

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Pengelolaan sampah di wilayah pesisir dan kepulauan merupakan salah satu agenda penting kebijakan lingkungan hidup di Indonesia. Karakteristik wilayah kepulauan yang tersebar, minim akses transportasi, dan bergantung pada ekosistem laut menjadikan persoalan sampah bukan sekadar isu kebersihan fisik, melainkan isu kebijakan publik yang menyangkut keberlanjutan ekologis, ekonomi masyarakat pesisir, dan tata kelola pemerintahan desa. Studi ini menganalisis kebijakan pengelolaan sampah pesisir melalui implementasi Program Desa Bersih di Desa Mantang Lama, Kabupaten Bintan, Kepulauan Riau. Penelitian ini secara khusus menyoroti satu fenomena yang menjadi titik tolak permasalahan, yaitu mengapa sebuah desa yang pernah tampil sebagai desa terbaik dalam kompetisi kebersihan justru mengalami penurunan kondisi lingkungan setelah kompetisi tersebut berakhir, serta bagaimana pemerintah desa berupaya menjaga keberlanjutan capaian tersebut.

Secara nasional, arah kebijakan pengelolaan sampah rumah tangga diatur melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga, serta diperkuat oleh Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2018 tentang Penanganan Sampah Laut yang secara khusus

menyasar wilayah pesisir dan kepulauan. Kerangka kebijakan nasional ini menjadi rujukan bagi pemerintah daerah untuk merumuskan strategi pengelolaan sampah yang sesuai dengan karakteristik wilayah masing-masing. Sebagai bentuk implementasi kebijakan tersebut di tingkat lokal, Pemerintah Kabupaten Bintan menginisiasi Program “Desa Bersih” sebagai instrumen kebijakan lingkungan berbasis desa. Program ini dirancang untuk mendorong peningkatan kebersihan lingkungan melalui pendekatan kompetisi antar desa dengan tujuan membangun kesadaran masyarakat, memperkuat peran pemerintah desa, serta menciptakan lingkungan permukiman yang bersih dan sehat, khususnya di wilayah pesisir. Pelaksanaan Program Desa Bersih meliputi kegiatan pembersihan lingkungan rumah, pengelolaan sampah rumah tangga, penataan lingkungan permukiman, serta edukasi kepada masyarakat mengenai pentingnya menjaga kebersihan dan kelestarian lingkungan.

Sebagai instrumen kebijakan, desain Program Desa Bersih memiliki karakteristik yang perlu dicermati. Dalam mekanisme kompetisi, Program Desa Bersih dinilai berdasarkan beberapa aspek utama, antara lain tingkat kebersihan lingkungan permukiman dan pesisir, sistem pengelolaan sampah rumah tangga, ketersediaan dan pemanfaatan sarana prasarana kebersihan, tingkat partisipasi masyarakat, serta peran dan komitmen pemerintah desa dalam mengoordinasikan pelaksanaan program.

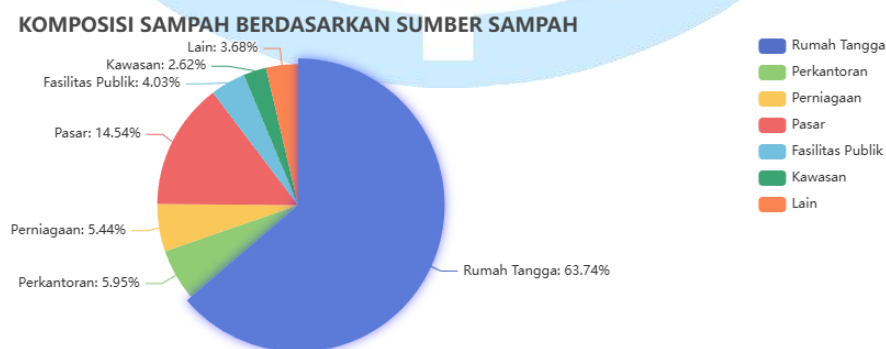
Pendekatan berbasis kompetisi ini terbukti mampu mendorong perubahan lingkungan yang cepat dan terlihat secara fisik dalam jangka pendek, sebab adanya penilaian, jadwal penjurian, dan hadiah kompetisi menciptakan dorongan eksternal yang kuat bagi pemerintah desa dan masyarakat untuk menunjukkan kinerja terbaiknya pada periode tertentu. Namun, karakter dorongan yang bersifat eksternal dan bertenggat waktu ini menyimpan potensi persoalan mendasar: apabila kebersihan lingkungan hanya dipahami sebagai syarat memenangkan perlombaan, bukan sebagai norma atau kebiasaan hidup yang melekat pada masyarakat, maka besar kemungkinan intensitas kegiatan akan menyusut begitu penilaian usai dan insentif kompetisi tidak lagi hadir.

