

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENANGANAN PRASARANA DAN SARANA UMUM (PPSU) DALAM PENINGKATAN PARTISIPASI MASYARAKAT DI KELURAHAN MERUYA SELATAN KOTA ADMINISTRASI JAKARTA BARAT PROVINSI DKI JAKARTA

Maryati Karolyn

Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri Jakarta

*email: maryatikarolin@gmail.com*

*Paper Accepted: 15 September 2021*  
*Paper Reviewed: 16-23 September 2021*  
*Paper Edited: 24-30 September 2021*  
*Paper Approved: 01 Oktober 2021*

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penyebab partisipasi masyarakat menjadi rendah dengan adanya kebijakan PPSU dan menganalisis upaya yang dilakukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan di Kelurahan Meruya Selatan Kota Administrasi Jakarta Barat Provinsi DKI Jakarta. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rendahnya partisipasi masyarakat disebabkan oleh pemahaman masyarakat yang hanya sebatas PPSU sebagai pekerja bayaran saja dan hanya tugas PPSU sajalah untuk wajib membersihkan lingkungan sehingga menimbulkan ketergantungan dan menurunkan animo masyarakat untuk aktif membersihkan wilayahnya sendiri. Selain itu, masih terdapat faktor yang tidak sesuai dengan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Faktor tersebut dari sisi isi kebijakan, pelaksana, komunikasi, kepatuhan serta kondisi ekonomi. Upaya yang dilakukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan antara lain dibutuhkan peran Lurah untuk menggerakkan warganya untuk ikut kerja bakti tanpa menurunkan PPSU, diperlukan konsistensi penegakan aturan hukum misalnya dengan sanksi yang jelas dan SOP yang sudah didukung oleh aparat penegak hukum lainnya, serta dukungan dari seluruh unsur *good governance* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat secara bersinergi untuk ikut menjaga kebersihan.

***Kata Kunci :*** Implementasi Kebijakan, PPSU, Partisipasi Masyarakat

## PENDAHULUAN

Salah satu bentuk pelayanan publik dalam pemerintahan adalah pelayanan di bidang kebersihan. Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia mempunyai jumlah penduduk yang besar telah menyumbangkan sampah yang besar pula. Kedudukannya sebagai

daerah khusus menjadikannya sebagai tolok ukur untuk daerah lain dalam hal penanganan sampah untuk menciptakan kota yang bersih dan ramah lingkungan.

Jakarta sebagai pusat pemerintahan diharapkan menjadi kota yang bersih dan tertata rapi. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka Pemerintah Provinsi DKI

Jakarta membuat inovasi dalam hal penanganan lingkungan yang berawal dari tingkat Kelurahan dengan mengeluarkan kebijakan yang dinamakan Penanganan Prasarana dan Sarana Umum (PPSU). Selama hampir 2 (dua) tahun berjalan, kehadiran pekerja PPSU di tengah-tengah masyarakat menjadi andalan untuk setiap kegiatan.

Pemerintah hadir memang untuk memberikan pelayanan prima dan menyediakan infrastruktur yang memadai, namun partisipasi warga juga diperlukan. Pengelolaan lingkungan menjadi tanggung jawab semua *stakeholders*, di mana pemerintah bukan pemain tunggal melainkan harus bisa memfasilitasi peran serta lainnya. Budaya gotong royong dan kerja bakti yang sudah menurun di kalangan masyarakat cenderung menjadi hilang setelah ada PPSU.

Melalui penelitian ini, maka diharapkan peneliti memperoleh kajian yang akurat tentang implementasi kebijakan PPSU serta memberikan bahan masukan berupa kajian untuk

keberlanjutan suatu kebijakan. Dengan demikian diharapkan kebijakan ini ke depan dapat lebih baik kaitannya dengan partisipasi masyarakat.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitis, yaitu dengan mengungkapkan masalah implementasi kebijakan PPSU dalam peningkatan partisipasi masyarakat, mengolah data, menganalisis, meneliti, membuat kesimpulan, dan memberi saran kemudian disusun secara sistematis sehingga implementasi kebijakan PPSU dalam peningkatan partisipasi masyarakat dapat dipahami.

Informan dalam penelitian ini akan diambil secara disengaja meliputi pihak-pihak yang dianggap memiliki informasi dan memahami tentang implementasi Kebijakan PPSU dalam peningkatan partisipasi masyarakat kemudian dikembangkan sesuai dengan informasi yang penulis peroleh di lapangan (*place*) dan observasi.

