahman Wahid, termasuk oleh keterkaitannya dengan kasus Brunaigate dan Bullogate. DPR melihat Gus Dur terkait dengan kasus bantuan negara Brunai dan kasus Bulog. Sesuatu yang sangat tidak mungkin di masa pemerintahan Presiden Soeharto. Atas kasus itu Gus Dur diturunkan dari kursi kepresidenan.

Presiden Megawati jauh lebih tegas dan konsisten. Tidak ada keraguan sedikit pun membuka kembali pabrik. Ketegasan dan wibawa pemerintahan ini tanpa *tedeng aling-aling* meminta Indorayon dibuka. Walau banyak sikap kontra atas keputusan tersebut, pemerintah tetap konsisten. Keputusan ini langsung diikuti oleh seluruh elemen pemerintah daerah termasuk mensosialisasikannya ke tengah warga maupun perbaikan ke dalam pabrik dan manajemennya. Bukti pemerintahan yang semakin kuat, stabil dan berwibawa.

2. Catatan Kritis: Salus Populi-nya reoperasi Indorayon

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah telah memberi dampak bagi seluruh aspek yang terkait dengan Indorayon. Semua kebijakan tersebut tidak boleh melepaskan aspek *salus populi*. Pemerintah akhirnya tiba pada keputusan untuk mengoperasikan kembali pabrik tersebut. Di masa pemerintahan sekarang pun, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla konsisten menjalankan keputusan pemerintahan terdahulu, Megawati Soekarnoputri. Terkait dengan sikap tegas pemerintah untuk mengoperasikan kembali pabrik, beberapa catatan layak

³ Lih. "Presiden Soal INDORAYON Penyelesaian Harus "Win-win Solution" dalam *op.cit.*

dikemukakan, baik untuk pemerintahan sekarang maupun untuk pemerintahan selanjutnya.

Mengawali refleksi ini, kita kutip pandangan yang disampaikan Sonny Keraf setelah tidak lagi menjabat sebagai Menneq LH,

“Kasus ini adalah kasus yang sangat mahal. Dari situ kita harus belajar bahwa sesuatu yang hanya disepelekan sejak awal maka kita akan mengalami kasus seperti Indorayon. Kalau sejak awal diikuti ketentuan lingkungan hidup seperti posisi Emil Salim, kita tidak akan menuai seperti dilema yang kita alami saat ini. Pemerintahan Gus Dur dan Megawati memperoleh warisan nasi yang sudah menjadi bubur; karena kalau kita ambil A mempunyai resiko, kalau kita ambil B mempunyai resiko juga. Kalau mengambil keputusan salah satu saja, ada konsekwensi yang terlalu mahal harus kita bayar. Ini harus menjadi pelajaran supaya jangan muncul Indorayon-Indorayon yang lain lagi. Kalau memang sejak awal tidak sesuai dengan lingkungan dan rekomendasi Amdal, jangan keluarkan ijin, sebab cepat atau lambat ini akan menjadi bom waktu. Kasihan pemerintah selanjutnya yang harus menerima kasus setelah nasi menjadi bubur, dan kita harus menanggung konsekwensi yang teramat mahal sekarang.”⁴

Terkait dengan harapan masyarakat akan pabrik yang mengedepankan *salus populi*, tidak ada peluang bagi pihak manajemen selain harus berpegang pada *Sustainability* yang bukan hanya dari aspek teknologi saja, tapi juga seluruh aspek *Social Corp Responsibility* kepada semua *Stake Holders* termasuk HAM dan sebagainya. Supaya PT IIU/TPL layak beroperasi, selain merombak total konsep dasar yang sudah salah, juga pihak

⁴ Wawancara Sonny Keraf, *op.cit.*

manajemen harus mengganti *the end of pipe technology* menjadi *holistic integrated process* termasuk dengan rasionalisasi teknologi tradisional berbasis *local genius*.⁵

Kita berpegang pada asumsi bahwa keputusan yang diambil pemerintah termasuk di zaman pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla dan pemerintahan selanjutnya adalah keputusan terbaik bagi semua pihak. Kita sadari pula bahwa tidak ada kebijakan yang pasti akan diterima oleh semua kalangan secara utuh kalau tidak bisa kita katakan mustahil. Pemerintah melihat, dengan beroperasinya PT TPL akan sangat banyak hal bisa dilakukan, lebih dari pada sekedar kerugian yang mungkin dibuatnya. Karena itulah, dengan segala pertimbangan dari berbagai aspek, akhirnya pemerintah memutuskan untuk mengeluarkan kebijakan tersebut, yakni membuka-kembali PT TPL.