Pada perspektif implementasi kebijakan, keberhasilan suatu program tidak hanya ditentukan oleh pencapaian target jangka pendek, tetapi juga oleh keberlanjutan pelaksanaan kebijakan di tingkat lapangan. Implementasi kebijakan mencakup kejelasan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, efektivitas koordinasi antaraktor, serta respons dan keterlibatan masyarakat sebagai kelompok sasaran. Dalam konteks Program Desa Bersih, pendekatan kompetisi berpotensi menjadikan pelaksanaan kebijakan bersifat temporer dan seremonial apabila tidak diiringi dengan penguatan komitmen jangka panjang dan perubahan perilaku masyarakat.

Di tingkat daerah, Pemerintah Kabupaten Bintan telah menetapkan Peraturan Daerah Nomor 33 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Sampah Rumah Tangga dan Sampah Sejenis Sampah Rumah Tangga sebagai kerangka regulasi untuk mendukung sistem pengelolaan sampah yang terpadu dan berkelanjutan, khususnya di wilayah kepulauan. Peraturan ini merupakan turunan dari Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2017 tentang Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Sampah Rumah Tangga serta sejalan dengan kebijakan nasional terkait pengelolaan sampah laut (Lembaran et al., 2018).

Desa Mantang Lama merupakan salah satu desa pesisir di Kabupaten Bintan yang secara geografis terletak di gugusan pulau dan terpisah dari daratan utama Pulau Bintan. Letak geografis yang relatif terpencil, dengan jarak sekitar 25–30 kilometer dari pusat administrasi Kabupaten Bintan, menyebabkan keterbatasan akses terhadap layanan pengelolaan sampah, transportasi laut, dan distribusi fasilitas sanitasi. Kondisi ini berdampak pada praktik pengelolaan sampah yang masih bergantung pada kebiasaan masyarakat dan kapasitas tata kelola di tingkat desa.