**Tabel 1**  
Informan Dalam Penelitian

No	Informan	Jumlah (orang)	Alasan Pemilihan	Keterangan
1	2	3	4	5
1.	Unsur Bappeda Provinsi DKI Jakarta	1	Sebagai unsur perencana, dapat memberikan informasi mengenai kebijakan PPSU	Informan 1
2.	Camat Kembangan	1	Dapat memberikan informasi tentang pelaksanaan kebijakan PPSU di Kecamatan Kembangan dan partisipasi warga	Informan 2
3.	Lurah Meruya Selatan	1	Sebagai pelaksana kebijakan PPSU dan manajer area di Kelurahan Meruya Selatan	Informan 3
4.	Kepala Seksi Ekonomi dan Pembangunan Lingkungan Hidup Kelurahan Meruya Selatan	1	Sebagai koordinator lapangan dan pengawas pelaksanaan kebijakan PPSU	Informan 4

No	Informan	Jumlah (orang)	Alasan Pemilihan	Keterangan
1	2	3	4	5
5.	Pekerja PPSU Kelurahan Meruya Selatan	6	Sebagai pekerja dari kebijakan PPSU yang membenahi prasarana dan sarana umum	Informan 5
6.	LMK Meruya Selatan	2	Sebagai perwakilan masyarakat dan mitra dari Pemerintah Kelurahan Meruya Selatan, dapat memberikan informasi seputar pelaksanaan kebijakan PPSU dan partisipasi warga	Informan 6
7.	Warga Kelurahan Meruya Selatan	8	Dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan dan dampak dari kebijakan PPSU di tempat tinggalnya	Informan 7
<b>Jumlah</b>		<b>20</b>		

Sumber: Data Diolah Penulis, 2017

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data yaitu wawancara, dokumentasi dan observasi. Langkah-langkah yang diambil penulis dalam teknik menganalisa data yaitu reduksi data, *display* data kemudian mengambil kesimpulan dan verifikasi.

## LANDASAN TEORITIS

### 1. Kepemerintahan Yang Baik

*Good governance* merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service* disebut *governance* (pemerintah atau pemerintahan), sedangkan praktek terbaiknya disebut "*good governance*" (kepemerintahan yang baik) (Sedarmayanti, 2003). Paradigma tata kelola pemerintahan telah bergeser dari *government* ke arah *governance* yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani (Santosa, 2008).

Teori tentang *good governance* sangat relevan dengan penelitian ini, di mana ada kewajiban dari pemerintah untuk menciptakan hubungan yang baik dengan masyarakat dan juga sebagai upaya untuk

meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan. Berdasarkan definisi tersebut di atas maka kebijakan Penanganan Prasarana dan Sarana Umum (PPSU) sebagai inovasi untuk menangani lingkungan perlu didukung oleh peran serta masyarakat juga. Tanggung jawab akan kebersihan idealnya tidak hanya dengan mengandalkan pekerja PPSU saja, melainkan perlu peran aktif dari masyarakat sekitar.

Karakteristik *good governance* yang saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri menurut UNDP (Krina, 2003), sebagai berikut:

- 1) *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
- 2) *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.

- 3) *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.
- 4) *Responsiveness*. Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
- 5) *Consensus orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk perolehan pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
- 6) *Equity*. Yaitu memberikan kesempatan yang sama terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
- 7) *Effectiveness and efficiency*. Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.
- 8) *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
- 9) *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.
- 10) *Interrelated*. Adanya kebijaksanaan yang saling memperkuat dan terkait serta tidak bisa berdiri sendiri.

Prinsip-prinsip *good governance* yakni partisipasi, aturan hukum, dan bervisi strategis akan digunakan peneliti untuk menjawab rumusan masalah bagaimana

upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan di Kelurahan Meruya Selatan Kota Administrasi Jakarta Barat.

## 2. Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan (Widodo, 2007). Kebijakan PPSU tidak hanya menyangkut tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta semata namun diperlukan juga adanya dukungan dari masyarakat dalam pelaksanaannya.

Heglo menyebut kebijakan sebagai “*a course of action intended to accomplish some end*” atau suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu (Abidin, 2006). Istilah kebijakan menurut Anderson yaitu “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem of matter of concern*” atau serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang dilaksanakan oleh seorang aktor (misalnya pejabat suatu kelompok maupun lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu untuk memecahkan suatu masalah tertentu (Winarno, 2002).

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan PPSU adalah tindakan-tindakan yang sengaja dilakukan oleh seseorang, kelompok orang, lembaga atau pemerintah yang di dalamnya merupakan unsur keputusan berupa upaya untuk menjadikan Kota Jakarta menjadi kota yang bersih dan ramah lingkungan.

## 3. Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi yang dikembangkan Warwick dikenal dengan nama “*Transactional Model*” (Warwick, 1979). Donald P. Warwick dikutip Found, implementasi kebijakan lingkungan dipengaruhi oleh isi kebijakan, penentuan tugas, proses implementasi, pelaksana,

pemanfaat dan kondisi lingkungan (Found, 1992). Menurut Warwick yang dikutip Rahayu model implementasi kebijakan lingkungan yang dirancangnya dipengaruhi oleh kebijakan itu sendiri dan proses implementasi kebijakan. Variabel yang berpengaruh pada implementasi kebijakan adalah: (1) isi kebijakan, (2) struktur organisasi, (3) pelaksana (4) komunikasi. Sedang variabel lain adalah (5) sumberdaya, (6) kepatuhan dan (7) kondisi lingkungan (ekonomi, sosial, politik dan ekonomi) (Rahayu, 2005).

Berikut ini penjelasan dari variabel implementasi kebijakan publik berdasarkan model implementasi kebijakan Donald P. Warwick, implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh:

1) Isi Kebijakan

Hal yang pertama kali dipelajari dalam implementasi kebijakan adalah isi kebijakan itu sendiri. Kebijakan yang baik seharusnya memiliki substansi atau isi yang tepat dan bijaksana sehingga dapat diimplementasikan dengan efektif. Dalam hal implementasi kebijakan PPSU, isi kebijakan harus dapat dipahami oleh semua pihak baik masyarakat, swasta maupun aparat pemerintah kelurahan sebagai pelaksana terdepan kebijakan ini.

