

**DISERTASI**

**CO-PRODUCTION PELAYANAN PUBLIK**  
(Studi: *Shelter Warga Kota Makassar*)

***Co-production of Public Service***  
(Study: *Community Shelter of Makassar City*)

**FADIAH**  
**E013202003**



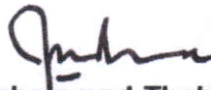
**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**  
**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2023**

**LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI****CO-PRODUCTION PELAYANAN PUBLIK**  
(Studi: *Shelter Warga Kota Makassar*)

Disusun dan diajukan oleh

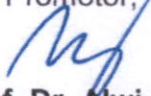
**FADIAH**  
**E013202003**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada tanggal 15 Agustus 2023  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui  
Promotor,

**Prof. Dr. Mohammad Thahir Haning, M.Si**  
Nip. 195705071984031001

Ko. Promotor,

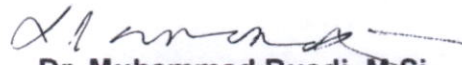


**Prof. Dr. Alwi, M.Si**  
NIP 196310151989031006

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik

**Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si**  
Nip. 196012311986011005

Ko. Promotor,



**Dr. Muhammad Rusdi, M.Si**  
Nip. 197003011999031001

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,

**Prof. Dr. Phil. Sukri, S.IP., M.Si**  
Nip. 197508182008011008

## **PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fadiah

Nomor Pokok Mahasiswa : E013202003

Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa karya yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan salinan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini adalah hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Agustus 2023

Yang menyatakan



**Fadiah**

**CO-PRODUCTION PELAYANAN PUBLIK**  
(Studi: *Shelter Warga Kota Makassar*)

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi Doktor  
Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh

Fadiah

Nomor Pokok: E013202003

Kepada

**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**PENGESAHAN DISERTASI**

**CO-PRODUCTION PELAYANAN PUBLIK**  
(Studi: *Shelter Warga Kota Makassar*)

Disusun dan diajukan oleh

Fadiah  
NIM: E013202003

Menyetujui  
Tim Promotor

**Prof. Dr. Mohammad Thahir Haning, M.Si**  
Promotor

**Prof. Dr. Alwi, M.Si**  
Ko-promotor

**Dr. Muhammad Rusdi, M.Si**  
Ko-promotor

Mengetahui:  
Ketua Program Studi  
Administrasi Publik

**Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si**

## **PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI**

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Fadiah

Nomor Pokok Mahasiswa : E013202003

Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa karya yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan salinan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan Disertasi ini adalah hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Agustus 2023

Yang menyatakan

**Fadiah**

## KATA PENGANTAR

**Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,**

Alhamdulillahirabbil alamin, terima kasih ya Allah, Engkau masih menakdirkanku, merasakan nikmat-Mu, sehingga saya dapat menyelesaikan tugas akhir disertai sesuai target yang direncanakan. Disertasi berjudul “**Co-production Pelayanan Publik (Studi: Shelter Warga Kota Makassar)**”. Ditulis sebagai salah satu syarat dalam menyelesaikan studi Doktor pada Program Studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Makassar.

Disertasi ini menyajikan informasi tentang *co-production* pelayanan publik, dengan mengangkat *shelter* warga sebagai studi kasus. Shelter warga merupakan gerakan masyarakat yang terkoordinasi di tingkat kelurahan untuk berpartisipasi memutus mata rantai kekerasan terhadap anak dan perempuan. Penelitian dilaksanakan di Kota Makassar.

Teori *co-production*, implementasinya masih langka di Indonesia, dan sesuai pencarian penulis, belum menemukan teori ini diangkat menjadi riset penelitian untuk penyelesaian studi di Sulawesi Selatan-Makassar. Penulis kesulitan mendapatkan referensi pendukung. Ini menjadi tantangan tersendiri bagi penulis. Dalam proses pencarian, mendapatkan tim promotor yang memberikan bimbingan dan arahan, berdiskusi dengan penulis dan membagikan referensi pendukung. Untuk itu, penulis mengucapkan terima

kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat **Prof. Dr. Mohammad Thahir Haning, M.Si** sebagai Promotor, **Prof. Dr. Alwi, M.Si** sebagai Ko-Promotor 1(satu), dan **Dr. Muhammad Rusdi, M.Si** sebagai Ko-Promotor 2 (dua).

Penulis juga bersyukur dipertemukan dengan teman diskusi, berbagi gagasan tentang pendekatan *co-production*, terutama di masa-masa pengerjaan laporan penelitian. Kepada bapak dan ibu: Andi Ahmad Yani, Farida Ohan, I.Gusti Ayu Uik Astuti, Rizal Fausi, Saenab, terima kasih atas diskusi-diskusinya. Juga kepada ibu Evi Sukmayeti di NTB, teman baru yang dipertemukan karena membaca komentarnya dari buku Taco Brandsen, Trui Steen and Bram Verschuere, tentang *Co-production and Co-Creation Engaging Citizens in Public Services*, hingga bersedia berdiskusi. Terima kasih telah berkenan berbagi pengetahuan. Kepada sahabat-sahabat tercinta yang membantu menerjemahkan jurnal-jurnal referensi. Juga sahabat-sahabat alumni SMP dan SMA Negeri Camba, yang setia memotivasi penulis, ketika mulai jenuh dengan data-data penelitian.

Yang istimewa sebagai pelengkap kesyukuran penulis, karena kehadiran keluarga tercinta: suami dan anak-anak, Ir. Hamdan Habsji, Muhammad Nurshiddiq, S.T, Muhammad Shofi Nurfaqih, penjaga energi cinta dan semangat bagi penulis. Keluarga besar H. Machmud Pandang (Camba) dan H. Mustafa Habsji (Takalar), tak henti-hentinya melangitkan doa, agar penulis tetap dalam kondisi sehat.



Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor UNHAS serta para pembantu Rektor Universitas Hasanuddin dan staf;
2. Bapak Prof. Dr. Phil, Sukri, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dan staf;
3. Bapak Prof. Dr. H. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik;
4. Bapak Prof. Dr. Alwi, M.Si selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP Universitas Hasanuddin;
5. Bapak Prof. Dr. H. Muhammad Akmal Ibrahim, M.Si; Dr. Suryadi Lambali, MA; Dr. Sudirman Karnay, M.Si, selaku tim penguji yang menyempatkan waktu untuk memberikan penilaian, arahan dan masukan terhadap kualitas disertasi ini;
6. Bapak Prof. Dr. Ir. H. Husain Syam, M.TP., IPU., ASEAN Eng selaku penguji eksternal yang telah menyediakan waktunya untuk memberikan penilaian dan masukan terhadap disertasi saya;
7. Para dosen pengajar Program Studi Ilmu Administrasi Publik FISIP Universitas Hasanuddin atas ilmu dan didikan serta motivasi yang diberikan selama proses perkuliahan;
8. Staf Sekretariat Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin;

9. Ibu Andi Mirna, SH, Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan KB Provinsi Sulawesi Selatan;
10. Ibu Achi Soleman, S.STP, M.Si, Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar;
11. Ibu Tenri A. Palallo, M.Si, Kepala Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar, periode 2015-2020
12. Ibu Hafidah Djalante, S.Pd Kepala Bidang Perlindungan Perempuan, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar;
13. Bapak Andi Yudha Yunus, Abdul Naris Agam, Konsultan DP3A Kota Makassar periode tahun 2016;
14. Aktivistis NGO Anak dan Perempuan Provinsi Sulawesi Selatan;
15. Koalisi Stop Perkawinan Anak Provinsi Sulawesi Selatan;
16. Ibu Sumarni B. Jufri, Ketua Shelter warga Tamamaung, Kelurahan Tamamaung Kecamatan Panakkukang;
17. Ibu Ariani Sulaeman, Ketua Shelter warga Borong, Kelurahan Borong, Kecamatan Manggala;
18. Ibu Linda, Ketua Shelter warga Batua, Kelurahan Batua, Kecamatan Manggala;
19. Ibu Indah Amriani, Ketua Shelter warga Manggala, Kelurahan Manggala, Kecamatan Manggala;

20. Ibu Bety Sallatu, Ketua Shelter Warga Tabaringan, Kelurahan Tabaringan, Kecamatan Ujung Tanah;
21. Ibu Nuraeni, Ketua Shelter Warga Pattingalloang, Kelurahan Pattingalloang, Kecamatan Ujung Tanah;
22. Ibu Rukiah, ketua Shelter Kalukubodoa, Kelurahan Kalukubodoa, Kecamatan Tallo
23. Pak Makmur dan Pak Thalib, anggota TRC DP3A Kota Makassar;
24. Rekan-rekan mahasiswa S3 Administrasi Publik Tahun 2020 tanpa terkecuali untuk persahabatan dan kebersamaan yang telah diberikan.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari sempurna, terdapat kekurangan dan kelemahan terutama dalam mendeskripsikan data penelitian dan menghubungkannya dengan teori yang relevan. Oleh karena itu, penulis membuka diri untuk menerima kritik dan masukan untuk memperkaya penulisan disertasi ini. Penulis berharap semoga disertasi ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam membangun kolaborasi pemerintah dan masyarakat untuk memproduksi pelayanan publik.

