

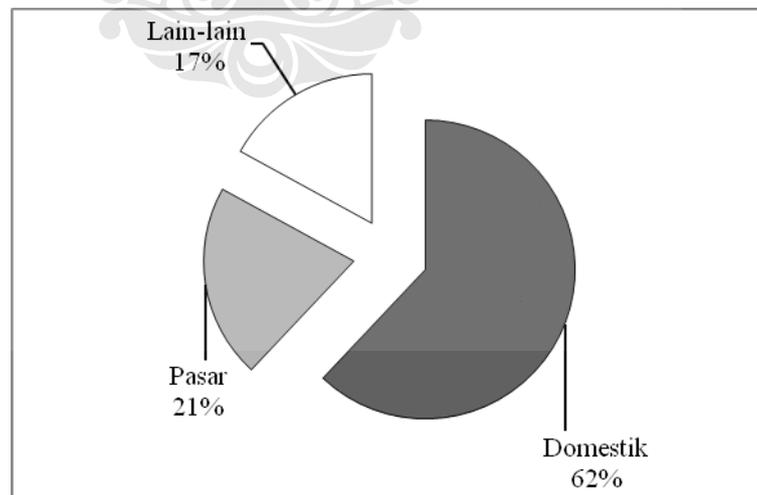
# BAB 1

## PENDAHULUAN

Bab ini berisi menjelaskan mengenai latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, serta sistematika penulisan.

### 1.1 Latar Belakang

Sampah telah menjadi masalah serius bagi kota-kota besar di Indonesia, tidak terkecuali Kota Depok, yang sempat memperoleh predikat kota terkotor dari Kementerian Lingkungan Hidup untuk kategori kota metropolitan pada tahun 2006. Dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup Kota Depok (kini Dinas Kebersihan dan Pertamanan) pada tahun 2008 melaporkan bahwa timbulan sampah kota Depok mencapai 3445 m<sup>3</sup>/hari dengan komposisi 62% merupakan sampah domestik, 21% berasal dari pasar, dan 17% berasal dari sumber-sumber lainnya.



**Gambar 1.1** Komposisi Sampah Kota Depok Berdasarkan Sumbernya

(Sumber : DKLH Kota Depok, 2008)

Sampah di Kota Depok telah mendapat perhatian serius dari pemerintah kota Depok dengan memasukan permasalahan ini ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Depok tahun 2006-2011. Penanganan sampah yang berupa limbah padat diatasi dengan sistem sanitary landfill (urug lahan) yang berlokasi di TPA (Tempat Pembuangan Akhir) Cipayung, berdekatan dengan sungai Pesanggrahan yang berfungsi sebagai tempat pembuangan air lindi landfill. Sistem penanganan limbah padat akan dikembangkan lebih lanjut berupa program daur ulang dan sistim komposting.

Kemudian untuk mengurangi beban TPA Cipayung, maka pemerintah Kota Depok mencanangkan pengadaan unit-unit pengolahan sampah (UPS) yang tersebar di enam kecamatan sebanyak 60 (enam puluh) unit hingga tahun 2011. Ini merupakan komitmen Pemerintah Kota Depok melaksanakan Misi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Depok yang kedua, yakni membangun dan mengelola sarana dan prasarana infrastruktur yang cukup, baik dan merata (Perda No. 2 tahun 2006 tentang RPMJD Kota Depok tahun 2006-2011)

Misi RPJM Kota Depok ini menekankan pada kebijakan peningkatan pengelolaan lingkungan hidup seperti peningkatan kualitas pengelolaan lingkungan hidup, pengendalian banjir serta meningkatkan manajemen pengelolaan persampahan di TPA maupun TPS. Sebelum ini paradigma pengelolaan sampah hanya sebatas kumpul-angkut-buang dengan tetap meninggalkan masalah. Meskipun ada program "*sanitary landfill*" di TPA tetapi dalam kenyataannya berakhir dengan "*open dumping*" yang meninggalkan masalah. Oleh karena itu, paradigma pengelolaan sampah perlu dirubah secara bertahap ke arah "*reduce-reuse-recycle-participation*", sehingga tidak semua sampah akan menjadi masalah, sebaliknya akan berkontribusi membuka lapangan kerja. Paradigma ini dapat dilakukan dengan membangun unit-unit pengolahan sampah yang diperuntukan untuk mengolah sampah suatu kawasan, sehingga beban TPA dapat dikurangi. Unit-unit pengelolaan sampah ini dicanangkan di berbagai kawasan perumahan, kawasan pemukiman penduduk, kawasan industri, pasar dan berbagai wilayah publik.