2) Struktur Organisasi

Birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan sangat berperan menentukan efektifitas implementasi kebijakan. Birokrasi tersebut mencakup aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan koordinasi yaitu hubungan antar unit dalam organisasi yang bersangkutan dan hubungan dengan organisasi luar. Birokrasi ini penting supaya tidak terjadi duplikasi, dan petunjuk pelaksanaan atau prosedur operasi kerja dibuat secara sederhana, sehingga tidak menyulitkan aparat pelaksana tanpa mengurangi makna suatu kebijakan. Demikian pula struktur organisasi kelurahan yang memiliki Kepala Seksi

Ekonomi Pembangunan dan Lingkungan Hidup sebagai pelaksana delegasi kewenangan yang diberikan oleh Lurah dalam hal koordinasi PPSU di lapangan.

3) Pelaksana

Pelaksana implementasi kebijakan adalah orang atau organisasi yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan kebijakan. Pelaksana ini sangat menentukan keberhasilan proses implementasi kebijakan. Sikap dan komitmennya dalam melaksanakan kebijakan adalah sangat utama. Walaupun kebijakan bertujuan bagus, tetapi kalau pelaksana tidak mengerti atau tidak bisa menginterpretasikan dengan baik maka implementasi tidak akan berhasil. Oleh karena itu, kompetensi pelaksana merupakan hal yang penting. Pelaksana dalam kebijakan PPSU yaitu Pemerintah Kelurahan, PPSU, dan masyarakat.

4) Komunikasi

Komunikasi merupakan faktor yang sangat penting karena komunikasi berkaitan dengan penyampaian informasi, ide, ketrampilan, peraturan, dan lain-lain menggunakan sarana tertentu kepada pihak yang berhak menerimanya. Komunikasi merupakan salah satu tolok ukur untuk melihat sejauhmana kebijakan atau peraturan dalam hal ini adalah Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 7 Tahun 2017 tentang Penanganan Prasarana dan Sarana Umum (PPSU) Tingkat Kelurahan dimengerti oleh anggota masyarakat.

5) Sumberdaya

Sumberdaya yang diperlukan meliputi:

a. Dana sebagai sumberdaya finansial sangat penting dalam menunjang pelaksanaan kebijakan. Dana untuk pelaksanaan kebijakan publik

biasanya berasal dari dana pemerintah. Dukungan dana yang kurang memadai dapat menyebabkan kegagalan implementasi kebijakan. Dalam DPA Kelurahan sudah termasuk Gaji PPSU, BPJS Kesehatan, BPJS Tenaga Kerja, Peralatan Kerja PPSU, Perlengkapan Kerja dan Seragam PPSU, serta anggaran kegiatan Kerja Bakti Lingkungan.

- b. Tersedianya sarana dan prasarana yang memadai. Maksudnya semua sarana dan prasarana yang harus tersedia demi terselenggaranya pelaksanaan suatu kebijakan dan dipergunakan untuk mendukung secara langsung dan terkait dengan tugas-tugas kebijakan. Seperti telah disebutkan di atas bahwa untuk menunjang pekerjaan PPSU dianggarkan Peralatan Kerja PPSU, Perlengkapan Kerja dan Seragam PPSU.
- c. Informasi baik berupa lisan, petunjuk atau tata cara guna mempermudah pelaksanaan kebijakan. Adanya pedoman teknis PPSU dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta 7 Tahun 2017 tentang PPSU Tingkat Kelurahan.

- 6) Kepatuhan dan Penegakan Hukum  
Kepatuhan dalam implementasi kebijakan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu kepatuhan pelaksana dalam menjalankan kebijakan dan kepatuhan kelompok sasaran dalam mematuhi kebijakan. Timbulnya ketidakpatuhan terhadap suatu kebijakan umumnya dikarenakan tidak dikenakannya sanksi yang amat berat. Kepatuhan terhadap Pergub 7 Tahun 2017 berlaku bagi Pemerintah Kelurahan, pekerja PPSU, dan masyarakat

yang mana masing-masing memiliki peran berbeda.

- 7) Kondisi ekonomi dan sosial  
Identifikasi kondisi ekonomi, sosial dan politik dilakukan dengan mempertimbangkan sumberdaya ekonomi, kondisi sosial serta karakter partisipan dalam mendukung pelaksanaan kebijakan PPSU. Dukungan kondisi ekonomi Provinsi DKI Jakarta terutama melalui sektor jasa menjadi sumber terbesar Pendapatan Asli Daerah (PAD) untuk merealisasikan kebijakan PPSU. Kondisi sosial yang mana partisipasi masyarakat yang rendah dalam bidang kebersihan kota.