Gambar 1. 1 komposisi sampah berdasarkan sumber sampah



*Sumber: Data Sistem Informasi Pengelolaan Sampah Nasional (SIPSN)*

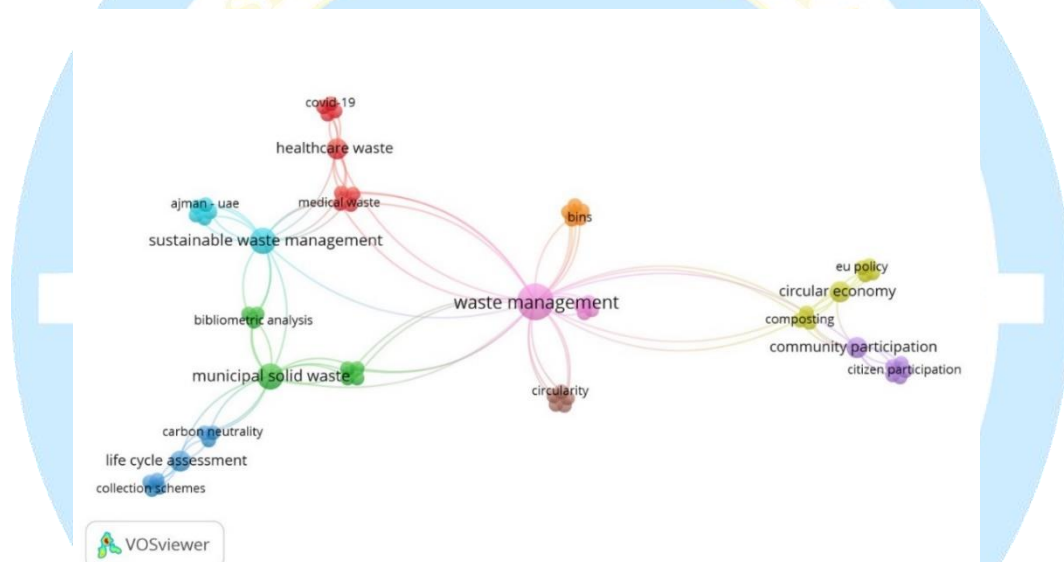
Gambar 1.1 mengilustrasikan bahwa aktivitas rumah tangga merupakan sumber utama penghasil sampah di Kabupaten Bintan, menyumbang 63,74% dari total sampah yang dihasilkan. Pasar merupakan penyumbang terbesar kedua dengan 14,54%, diikuti oleh sampah yang dihasilkan dari kantor dan kegiatan bisnis, masing-masing menyumbang sekitar 5%. Sebaliknya, sampah yang berasal dari fasilitas umum, area khusus, dan sumber lainnya menyumbang proporsi yang relatif lebih kecil. Angka-angka ini menunjukkan bahwa sampah rumah tangga merupakan tantangan utama dalam pengelolaan sampah di Kabupaten Bintan. Oleh karena itu, strategi pengurangan dan pengelolaan sampah harus memprioritaskan perubahan perilaku di tingkat masyarakat dan penguatan sistem pengelolaan sampah berbasis rumah tangga.

Temuan ini semakin mendukung fokus penelitian ini dengan menekankan bahwa keberhasilan kebijakan pengelolaan sampah di tingkat desa terutama dipengaruhi oleh tingkat partisipasi rumah tangga dan kesadaran masyarakat dalam mengelola sampah sehari-hari. Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan tidak hanya bergantung pada penyediaan infrastruktur atau implementasi inisiatif pembersihan pantai jangka pendek, tetapi juga pada keterlibatan masyarakat yang berkelanjutan dalam praktik pengelolaan sampah.

Meskipun isu pengelolaan sampah pesisir telah banyak dibahas dalam berbagai penelitian, pendekatan dan fokus kajian yang digunakan masih menunjukkan kecenderungan tertentu. Kondisi ini menunjukkan perlunya

pemetaan sistematis terhadap perkembangan tema penelitian pengelolaan sampah untuk memahami arah, fokus, dan kecenderungan kajian yang telah berkembang. Oleh karena itu, pemetaan literatur berbasis bibliometrik dilakukan untuk mengidentifikasi posisi partisipasi masyarakat dan kebijakan publik dalam kajian pengelolaan sampah, yang selanjutnya divisualisasikan menggunakan VOSviewer sebagaimana ditunjukkan pada gambar berikut.

Gambar 1. 2 Pemetaan Topik Penelitian pengelolaan sampah



Sumber: Hasil pemetaan bibliometrik berbasis kata kunci *waste management* menggunakan VOSviewer (2024).

Berdasarkan peta topik penelitian pengelolaan limbah, studi global secara konsisten menyoroti partisipasi masyarakat sebagai elemen sentral dalam praktik pengelolaan limbah. Pemetaan topik yang dihasilkan menggunakan VOSviewer mengidentifikasi beberapa klaster tematik utama, termasuk limbah padat perkotaan, pengelolaan limbah berkelanjutan, limbah medis, ekonomi sirkular, serta partisipasi

masyarakat atau warga. Munculnya partisipasi masyarakat sebagai klaster tematik yang berbeda menunjukkan bahwa keterlibatan publik memainkan peran penting dalam menentukan efektivitas program pengelolaan limbah, khususnya di tingkat komunitas dan desa.