Selain sebagai amanat RPJMD Kota Depok, di tingkat nasional, pengadaan sarana dan prasarana pengelolaan sampah juga telah diamanatkan oleh Undang-undang No. 18 Tahun 2008 tentang Pengolahan Sampah. Bahwasannya pemerintah wajib menyiapkan sarana dan prasarana pengelolaan sampah yang mendukung pola 3R (*reduce, reuse, dan recycle*), serta melibatkan masyarakat (partisipasi) dalam pengolahan sampah.

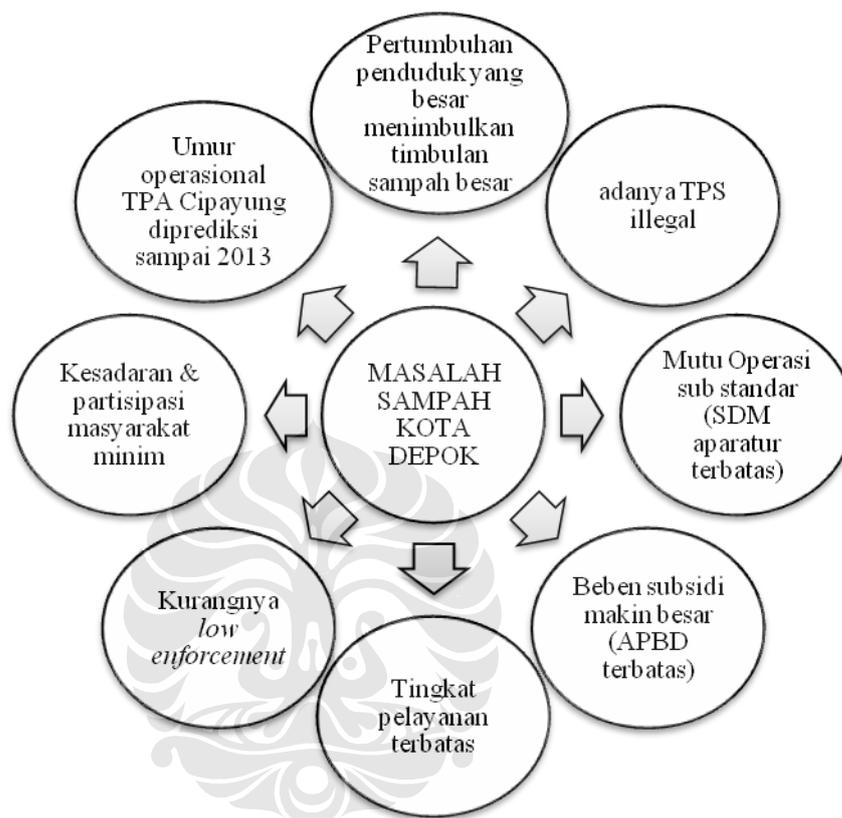
Nur Mahmudi Ismail selaku Walikota Depok memaparkan pemikirannya mengenai strategi menangani permasalahan sampah di Kota Depok di Harian Kompas, 2006 beberapa saat setelah resmi menjabat sebagai Walikota Depok. Menurutnya permasalahan pengelolaan persampahan perkotaan saat ini merupakan akibat dari berbagai perubahan yang cepat, baik dalam hal tatanan kehidupan sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Perubahan yang cepat itu mengakibatkan beban tempat pembuangan akhir (TPA) sampah menjadi semakin berat.

Beban TPA, menurut Walikota Depok, akan semakin berat ditambah lagi dengan keterbatasan sarana dan prasarana pengolahan mengakibatkan konflik antara TPA dan masyarakat sekitar semakin meruncing. Beberapa kota besar sudah merasakan dampak dari penolakan itu, yaitu Jakarta (kasus TPA Bantar Gebang), Surabaya (TPA Seputih), dan Bandung (TPA Leuwigajah). Hal ini juga sudah mulai dirasakan secara langsung oleh masyarakat sekitar TPA Cipayung, Depok.

