

Jurnal Ranah Publik Indonesia Kontemporer

<https://rapik.pubmedia.id/index.php/rapik>

Review Buku: *Co-Production and Co-Creation Engaging Citizens in Public Services* (Taco Brandsen, Trui Steen and Bram Verschuere, eds)

Taco Brandsen, Trui Steen and Bram Verschuere, eds. *Co-Production and Co-Creation Engaging Citizens in Public Services*. New York: Routledge, 2018. xvi+323pp. (Open Access EBook, tersedia pada www.taylorfrancis.com).

Melibatkan publik dalam pelayanan yang diinginkan oleh mereka menjadi topik penting dalam diskusi-diskusi isu publik. Upaya untuk mengakses kapasitas publik melalui partisipasi dipandang sebagai solusi atas menurunnya legitimasi dan keterbatasan sumberdaya dalam melayani mereka (hal.i). Berbagai solusi konseptual dan praktik terbaik telah dirumuskan dan ditawarkan oleh berbagai disiplin ilmu. Perkembangan keilmuan dan praktik di negara-negara modern saling menjadi masukan dengan perkembangan yang terjadi di negara-negara berkembang. Konsep *co-production* dan *co-creation* yang lahir sebagai gagasan Elinor Ostrom pada tahun 1970an, harus menghadapi realita bahwa gagasan itu belum dapat diterima waktu itu (hal.4) dikarenakan sejumlah tantangan. Melibatkan warga individu lebih luas dan dalam untuk menyediakan layanan publik membutuhkan upaya (waktu dan biaya) yang besar. Taco Brandsen, Trui Steen dan Bram Verschuere tampaknya ingin menghidupkan kembali kedua konsep tersebut. Dengan dilatarbelakangi kesadaran akan tersedianya dukungan sistem sosial bagi tumbuh suburnya kedua konsep ini di hampir semua negara terutama perkembangan teknologi dan perubahan budaya saat ini, ketiga editor mengumpulkan sejumlah gagasan yang tertuang dalam sebuah buku yang sangat komprehensif.

Buku ini disusun dalam lima bagian. Setiap bagian, kecuali bagian terakhir berupa konklusi yang mengelaborasi saran para pakar sebelumnya, memuat artikel-artikel berisi gagasan konseptual dan studi kasus. Artikel-artikel tersebut merupakan kontribusi pemikiran dari 58 orang pakar, baik akademisi, pelajar maupun praktisi di berbagai benua. Artikel-artikel berisi gagasan konseptual, diikuti dengan suplemen artikel berupa laporan maupun analisis terhadap kasus-kasus yang relevan. Buku ini memuat 22 bab berisi konsep-konsep dan 25 bab berisi deskripsi mengenai contoh penerapan *co-production* dan *co-creation*.

Bagian Pertama, memuat kumpulan artikel yang menjelaskan definisi-definisi dan perspektif konseptual tentang *co-production* dan *co-creation*. Artikel pembuka yang ditulis oleh ketiga editor merumuskan *co-production* dan *co-creation* sebagai upaya bersama warga dan praktisi sektor publik dalam menginisiasi, merencanakan, merancang dan melaksanakan pelayanan public (hal.3). Perkembangan teknologi dan perubahan budaya disebut sebagai penyebab mudahnya *co-production* dan *co-creation* dilakukan saat ini dimanapun (hal.4).

Tulisan Brandsen dan Honingh pada Bab 2 mengemukakan keumuman persamaan, perbedaan keberagaman konsep dan praktek kedua konsep ini (hal.9-10) menurut sudut pandang administrasi publik. Sementara itu pada Bab 3 Osborne, Strokosch dan Radnor menambahkan perspektif berbeda dengan melakukan kajian menurut sudut pandang manajemen pelayanan dimana terhadap kedua konsep ini, publiklah yang menciptakan nilai-nilai ketika mereka berinteraksi dengan pemberi layanan dan dengannya pelayan publik melakukan *co-produce*, bukan sebaliknya (hal.21). Osborne, Strokosch dan Radnor memberikan penekanan pada *value creation* yang berbasis pada individu atau warga perseorangan, bukan pada masyarakat secara keseluruhan, sebagai konsekuensi dari studi manajemen pelayanan (hal.21). Ketiga penulis juga mengembangkan bagan konseptualisasi *co-production* dan *co-creation* dalam empat kuadran menurut perpektif keilmuan mereka (hal.22).