Secara empiris, kondisi pengelolaan sampah di Desa Mantang Lama menunjukkan permasalahan yang masih signifikan. Penumpukan sampah rumah tangga di kawasan permukiman pesisir, yang sebagian besar berupa plastik dan limbah rumah tangga lainnya, mencerminkan rendahnya kesadaran masyarakat serta terbatasnya infrastruktur pengelolaan sampah di desa. Fenomena yang menarik sekaligus menjadi persoalan utama penelitian ini adalah bahwa Desa Mantang Lama justru pernah meraih prestasi sebagai juara pertama Program Desa Bersih tingkat Kabupaten Bintan berkat kerja sama warga dan pemerintah desa dalam kegiatan gotong royong dan penataan lingkungan pesisir selama masa penilaian. Akan tetapi, keberhasilan tersebut tidak berlanjut setelah kompetisi berakhir. Begitu masa penilaian dan pengawasan dari panitia kompetisi selesai, intensitas kegiatan kebersihan menurun secara tiba-tiba, partisipasi masyarakat melemah, dan penumpukan sampah kembali terjadi di sejumlah titik permukiman pesisir. Pola inilah yang menjadi titik pangkal permasalahan penelitian: kebijakan berbasis kompetisi rupanya efektif memicu perubahan pada saat penilaian berlangsung, namun belum tentu efektif menanamkan perilaku hidup bersih yang bertahan setelah insentif kompetisi tersebut hilang. Sebagian warga cenderung memaknai Program Desa Bersih sebagai ajang perlombaan tahunan, bukan sebagai kebiasaan menjaga lingkungan yang harus dijalankan terus-menerus, sementara

pemerintah desa sendiri belum memiliki peraturan desa yang mengikat untuk melembagakan capaian yang telah diraih selama kompetisi. Kondisi inilah yang mendorong pertanyaan mengapa Program Desa Bersih belum mampu mendorong masyarakat Desa Mantang Lama menerapkan perilaku hidup bersih secara berkelanjutan, sekaligus menjadi alasan pentingnya mengkaji upaya apa yang telah dan perlu dilakukan pemerintah desa untuk menjaga keberlanjutan program tersebut.

Gambar 1. 3 Kondisi Penumpukan Sampah Rumah Tangga di Area Pemukiman Desa Mantang Lama



*Sumber dari Peneliti 2026*

Dalam konteks tersebut, partisipasi masyarakat menjadi dimensi kunci dalam menilai keberhasilan implementasi kebijakan pengelolaan sampah pesisir. Partisipasi masyarakat tidak hanya dimaknai sebagai keterlibatan warga dalam kegiatan pembersihan lingkungan, tetapi juga mencakup keterlibatan dalam proses perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan program, pemanfaatan hasil, serta evaluasi kebijakan. Tingkat partisipasi masyarakat yang rendah berpotensi melemahkan keberlanjutan program, sedangkan partisipasi yang kuat dapat

memperkuat rasa memiliki dan tanggung jawab masyarakat terhadap kebijakan yang dijalankan.

Di tingkat desa, tantangan pengelolaan sampah terutama terkait dengan tidak adanya peraturan desa khusus tentang penanganan sampah, rendahnya kesadaran masyarakat, dan lemahnya koordinasi antara pejabat desa dan warga. Situasi ini menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya bergantung pada perumusan peraturan, tetapi juga pada efektivitas implementasinya dalam praktik. Efektivitas tersebut sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor termasuk komunikasi, ketersediaan sumber daya, komitmen dan sikap pelaksana, serta struktur administrasi (Hafizah et al., 2025).