Terima kasih,

Makassar, Agustus 2023

**Fadiah**

## ABSTRAK

**FADIAH.** *Co-production* Pelayanan Publik (Studi: Shelter Warga Kota Makassar) dibimbing oleh Mohammad Thahir Haning, Alwi, dan Muhammad Rusdi.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis *co-production* pada shelter warga, dan menganalisis modal sosial untuk mendukung *co-production* pelayanan publik di Kota Makassar. Lokasi penelitian di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, pendekatan studi kasus. Teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara mendalam, FGD dan kajian dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan reduksi data, penyajian data, verifikasi, serta penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa *co-production* pada shelter warga, berdasarkan empat tahap yaitu *co-commissioning*, *co-design*, *co-delivery*, *co-assessment* belum berjalan secara efektif. Pada fungsi penanganan kasus, ke-empat tahap sudah dilakukan, namun pada fungsi pencegahan, hanya sebagian shelter warga, bahkan ada yang tidak melakukan *co-commissioning* dan *co-design*. Kegiatan terkait upaya pencegahan dilakukan secara spontan, sebagai reaksi atas kejadian kasus. Sedangkan fungsi pemberdayaan, hanya satu shelter warga yang berhasil melakukan *co-production* melalui kemitraan dengan Pertamina. Belum efektifnya keterlaksanaan *co-production* disebabkan karena modal sosial belum berfungsi secara optimal. *Co-production* hanya fokus pada proses “co” untuk bersama pada setiap tahap, namun tidak memperhatikan kepercayaan, norma dan jaringan dalam bekerja bersama. Karena itu, modal sosial dalam *co-production* sebagai novelty pada penelitian ini, telah terbukti sangat diperlukan dalam *co-production*. Penyelenggaraan pelayanan publik yang kompleks, memerlukan norma, kepercayaan dan hubungan antar jaringan untuk mendapatkan dampak pelayanan publik yang lebih baik. Hasil penelitian ini dapat memberikan perspektif baru mengenai perlunya modal sosial dalam *co-production* difungsikan untuk mewujudkan demokrasi partisipatif.

*Kata kunci: Co-production, Modal Sosial, Shelter warga*

## ABSTRACT

**FADIAH.** Public Service *Co-production* (Study: Makassar City community Shelter) supervised by Mohammad Thahir Haning, Alwi, and Muhammad Rusdi.

This study aims to analyze *co-production* in the community shelter, and analyze social capital to support the *co-production* of public services in Makassar City. The research location is in Makassar City with the community shelter as the research locus.

This study uses a qualitative method, a case study approach. Data collection techniques through observation, in-depth interviews, FGD and documentation review. Data analysis techniques use data reduction, data presentation, verification, and drawing conclusions.

The results of the study show that co-production at community Shelter, - based on four stages, namely co-commissioning, co-design, co-delivery, co-assessment- has not been running effectively. In the case handling function, all four stages have been carried out, but in the prevention function, only some of the community Shelter implemented it, and some did not even carry out co-commissioning and co-design. Activities related to prevention efforts are carried out spontaneously, as a reaction to incident cases. As for the empowerment function, only one community shelter that has successfully carried out co-production through a partnership with Pertamina. The ineffective implementation of co-production is due to the fact that social capital has not functioned optimally. Co-production only focuses on the "co" process to be together at every stage, but does not focus on trust, norms and networks in working together. Therefore, social capital in co-production as a novelty in this research has been proven to be indispensable in co-production. The implementation of complex public services requires norms, trust and relationships between networks to get a better public service impact. The results of this study can provide a new perspective regarding the need for social capital in co-production to function to realize participatory democracy.

**Keywords:** *Co-production, Social Capital, Community Shelter*

## DAFTAR ISI

<b>DISERTASI .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN DISERTASI .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	28
1.3 Tujuan Penelitian.....	28
1.4 Manfaat Penelitian.....	29
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>30</b>
2.1. Perspektif Co-production dalam Ilmu Administrasi Publik .....	30
2.2. Perkembangan Konsep Governance .....	47
2.3 Konsep Co-production .....	48
2.4. Co-production dalam Pelayanan Publik .....	69
2.5. Konsep Modal Sosial sebagai Novelty .....	76
2.6. Deskripsi Mengenai Shelter Warga.....	82
2.7. Relevansi Penelitian Terdahulu .....	84
2.8. Kerangka Pikir .....	109
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>115</b>
3.1 Pendekatan Penelitian.....	115
3.2 Jenis Penelitian .....	116
3.3 Pengelolaan Peran sebagai Peneliti .....	117
3.4 Lokasi Penelitian .....	117
3.5 Fokus Penelitian .....	118
3.6 Sumber Data .....	119
3.7 Teknik Pengumpulan Data .....	120
3.8 Teknik Analisis Data .....	124

3.9 Pengecekan Validitas Temuan/Kesimpulan .....	126
3.10 Tahap Penelitian dan Jadwalnya .....	127
<b>BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>128</b>
4.1. Kota Makassar.....	128
4.2. Sejarah Pembentukan Shelter Warga.....	144
4.3. Hasil Dan Pembahasan Penelitian.....	153
4.3.1 Co-production pada Shelter Warga Kota Makassar .....	153
4.3.1.1 Merencanakan bersama (co-commissioning) .....	156
4.3.1.2 Merancang bersama (co-design).....	178
4.3.1.3 Pelayanan Bersama (co-delivery) .....	190
4.3.1.4 Penilaian bersama (co-assessment) .....	224
4.3.2 Modal Sosial untuk Mendukung Co-production Pelayanan Publik di Kota Makassar .....	246
4.3.2.1 Modal Sosial Mendukung Co-commissioning pada Shelter Warga .....	249
4.3.2.2 Modal Sosial Mendukung Co-design pada shelter warga ....	261
4.3.2.3 Modal Sosial Mendukung Co-delivery pada shelter warga ..	268
4.3.2.4 Modal Sosial Mendukung Co-assesment pada shelter warga .....	279
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>305</b>
5.1. Kesimpulan.....	305
5.2 Saran.....	307
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>309</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 1 Komparasi Paradigma OPA, NPA dan NPS.....	45
Tabel 2 Characteristics of definitions of co-production .....	52
Tabel 3 Macam-macam Co-production .....	68
Tabel 4 Hasil Penelitian Terdahulu .....	92
Tabel 5 Daftar Informan Penelitian .....	120
Tabel 6 Daftar Peserta FGD Pengurus Shelter Warga .....	122
Tabel 7 Co-production pada Shelter Warga di Kota Makassar.....	123
Tabel 8 Co-production .....	124
Tabel 9 Time Schedule Pelaksanaan Penelitian Co-productio Pelayanan Publik: studi Shelter Warga kota Makassar” .....	127
Tabel 10 Kecamatan dan Kelurahan Kota Makassar.....	133
Tabel 11 Jumlah Penduduk Kota Makassar Menurut Kecamatan Tahun 2022 .....	140
Tabel 12 Jumlah Penduduk Kota Makassar Tahun 2022.....	141
Tabel 13 Jumlah Shelter Warga yang Terbentuk di Kota Makassar Tahun 2016- 2023).....	150
Tabel 14 Tahun Pembentukan dan SK Shelter Warga yang menjadi.....	152
Tabel 15 Lembaga/Organisasi Informan Penelitian C- production Pelayanan Publik (Studi Shelter warga kota Makassar) .....	154
Tabel 16 Tahap, Sub-tahapan dan Output Co-commissioning pada .....	157
Tabel 17 Tahap Co-commissioning pada Shelter Warga (SW) Kota Makassar.....	170
Tabel 18 Tahap-2, sub-tahapan dan Output Co-design pada Shelter .....	178
Tabel 19 Tahap Co-design pada Shelter Warga (SW) Kota Makassar .....	185
Tabel 20 Tahap, sub-tahapan dan Output Co-delivery pada Shelter.....	190
Tabel 21 Mitra kerja Shelter Warga .....	214
Tabel 22 Tahap Co-delivery pada Shelter Warga (SW) Kota Makassar .....	217
Tabel 23 Tahap-4, sub-tahapan, dan Output Co-assessment pada .....	224
Tabel 24 Tahap Co-assessment pada Shelter Warga (SW) Kota Makassar.....	233
Tabel 25 Co-production Fungsi Penanganan pada Shelter Warga.....	237
Tabel 26 Co-production Fungsi Pencegahan pada Shelter Warga .....	239
Tabel 27 Co-production Fungsi Pemberdayaan pada Shelter Warga .....	240
Tabel 28 Indikator Modal Sosial untuk Mendukung Co-production.....	247
Tabel 29 Modal Sosial mendukung Co-commissing pada Shelter warga .....	252
Tabel 30 Modal Sosial mendukung Co-commissing pada Shelter .....	257
Tabel 31 Modal Sosial mendukung Co-commissing pada Shelter warga .....	260