Artikel selanjutnya yang ditulis Victor Pestoff pada Bab 4 mengemukakan perbedaan-perbedaan konseptual *co-production* dan *co-creation* dalam empat rezim atau era administrasi publik yakni: administrasi publik tradisional, New Publik Management (NPM), New Publik Governance (NPG) dan Komunitarian (hal.28). Oleh Pestoff, pembeda kedua konsep tersebut dalam keempat era itu dirumuskan dalam dua variable derajat keterlibatan warga dan derajat tanggungjawab atau struktur institusionalnya (hal.29). Ia kemudian menyimpulkan bahwa konsep *co-production* dan *co-creation* tidak begitu relevan dalam era administrasi publik tradisional dan NPM seperti halnya pada era NPG dan Komunitarian (hal.34). José Nederhand dan Ingmar van Meerker melalui artikel selanjutnya pada Bab 4.1 menggambarkan bagaimana aplikasi *co-production* pada layanan sosial untuk warga usia lanjut di Belanda.

Pada Bab 5, John Alford dan Louise Freijser melakukan analisis konseptual bagaimana karakteristik manajemen publik dapat mempengaruhi secara positif atau sebaliknya menjadi masalah dalam mengaplikasikan *co-production*. Dengan karakteristik NPM yang dirumuskan Hood, mereka menilai bahwa disgregasi unit secara horizontal (hal.43) dan pemisahan unit secara vertical dalam mencapai output atau *outcome* (hal.45), sebagai ciri khas aktivitas managerialisme, dapat menjadi masalah untuk bisa melakukan *co-production*. Begitu juga adanya penilaian kinerja, menurut kedua penulis, akan menjadikan manajemen sulit mengukur ketercapaian tujuan, tanggungjawab dan sistem reward karena *co-production* pada beberapa tingkatan terjadi diluar organisasi, outcomenya tidak mudah diterjemahkan dan diukur, serta kadangkala layanan di unit tertentu dapat menimbulkan dampak di unit lain bahkan jangka panjang (hal.45-46). Selain itu, mereka juga menilai bahwa orientasi dan motivasi terhadap insentif serta sanksi dalam manajemen publik akan menjadi masalah jika berhadapan dengan motivasi non-material sukarelawan yang dapat saja terlibat dalam kegiatan *co-production* (hal.46). Sementara pada Bab 6 Lehn M. Benjamin dan Jeffrey L. Brudney menguraikan sejumlah pertanyaan yang layak untuk dirumuskan dalam penelitian terhadap organisasi *voluntary* (sukarelawan) seperti motivasi keterlibatan, kapasitas dan kondisi pendukung bagi keterlibatan mereka dalam aktivitas *co-production* (hal.50).

Bagian Kedua buku ini memuat lebih banyak bab suplemen berisi contoh kasus. Terdapat 5 artikel diskusi konseptual dan 9 artikel studi kasus. Artikel-

artikel yang berisi diskusi konseptual membicarakan beberapa faktor yang mempengaruhi proses *co-production* dan *co-creation* seperti: karakteristik dan motivasi *co-producer*, peran profesional dalam proses *co-production* dan *co-creation*, siapa yang memimpin proses, peran teknologi digital dalam prosesnya, dan dilemma hukum *co-production* dan *co-creation*.

Pada Bab 7, Carola van Eijk dan Mila Gascó megelaborasi sejumlah riset terhadap karakteristik *co-producer* dimana mereka dapat saja merupakan pihak penerima layanan secara langsung maupun mereka yang tidak secara langsung menerima layanan namun bertindak dalam menghasilkan manfaat sosial (hal.63). Kedua penulis mengidentifikasi lebih lanjut tentang peran, level produksi dan aktivitas yang dilakukan oleh *co-producer*. Pada bab 7.1, pembaca dapat mencermati contoh kasus *co-production* dalam proyek Pla BUIITS yang ditujukan untuk memanfaatkan ruang kosong di Kota Barcelona, Spanyol dalam rangka meningkatkan kualitas hidup warganya.