Kebijakan pemerintah ini harus disikapi dengan jernih untuk tidak gegabah memberi tanggapan entah berciri protes atau mendukung sepenuhnya. Pemerintah sebagai pintu terakhir dan paling berwenang atas kebijakan pengoperasian kembali Indorayon/PT TPL adalah pihak yang paling bertanggungjawab atas nasib pabrik ini dan efeknya bagi seluruh pihak, baik bagi pabrik sendiri, bagi warga masyarakat, dan bagi investasi. Kebijakan yang tepat dan konsisten terhadap pabrik ini akan menguntungkan semua pihak. Sebaliknya, kebijakan yang salah apalagi sangat gegabah akan sangat berpotensi menuai konflik dan berujung pada nasib fatal pabrik.

Pemerintah telah memberikan janji, maka pemerintah harus konsisten dengan janji tersebut. Kita tidak menghendaki kalau sampai warga dua kali tidak percaya lagi dengan perusahaan

⁵ Wawancara via SMS dengan Nikolas Simanjuntak, Jumat 4 Mei 2007, pukul 21:46:52 via SMS dari nomor 0818847394. Nikolas Simanjuntak selama 7 tahun bekerja sebagai Staf Ahli Poksi 7 DPR RI (ESDM, Lingkungan, Ristek) yang melihat bahwa secara tekhokratis PT IJU/TPPL sudah salah konsep

tersebut, setelah arogansi dimasa lalu melukai batin penduduk setempat. Persekongkolan pemerintah dengan perusahaan yang menyakitkan bagi warga telah membekukan kebencian yang sulit dihapus begitu saja. Pemerintah harus benar-benar mempertimbangkan aspek ini, bukan malah pemerintah menjadi pelindung dan ber-*kong-kali-kong* dengan kelompok yang kuat. Perlu diingat bahwa sesungguhnya warga setempat bukan anti terhadap pabrik, tetapi mereka sangat membenci pabrik yang arogan dan tidak memperhatikan lingkungan alam dan martabat-budaya masyarakat setempat.

Kita angkat sedikit apa yang sangat jelas diungkapkan oleh warga pada 15 Mei 2000. Saat itu, kelompok-kelompok warga anti-Indorayon melayangkan surat terbuka kepada Presiden Abdurrahman Wahid. Dalam surat itu dikatakan bahwa mereka bukan anti-industri, tapi hanya menginginkan industri yang “ramah lingkungan”.⁶

Pemerintah harus menangkap aspirasi ini secara tepat dan jernih. Janji pihak manajemen pabrik tidak boleh hanya omong kosong. Pemerintah berkewajiban untuk mendesak pihak manajemen untuk selalu konsisten dengan apa yang telah mereka janjikan kepada warga. Bukan mencoba merebut hati rakyat, setelah itu melupakan saja janji itu. Kalau sampai yang terakhir ini terjadi, resiko yang jauh lebih besar bagi semua pihak akan sulit dihindarkan.

Mungkin catatan tambahan yang tepat dipertimbangkan ke depan adalah mencari teknologi tradisional berbasis *local genius*. Nikolas Simanjuntak melihat bahwa justru akan salah lagi jika yang digunakan teknologi mesin yang sudah siap pakai oleh PT IIU/TPL sebagai pengguna biar merek apa saja pun itu.

“Justru pihak pabrik yang harus membuat *design engineering* yang baru dengan fabrikasi yang *sustainable integrated* untuk seluruh process yang melibatkan semua *stakeholders* termasuk HAM. Jika

⁶ Silaen, *Op.cit.*

mau dikorelasikan dengan kebijakan pemerintah yang lalu, justru akan semakin jadi soal karena dengan aturan konstitusi saat ini adalah menjadi tanggung jawab negara terutama Pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan dan memenuhi. Hal mana belum diatur seperti itu di pemerintahan masa lalu. Sehingga bagi saya, variable Pemerintah menjadi soal juga, karena parameternya jadi tidak valid otentik, Pemerintah yang mana?”⁷

Pemerintah harus sangat serius melihat apakah benar pihak manajemen pabrik berubah sesuai dengan janji-janji mereka. Tentang hal ini, kita bisa mengutip keyakinan janji itu seperti diyakini oleh Cosmas Batubara,⁸

“Kalau saya datang sebagai pengusaha, kalau saya tanam sekian juta dollar, maka saya akan berpikir berapa kembali dalam waktu tertentu. Maka harus hemat menghitung penggunaan bahan baku itu. Karena kita menjadi *global player* dalam hal ini, maka kita harus pertahankan.”