Melihat kecenderungan itu, Menurut Nur Mahmudi, maka opsi reduksi sampah perlu diketengahkan. Reduksi sampah atau bahkan sampai menyelesaikannya dapat dilakukan dari sumbernya, yaitu pada skala kawasan. Pengolahan dan pengelolaan dengan skala kawasan ini merupakan implementasi dari prinsip-prinsip baru 4R-P, yaitu *reduce* (mengurangi), *reuse* (menggunakan kembali), *recycle* (mendaur ulang), *replace* (mengganti barang berpotensi sampah ke arah bahan recycle), *participation* (pelibatan masyarakat), dan mengolah sampah untuk dijadikan bahan yang lebih bermanfaat, seperti kompos, briket, dan energi listrik.

Dengan tingkat pelayanan persampahan di Kota Depok hanya dapat melayani 40% dari sampah kota yang ada (Santoso, 2004), maka solusi yang

diajukan Walikota Depok Nur Mahmudi ini berupa sistem pengolahan sampah terpadu “SIPESAT”, yang kemudian digulirkan dengan sebutan UPS kependekan dari Unit Pengolahan Sampah, bermaksud untuk mengurangi beban Tempat Pembuangan Akhir (TPA).



**Gambar 1.2** Permasalahan Sampah Kota Depok

(Sumber : Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Depok, 2009, telah diolah )

Walim Herwandi, Kepala Dinas Kebersihan dan Pertamanan Kota Depok dalam penjelasannya mengenai surat pembaca harian Kompas dari Desi Permatasari di harian *Kompas*, 6 Januari 2009, ”Pengolahan Sampah di Cinere”, menyampaikan bahwa berdasarkan hasil kajian, produksi sampah warga Kota Depok mencapai 3.455 m<sup>3</sup> per hari dengan asumsi setiap orang menghasilkan 2,4-2,6 liter per hari dengan komposisi 65 persen organik dan 35 persen non-organik. Lebih lanjut Walim menjelaskan bahwa, secara umum penghasil sampah tidak mau dekat dengan produk yang dihasilkannya.

Walim Herwandi juga menjelaskan tentang keterbatasan Pemerintah Kota Depok dalam mengelola persampahan, yakni antara lain sarana angkutan, personel, serta sarana tempat pembuangan akhir (TPA). Khusus kondisi TPA seluas 10,6 hektar, sampai akhir tahun 2008 sudah mencapai 95 persen dari kapasitas volume yang tersedia dan diperkirakan pada tahun 2009 akan penuh. Untuk perluasan menurutnya diperlukan luas lahan yang tidak sedikit dengan pembiayaan sangat besar.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Depok Nomor 2 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Pemerintah Kota Depok diwajibkan membangun unit pengelolaan sampah (UPS) mulai tahun 2007 sampai dengan 2011 sebanyak 60 unit di daerah-daerah yang potensial menjadi timbulan sampah, seperti pasar, tempat permukiman skala kawasan, TPA, dan lain-lain.

Implementasi kebijakan pengelolaan sampah berupa pembangunan UPS ini kiranya diharapkan oleh pemerintah Kota Depok sebagai upaya keluar dari predikat "Kota Terkotor" yang pernah diterima dari Kementerian Negara Lingkungan Hidup pada tahun 2006. Padahal pada periode yang sama Kota Depok menyandang penghargaan atas Laporan "Status Lingkungan Hidup Daerah (SLHD) terbaik tingkat Nasional untuk tahun 2006. Di tahun berikutnya yakni 2007 dan 2008 Kota Depok tidak lagi menyandang gelar "Kota Terkotor" namun belum berhasil meraih gelar Kota Adipura. Setelah berturut-turut meraih penghargaan tingkat nasional terbaik atas Laporan "Status Lingkungan Hidup Daerah" (SLHD). Laporan SLHD sebenarnya merupakan bentuk akuntabilitas pemerintah daerah kepada publik di bidang lingkungan. Kenyataan ini juga yang menjadikan pemerintah sekarang bebenah memperbaiki kondisi ini dengan memperbaiki manajemen persampahan warga melalui pembuatan unit pengolahan sampah (UPS) di berbagai lokasi.