Menanggapi tantangan ini, Bupati Bintan memulai program Desa Bersih sebagai strategi pemerintah daerah untuk mengatasi masalah sampah di daerah pesisir. Program ini mendorong persaingan antar desa dalam menjaga kebersihan lingkungan dan meningkatkan praktik pengelolaan sampah. Kondisi pascakompetisi di Desa Mantang Lama menunjukkan bahwa dorongan dari luar melalui kompetisi tidak serta-merta menyelesaikan persoalan kelembagaan di tingkat desa, sehingga menjadi penting untuk menelusuri secara khusus langkah-langkah apa yang telah dan dapat ditempuh oleh pemerintah desa dalam mempertahankan keberlanjutan program tersebut.

kebijakan pengelolaan sampah pesisir yang berkelanjutan sangat penting untuk memastikan bahwa inisiatif seperti program Desa Bersih dapat melampaui pencapaian sementara dan dapat dipertahankan dari waktu ke waktu. Pelajaran dari

studi sebelumnya yang dilakukan di daerah seperti Teluk Penyu dan Pantai Gondol menunjukkan bahwa keberlanjutan dalam pengelolaan sampah membutuhkan upaya kolaboratif antara lembaga pemerintah, masyarakat lokal, dan pemangku kepentingan akademis. Upaya-upaya ini harus menekankan pendidikan lingkungan, penyediaan infrastruktur pengelolaan sampah yang memadai, dan kerangka peraturan yang mendukung pengurangan sampah plastik (Khatimah et al., 2023; Rismayanti, 2025). Dalam konteks Desa Mantang Lama sebuah wilayah pulau dengan potensi pariwisata bahari yang cukup besar analisis kebijakan semacam ini sangat penting untuk mengevaluasi sejauh mana program Desa Bersih telah efektif mengurangi sampah plastik, memperkuat partisipasi masyarakat, dan berkontribusi pada pelestarian ekosistem pesisir yang berkelanjutan. Hal ini sejalan dengan arahan kebijakan nasional, termasuk Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Sampah Laut (Rismayanti, 2025).

Studi ini memiliki relevansi yang signifikan karena sebagian besar literatur yang ada terutama menekankan penyediaan fasilitas fisik, seperti tempat sampah, titik pengumpulan sampah sementara (TPS), atau kegiatan pembersihan pantai jangka pendek, sementara hanya sedikit memperhatikan implementasi kebijakan dan keberlanjutan jangka panjang pengelolaan sampah di tingkat desa (Khatimah et al., 2023; Rahmadani et al., 2025; Silfia & Susilawati, 2023). Sebaliknya, kasus Desa Mantang Lama mengungkapkan bahwa keberhasilan inisiatif pengelolaan sampah sebelumnya yang dicapai melalui kompetisi Desa Bersih perlu dikaji ulang

Kesenjangan penelitian yang diatasi dalam studi ini berasal dari terbatasnya jumlah analisis terintegrasi yang mengkaji kebijakan publik terkait program Desa

Bersih, sebuah topik yang masih kurang dieksplorasi dalam literatur tentang pengelolaan sampah pesisir di Indonesia. Kebaruan penelitian ini terletak pada penerapan kerangka analisis kebijakan berkelanjutan pada program Desa Bersih di Desa Mantang Lama, Kabupaten Bintan. Pendekatan ini menawarkan perspektif baru tentang bagaimana program yang diinisiasi secara lokal dapat dikembangkan menjadi model kebijakan yang dapat diterapkan pada tingkat tata kelola yang lebih luas, yang membedakan studi ini dari penelitian yang sebagian besar bersifat deskriptif yang berfokus pada wilayah pesisir atau pantai yang luas (Pratama et al., 2025; Rahmadani et al., 2025) .

Di daerah kepulauan dan rentan lingkungan seperti Desa Mantang Lama, pencemaran sampah yang tidak terkelola menimbulkan ancaman serius bagi ekosistem laut dan mata pencaharian lokal jika tidak ditangani melalui intervensi kebijakan yang berkelanjutan dan adaptif (Andriyani et al., 2024).