Sementara itu pada Bab 8 Trui Steen dan Sanna Tuurnas menguraikan perubahan peran profesional atau pegawai sipil dalam konteks *co-production* dan *co-creation*. Kedua penulis mengelaborasi sejumlah literatur yang merumuskan peran baru yang harus dimiliki profesional atau pegawai sipil untuk melibatkan *co-producer* dalam layanan publik seperti: penasehat atau aktor yang memudahkan proses *co-production* bagi warga. Beberapa kompetensi yang harus dimiliki untuk itu adalah keterbukaan pikiran, empati, *interpersonal skill*, keahlian berkomunikasi, pendengar yang baik, fasilitator dan mobilisator yang mumpuni, ketimbang keahlian teknis atau pengetahuan substantive (hal.82-83). Pada Bab 8.1 Tuurnas memberikan contoh penerapan *co-production* pada lembaga layanan mediasi di Finlandia. Sementara pada Bab 8.2 Sunggeun (Ethan) Park memberikan studi kasus pada lembaga rehabilitasi penyalahgunaan obat-obatan di Amerika Serikat.

Pada Bab 9 Hans Schlappa and Yassaman Imani merumuskan pertanyaan yang menarik terkait faktor kepemimpinan dalam proses pelayanan publik yang diselenggarakan dengan *prinsip co-production*. Menurut mereka kepemimpinan yang tepat untuk menjawab pertanyaan tersebut adalah kepemimpinan publik dimana kewenangan dan tanggungjawab terdistribusi secara horizontal maupun vertical, tidak top-down ataupun bottom-up, melainkan bernegosiasi dan beradaptasi dalam memproduksi gagasan, keahlian dan sumberdaya secara saling ketergantungan (hal.105). Kedua penulis pada bab berikutnya memberikan contoh kasus pada layanan pemadam kebakaran Hertfordshire di Britania Raya. Kemudian dilanjutkan dengan studi kasus oleh Anne Tortzen pada Proyek Zebra City di Denmark yang ditujukan pada terselenggaranya berbagai kegiatan lokal oleh warga, kenaikan jumlah warga yang terlibat dan partisipasi warga dalam organisasi sukarela.

Selanjutnya pada Bab 10 Veiko Lember menuliskan hasil pengamatan tentang besarnya kontribusi teknologi digital dalam proses *co-production* dan *co-creation* dalam tiga tren yakni: teknologi mengubah proses tradisional, teknologi memungkinkan lahirnya bentuk baru *co-production* dan *co-creation* dan teknologi menggantikan bentuk tradisional yang berpusat pada manusia dengan otomatisasi dan bentuk-bentuk yang *self-organizing* (hal.124). Kasus yang diketengahkan oleh Joshi, Koulolias, Moran dan Loeffler pada Bab 10.1 berupa platform digital

Mobilearn, menunjukkan bagaimana pendatang di Swedia terlibat dalam platform tersebut untuk berintegrasi dalam pasar tenaga kerja dan masyarakat. Pada dua bab selanjutnya, ditambahkan pula contoh kasus bagaimana teknologi digital berperan dalam proses *co-production* dan *co-creation* program layanan bagi warga usia lanjut pada dua kota di Belgia agar dapat hidup secara berkualitas di rumah-rumah mereka seperti dilaporkan oleh Sylke Jaspers dan layanan monitoring kesehatan jarak jauh dengan menggunakan sensor dan *smartphone* di Hungaria yang diuraikan oleh Andras Gabor dan Barbara Gausz.

Pada bab terakhir bagian kedua, Dawid Szescilo menguraikan dilema hukum yang terjadi dalam proses *co-production* dan *co-creation*. Menurutnya, hukum memiliki potensi sebagai *enabler* sekaligus *constrainer* atau *preventer* (hal.138-142) dalam proses *co-production* dan *co-creation*. Hukum sebagai *enabler* memiliki maksud bahwa aturan-aturan memungkinkan warga untuk mentransfer kemampuan dan tanggungjawab mereka untuk mengadakan layanan publik. Sementara hukum sebagai *constrainer* atau *preventer* artinya ia bertindak sebagai penjaga agar tidak terjadi kekerasan nilai-nilai dan hak tiap warga yang terlibat dalam *co-production* dan *co-creation*. Szescilo juga mendaftar sejumlah faktor yang dapat menyebabkan diskriminasi dalam keterlibatan warga yakni kesejahteraan ekonomi, pendidikan, ideologi dan orientasi politik masing-masing warga yang terlibat. Kemudian bagian ini ditutup oleh tulisan Charlotte van Dijck yang menengahkan studi kasus terhadap proyek Kartu Disabilitas Uni-Eropa yang dirilis tahun 2016.