Model implementasi tidak perlu diaplikasikan sesuai apa adanya, tetapi dapat disintesis sesuai dengan kebutuhan dan kondisi di mana kebijakan tersebut diimplementasikan (Wibawa, 1994). Oleh karena itu, dalam penelitian ini tidak semua faktor dari model implementasi kebijakan dapat diaplikasikan secara utuh, hanya faktor yang dianggap relevan dengan karakteristik obyek penelitian dalam implementasi kebijakan PPSU dalam peningkatan partisipasi masyarakat yang akan diaplikasikan dalam penelitian ini.

Berdasarkan penjelasan yang telah dikemukakan di atas, maka variabel-variabel dari model Warwick seperti: (1) Isi Kebijakan, (2) Struktur Organisasi, (3) Pelaksana, (4) Komunikasi, (5) Sumberdaya, (6) Kepatuhan, (7) Kondisi Sosial dan Ekonomi sesuai dan relevan dengan penelitian implementasi kebijakan PPSU dalam peningkatan partisipasi masyarakat.

#### **4. Penanganan Prasarana dan Sarana Umum (PPSU)**

Penanganan Prasarana dan Sarana Umum (PPSU) Tingkat Kelurahan adalah pekerjaan yang perlu segera dilakukan dan tidak dapat ditunda karena dapat mengakibatkan kerugian, bahaya dan mengganggu kepentingan publik/masyarakat di wilayah Kelurahan dan

dalam rangka mempercepat berfungsinya lokasi/ prasarana dan sarana/ aset publik maupun aset daerah yang rusak, kotor dan/ atau mengganggu sesuai dengan peruntukannya (Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No.7 Tahun 2017). Ruang lingkup pelaksanaan PPSU meliputi:

- a) Penanganan Prasarana dan Sarana Jalan  
Adapun penanganan jalan yang dimaksud yaitu perbaikan jalan berlubang, pengecatan kanstin, perbaikan pembatas jalan yang rusak, dan perbaikan trotoar jalan yang rusak.
- b) Penanganan Prasarana dan Sarana Saluran  
Penanganan saluran meliputi perbaikan saluran rusak di jalan lingkungan, pengurasan saluran, tali air yang mampet di jalan lingkungan, serta pelaporan segera pembangunan atau aktifitas yang berpotensi mengganggu saluran termasuk penutupan saluran air kepada Perangkat Daerah seperti Suku Dinas Tata Air Kota Administrasi Jakarta Barat.
- c) Penanganan Prasarana dan Sarana Taman  
Penanganan taman yakni pohon tumbang, pemangkasan ranting pohon yang menutupi rambu lalu lintas, lampu jalan dan yang membahayakan keselamatan, pembabatan rumput dan semak liar, pengangkutan pot-pot rusak, pemeliharaan Ruang Terbuka Hijau (RTH), dan pelaporan segera penebangan pohon pelindung tanpa izin kepada Perangkat Daerah seperti Dinas Kehutanan Kota Provinsi DKI Jakarta.
- d) Penanganan Prasarana dan Sarana Kebersihan  
Penanganan kebersihan seperti penyapuan jalan, pembersihan timbunan sampah liar, pembersihan coretan liar, dan pembersihan jalan dan saluran mikro.

- e) Penanganan Prasarana dan Sarana Penerangan Jalan Umum  
Penanganan yang dimaksud adalah penanganan penerangan yang rusak membahayakan keselamatan, penanganan sementara lampu jalan lokal yang rusak, pelaporan jaringan utilitas, dan pelaporan lampu penerangan jalan yang tidak berfungsi kepada Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta.

Masa kontrak pekerja PPSU adalah 1 (satu) tahun yang dituangkan di dalam Surat Perintah Kerja (SPK) dibuat oleh Lurah Meruya Selatan. Jumlah PPSU Kelurahan Meruya Selatan sebanyak 82 orang (Keputusan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 2331 Tahun 2016). Jumlah PPSU di setiap Kelurahan disesuaikan dengan kebutuhan masing-masing Kelurahan. Dalam pelaksanaannya, Lurah menunjuk Kepala Seksi Ekonomi dan Pembangunan Lingkungan Hidup sebagai koordinator lapangan.

Pelaksanaan PPSU dilakukan setiap hari sesuai dengan pengaturan jadwal kerja dan pembagian waktu kerja yang ditetapkan. Jam kerja PPSU Kelurahan Meruya Selatan dilakukan secara *shift* yang terdiri dari *shift* I (pukul 07.00 WIB - 15.00 WIB) dan *shift* II (pukul 15.00 WIB - 23.00 WIB) dengan 6 (enam) hari kerja dalam seminggu dan 1 (satu) jam istirahat per hari. Untuk memenuhi kebutuhan internal kantor Kelurahan, Lurah dapat menugaskan maksimal 5 (lima) orang pekerja PPSU yaitu sebagai operator, pengamanan dalam, dan *cleaning service* (Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No.7 Tahun 2017).

Sumber informasi sebagai dasar bahan masukan untuk kegiatan PPSU dapat diperoleh dari hasil survei lapangan oleh Kelurahan Meruya Selatan, laporan secara tertulis dari masyarakat setempat, laporan melalui aplikasi Qlue Kelurahan Meruya Selatan, hasil koordinasi dengan Perangkat Daerah terkait, disposisi dari pimpinan, serta pekerjaan yang telah menjadi beban kerja masing-masing

bidangnya Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta No.7 Tahun 2017).