Tabel 32 Modal Sosial mendukung Co-design pada Shelter warga Fungsi .....	262
Tabel 33 Modal Sosial mendukung Co-design pada Shelter warga Fungsi .....	265
Tabel 34 Modal Sosial mendukung Co-design pada Shelter warga Fungsi .....	267
Tabel 35 Modal Sosial mendukung Co-delivery pada Shelter warga .....	272
Tabel 36 Modal Sosial mendukung Co-delivery pada Shelter warga .....	276
Tabel 37 Modal Sosial mendukung Co-delivery pada Shelter warga .....	278
Tabel 38 Modal Sosial mendukung Co-assesment pada Shelter warga .....	280
Tabel 39 Modal Sosial mendukung Co-assesment pada Shelter warga .....	282
Tabel 40 Modal Sosial mendukung Co-assesment pada Shelter warga .....	283
Tabel 41 Stakeholder yang Menunjang Pelaksanaan Co-production .....	288
Tabel 42 Modal Sosial mendukung Co-production pada Shelter warga.....	297

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Diagram Jumlah Kekerasan Anak dan Perempuan di Kota .....	10
Gambar 2 Ilustrasi Proses Co-design (merancang bersama).....	62
Gambar 3 Tahap Implementasi Co-production .....	66
Gambar 4 Prinsip-prinsip co-production .....	67
Gambar 5 Co-production .....	71
Gambar 6 Interaksi Faktor yang mempengaruhi Kualitas Pelayanan .....	75
Gambar 7 Kerangka Pikir.....	114
Gambar 8 Peta Kota Makassar .....	129
Gambar 9 Tahap Co-production dan Indikator Keterlaksanaannya .....	155
Gambar 10 Data Kekerasan Terhadap Anak dan Perempuan Kota .....	215
Gambar 11 Modal Sosial Mendukung Co-production Pelayanan Publik.....	249

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Di era demokrasi saat ini, masyarakat semakin kritis untuk mendapatkan pelayanan publik yang lebih baik. Mereka menyadari bahwa hak-hak dasarnya wajib dipenuhi, dan penyelenggara pelayanan dituntut untuk tanggap dan responsif dalam memberikan pelayanan. Praktik pelayanan publik mengalami banyak kegagalan. Pelayanan publik eksklusif, tidak ramah, lambat dan berbelit-belit. Akibatnya, masyarakat mudah berkeluh kesah, komplain dan bahkan masyarakat cenderung apatis, tidak mau mengurus, mendiamkan permasalahannya. Kualitas pelayanan menjadi rendah, dan dampaknya, masyarakat merasakan ketidakpuasan pelayanan yang diberikan pemerintah. Harapan masyarakat sangat tinggi, penyelenggara pelayanan perlu penyesuaian diri untuk meningkatkan kinerja layanannya.

Situasi ini menjadi tantangan bagi penyelenggara pelayanan untuk mentransformasi pelayanan publiknya. Pelayanan publik yang biasa-biasa, dianggap pelayanan publik paradigma lama, mesti ditinggalkan. Gelombang perubahan tidak dapat dibendung lagi. Dominasi birokrasi setiap saat mendapat gugatan, karena dianggap tidak lagi mampu menjamin efektifitas

pelayanan. Pemerintah perlu melibatkan masyarakat dan stakeholder lainnya dalam proses pelayanan publik.

Kebutuhan untuk memberikan pelayanan publik yang tepat sasaran dan lebih responsif terhadap pengguna dan kesempatan untuk menciptakan sinergi antara pemerintah dan masyarakat sipil akan berdampak positif pada tatanan sosial (Sicilia et al. 2016:9). Artinya jika selama ini pelayanan publik diproduksi oleh staf layanan publik saja, kini menawarkan potensi transformasi layanan dengan memanfaatkan keterampilan, sumber daya, dan motivasi unik pengguna layanan (Parks et al. 1981; Brudney and England 1983)(E. L. · T. Bovaird 2021:118)

Terjadinya perubahan paradigma “*government*” ke “*governance*” dengan mengandalkan kekuasaan sepenuhnya ada pada kendali negara, kini berubah dengan mencerminkan *political will* pemerintah untuk mendemokratisasikan diri dengan mengacu pada prinsip-prinsip *good governance* (Agus 2006:176). Sebagai wujud demokratisasi pemerintah, maka salah satu prinsip *good governance* yang kini mengemuka adalah perlunya melibatkan masyarakat (partisipasi publik) dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Konsep “*governance*” oleh (H. George Frederickson, Kevin B. Smith, Christopher W. Larimer 2012:221) di mana pemerintahan berpusat pada kebutuhan untuk memperhitungkan perubahan hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Pemerintah tidak sekadar dimaknai sebagai lembaga, tetapi proses memerintah yang dilakukan secara kolaboratif antara

lembaga pemerintah, non-pemerintah seperti LSM dan institusi swasta yang berlangsung secara setara dan partisipatif (Agus 2006:78).

Ruang-ruang publik dibuka, memberikan akses kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi dan terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Berbagai stakeholder, akademisi, pemerintah dan juga mitra pembangunan lainnya termasuk lembaga internasional turut melakukan perubahan. UNDP (1995) kemudian mengadopsi dengan menjadikan salah satu strategi untuk memerangi berbagai permasalahan pembangunan akibat kegagalan implementasi berbagai program pembangunan di Negara-negara sedang berkembang. Lalu mengusulkan ukuran baru untuk mengetahui kemajuan suatu masyarakat, mereka menyebutnya *good governance* (Weiss, 2000). *Good governance* merupakan suatu kesepakatan menyangkut pengaturan Negara yang diciptakan bersama oleh pemerintah, masyarakat madani dan sektor swasta (Agus 2006:87). Secara konseptual pengertian “*good*” dalam istilah *good governance* mengandung dua pemahaman, yakni *pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut (Sedarmayanti 2017:274). Salah satu prinsip *good governance* sebagai perwujudan demokratisasi adalah

partisipasi (Agus 2006:190), melibatkan masyarakat dalam pelayanan publik. Konsep tersebut memberikan legitimasi bagi masyarakat agar dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

Praktik *Governance* menghendaki terjadinya reformasi pelayanan publik. Pelayanan publik yang semula dipahami bahwa pelayanan itu hanya oleh pemerintah saja. Semua barang dan jasa yang diselenggarakan oleh pemerintah kemudian disebut sebagai pelayanan publik. Transformasi peran pemerintah terjadi, dari mengarahkan menjadi melayani (*servicing*), menegosiasikan dan mengkolaborasikan berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Para ahli kemudian menawarkan teori-teorinya. *Serve citizens, not customers* (Denhardt, Janet V. Denhardt 2007: 45). Layani warga negara, bukan pelanggan. Kepentingan umum merupakan hasil dari sebuah dialog mengenai nilai yang dimiliki bersama, bukan kumpulan kepentingan individu. Oleh karena itu, pelayan publik tidak hanya merespons terhadap keinginan “pelanggan”, melainkan fokus pada membangun hubungan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga Negara.