Tentang hal ini, pemerintah harus mengingat kembali bahwa sesungguhnya warga sudah sempat terluca yang dalam istilah daerah setempat disebut “*magigi*” (muak). Tidak ada jalan lain untuk mengobati sikap *magigi* selain pembuktian bahwa apa yang diputuskan pemerintah benar-benar menguntungkan warga. Itulah sisi yang hilang selama ini ketika pemerintah mengabaikan kepentingan warga. Ini poin yang sangat penting untuk diperhatikan pemerintah.

Selain mendesak pihak manajemen pabrik untuk konsisten dengan janji-janjinya, pemerintah juga harus benar-benar mengoptimalisasikan peran warga. Pemerintah hendaknya tidak mendikte apalagi mengintimidasi warga. Sebaliknya, warga harus dibiarkan untuk menjadi sebuah basis kekuatan yang berwibawa

⁷ Wawancara via SMS dengan Nikolas Simanjuntak, Jumat 4 Mei 2007, pukul 22:23:49 via SMS dari nomor 0818847394.

⁸ Wawancara Cosmas Batubara, *op.cit.*

untuk menjadi pengawas. Warga tidak boleh dipaksa untuk menerima begitu saja kebijakan pemerintah dan manajemen pabrik, tetapi memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada warga untuk melakukan pengawasan ketat. Bahkan warga harus dibiarkan untuk sewaktu-waktu melakukan kritik pedas ketika pihak pemerintah dan/atau perusahaan mulai melenceng dari yang dijanjikan. Bukankah warga memiliki hak yang sah menolak setiap kebijakan yang merusak harkat dan martabat mereka?

Pentingnya gerakan warga, sangat diyakini juga oleh Cosmas Batubara,⁹

Gerakan warga harus tetap diusahakan untuk menjaga supaya pengusaha *at home*, tetapi juga ramah lingkungan, lalu dampak ke warga. Itu yang harus kita perjuangkan. Itu kalau saya. Saya selalu berpikir positif, selalu ada *improvement*. Bagi saya ini realistis. Tiap tahun juga saya melihat warga kita makin lebih matang melihat persoalan, pemikiran juga makin kritis, di dunia usaha juga makin digalakkan *social responsibility*. Orang-orang yang di pemerintahan juga tidak bisa kita anggap tidak ada perbaikan-perbaikan. Saya optimis. Saya termasuk orang yang berpikir ke depan. Saya melihat bahwa orang-orang yang ada dalam pemerintahan ini adalah orang-orang yang berpikir masa depan lebih baik dari hari ini.

Catatan lain, bahwa gerakan warga yang dimaksudkan ini bukan gerakan warga bentukan. Gerakan ini harus muncul dari kesadaran warga yang bersama seluruh elemen, baik agamawan, budayawan, pemerhati lingkungan bahkan dunia internasional turut mengawasi. Kuatnya pengaruh warga setidaknya akan menjadi daya tawar bagi pengusaha dan pemerintah, untuk selalu mengingatkan janji yang telah disampaikan di masa lalu. Itulah bukti keadaban publik, suatu nilai yang mendapat tempat dalam telaahan Politik, yakni demokrasi. Entah sebuah lembaga,

⁹ *Ibid.*

atau apapun namanya, perlu memberikan *progress report* secara transparan dan terjamin akuntabilitasnya. Melemahkan kontrol masyarakat itu sama artinya dengan membunuh keadaban publik, membunuh demokrasi itu sendiri, termasuk dalam proses pembukaan-kembali Indorayon/PT TPL. Daya tawar atau *bargaining position* warga menjadi sebuah keharusan karena pihak manajemen bersama pemerintah telah berjanji. Ini catatan penting yang tidak boleh diabaikan.