Namun, upaya implementasi kebijakan pengelolaan sampah yang diwujudkan dalam kegiatan pengadaan UPS tidak serta merta mendapat dukungan secara bulat dari seluruh warga masyarakat Depok. Setidaknya pada tahun 2008 sempat terjadi penolakan pembangunan UPS di beberapa wilayah di Kota Depok di antaranya adalah di perumahan Bukit Rivaria (Kecamatan Sawangan),

perumahan Taman Cipayung (Kecamatan Sukmajaya), serta di bilangan Kampung Sasak, Kelurahan Limo, Kecamatan Cinere (*Monitor Depok*, 23 Desember 2008). Bukan tidak mungkin resistensi pembangunan UPS akan muncul di wilayah lain mengingat Pemkot Depok berniat membangun 100 lokasi UPS hingga tahun 2011 yang tersebar di 6 kecamatan dengan alokasi pendanaan 60 buah dari APBD dan 40 buah berasal dari swasta (*Monitor Depok*, 17 Desember 2008).

Pembangunan UPS menimbulkan timbul pro dan kontra di masyarakat, khususnya warga yang menolak berdirinya UPS di sekitar tempat tinggalnya, serta menimbulkan reaksi atas penolakan tersebut dari warga di sekitar TPA (Tempat Pembuangan Akhir), mereka kecewa dengan aksi yang dilakukan warga yang menolak UPS yang dapat memicu konflik horizontal (*Monitor Depok*, 11 Desember 2008). Seperti yang sempat dilakukan oleh warga yang bertempat tinggal di sekitar Tempat Pembuangan Akhir (TPA), yakni warga Kelurahan Cipayung, Kecamatan Pancoran Mas yang pada tanggal 15 Desember 2008, melakukan 'aksi tandingan' dengan cara menghadang truk sampah yang melintas ke lokasi TPA. Warga Cipayung menyesalkan penolakan UPS di wilayah lain dan sempat menutup jalan bagi truk sampah yang akan membuang sampahnya di TPA Cipayung.

Masih hangat peristiwa penolakan warga terhadap UPS, Lembaga Kajian Pembangunan Daerah (LKPD) mempublikasikan hasil penelitian mengenai pengelolaan sampah dan pembangunan UPS di Kota Depok. yang dipublikasikan dalam acara *Talk-show* LKPD tanggal 14 Pebruari 2009 (*Monitor Depok*, 16 Pebruari 2009). Berdasarkan survei yang dilangsungkan di bulan Januari 2009 dengan melibatkan 100 orang responden, menunjukkan bahwa 57% dari warga Depok dari enam kecamatan yang disurvei menyatakan dukungannya terhadap pendirian UPS dan 43% sisanya merasa keberatan atas pendirian UPS dengan alasan akan menimbulkan bau busuk dan mengotori lingkungan.

Survei tersebut juga mengungkapkan bahwa 60% responden sudah memahami bahwa sampah dapat bernilai ekonomis jika diolah menjadi pupuk maupun benda lainnya, namun belum melakukan tindakan apapun terhadap sampah tersebut lantaran tidak tahu cara mengolahnya. Selama ini warga, 45,5% mengelola sampah dengan cara membakar sampah atau dibuang ke sungai.

Penanganan lebih lanjut seperti pemilahan sampah organik dan anorganik sebelum dibuang ke tempat sampah dilakukan sebagian kecil warga (39,1%).

Responden yang disurvei menyadari bahwa masyarakat harus ikut berpartisipasi dalam pengelolaan sampah, namun belum tahu bentuk partisipasi seperti apa yang harus dilakukan. Retribusi kebersihan yang dibayarkan setiap bulannya sudah merupakan wujud partisipasi masyarakat (80%).

Mengenai keberadaan UPS, 90% responden masyarakat pun masih belum bisa membedakan antara UPS dan TPS. Selain itu juga hasil survei menunjukkan bahwa masyarakat di luar TPA Cipayang tidak setuju di wilayahnya didirikan UPS (93%).