. Pergeseran paradigma ini mengisyaratkan bahwa masyarakat sejak awal harus dilibatkan dalam merumuskan berbagai hal menyangkut pelayanan publik, jenis pelayanan apa yang dibutuhkan, cara penyelenggaraannya, mekanisme pengawasan terhadap proses pelayanan dan tata cara pelaksanaan evaluasi pelayanan.

Dalam berbagai literatur, konsep partisipasi dimaknai sebagai bentuk keterlibatan. Untuk mempermudah pemahaman tentang partisipasi, dapat menggunakan alat ukur, seperti yang digunakan oleh partnership yaitu dengan melihat bentuk keterlibatan dalam berbagai tingkatan. Partnership menggunakan lima tataran partisipasi yaitu 1) *information*: memberikan informasi tentang apa yang akan dikerjakan, 2) *consultation*: menawarkan beberapa pilihan dan menyerap respons, 3) *deciding together*- menentukan bersama: mendorong berbagai pihak yang seharusnya terlibat untuk menyampaikan gagasan-gagasan dan pilihan dan ikut serta dalam penentuan keputusan yang diambil, 4) *acting together*-bekerja bersama: bersama memutuskan dan menggalang kebersamaan untuk menindaklanjuti, 5) *supporting independent community initiatives*: membantu sesuai keinginan masyarakat, termasuk gagasan, bahkan hibah dalam berbagai bentuknya. (<http://www.partnerships.org.uk/guide/frame.htm> 1994). Dan untuk kategori 3, 4 dan 5 merupakan partisipasi substansial (Pramusinto Agus 2009:164).

Salah satu bentuk partisipasi publik yang mudah diukur keterlaksanaannya yakni melalui keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, yang dikenal dengan Musrenbang. Perwakilan masyarakat diundang pada forum perencanaan, menyampaikan permasalahan pembangunan dan usulan pemecahannya.

Pemerintah Kota Makassar sejak dua tahun terakhir ini (2021-2023) menyelenggarakan Musrenbang Anak, Perempuan dan Disabilitas.

Merupakan strategi baru dalam merespons kompleksitas permasalahan anak dan perempuan di Makassar. Memberikan kesempatan kepada kelompok rentan untuk berpartisipasi menyampaikan permasalahan yang terjadi di lingkungannya dan mengusulkan alternatif pemecahannya melalui program atau kegiatan. Namun, pelaksanaan Musrenbang tersebut, masih terdapat kelemahan di antaranya adalah: (1) kelompok yang diundang sangat terbatas (hanya kelompok-kelompok yang sudah eksis, dikenal pemerintah, seperti LSM dan kelompok/forum anak dan disabilitas). Tetapi individu-individu dari representasi kelompok yang menjadi (korban) kekerasan, warga yang tinggal di lorong-lorong, jauh dari akses informasi, perwakilan masyarakat yang rawan banjir, penduduknya padat, belum mendapatkan kesempatan, dan rentan menjadi korban kekerasan tidak diundang), (2) pertemuannya sangat formal, waktu untuk seremonial pembukaan dan pidato-pidato sambutan lebih lama daripada waktu untuk berdiskusi, (3) Output yang dicapai baru sampai pada konsultasi usulan saja, karena prosesnya baru pemberian informasi semata (Pramusinto Agus 2009:164) belum sampai pada tataran partisipasi substansial yang menghasilkan output berupa perencanaan bersama.

Setelah forum perencanaan dilakukan, pemerintah kembali asik sendiri merancang dan melaksanakan programnya. Masyarakat tidak dilibatkan dalam merancang kegiatan, tidak terlibat dalam pelaksanaan dan mengevaluasi bersama terhadap program/kegiatan. Kalaupun mereka diundang, nanti pada saat kegiatan dilaksanakan, mereka diundang sebagai



peserta saja. Reformasi pelayanan publik belum terjadi (Kekez 2018:388), di berbagai level dan jangkauan. Reformasi tentang bagaimana merevitalisasi hubungan antara pemerintah dan masyarakat, menciptakan sistem pelayanan publik yang berkualitas belum tersentuh dengan baik, (Sangkala 2016:395).

Program-program partisipatif yang terkait dengan pelayanan publik untuk perlindungan anak dan perempuan juga belum optimal di Makassar. Melibatkan masyarakat dalam mendesain kegiatan yang disediakan untuk mereka seperti yang dicontohkan (Brandsen, Steen, and Verschuere n.d.:74) yakni pada pasien yang bekerja bersama ahli dietnya untuk mengubah gaya hidup mereka; modul pelatihan di mana pendaftar, bersama dengan instruktur, mendefinisikan tujuan belajar dan kegiatan belajar mereka sendiri; pembangunan proyek partisipatif di mana penghuni sebuah kompleks perumahan bekerja dengan arsitek dan membangun dalam desain, konstruksi, dan pemeliharaan dari hunian mereka.

Kalaupun ada program partisipatif yang serupa, inisiatornya bukan dari pemerintah melainkan dari NGO atau mitra pembangunan yang menjalankan program atas pesanan dari lembaga donornya. Tetapi masalahnya kemudian adalah program tersebut tidak berkelanjutan, proyek selesai dan tidak dilembagakan oleh pemerintah. NGO sebagai representasi masyarakat dengan gigih terus menerus mengadvokasi perlunya masyarakat terutama dari kelompok rentan: anak, perempuan, disabilitas dilibatkan dalam

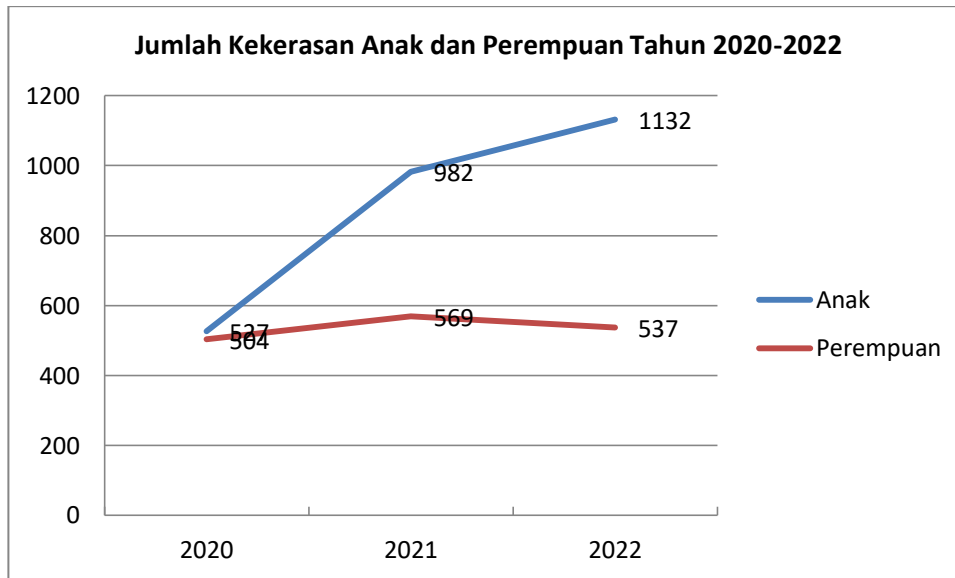
pelayanan publik. Lembaga internasional juga seringkali menghasilkan praktik baik berupa kegiatan partisipatif inklusif. Misalnya, program USAID PRIORITAS tahun 2012-2017, program kerjasama Pemerintah Amerika Serikat dan Pemerintah Indonesia bidang pendidikan. Salah satu kegiatan intervensinya adalah Manajemen Berbasis Sekolah dengan pendekatan *Whole School Development*. Meningkatkan kapasitas pengawas, kepala sekolah, guru dan komite sekolah melalui pelatihan. Modul-modul pelatihannya dirancang bersama dengan melibatkan kepala sekolah dan guru untuk mendesain materi pelatihan yang nanti akan dipakai melatih kepala sekolah dan guru dari berbagai sekolah. Penyusun modul juga sekaligus menjadi fasilitator pada pelatihan tersebut. Tetapi sekali lagi, program ini tidak berkelanjutan, proyeknya selesai. Seyogyanya pemerintah dapat menjadikan program-program partisipatif tersebut, sebagai pembelajaran, dapat direplikasi, di-*scale-up* agar dampaknya terus dirasakan masyarakat secara berkelanjutan.