Merujuk dari berbagai penjelasan di atas, pada intinya PPSU mempunyai ruang lingkup, persyaratan, komposisi, sumber informasi, dan larangan yang menjadi pedoman pelaksanaan kebijakan PPSU di Kelurahan Meruya Selatan.

## 5. Partisipasi Masyarakat

Definisi partisipasi menurut Mubyarto yaitu sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri (Ndraha, 1990). Definisi tersebut memperlihatkan bahwa seseorang untuk aktif berpartisipasi dalam menjaga kebersihan lingkungan tidak harus mengesampingkan keperluan pribadi karena partisipasi dilakukan secara sukarela dan dalam bentuk yang bermacam-macam. Beberapa contohnya yaitu dimulai dengan tidak membuang sampah sembarangan, tetap melaksanakan kerja bakti di lingkungan dan menangani masalah yang bisa ditangani secara mandiri tanpa harus selalu mengandalkan PPSU. Sehingga nantinya tercipta hubungan kerja sama antara masyarakat dengan pemerintah dalam kaitan menjaga kebersihan.

Pengertian partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan PPSU meliputi: (a) menjadi saksi dalam Berita Acara Penyelesaian (Hasil) Pekerjaan Kegiatan PPSU Kelurahan Meruya Selatan; (b) kerja bakti dengan dibantu oleh pekerja PPSU Kelurahan Meruya Selatan; dan (c) bentuk partisipasi lainnya sesuai kesepakatan bersama dengan Lurah Meruya Selatan. Dalam rangka menumbuhkan partisipasi masyarakat, Ketua RT dan Ketua RW memiliki peran membuat jadwal kerja bakti warga dan mengajukan permohonan bantuan pekerja PPSU Tingkat Kelurahan kepada Lurah (Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 7 Tahun 2017).

Merujuk kepada berbagai pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa seharusnya partisipasi masyarakat adalah masyarakat secara mandiri bersama dengan PPSU ikut aktif berperan serta

membenahi lingkungan tanpa adanya paksaan dan ikut mengawasi aktivitas yang dilakukan oleh pekerja PPSU. Di mana hubungan antara masyarakat dengan pemerintah (dalam hal ini PPSU) sifatnya bekerja sama dalam menjaga dan membenahi lingkungan bukan melalui sebuah bentuk paksaan atau mobilisasi massa.

## Kerangka Pemikiran

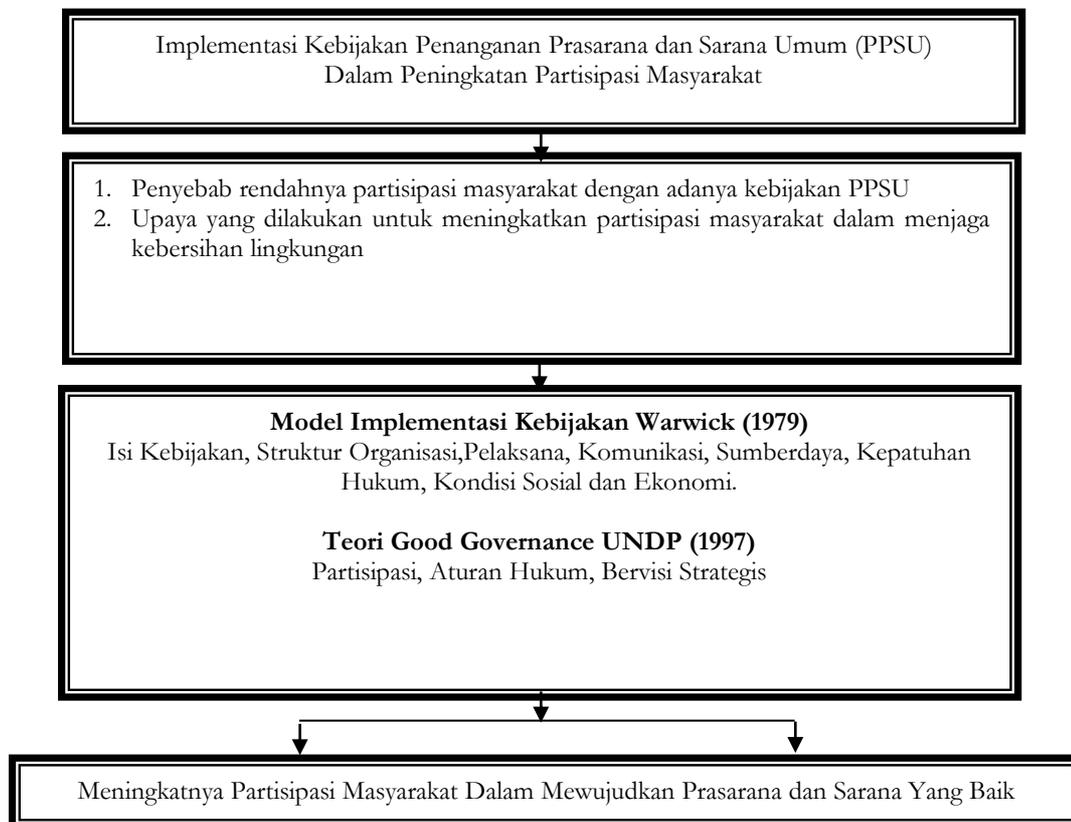
Berdasarkan model implementasi kebijakan yang telah dijelaskan maka dalam penelitian ini yang akan menjadi fokus penelitian yaitu pada Implementasi Kebijakan Penanganan Prasarana dan Sarana Umum (PPSU) Dalam Peningkatan Partisipasi Masyarakat di Kelurahan Meruya Selatan Kota Administrasi Jakarta Barat. Dalam penelitian ini model implementasi kebijakan yang digunakan sebagai pedoman penulis yaitu model implementasi Donald P. Warwick.