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa praktik pengelolaan sampah rumah tangga yang diterapkan oleh Pemerintah Desa Mantang Lama merupakan isu penting yang memerlukan kajian lebih komprehensif dan mendalam. Sebagai tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, pemerintah desa memegang peran strategis dalam implementasi kebijakan publik. Namun demikian, keberhasilan implementasi kebijakan pengelolaan sampah di tingkat desa sangat bergantung pada beberapa faktor kunci, termasuk kemampuan pejabat desa untuk mengkomunikasikan tujuan kebijakan secara efektif, kecukupan fasilitas dan infrastruktur pendukung, ketegasan regulasi di tingkat desa, serta tingkat keterlibatan masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan secara

berkelanjutan, bukan hanya pada saat kompetisi berlangsung. Fenomena naik-turunnya capaian kebersihan di Desa Mantang Lama pascakompetisi memperlihatkan bahwa keberhasilan sesaat belum tentu mencerminkan perubahan perilaku yang melembaga, sehingga diperlukan penelusuran lebih jauh mengenai penyebabnya sekaligus upaya nyata pemerintah desa dalam menjaga keberlanjutannya. Atas dasar itu, penelitian ini disusun untuk menjawab dua pertanyaan utama, yaitu mengapa Program Desa Bersih belum mampu mendorong masyarakat Desa Mantang Lama menerapkan perilaku hidup bersih secara berkelanjutan, dan bagaimana pemerintah desa mengupayakan keberlanjutan Program Desa Bersih di Desa Mantang Lama, sebagaimana dirumuskan pada bagian rumusan masalah berikut.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Mengapa Program Desa Bersih belum mampu mendorong masyarakat Desa Mantang Lama untuk menerapkan perilaku hidup bersih secara berkelanjutan?
2. Bagaimana Pemerintah Desa Mengupayakan Keberlanjutan Program “Desa Bersih” di Desa Mantang Lama Bintan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Hal pokok yang harus mendasari dan harus dilakukannya penelitian untuk menentukan tujuan. Berdasarkan pada rumusan masalah yang telah dibahas untuk mengetahui tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Untuk menganalisis penyebab Program Desa Bersih belum mampu mendorong masyarakat Desa Mantang Lama menerapkan perilaku hidup bersih secara berkelanjutan.
2. Untuk Menganalisis upaya pemerintah desa dalam mempertahankan keberlanjutan Program “Desa Bersih” di Desa Mantang Lama Bintan.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

##### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Dari perspektif teoritis, studi ini bertujuan untuk berkontribusi pada kemajuan pengetahuan di bidang Administrasi Publik, khususnya dalam studi yang meneliti implementasi kebijakan lingkungan dalam kerangka pengelolaan sampah berbasis komunitas di lingkungan pesisir. Temuan diharapkan dapat memperdalam pemahaman ilmiah tentang bagaimana intervensi kebijakan lokal berfungsi dalam mendorong program lingkungan berkelanjutan, terutama selama fase pasca-intervensi atau pasca-implementasi program. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya wacana akademis tentang penguatan partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan pengelolaan sampah, sekaligus berfungsi sebagai referensi berharga untuk studi masa depan yang mendekati isu pengelolaan sampah melalui evaluasi kebijakan dan pemberdayaan masyarakat dalam konteks pulau dan kepulauan.

##### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Secara praktis, temuan studi ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah Desa Mantang Lama untuk meningkatkan dan memperkuat implementasi kebijakan pengelolaan sampah pesisir agar menjadi

lebih efektif dan berkelanjutan dari waktu ke waktu. Penelitian ini juga dapat berfungsi sebagai referensi bagi pembuat kebijakan di tingkat kabupaten dalam merumuskan program pengelolaan sampah yang melampaui pendekatan jangka pendek atau berbasis persaingan, menuju strategi yang mendorong komitmen masyarakat jangka panjang untuk melestarikan lingkungan pesisir yang bersih. Selain itu, studi ini diharapkan dapat memberikan manfaat langsung kepada warga Desa Mantang Lama dengan menawarkan wawasan dan panduan strategis yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat, partisipasi, dan tanggung jawab bersama dalam mengelola sampah rumah tangga, yang merupakan sumber utama pencemaran pesisir.