Reformasi pelayanan publik dengan melibatkan partisipasi masyarakat belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Hak-hak masyarakat untuk mengetahui apa yang terjadi dalam birokrasi pemerintah masih terbatas. Program-program partisipatif, hasilnya belum optimal.

Potret pelayanan publik di Kota Makassar sebagai ibukota Provinsi Sulawesi Selatan, dengan jumlah penduduk sebanyak 1.432.189 jiwa, bermukim di 15 Kecamatan, 153 Kelurahan, dan 7.520 lorong belum optimal.

Meskipun visi pembangunannya akan mempercepat terwujudnya Makassar sebagai kota dunia yang Sombere dan Smart City dengan imunitas kota yang kuat untuk semua. Bercita-cita untuk mewujudkan pelayanan publik berstandar dunia yang aman dan nyaman didukung dengan fasilitas unggul untuk menyejahterakan warganya. Visi tersebut akan mewujudkan hingga tahun 2026. Namun, bagaimana mungkin visi tersebut bisa dicapai jika Indeks Kepuasan Publik Kota Makassar mengalami penurunan? Berdasarkan data Tahun 2019-2020, Indeks Kepuasan Masyarakat Kota Makassar yaitu 77,74 dan angkanya menurun di tahun 2020 yaitu 77,66 (RPJMD Makassar, 2021-2026). Data tersebut menunjukkan bahwa, dari perbandingan data IKM tahun 2019 dan tahun 2020 terdapat penurunan sebesar 0,12. Hal ini mengindikasikan bahwa kualitas pelayanan publik menurun. Masyarakat menaruh harapan besar, agar pelayanan publik terus diperbaiki, ditingkatkan kualitasnya. Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) merupakan data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya. Survei IKM bertujuan untuk mengetahui tingkat kinerja unit pelayanan secara berkala sebagai bahan untuk menetapkan kebijakan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan publik selanjutnya.

Kualitas pelayanan publik bidang perempuan dan perlindungan anak juga belum optimal. Data layanan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Makassar (UPT PPA), angka kekerasan terhadap anak meningkat tajam.



**Gambar 1 Diagram Jumlah Kekerasan Anak dan Perempuan di Kota Makassar Tahun 2020-2022**

Sumber: UPT PPA Kota Makassar, Tahun 2023

Berdasarkan data diatas menunjukkan bahwa angka kekerasan terhadap anak lebih tinggi daripada perempuan. Jenis kekerasan berupa kekerasan fisik, nonfisik dan seksual, anak berhadapan hukum, Narkotika dan obat-obatan terlarang serta perkawinan anak. Sedangkan kasus kekerasan perempuan antara lain kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Ini kasus yang dilaporkan, belum lagi kasus yang tidak dilaporkan-didiamkan-diabaikan. Angka ini tidak sedikit, butuh intervensi serius. Merujuk pada

Laporan Situasi Anak Indonesia (2020) menyatakan bahwa, jika tidak berinvestasi pada anak dan generasi mudanya pada saat ini—jika mereka tidak tumbuh sebagai generasi sehat yang mampu membuat keputusan dengan matang dan siap berkompetisi di tatanan perekonomian global masa depan—Indonesia akan tertinggal dan tidak melangkah maju (UNICEF 2020:1). Sebab itulah, isu dan tantangan yang dihadapi anak dan generasi muda perlu mendapat penanganan.

Faktor yang menyebabkan terjadinya kekerasan terhadap anak adalah karena pola relasi yang tidak berimbang; anak dipandang sebagai anak kecil harus patuh pada orang tua, harus mendengarkan perkataannya, jika melanggar atau membantah dianggap anak pembangkang. Selain itu juga disebabkan karena rendahnya kualitas pola pengasuhan anak. Urusan anak dianggap urusan domestik milik orang tua, otoritas kepada anak ada pada orang tuanya. Diperlakukan apapun, merupakan bagian dari tanggungjawab orangtua. Sedangkan menurut Jalaluddin Rakhmat (1998) dalam Bagong Suyanto, tiga faktor sosial yang menyebabkan terjadinya kekerasan anak, *pertama*, tidak adanya kontrol sosial terhadap terjadinya kasus atau tindakan kekerasan terhadap anak, *kedua*, hubungan hierarki sosial di masyarakat yang acapkali menempatkan anak pada tangga terbawah, *ketiga*, ketimpangan sosial dan struktur sosial-ekonomi yang menindas acapkali melahirkan kultur kekerasan (Bagong Suyanto, Sri Sanituti Hariadi 2000:32).

Penanganan permasalahan anak dan perempuan juga menemui kendala, di antaranya adalah (1) akses layanan pengaduan sulit dijangkau oleh sebagian masyarakat di Makassar, Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak disingkat UPTD PPA yang disediakan oleh pemerintah berpusat di ibukota, sedangkan kasus-kasus kekerasan anak dan perempuan terjadi di tingkat RT/RW. Untuk dapat melaporkan kasusnya, membutuhkan waktu dan biaya untuk proses penanganannya. (2) SDM di pusat layanan sangat terbatas, petugas UPTD PPA berjumlah 24 orang, untuk menjangkau 153 kelurahan, 7.520 lorong yang tersebar di wilayah perkotaan, pesisir, dan kepulauan. Masyarakat yang tinggal di lorong-lorong, jauh dari akses layanan pengaduan, lebih memilih diam tidak melaporkan kasusnya daripada harus ke kota dengan mengeluarkan biaya transportasi yang tidak murah.

Selain itu, jumlah penduduk yang terus bertumbuh, mempengaruhi persebaran dan tingkat kepadatan penduduk. Lebih dari separuh jumlah penduduk Kota Makassar adalah perempuan (51%), sedangkan usia anak (0-18 tahun) berkisar 39% dari total penduduk Makassar. Pertumbuhan penduduk dari tahun ke tahun dipengaruhi oleh adanya mutasi penduduk berupa pindah datang dan pindah keluar, meninggal dunia, data baru serta kelahiran. Jika kepadatan penduduk tidak lagi ideal dengan luas wilayah, maka situasi rawan dan potensi kekerasan anak bisa terjadi. (RPJMD Kota Makassar 2021-2026 n.d.).

Tingkat kepadatan penduduk yang tidak ideal tersebut, menyulitkan pemerintah untuk melakukan pelayanan publik yang optimal, apalagi dengan fasilitas yang tidak mendukung. Fenomena sosial sulit terbendung. Jumlah penduduk miskin Kota Makassar mencapai 69.980 jiwa, jumlah pengangguran terbuka 110.833 orang, angkanya cukup tinggi, ini terjadi akibat Covid-19 yang dampaknya masih dirasakan masyarakat. Masih ada 28% masyarakat Makassar belum mendapatkan akses layanan air bersih yang layak. Sementara luas kawasan permukiman kumuh Kota Makassar berdasarkan SK Walikota sebesar 740,10 yang tersebar pada 103 kelurahan yang terdiri dari kumuh berat 36 kelurahan, kumuh sedang 50 kelurahan, dan kumuh ringan 17 kelurahan (RPJMD Kota Makassar 2021-2026 n.d.).

Keadaan ini dapat menghambat pencapaian pelayanan publik yang berkualitas. Persoalan kekerasan perempuan dan anak akan terus terjadi. Tingginya kasus kekerasan perempuan dan anak di Kota Makassar, tidak optimalnya dampak program partisipatif dan terbatasnya SDM yang bertugas pada pusat layanan, menuntut pemerintah membuat terobosan dan merancang model-model kolaboratif pelayanan publik. Anak dan perempuan harus dibebaskan dari tindakan kekerasan. Hak-haknya wajib dipenuhi dan dilindungi. Pemerintah, orang tua, keluarga dan masyarakat turut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan perlindungan anak.