Penulis akan menganalisis implementasi kebijakan PPSU dalam peningkatan partisipasi masyarakat yang telah ditentukan dalam Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 7 Tahun 2017 tentang PPSU Tingkat Kelurahan. Implementasi kebijakan PPSU Tingkat Kelurahan dilihat dari ruang lingkupnya meliputi penanganan jalan, saluran, taman, kebersihan dan penerangan jalan umum untuk mempecepat berfungsinya prasarana dan aset publik yang rusak, kotor dan mengganggu sesuai dengan peruntukannya.

Berhasilnya suatu implementasi dipengaruhi oleh banyak faktor. Pada kondisi ideal, faktor tersebut akan mendukung implementasi. Sebaliknya pada kondisi yang tidak ideal, faktor-faktor tersebut bisa menghambat proses implementasi. Indikator yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan PPSU dalam peningkatan partisipasi masyarakat adalah isi kebijakan, struktur organisasi, pelaksana, komunikasi, sumberdaya, kepatuhan hukum dan kondisi sosial dan ekonomi. Berdasarkan kajian pustaka dan kumpulan asumsi ilmiah yang dipilih, maka kerangka

pemikiran dari penelitian ini secara sederhana dapat ditampilkan seperti gambar berikut:

**Gambar 1**  
Kerangka Pemikiran



Sumber : Data Diolah Penulis, Tahun 2017

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Indikator yang dapat mempengaruhi penyebab rendahnya partisipasi masyarakat dengan adanya kebijakan PPSU dapat dianalisis dengan melihat isi kebijakan, struktur organisasi, pelaksana, komunikasi, sumberdaya, kepatuhan hukum, dan kondisi sosial ekonomi menurut Donald P. Warwick.

### 1. Isi Kebijakan

Seyogyanya kebijakan PPSU tidak jadi menghilangkan fungsi pemberdayaan masyarakat karena prinsip-prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu: (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi dan (3) Partisipasi Masyarakat (Krina, 2003). Kenyataan di lapangan masyarakat tidak tergerak untuk turut menjaga kebersihan, yang

terjadi masyarakat jadi menganggap memang sudah sepatutnya PPSU yang bertanggung jawab akan kebersihan karena sudah di gaji oleh Pemerintah untuk membersihkan lingkungan. Jadi, isi kebijakan sudah dirancang sedemikian rupa untuk melibatkan unsur masyarakat dan pemerintah. Namun, pada pelaksanaannya kebijakan PPSU justru membuat partisipasi masyarakat menjadi rendah.

### 2. Struktur Organisasi

Sebagai penyelenggara pemerintahan, birokrasi berperan menentukan implementasi kebijakan. Birokrasi dibutuhkan untuk menghindari terjadinya tumpang tindih. Terlebih di DKI Jakarta petugas yang menangani kebersihan tidak hanya PPSU yang

dikenal pasukan oranye. Ada juga pasukan biru di Sudin Tata Air kemudian pasukan kuning di Sudin Bina Marga. Diperlukan batasan yang jelas untuk organisasi supaya saling mendukung dan tidak bertentangan. Pemerintah telah membuat struktur organisasi, pembagian kewenangan, koordinasi baik yang bersangkutan maupun yang di luar dengan baik. Lebih lanjut semua batasan kewenangan dirinci dengan jelas dalam Peraturan Gubernur Nomor 7 Tahun 2017 tentang PPSU Tingkat Kelurahan.

### 3. Pelaksana

Dari segi pelaksana dapat disimpulkan bahwa ada peran yang berbeda dari masing-masing pelaksana dalam kebijakan PPSU. Adapun pelaksana terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat. Pemerintah ada dari Bappeda, Kecamatan, Kelurahan sampai dengan para pekerja PPSU. Sampai dengan saat ini yang menjadi pelaksana kebijakan PPSU hanya dari pekerja PPSU saja, belum ada partisipasi masyarakat secara aktif dalam menjaga dan membersihkan lingkungan.

### 4. Komunikasi

Komunikasi menjadi salah satu faktor yang penting dan tolok ukur untuk melihat sejauhmana kebijakan PPSU telah dimengerti oleh masyarakat. Dari segi komunikasi dapat disimpulkan bahwa belum optimalnya pesan yang wajib disampaikan dari pemerintah kepada masyarakat bahwa kebijakan PPSU tetap harus didukung dengan peran serta aktif masyarakat. Peran serta dapat berupa tindakan tidak buang sampah sembarangan dan tidak melihat PPSU hanya sebagai satu-satunya pelaku yang wajib menjaga dan membersihkan lingkungan.