Hasil survei tersebut ditanggapi Dr. Ir. Kholil, M.Kom (Wakil Ketua LKPD) sebagai bukti kurangnya edukasi dan sosialisasi terhadap masalah persampahan dan kehadiran UPS di Kota Depok.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka peneliti mengajukan rumusan masalah penelitian sebagai berikut: bagaimanakah kepemimpinan yang dijalankan pemerintah daerah (walikota beserta perangkatnya dan DPRD Kota Depok) dalam implementasi kebijakan pembangunan UPS di Kota Depok?, dan bagaimana kaitan antara kepemimpinan pemerintah daerah terhadap resistensi warga masyarakat atas implementasi pembangunan UPS tersebut?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah: (1) ingin mengetahui kepemimpinan pemerintahan daerah dalam implementasi pembangunan unit pengolahan sampah di kota Depok, (2) ingin mengetahui kaitan kepemimpinan dengan resistensi warga masyarakat terhadap implementasi kebijakan tersebut.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi peningkatan kapasitas kepemimpinan dalam menghasilkan kebijakan publik

yang berkualitas di Kota Depok. Beberapa hal yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

- a. Bagi pengembangan ilmu (secara akademis)  
Penelitian ini berguna sebagai bahan kajian mengenai peran kepemimpinan dalam proses kebijakan publik khususnya dalam implementasi kebijakan publik dalam konteks otonomi daerah.
- b. Bagi Pemerintah Kota Depok  
Kasus pembangunan UPS yang disajikan peneliti diharapkan menjadi masukan bagi para pengambil kebijakan dalam implementasi pembangunan UPS di masa yang akan datang.
- c. Bagi Masyarakat  
Masyarakat dapat mengetahui peran kepemimpinan yang dijalankan pemerintahan daerah (eksekutif) maupun DPRD (legislatif) dalam menangani resistensi warga masyarakat terhadap pembangunan unit pengolahan sampah (UPS) di Kota Depok tahun 2008.
- d. Bagi Peneliti  
Dapat memahami peran kepemimpinan dalam mengatasi permasalahan implementasi kebijakan dan dinamika pembangunan di Kota Depok dalam konteks otonomi daerah dan implementasi tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

### **1.5 Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini bermaksud mendapatkan penjelasan/pemaparan mendalam terhadap suatu kasus (eksplanatoris) untuk mendapatkan gambaran mengenai praktek kepemimpinan dalam konteks implementasi kebijakan publik yang terkait pengelolaan sampah serta mengenai resistensi warga masyarakat implementasi kebijakan tersebut di Kota Depok. Penelitian ini dilakukan terhadap pihak-pihak yang terkait dengan implementasi kebijakan pengelolaan sampah, yakni pembangunan Unit Pengolahan Sampah (UPS) di Kota Depok di tahun 2008.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang pendahuluan yang meliputi latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian, dan sistematika penulisan.

### **BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA**

Penulis melakukan tinjauan pustaka yang terkait dengan masalah penelitian. Beberapa penelitian terdahulu yang terkait dengan penolakan warga terhadap kebijakan negara menjadi bahan tinjauan pustaka. Selanjutnya penulis membangun konsep penelitian dari teori kepemimpinan, teori implementasi kebijakan, serta resistensi warga masyarakat.

### **BAB 3 METODE PENELITIAN**

Pada bab ini dijelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan oleh peneliti meliputi pendekatan dan jenis penelitian, kehadiran peneliti, alur penelitian, teknik pengumpulan data dan informasi, teknik verifikasi dan analisis data, serta keterbatasan penelitian.

### **BAB 4 HASIL DAN PEMBAHASAN**

Data dan informasi yang dikumpulkan oleh penulis kemudian dibahas dan disajikan dalam rangka menjawab rumusan masalah penelitian yang telah ada di dalam Bab 1 penelitian ini. Temuan-temuan yang didapatkan dalam pengumpulan data selama penelitian kemudian disajikan pada Bab 4 dan dianalisis oleh penulis dengan terlebih dahulu menetapkan batas-batas penelitian, mengumpulkan data dan informasi melalui wawancara mendalam, penelusuran dokumen dan informasi dari surat kabar. Kemudian data dianalisis dengan membuktikan keabsahan data yakni membandingkan jawaban

seorang informan dengan informan lainnya terkait dengan permasalahan yang sama.

## BAB 5 KESIMPULAN DAN SARAN

Bab 5 terdiri dari 2 (dua) bagian. Bagian *pertama*, berupa Kesimpulan yang berisi kesimpulan mengenai analisis permasalahan yang untuk menjawab pada pertanyaan penelitian dan kemudian diakhiri dengan bagian *kedua*, Saran, yang berisi saran dan rekomendasi dari penelitian ini kepada pihak-pihak terkait.