Salah satu program strategis pemerintah Kota Makassar yang dipimpin oleh Walikota, Mohammad Ramdhan Pomanto adalah program *Jagai Ana'*

Ta. Seruan bagi masyarakat untuk melakukan upaya mitigasi sosial dalam menjamin pemenuhan hak-hak anak serta upaya perlindungan yang maksimal untuk keberlangsungan tumbuh kembang yang positif sebagai perwujudan Makassar sebagai Kota Dunia yang Sombere & Smart City. Program tersebut perlu dirancang, menyiapkan strategi dan langkah-langkah pelaksanaannya. Pemerintah perlu berkolaborasi dengan masyarakat, karena mereka yang akan menjadi aktor untuk menjaga anak-anak mereka. Dengan demikian maka gap analisis pelayanan publik Kota Makassar adalah perencanaan: belum sepenuhnya masyarakat untuk bersama-sama merencanakan program/kegiatan pelayanan publik. Program partisipatif untuk pemenuhan hak dasar masyarakat tidak berkelanjutan: pembelajaran baik penyelenggaraan pelayanan publik belum terlembagakan. Potensi SDM masyarakat belum termanfaatkan: pengetahuan dan pengalaman masyarakat sangat berharga jika dimanfaatkan untuk merespon permasalahan publik. Pemerintah masih dominan dalam pelayanan publik: masyarakat belum terlibat dalam memproduksi pelayanan publik.

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut di atas, maka pemerintah perlu mencari cara agar kualitas pelayanan publik dapat dicapai. Indeks kepuasan publik dapat ditingkatkan. Oleh karena itu, penelitian ini akan mengangkat pendekatan baru dalam pelayanan publik. Konsep *governance* yang dioperasionalkan dengan pendekatan partisipatif, memberikan peluang bagi pemerintah dan masyarakat untuk bersama-sama memproduksi



layanan, dikenal dengan *co-production*. Pendekatan yang menekankan pada usaha bersama antara pemerintah dan masyarakat untuk mendapatkan *outcome* dari pelayanan publik yang lebih baik. Osborne menyebutnya sebagai alternatif dari administrasi publik (Osborne, Stokosch, and Radnor 2018:58) dengan pertimbangan bahwa untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan menghadirkan potensi pengetahuan pengguna layanan dan jaringannya.

Awalnya pendekatan ini dikembangkan dalam lokakarya (Denita Cepiku Marta Marsilio Mariafrancesca Sicilia 2020:1) dengan mengangkat tema tentang 'Teori Politik dan Analisis Kebijakan' di Universitas Indiana pada tahun 1973. *Co-production* menarik minat besar di kalangan sarjana administrasi publik di AS pada 1970-an dan 1980-an (Parks et al. 1981). *Co-production* telah digunakan sebagai sebuah pendekatan di beberapa disiplin ilmu, seperti ekonomi, politik, sosiologi, hukum, administrasi publik dan juga pemasaran. Pendekatan ini pertama kali diprakarsai oleh ahli ekonomi dari Amerika Serikat, bernama Elinor Ostrom di tahun 1970. Perempuan pertama penerima nobel bidang ekonomi tahun 2009. Di era paradigma New Public Manajemen (NPM), *co-production* mulai diangkat menjadi tema penelitian dan diimplementasikan pada pelayanan publik seperti kesehatan, pendidikan dan tata kelola pemerintahan. Menurutnya, *Co-production* adalah proses di mana input yang digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa

disumbangkan oleh individu yang tidak “dalam” organisasi yang sama. Kolaborasi adalah kunci keberhasilan pendekatan ini.

Pendapat lain juga disampaikan oleh (Loeffler 2015:56) menggambarkan pendekatan *Co-production* di mana organisasi layanan publik dan warga memanfaatkan aset, sumberdaya dan kontribusi satu sama lain dengan lebih baik untuk mencapai hasil yang lebih baik atau peningkatan efisiensi. Menekankan pada usaha bersama antara pemerintah dengan masyarakat untuk mendapatkan outcome dari pelayanan publik yang lebih baik (Loeffler, *Governance International*). Loeffler juga menetapkan empat “Co” sebagai *co-production*, yaitu *co-commissioning* (perencanaan bersama), *co-design*, *co-delivery* (menyampaikan/memberikan pelayanan bersama), *co-assessment* (penilaian bersama) (Loeffler 2015:75).

Secara spesifik, penelitian mengangkat tentang *co-production* dalam pelayanan publik, telah dilakukan oleh beberapa ahli, seperti (Honingh, Bondarouk, and Brandsen 2018:167) dengan judul penelitian “*Parent as Co-production in Primary Education*”. Membahas tentang pelibatan orang tua, keluarga dan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar di Nigeria. Orang tua memainkan peran membantu merawat taman sekolah, membimbing siswa dalam pembelajaran, mendampingi anak lancar membaca dan matematika. Kemitraan orang tua dengan sekolah, kesukarelaan orang tua membantu di kebun. Penelitian ini merekomendasikan tentang masih perlunya pengembangan penelitian pada

aspek strategi kemitraan guru dan orang tua membentuk *co-production* pada prestasi akademik siswa, dan hendaknya memperluas cakupan penelitian dengan perbandingan antara negara, pendekatan dan jenis siswa untuk mempelajari determinan kelembagaan *co-production*, sehingga dampak *co-production* baik jangka pendek dan jangka panjang dapat diketahui. Yang belum dijelaskan dalam penelitian tersebut adalah bagaimana pola hubungan para aktor dibangun sehingga mereka saling percaya untuk bermitra satu dengan yang lain belum tergambar dengan jelas. Proses membangun relasi dan saling percaya diperlukan untuk memperkuat implementasi *co-production*.

Berdasarkan konsepnya, *co-production* pada pelayanan publik digunakan dengan alasan, sebagai berikut: *pertama* adalah skeptisisme dan kekhawatiran publik, serta meningkatnya ketidakpuasan atau frustrasi sebagian warga negara, tentang legitimasi keputusan publik dan rendahnya tingkat kepercayaan warga terhadap pemerintah, yang menyebabkan pemerintah sendiri melibatkan warga negara di depan umum. *Kedua*, adanya keyakinan bahwa peningkatan pengetahuan dan keahlian warga (pembelajaran) akan meningkatkan kualitas keputusan publik dan pelayanan publik. *Ketiga*, adanya kesadaran bahwa beberapa keputusan penting dan terkadang sulit dapat diambil dengan lebih efektif, dan juga dianggap lebih sah, jika sudut pandang warga negara dipertimbangkan terlebih dahulu, dan pada tahap awal proses pengambilan keputusan. *Keempat*, beberapa

kelompok warga, terutama mereka yang memiliki kepentingan tertentu (yaitu mereka yang terkena penyakit tertentu), telah meminta untuk berpartisipasi dalam keputusan yang mempengaruhi mereka. *Kelima*, meningkatnya kesadaran pemerintah bahwa keterlibatan pengguna jasa dapat berkontribusi dalam peningkatan pelayanan publik (Bovaird dan Loeffler, 2017:126).

Hadirnya *co-production*, memperkuat persepsi tentang makna administrasi publik. Pengalihan istilah administrasi publik menjadi manajemen publik, menegaskan bahwa pemberian pelayanan publik tidak melulu ke proses administrasi, aturan hukum, melainkan alokasi sumber daya, ekonomi yang langka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Osborne and Strokosch 2013). *Co-production* bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik. *Co-production* sebagai salah satu cara agar sinergi antara apa yang dilakukan pemerintah dan apa yang dilakukan warga dapat terjadi (Ostrom 1996). Dan Osborne (2010) dalam (Sicilia et al. 2016:2) memperkuat argumentasi ini dengan menyebut bahwa *co-production* memiliki kemampuan untuk memahami kompleksitas pemberian layanan publik. Penyampaian layanan publik memerlukan negosiasi hubungan antarorganisasi yang kompleks dan multiorganisasi.

Pendekatan *co-production* dalam pelaksanaan pelayanan publik merupakan bentuk dari pelayanan publik untuk menciptakan pelayanan publik berkualitas. Keterlibatan publik secara bertahap berubah dari

pemikiran marjinal menjadi praktik arus utama (Brandsen and Honingh 2018:4).

*Co-production*, sering menggunakan istilah partisipasi publik dan kolaborasi secara bergantian. *Co-production* digambarkan sebagai partisipasi warga selama pemberian layanan publik (Osborne, Strokosch, and Radnor 2018:18). Sering juga menggunakan pendekatan kemitraan di mana pengguna layanan (baik individu dan kelompok) diberdayakan untuk berkolaborasi dengan organisasi layanan publik selama produksi layanan. Makna kolaborasi lebih ke proses bagaimana pengambilan keputusan bersama itu terjadi dan dapat difasilitasi, di mana ada atau diadakan kondisi-kondisi dialog yang dapat menerima secara adil dan merata ide-ide dan kepentingan dari setiap stakeholder.