Mengakhiri refleksi ini jangan pernah dilupakan kata-kata Sonny Keraf berikut ini:

“Para politisi jangan berpikir jangka pendek ketika mereka sedang memegang kekuasaan, karena selalu akan ada masalah kalau demikian. Apakah mereka akan memegang kekuasaan selamanya untuk melindunginya? Saya selalu katakan kepada perusahaan-perusahaan asing yang datang kepada saya supaya mereka beroperasi*lah* untuk selamanya, bukan oleh kekuasaan yang ada, karena kekuasaan ini ada batas waktunya. Karena itu kasus ini adalah pelajaran yang teramat mahal bagi seluruh bangsa Indonesia, jangan lagi sampai muncul Indorayon-Indorayon yang lain.¹⁰

¹⁰ Wawancara Sonny Keraf, *op.cit.*

6

BAB ENAM

DAFTAR PUSTAKA

B u k u:

- Alfian. *Beberapa Masalah Pembaharuan Politik di Indonesia (edisi kedua)*. Jakarta: CV Rajawali, 1981.
- Analisa 1981-5: Orientasi Pembangunan Nasional*. Jakarta: CSIS, Tahun X, No. 5 Mei 1981.
- Apter, David E. *Pengantar Analisa Politik*. Yogyakarta, CV Rajawali-Yayasan Solidaritas Gajah Mada (Yasogama), 1988.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama: 1996.
- Dipoyudo, Kirdi, “Negara Kesejahteraan Orientasi Pembangunan” dalam *Analisa 1981-5: Orientasi Pembangunan Nasional* (Jakarta: CSIS, Tahun X, No. 5 Mei 1981).
- Easton, David. “Analisa Sistem Politik”, dalam Arbi Sanit, *Sistem Politik Indonesia: penghampiran dan lingkungan*. Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu sosial dan FIS UI, 1980.
- Finer, Catherine Jones. *Developments in British Politics*. USA: St. Martin’s Press, Inc., 1998.
- Giddens, Anthony. *Kapitalisme dan Teori Sosial Modern: suatu analisis karya-tulis Marx, Durkheim dan Max Weber*. Jakarta: UI-Press, 1986.
- Hasibuan, Edison T.T *et. Al. Opini dan Fakta di Sekitar Danau Toba. Studi kasus: peran PT Inti PT IJU Utama dalam industrialisasi*. Jakarta: Masyarakat Pencinta Toba Lestari (MPTL), 2000.
- Held, David. *Political Theory Today*. California, Stanford: Stanford University Press, 1991.

- Huntington, Samuel P. *Tertib Politik Di Tengah Pergeseran Masa*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Kasus-kasus Advokasi di Indonesia*. Yogyakarta: [tanpa penerbit], 7 April 2001.
- Laski, Harold J. *The State in Theory and Practice*. New York: The Viking Press, 1947.
- Mas'ood, Mochtar-Colin Mac Andrews. *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001.
- Rauf, Maswadi. *Konsensus Politik: sebuah penjajagan teoritis*. Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Departemen Pendidikan Nasional, 2000
- Sanit, Arbi. *Sistim Politik Indonesia: penghampiran dan lingkungan*. Jakarta: Yayasan Ilmu-ilmu Sosial dan FIS UI, 1980.
- Soltau, Roger H. *An introduction to Politics*. London: Longmans, Green & Co, 1961.
- Wagner, Stanley P. *The End of Revolution: a new assessment of today's rebellions*. Bombay, AS Barnes and Company, Inc, 1970.

Jurnal dan lain-lain:

- Asian Wall Street Journal*, Wednesday, June 30, 2000.
- Down to Earth* Nr. 48 Februari 2001.
- Kronologi Kemelut PT IJU, berdasarkan Peninjauan Lapangan 3-18 Mei 2003 di Jakarta dan Sumatera Utara*, (naskah yang tidak diterbitkan [mimiograf])

Siaran Pers Resmi BPPN, 27 April 2001

Harian KOMPAS, Selasa, 20 April 1999 s/d Kamis 30 Januari 2003.

Harian Sinar Indonesia Baru (SIB), 31 Juli 1999 s/d Minggu, 4 Januari 2004.

The Jakarta Post, January 28, 2003.

Warta Bisnis, Edisi 06/1/1-14 April 2003.

Detik.Com Rabu, 11 Juni 2003 pukul 21.30.

<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=57943> Sabtu, 26 April 2003, Pkl. 16.00.

Kompas Cybermedia, Saturday March 1999 s/d Selasa, 7 Januari 2003 pukul 20.15.

Liputan6.com SCT, Sabtu, 18 Januari 2003, pukul 15.43.

Safitri Law@net portal and law economic directory, Thursday May 15th 2003 pukul 17.32wib.