Bagian Ketiga dari buku yang dipublikasikan secara akses terbuka oleh Taylor and Francis Group ini menggambarkan proses *co-production* dan *co-creation* dalam sejumlah ranah publik yakni kesehatan, pendidikan, lingkungan, pembangunan masyarakat serta hukum dan keamanan. Caitlin McMullin dan Catherine Needham pada Bab 12 menjelaskan konteks dan hambatan bagi *co-production* dan *co-creation* dalam ranah layanan kesehatan. Penulis menyebutkan bahwa dalam keterlibatannya, pasien dapat dipandang sebagai '*expert by experience*' dikarenakan merekalah yang mengalami sakit dan mendapatkan layanan pengobatan dan di sisi lain profesional tenaga kesehatan menjadi *expert* dikarenakan pengetahuan dan keahlian mereka (hal.158). Suyeon Jo dan Tina Nabatchi menambahkan studi kasus dalam bab berikutnya berupa rekomendasi medis secara *co-production* dimana pasien terlibat dalam proses diagnose medis sehingga tidak berfokus pada diagnosa tenaga medis atau lembaga layanan kesehatan saja. Proyek ini dinamakan *Using Publik Deliberation to Define Patient Roles in Reducing Diagnostic Error* yang dikembangkan oleh otoritas terkait di Amerika Serikat. Sementara itu dalam bab terpisah Mary Mangai, Michiel S. de Vries, dan Johan A. M. de Kruijf memberikan contoh kasus proses *co-production* dalam bentuk rumah sakit sekunder pemerintah di Nigeria dan Ghana.

Selanjutnya dalam ranah pendidikan, pada Bab 13 Marlies Honingh, Elena Bondarouk dan Taco Brandsen memaparkan bagaimana orangtua menjadi *co-producer* dalam pendidikan dasar. Penulis mengutip beberapa konsep bentuk keterlibatan orangtua bersama guru dalam rangka penyelenggaraan pendidikan di sekolah, di rumah, bagi siswa dan bagi orangtua sendiri sebagai pendamping siswa di rumah (hal.168). Dirk Brand dan Marleen Rolland memberikan contoh kasus pada program *Partners for Possibility* di Afrika Selatan pada bab tersendiri dan

diikuti oleh studi kasus lainnya yakni dalam layanan makanan bagi siswa di Italia yang ditulis oleh Giuseppe Aquino dan Maddalena Sorrentino.

Sementara itu bab selanjutnya mengaitkan *co-production* dengan ranah lingkungan. Bab 14 yang ditulis oleh Marco Ranzato dan Luisa Moretto menyebutkan tantangan bagi isu-isu lingkungan masuk ke dalam domain sosial politik (hal.187). Namun demikian, *co-production* dalam layanan lingkungan memiliki manfaat dalam hal penggunaan sumberdaya lokal, mandiri, mudah diakses, mengurangi eksternalitas negatif terhadap lingkungan serta mendukung sistem sirkulasi lingkungan yang pendek melalui sistem daur ulang (hal.186). Bab ini diikuti dengan bab tambahan contoh kasus yang relevan seperti yang ditulis Marco Ranzato mengenai *co-production* dan *co-creation* di dua kota di Brussel dalam hal implementasi sistem drainase terpisah. Dalam program tersebut individu warga, ahli dan desainer (arsitek) bersama dengan lembaga non-profit memetakan, merencanakan dan mengusulkan permasalahan drainase kepada pemerintah dan perusahaan pengembang pemukiman. Hannelore Mees menambahkan pula dengan studi kasus tatakelola risiko banjir di Inggris dan Belgia.