Peneliti berhasil mengobservasi salah satu organisasi masyarakat yang pembentukannya diinisiasi oleh pemerintah, masyarakat, dan stakeholder di tingkat kelurahan. Organisasi tersebut bernama “Shelter warga”. Berfungsi melakukan pelayanan publik di Kota Makassar. Organisasi masyarakat yang secara sukarela dan memiliki komitmen untuk melakukan penanganan dan pendampingan kasus kekerasan anak dan perempuan. Keanggotaan shelter warga terdiri dari pengurus RT/RW, Binmas, Bhabinkamtibmas, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan organisasi informal seperti majelis taklim, PKK, Posyandu, dan kelompok/forum anak.

Shelter warga juga melakukan penjangkauan kasus, merujuk kasus ke layanan tingkat kota (UPT PPA) untuk mendapatkan penanganan paripurna. Namun tidak jarang juga melakukan pendampingan kasus langsung ke layanan kesehatan/rumah sakit maupun pihak kepolisian. Oleh sebab itu, sebelum bekerja, shelter warga terlebih dahulu dibekali pengetahuan dan keterampilan melalui pelatihan tentang hak dan perlindungan anak, manajemen kasus, pendampingan hukum (paralegal) sampai strategi advokasi. Shelter warga mengemban amanah yang sangat mulia. Bekerja secara sukarela, menyelamatkan anak-anak dari perampasan hak dan kesewenang-wenangan, yang dilakukan oleh orang tua dan masyarakat.

Tetapi, berdasarkan hasil observasi menunjukkan bahwa terdapat beberapa hambatan sehingga peran shelter warga belum optimal. *Pertama*, shelter warga baru terbentuk di sebagian kelurahan, menyebabkan kasus yang berasal dari kelurahan lain yang tidak ada shelter warganya, harus melaporkan kasus anak dan perempuan ke layanan UPT PPA. Jumlah shelter warga yang sudah terbentuk sebanyak 70 Shelter. Sedangkan jumlah kelurahan di Kota Makassar sebanyak 153, artinya, masih ada 83 kelurahan yang belum membentuk shelter warga. *Kedua*, dana operasional shelter warga sangat terbatas, hanya bersumber dari pemerintah kota (DP3A) yang diterima setiap tiga bulan sebesar Rp 1.750.000,-. *Ketiga*, masih lemahnya kemampuan shelter warga untuk memanfaatkan potensi jaringan sosial

termasuk mitra swasta untuk berkolaborasi dalam mengoptimalkan peran dan fungsi shelter warga termasuk dukungan pendanaan.

Beberapa hasil penelitian terdahulu yang menggunakan pendekatan *co-production*. Yang paling banyak menggunakan *co-production* dalam proses pelayanan publik adalah Inggris (Rheza n.d.). Salah satu program Pemerintah Inggris adalah *Family Nurse Partnership* (kemitraan perawatan keluarga). Program diterapkan oleh Prof. David Olds dari Universitas Colorado. Program yang membangun kemitraan dengan masyarakat berkaitan dengan masalah kesehatan masyarakat khususnya dalam bidang kesehatan ibu dan anak. Membantu para orang tua yang masih remaja untuk meningkatkan kesehatan ibu dan anak, kesiapan untuk kembali sekolah dan mendapatkan pendidikan.

Kroasia juga berhasil menerapkannya, sebagaimana ditulis oleh (Kekez 2018) pada jurnal berjudul *Public Service Reforms And Clientelism: Explaining Variation Of Service Delivery Modes In Croatian Social Policy*, Reformasi Layanan Publik dan Klientelisme: Menjelaskan Variasi Mode Pemberian Layanan dalam Kebijakan Sosial di Kroasia. Penelitian yang bertujuan untuk mengetahui jenis model *service delivery* yang diproduksi oleh layanan sosial reformasi. Hasil penelitian ini mengungkapkan tentang layanan sosial reformasi menghasilkan 3 model *service delivery* yang berbeda: 1) penegakan ditingkatkan berdasarkan kinerja, 2) *co-production* yang terdokumentasi, 3) *co-production* yang baru dan konsisten

mencerminkan reformasi. Rekomendasi penelitian ini adalah bahwa dengan *co-production* dapat memperluas kekuasaan diskresi pemberian layanan.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh (Fledderus, Brandsen, and Honingh 2015) dengan judul "*User Co-production of Public Service Delivery: An Uncertainty Approach*". *Co-production* Penyelenggaraan Pelayanan Publik: Pendekatan Ketidakpastian. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apa yang memotivasi pelaku layanan publik untuk melaksanakan *co-production* dan apa strategi yang diambil dalam upaya mewujudkan layanan publik yang diproduksi bersama. Hasilnya menunjukkan bahwa organisasi pemberi layanan kurang termotivasi melaksanakan *co-production*. Keterlibatan pengguna layanan justru menyiratkan ketidakpastian untuk pemberi layanan. Apakah *co-production* akan terwujud tergantung pada cara pemberi layanan bereaksi terhadap tantangan yang ada.

Jurnal lainnya ditulis oleh (Mitrofanenko et al. 2021) berjudul *Urban Living Labs as a Driver for Sustainable Food-Water-Energy Innovations*. Laboratorium Perkotaan sebagai Penggerak Inovasi Pangan-Air-Energi berkelanjutan. Penelitian dengan pendekatan eksperimental dengan melibatkan universitas berkolaborasi dengan pemerintah, akademisi, pemangku kepentingan menyiapkan laboratorium perkotaan. Pendekatan yang menjanjikan tata kelola perkotaan, keberhasilan penerapannya memerlukan elaborasi berbasis bukti lebih lanjut.



Di Indonesia, ada juga penyelenggara layanan yang berhasil menerapkan *co-production*, seperti hasil penelitian disampaikan oleh (Safitri Yudiantarti 2015) pada jurnalnya berjudul Pengembangan *Co-production* sebagai Upaya Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Meningkatkan Pelayanan Publik. Mengambil lokus pemerintah Kota Bandung. Program yang dianalisis adalah program LAPOR (Layanan Aspirasi Online Rakyat), program kerjasama pemerintah Kota Bandung dengan Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) yang diluncurkan oleh Walikota Ridwan Kamil, pada tahun 2013. Program Gerakan Pungut Sampah (GPS), Gerakan Sejuta Biopori, program e-Kelurahan dan program Ngabandungan.

Hasil analisis terhadap jurnal yang telah disebutkan di atas menunjukkan bahwa pada penelitian yang disampaikan oleh Prof. David Olds, masyarakat terlibat dalam implementasi melalui kemitraan. Sedangkan hasil penelitian dari (Mitrofanenko et al. 2021) implementasi *co-production* dalam bentuk kolaborasi antara pemerintah, akademisi dan pemangku kepentingan.

Hasil penelitian (Kekez 2018) menunjukkan bahwa dengan *co-production*, kinerja pelayanan dapat ditingkatkan dan mencerminkan adanya reformasi pelayanan. Penelitian ini juga menghasilkan 3 model *service delivery*. Adapun rekomendasi hasil penelitian ini adalah perlunya memperluas kekuasaan diskresi pemberian pelayanan. Hasil penelitian dari

(Fledderus, Brandsen, and Honingh 2015) menunjukkan bahwa organisasi pemberi layanan kurang termotivasi untuk melaksanakan *co-production*. Oleh karena itu merekomendasikan perlunya melakukan analisis perilaku organisasi terlebih dahulu untuk mengetahui sejauh mana kesiapan sosial masyarakat dan pemerintah dalam *co-production*. Sedangkan hasil penelitian yang disampaikan oleh (Safitri Yudiantarti 2015) pada jurnalnya lebih menekankan pada partisipasi masyarakat dalam meningkatkan pelayanan publik, pada lokus program-program pemerintah yang sudah eksis. Tidak menjelaskan bagaimana proses interaksi para aktor bekerja pada program tersebut.

Penelitian (Kekez 2018) dan (Fledderus, Brandsen, and Honingh 2015) justru meragukan keberhasilan *co-production*. Mereka menganggap pelibatan pengguna layanan hanya simbol semata. Oleh sebab itu, kedua penelitian tersebut merekomendasikan bahwa faktor pendukung keberhasilan *co-production* adalah terbangunnya kepercayaan publik. Kurangnya inklusi dan pengaruh yang dirasakan oleh pengguna dapat menyebabkan menurunnya kepercayaan pada pemberian layanan dan pemerintah. Penelitian ini merekomendasikan: tahap awal, perlunya melakukan analisis perilaku organisasi, sejauh mana akan terlibat dalam *co-production*. Harus memahami mengapa pengguna tidak terlibat, apakah karena kepercayaan pada tingkat individu. Selanjutnya tahap proses, penelitian ke depan harus fokus pada interaksi antara motif dan perilaku baik pengguna dan pemberi layanan.