Wawancara:

Wawancara dengan Bapak COSMAS BATUBARA, mantan Menteri Perumahan Rakyat di masa Orde Baru, dan salah seorang komisaris di Riau Andalan Pulp and Paper (RAPP) - RIAU, salah satu anak perusahaan Kelompok Raja Garuda Mas (RGM) Jumat, 23 Mei 2003 di rumahnya, Jln Sumatera, Jakarta Pusat.

Wawancara dengan Bupati Toba Samosir, Sahala Tampubolon, di kantornya, Balige-Sumatera Utara, pukul 10.12-12.08

wib, Senin 5 Mei 2003. Menurut Sahala Tampubolon, sebenarnya saat itu ada dua pokok waktu yang dibicarakan yakni: masalah DPR dan masalah pelestarian Danau Toba.

Wawancara dengan Pihak PT TPL (Wi Lim, Lambertus Siregar, Bapak Purba. Bapak Damanik) di lokasi pabrik Porsea, Senin 5 Mei 2003, pukul 16.22.

Wawancara dengan Pihak PT TPL di lokasi pabrik Porsea, Senin 5 Mei 2003, sore hari pukul 16.22.

Wawancara dengan Sabam Leo Batubara, di Kantor Harian Suara Karya, 27 Mei 2003 pkl 18.00.

Wawancara dengan Wagimin Wongso, Dirut PT Inti Indorayon Utama pada 29 Mei 2003 pukul 15.19. menggunakan handphone mobileSIEMENS ME 45.

Wawancara via telepon dengan SONNY KERAFF, mantan Menteri Lingkungan Hidup Kabinet Persatuan Nasional-Abdirrahman Wahid, Kamis, 22 Mei 2003, pukul 11.03 – 11.32 wib, ke PPA Atmajaya, Jakarta.

Wawancara dengan Prof. Dr. Midian Sirait-Prof. Dr. Tunggul Sirait-Prof Dr. Tunggul Sirait di Hotel Century, Jakarta Mei 2003

Wawancara dengan Mgr. A.G. Pius Datubara, OFM Cap (Uskup Agung Medan), Juni 2003 di (perjalanan dari Cibinong ke Jakarta)

Tentang Penulis

Osbin Sahat Horas Samosir lahir di Onanrunggu, Pulau Samosir-Sumatera Utara 4 Mei 1973 anak keempat dari 6 bersaudara. Pendidikan: SD Katolik Santo Paulus Onanrunggu-Pulau Samosir lulus tahun 1986; SLTP Katolik Bakti Mulia Onanrunggu-Pulau Samosir lulus tahun 1989; Seminari Menengah Christus Sacerdos, Pematangsiantar lulus tahun 1993; Postulan Ordo Fransiskan Kapusin (OFMCap) Nagahuta Pematangsiantar lulus tahun 1994; Novisiat OFMCap di Parapat-Sumut lulus tahun 1995; Biara Kapusin Alverna (OFMCap)-STFT St. Yohanes Sinaksak Pematang Siantar lulus tahun 1999, Tahun Orientasi Pastoral (TOP) di Paroki St. Pius X Aek Kanopan, Kabupaten Asahan sampai tahun 2000. Melanjutkan perkuliahan di Program Magister (S-2) Pascasarjana Ilmu Politik di FISIP Universitas Indonesia, Jakarta lulus tahun 2003. Mahasiswa Program Doktorat (S-3) Ilmu Politik di FISIP Universitas Indonesia, Jakarta sejak Agustus 2007. Istri: Goretti Manurung (pernikahan 31 Oktober 2005).

Saat ini bekerja di Bimas Katolik Departemen Agama RI dan mengajar di berbagai universitas dan sekolah tinggi seperti: Universitas Negeri Jakarta, STIK Sint Carolus, Aksek Santa Barbara Bekasi, di lingkungan Bank Tabungan Negara Jakarta, di lingkungan RSU Cengkareng-Jakarta, STIE Rahardja Tangerang.

Organisasi: PMKRI Rayon Menteng-Cabang Jakarta Tahun 2000, Ketua Umum IKKSU Jakarta tahun 2002-2004, Koordinator Bhumiksara RL Jakarta tahun 2005 s/d sekarang, Presidium Pusat Ikatan Sarjana Katolik (ISKA), Jakarta tahun 2006 s/d sekarang, Kabid Lembaga Pendidikan Politik Negeb (LPPN/*Negeb Institute*), Jakarta tahun 2006/ sd. sekarang.