Selanjutnya pada Bab 15 Daphne Vanleene dan Bram Verschuere menyebutkan bahwa dalam pembangunan masyarakat, sesungguhnya *co-production* adalah proses yang melekat pada aktivitas pembangunan itu sendiri (hal.199). Kedua penulis merumuskan 2 dampak *co-production* dalam pembangunan masyarakat yakni dampak langsung melalui terciptanya lingkungan tinggal yang lebih baik (hal.202) maupun dampak tidak langsung melalui terbentuknya warga yang kompeten, berdaya, dan dipercaya (hal.203). Dalam ranah pembangunan masyarakat, pada bab selanjutnya, Caitlin McMullin memaparkan studi kasus berkembangnya organisasi-organisasi '*centres sociaux*' yang ditujukan untuk menjembatani antar kelas sosial di Perancis, menciptakan warga negara yang aktif dan membangun kohesi sosial.

Pada bab terakhir bagian ini, Bab 16, ditutup oleh tulisan Elke Loeffler mengenai *co-production* dalam layanan keamanan publik. Menurutnya dalam konteks keamanan publik, pemerintah tidak bisa dipandang sebagai pemberi layanan dan warga sebagai konsumen (hal.211). Namun sejak level individu hingga komunitas, sejak intensitas rendah hingga tinggi, sejatinya warga memiliki andil dalam menyediakan keamanan publik itu sendiri (hal.213). Bab ini diikuti dengan contoh kasus program The Blue & You Forum di Georgia yang mewadahi interaksi warga dan petugas kepolisian yang ditulis oleh Brian N. Williams, Dan Silk, Hadley Nobles dan JaiNiecya Harpe serta studi kasus terhadap organisasi *neighbourhood watch* di Belanda dan Belgia yang dilaporkan oleh Carola van Eijk, Trui Steen dan Bram Verschuer dimana warga secara aktif dapat melaporkan peristiwa-peristiwa terkait keamanan di lingkungan tinggal mereka kepada pihak yang berwenang.

Bagian Keempat, menguraikan efek *co-production* dan *co-creation*. Suyeon Jo dan Tina Nabatchi pada Bab 17 dengan mengutip rumusan Zimmerman mengenai level pemberdayaan baik sebagai proses maupun sebagai hasil, beranggapan bahwa *co-production* pada tingkatan individu-kelompok-komunitas akan menghasilkan dampak pada proses 'pemberdayaan' dan hasil 'berdaya' pada tiap tingkatan itu sendiri (hal.233). Bab selanjutnya memberikan contoh kasus pemberdayaan dengan konsep *co-production* pada sektor pertanian dan pedesaan

di Republik Demokratik Kongo yang ditulis oleh Peter Ngala Ntumba.

Selain pemberdayaan, *co-production* dan *co-creation* dianggap dapat memperbaiki kualitas demokrasi. Bram Verschuere, Daphne Vanleene, Trui Steen and Taco Brandsen pada Bab 18 menganalisis sejumlah literatur yang membahas konsep-konsep untuk mengukur kualitas demokrasi seperti keadilan, inklusi, dampak dalam berpartisipasi dan pemberdayaan bagi partisipan (hal.244-245). Tim penulis juga membahas penentu demokratis atau tidaknya penyelenggaraan proses *co-production* yakni dukungan profesional, kompetensi *co-producer* (sumberdaya dan pengetahuan) dan arti pentingnya layanan tersebut bagi warga (hal.246-248). Xuan Tu pada bab selanjutnya memberikan suplemen contoh kasus program layanan bagi imigran baru di Hong Kong. Daphne Vanleene dan Bram Verschuere menambahkan dengan contoh kasus di Kota Ghent, Belgia, dimana pekerja pemberdayaan masyarakat membantu warga untuk aktif dan terorganisir dalam menanggapi isu dan kesempatan pemberdayaan di lingkungan tinggal mereka. Sejumlah proyek dan program berhasil dibangun oleh warga Ghent dengan pola *co-production*.

Sementara itu Joost Fledderus pada Bab 19 menguraikan dampak *co-production* terhadap kepercayaan dan kohesi sosial di tengah masyarakat. Ia memberikan contoh kasus di Kota Nijmegen, Belanda, dengan dibentuknya layanan '*work corporation*' yang ditujukan kepada penerima bantuan sosial dengan cara menawarkan pekerjaan, bimbingan dan pendidikan yang diawasi dan didukung oleh tenaga profesional.