### 5. Sumberdaya

Sumberdaya meliputi dana, sarana dan prasarana yang memadai, dan informasi untuk mempermudah pelaksanaan kebijakan. dukungan sumberdaya terhadap kebijakan PPSU sangat memadai. Adapun sumberdaya termasuk di dalamnya gaji PPSU

sebesar UMP, tunjangan kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan, peralatan perlengkapan dan material kerja yang sudah dianggarkan dan juga media laporan pengaduan masyarakat dalam bentuk WA atau aplikasi Qlue memberikan dampak negatif kepada masyarakat untuk semakin mengandalkan PPSU dalam menjaga kebersihan lingkungan.

### 6. Kepatuhan dan Penegakan Hukum

Kepatuhan dalam implementasi kebijakan PPSU dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu kepatuhan pelaksana (Pemerintah dan pekerja PPSU) serta kepatuhan masyarakat. Jadi, diperlukan sanksi, prosedur yang jelas dan dukungan agar terlaksananya kepatuhan hukum utamanya dalam upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan.

### 7. Kondisi Sosial Ekonomi

Implementasi kebijakan PPSU dari segi kondisi sosial ekonomi berdampak pada semakin berkurangnya interaksi sosial masyarakat berupa kerja bakti. Namun secara ekonomi, membuka peluang lapangan pekerjaan dengan Upah Minimum Provinsi (UMP).

Upaya yang dilakukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan menggunakan prinsip-prinsip *good governance* seperti partisipasi, aturan hukum, efektifitas dan efisiensi, serta bervisi strategis menurut UNDP.

#### 1. Partisipasi

Diperlukan kesadaran masyarakat akan rasa memiliki terhadap wilayahnya dengan cara aktif ikut kerja bakti bersama-sama membersihkan lingkungannya. Selain itu, dibutuhkan juga peran aktif Lurah beserta jajarannya untuk menjaga tradisi kerja bakti dan menggerakkan masyarakat untuk turun tanpa harus menunggu PPSU saja. Dengan demikian tercipta pemerintahan yang baik, kota modern yang tertata rapi sesuai dengan visi kota Jakarta.

## 2. Aturan Hukum

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta pernah mengadakan Operasi Tangkap Tangan (OTT) terhadap pelaku pembuang sampah liar. Ketika OTT dilakukan, terdapat kendala yaitu dari unsur pengadilan yang sepertinya masih belum sinergi dengan Pemda kaitannya dengan unsur pembiayaan operasional pengadilan. Akhirnya Pemerintah Provinsi DKI Jakarta hanya sebatas melakukan pembinaan kepada pelaku pembuang sampah liar tersebut berupa Surat Pernyataan agar tidak mengulangnya lagi. Jadi, upayanya adalah perlunya konsistensi dan dukungan penegakan aturan hukum untuk menimbulkan efek jera bagi pelaku pembuang sampah.

## 3. Bervisi Strategis

Sebuah visi diperlukan sebagai pandangan jauh ke depan, sebagai arah agar dapat bekerja secara konsisten dan inovatif. Adapun visi Kota Jakarta yaitu Jakarta baru, kota modern yang tertata rapi, menjadi tempat hunian yang layak dan manusiawi, memiliki masyarakat yang berkebudayaan, dan dengan pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik.

Visi tersebut harus didukung oleh seluruh unsur yang terdapat pada konsep *good governance* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat. Untuk mewujudkan visi tersebut, tentunya tidak terlepas dari masyarakat yang berkebudayaan. Berkebudayaan artinya sadar akan pentingnya kebersihan lingkungan seperti slogan yang kerap ada di setiap Kantor Pemerintah yang berbunyi “Kampung Kite Kalo Bukan Kite Nyang Ngurusin Siapa Lagi?” Visi untuk mewujudkan wilayah yang tertata rapi harus dipahami dan didukung secara bersama-sama oleh pemerintah dan masyarakat.

## PENUTUP

Melihat Implementasi Kebijakan Penanganan Prasarana dan Sarana Umum (PPSU) Dalam Peningkatan Partisipasi Masyarakat Di Kelurahan Meruya Selatan Kecamatan Kembangan Kota

Administrasi Jakarta Barat Provinsi DKI Jakarta dapat ditarik beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Analisis teori Warwick terhadap penyebab rendahnya partisipasi masyarakat dengan adanya kebijakan PPSU yaitu masih terdapat faktor yang tidak sesuai dengan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan yaitu dari sisi isi kebijakan, pelaksana, komunikasi, kepatuhan serta kondisi ekonomi. Penyebab rendahnya partisipasi masyarakat dengan adanya kebijakan PPSU yaitu pemahaman masyarakat yang hanya sebatas PPSU sebagai pekerja bayaran saja dan hanya tugas PPSU sajalah untuk wajib membersihkan lingkungan sehingga menimbulkan ketergantungan dan menurunkan animo masyarakat untuk aktif membersihkan wilayahnya sendiri. Tujuan untuk mendapatkan lingkungan yang bersih dan tertata rapi menjadi sulit dikarenakan pola pikir masyarakat itu sendiri.
2. Upaya yang dilakukan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan antara lain:
  - a. Peran Lurah untuk menggerakkan partisipasi warga dalam kegiatan kerja bakti sehingga masyarakat ikut turun dan menahan PPSU untuk tidak mengambilalih kerja bakti namun cukup dengan membantu pengangkutan sampahnya saja yang merupakan hasil kerja dari masyarakat.
  - b. Diperlukan konsistensi penegakan aturan hukum misalnya dengan sanksi yang jelas dan SOP yang sudah didukung oleh aparat penegak hukum lainnya.
  - c. Visi Jakarta sebagai Kota Modern Yang Tertata Rapi harus mendapatkan dukungan dari seluruh unsur *good governance* yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat.