Pada Bab 20 selanjutnya Elke Loeffler dan Tony Bovaird mengemukakan permodelan dalam mengukur efek *co-production* terhadap kualitas layanan dan efisiensi dan efektivitas (hal.269). Kemudian diikuti dengan contoh kasus yang diuraikan pada bab selanjutnya oleh Ntuthuko Mchunu dan Francois Theron tentang *Amadiba Adventures* yang merupakan usaha pariwisata berbasis komunitas yang memberdayakan kelompok kurang beruntung di Amadiba, Afrika Selatan, untuk aktif berperan dalam sektor pariwisata.

Bagian ini ditutup oleh Bab 21 yang ditulis oleh Trui Steen, Taco Brandsen dan Bram Verschuere mengenai kegagalan dalam proses *co-production*. Penulis mendaftar sebanyak tujuh potensi kegagalan atau kesalahan yakni: penolakan tanggung jawab secara sengaja, kegagalan akuntabilitas, kenaikan biaya transaksi, hilangnya demokrasi, mempebesar ketidaksetaraan, tuntutan terselubung, atau justru penghancuran bersama terhadap nilai-nilai publik (hal.284). Contoh kegagalan prinsip *co-production* diutarakan pada bab selanjutnya oleh Taina Meriluoto dimana penulis menggambarkan program '*expert-by-experience*' di Finlandia dalam program kesejahteraan sosial yang secara potensial dapat mengeklusi pendapat individu dalam dibandingkan keahlian teknokratis (hal. 296).

Bagian Kelima, yang menjadi bagian kesimpulan, Taco Brandsen, Trui Steen dan Bram Verschuere merumuskan sejumlah rekomendasi untuk mendorong *co-production* dan *co-creation* (hal. 299-302). *Pertama*, *co-production* dan *co-creation* perlu diujicoba dalam praktik kebijakan publik yang lebih luas. *Kedua*, ujicoba tersebut harus memiliki batasan yang jelas dan ekspektasi yang didefinisikan

secara eksplisit. *Ketiga*, perbedaan dalam rezim (era) administrasi publik harus diperhitungkan ketika mendefinisikan ekspektasi. *Keempat*, pembuat kebijakan harus proaktif dalam pengembangan potensi *co-production* secara digital. *Kelima*, penyedia layanan dan warga harus terlibat dalam proses merancang uji coba. *Keenam*, manfaat potensial *co-creation* dan *co-production* harus dikomunikasikan secara jelas kepada warga. *Ketujuh*, insentif harus disesuaikan dengan tipe atau kelompok warga tertentu. *Kedelapan*, uji coba *co-production* harus disertai dengan strategi pelatihan yang disesuaikan bagi profesional.

Buku ini belum memuat riset-riset yang menjawab pertanyaan mengenai hambatan *co-production* dan *co-creation* yang dilaksanakan di sebuah wilayah atau negara dan bagaimana melewati atau gagal menghadapi hambatan tersebut, baik pada sebuah program, kebijakan maupun layanan publik. Ini bagaimanapun diperlukan karena proses *co-production* dan *co-creation* tidak hanya membutuhkan optimisme dan harapan bagi perbaikan kualitas layanan publik namun juga membutuhkan keterukuran terhadap risiko yang bisa saja muncul dengan belajar dari pengalaman praktik *co-production* dan *co-creation* yang pernah terjadi. Namun demikian, buku ini direkomendasikan bagi pelajar, akademisi dan praktisi yang membutuhkan perspektif yang komprehensif mengenai *co-production* dan *co-creation*. Ini karena buku tersebut secara komprehensif tidak hanya memberikan pembaca gagasan-gagasan konseptual yang padat, namun juga contoh kasus operasional yang beragam. Selain itu, buku ini memberikan kontribusi berharga dalam mengkonseptualisasikan secara implisit dengan batasan yang tegas dan khas terhadap konsep partisipasi publik dalam layanan publik dalam kemasan istilah *co-production dan co-creation*.

Direview oleh Evi Sukmayeti
Penerbit Jurnal Indonesia (IDPublishing)
Email:evi.sukmayeti@gmail.com