Saran dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Diperlukan kebijakan berupa aturan yang jelas untuk mengatur tingkat partisipasi masyarakat contohnya

bilamana perlu dijatuhkan sanksi bagi warga yang tidak mengikuti kerja bakti di wilayahnya. Baik itu sanksi administratif maupun sanksi sosial agar masyarakat mau berubah sehingga secara jangka panjang mengembalikan tradisi kegotongroyongan.

2. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta perlu mengevaluasi kebijakan PPSU sehingga dengan pertimbangan efektifitas dan efisiensi dapat terwujud kota modern yang tertata rapi, menjadi tempat hunian yang layak dan manusiawi, memiliki masyarakat yang berkebudayaan, dan dengan pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik.
3. Penulis mengharapkan dilakukan penelitian lebih lanjut dan evaluasi secara berkala terkait masalah-masalah yang berhubungan dengan kebijakan PPSU sehingga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menjaga kebersihan lingkungan di Kota Jakarta.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 2008, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Abidin, Said Zainal, 2006, *Kebijakan Publik*, Suara Bebas, Jakarta.
- Agustino, Leo, 2008, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung.
- Arikunto, Suharsimi, 2006, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, PT Rineka Cipta, Jakarta.
- Budiati, Lilin, 2012, *Good Governance Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Ghalia Indonesia, Semarang.
- Found, W.C., 1992, *Implementasi Program-Program Pengelolaan Lingkungan: Suatu Kerangka Untuk Analisis, Prosiding Hasil Lokakarya Pelaksanaan Kebijaksanaan dan Program*, Pusat Penelitian Lingkungan Hidup ITB, Bandung.
- Jackson, Karl D., 1981, *Urbanisasi dan Pertumbuhan Hubungan Patron-Klien; Perubahan Kualitas Komunikasi Interpersonal di Sekitar Bandung dan Desa-Desa di Jawa Barat*, Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Indonesia, Jakarta.
- Keputusan Gubernur Nomor 2331 Tahun 2016 tentang Penetapan Jumlah Pekerja Penanganan Prasarana dan Sarana Umum Tingkat Kelurahan.
- KPK, 2010, *Buku Saku Memahami Gratifikasi*, KPK, Jakarta.
- Krina, Lalolo, 2003, *Indikator Dan Tolok Ukur Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*, Bappenas, Jakarta.
- Luankali, Bernandus, 2007, *Analisis Kebijakan Publik Dalam Proses Pengambilan Keputusan*, Amelia Press, Jakarta.
- Mirah Sakethi, Team, 2010, *Program Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Provinsi DKI Jakarta*, PT. Mirah Sakethi, Jakarta.
- Moleong, Lexy J, 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nazir, Moh., 2005, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Ndraha, Taliziduhu, 1990, *Membangun Masyarakat Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Nugroho, Riant, 2004, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Media Elex Komputindo, Jakarta.
- Nugroho, Riant, 2008, *Public Policy*, Elek Media Komputindo, Jakarta.
- Nugroho, Rian, 2011, *Public Policy*, Elek Media Komputindo, Jakarta.
- Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Penanganan Prasarana Dan Sarana Umum Tingkat Kelurahan.
- Pudji Rahayu, Sri. 2005. *Evaluasi Implementasi Kebijakan Baku Mutu Limbah Cair Bagi Kegiatan Industri (Kasus Industri Pelapisan Logam Di Jakarta Timur)*. Tesis Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia
- Santosa, Pandji, 2008, *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT. Reflika Aditama, Bandung
- Sastropoetra, Santoso, 1986, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Displin Dalam*

- Pembangunan Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung.
- Sedarmayanti, 2003, *Good Governance Kepemerintahan Yang Baik Bagian Pertama Edisi Revisi*, CV. Mandar Maju, Bandung.
- Soetrisno, Lukman, 1995, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Subarsono, AG., 2005, *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*, CV Alfabeta, Bandung.
- Usman, Sunyoto, 2004, *Sosiologi: Sejarah, Teori dan Metodologi*, Center for Indonesian Research and Development (CIRED), Yogyakarta.
- Warwick, Donald P., 1979, *Integrating Planning And Implementation: A Transactional Approach*, Harvard Institute For International Development, Discussion Paper No.63.
- Wibawa, Samodra, dkk., 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Widodo, Joko, 2007, *Analisa Kebijakan Publik*, Bayu Media Publishing, Malang.
- Winarno, Haryo, Deni Zulkadi Pradono, dan Miming Diharja, 2002, *Pemikiran dan Praktek Perencanaan Dalam Era Transformasi Di Indonesia*, Departemen Teknik Planologi ITB, Bandung.