Apakah para profesional diberi ruang untuk berdiskusi dan menegosiasikan peran pengguna dalam pemberian layanan. Dan tahap hasil, bagaimana merespons hasil yang mengecewakan, kemungkinan akan menghasilkan tingkat kepuasan rendah, perlu kesepakatan isu-isu akuntabilitas untuk menerima risiko yang terjadi.

Berdasarkan jurnal-jurnal tersebut di atas, peneliti dapat menyimpulkan bahwa fokus penelitian yang dilakukan pada umumnya telah menggunakan pendekatan *co-production* yakni melalui kemitraan dan kolaborasi, namun tidak ada satupun jurnal yang menjelaskan tentang bagaimana masing-masing stakeholder menumbuhkan kepercayaan sebagaimana yang direkomendasikan oleh Kekez dan Fledderus, dkk. Setelah kepercayaan tumbuh kemudian berkomitmen bersama untuk membentuk kelompok/jejaring yang diikat dengan norma/aturan.

Persoalan kekerasan anak dan perempuan merupakan bentuk kejahatan kemanusiaan. Sebagian besar pelakunya adalah orang terdekat dengan korban. Kita wajib “menyalakan lampu bahaya”. Mewariskan budaya kekerasan kepada anak sangat berbahaya untuk kelangsungan hidup dan tumbuh kembangnya. Dampak kekerasan pada anak dalam masyarakat di antaranya pewarisan lingkaran kekerasan secara turun temurun, dari generasi ke generasi (Bagong Suyanto, Sri Sanituti Hariadi 2000:128). Dampak ini sudah kita saksikan sekarang. Banyak kasus-kasus terjadi di mana anak menjadi pelaku. Seperti kasus pembunuhan, yang terjadi di

Kelurahan Batua (Januari, 2023). Kasus kekerasan terhadap anak saat ini tidak terjadi tunggal. Peristiwanya, disiksa fisiknya, diperkosa lalu dibunuh. Ini adalah bentuk kejahatan kemanusiaan yang sangat kejam. Harus dihentikan melalui kolaborasi semua pihak.

Masyarakat perlu membangun kolaborasi, bahu membahu menciptakan lingkungan yang aman dan nyaman, ramah bagi anak dan perempuan. Potensi sosial budaya harus difungsikan secara optimal. Sebab dengan begitu, masyarakat dijadikan sebagai subjek pembangunan. Berkolaborasi dengan pemerintah dan stakeholder lainnya dalam proses pembangunan, mulai dari perencanaan, perancangan, pelaksanaan dan mengevaluasi pelaksanaannya. Potensi sosial budaya yang dimiliki masyarakat dapat disebut sebagai modal sosial (CFDP) 2007b:95) yang sangat dibutuhkan oleh shelter warga dalam *co-production* pelayanan publik.

Oleh sebab itu untuk mengisi kekosongan riset yang telah dilakukan peneliti terdahulu, maka penelitian ini akan membahas tentang *co-production* pelayanan publik dengan perspektif modal sosial sebagai pendukung pelaksanaannya di Kota Makassar. Penelitian ini menunjukkan adanya perbedaan dengan penelitian terdahulu. Memilih shelter warga sebagai lokus penelitian. Shelter warga bekerja pada wilayah kelompok rentan. Anak dan perempuan dikategorikan sebagai kelompok masyarakat yang rentan. Rentan menjadi korban tindak kekerasan. Anak adalah investasi masyarakat, bentukan lingkungan mempengaruhi bentukan perilakunya. Karena itu,

keberhasilan *co-production* bukan saja fokus melihat hubungan kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat memproduksi layanan, melainkan juga penting melihat berfungsinya potensi sosial budaya yang dimiliki masyarakat dalam merespons persoalan kekerasan anak dan perempuan di setiap kelurahan. Modal sosial sangat penting dalam melaksanakan pelayanan publik. Norma dan jaringan sosial dapat meningkatkan kualitas kinerja shelter warga. Hubungan sosial yang tercipta dapat menurunkan tingkat kejahatan ((CFDP) 2007b:97) termasuk kekerasan anak dan perempuan. Modal sosial hanya dapat dibangun ketika tiap individu belajar dan mau mempercayai individu lain, sehingga mau membuat komitmen yang dapat dipertanggungjawabkan untuk mengembangkan bentuk-bentuk hubungan yang saling menguntungkan (Robert D Putnam 2020:70). Kepercayaan merupakan modal sosial yang paling penting yang perlu dibangun sebagai landasan dalam membina kemitraan antara pemerintah dan masyarakat ((CFDP) 2007a:100). Prinsip dasar modal sosial mengedepankan pada pentingnya menjaga hubungan baik dan kepercayaan baik antara sesama warga masyarakat dan juga pihak-pihak terkait yang akan bekerja bersama.

Perspektif modal sosial dapat memperkuat temuan penelitian tentang *co-production* pelayanan publik pada shelter warga. Peneliti menggunakan teori modal sosial, Robert David Putnam sebagai rujukan. Modal sosial melekat dalam relasi-relasi sosial, yang terbangun melalui jejaring sosial. Modal sosial menekankan pada potensi kelompok dan pola-pola hubungan

antarindividu dengan ruang perhatian pada jaringan sosial, norma, nilai dan kepercayaan antarsesama yang lahir dari anggota kelompok. Oleh sebab itu Putnam membaginya dalam 3 aspek yaitu (1) *trust* (kepercayaan) atau nilai-nilai positif yang menghargai perkembangan atau prestasi, (2) norma sosial, serta (3) jejaring sosial yang menjadi wadah kegiatan sosial.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang pada penelitian ini, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana *co-production*, yang meliputi tahap *co-commissioning*, *co-design*, *co-delivery*, *co-assessment* pada shelter warga Kota Makassar?
2. Bagaimana modal sosial, yang meliputi aspek kepercayaan, norma, jaringan mendukung *co-production* pelayanan publik di Kota Makassar?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis *co-production*, yang meliputi tahap *co-commissioning*, *co-design*, *co-delivery*, *co-assessment* pada shelter warga Kota Makassar.
2. Menganalisis modal sosial, yang meliputi aspek kepercayaan, norma, jaringan untuk mendukung *co-production* pelayanan publik di Kota Makassar.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritis/Akademis**

1. Memperkaya keilmuan bidang Administrasi Publik, terutama pada perubahan paradigma *government* ke *governance* dengan memperkenalkan pendekatan *co-production*;
2. Hasil penelitian dapat menjadi rujukan bagi para akademisi yang hendak melakukan penelitian lanjutan dengan konsentrasi pada kajian kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat dalam memproduksi layanan publik dan pentingnya modal sosial untuk mendukung keterlaksanaan *co-production*.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

1. Menjadi pedoman praktis bagi pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan dalam mengupayakan pendekatan *co-production* dalam Pelayanan Publik Bidang Perlindungan anak dan Perempuan;
2. Menjadi rekomendasi kepada Pemerintah Kota Makassar untuk menghasilkan model-model layanan kolaboratif dalam mewujudkan pelayanan publik berkualitas melalui pendekatan *co-production* dengan memperhatikan potensi modal sosial dalam masyarakat.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Struktur isi dari Bab ini adalah menjelaskan tentang konsep teori *co-production*. Bagian kesatu menjelaskan tentang perspektif *co-production* dalam ilmu administrasi publik. Bagian kedua menjelaskan tentang perkembangan konsep *Governance*. Bagian ketiga menjelaskan tentang konsep *co-production* dari berbagai pandangan ahli. Bagian keempat menjelaskan tentang *co-production* dalam pelayanan publik, bagian kelima konsep modal sosial sebagai *Novelty*, bagian keenam menjelaskan tentang deskripsi shelter warga Kota Makassar, bagian ketujuh menjelaskan tentang relevansi penelitian terdahulu, dan bagian kedelapan menjelaskan tentang kerangka pikir.

### **2. 1. Perspektif *Co-production* dalam Ilmu Administrasi Publik**

Mengetahui perkembangan perubahan paradigma administrasi publik akan mempermudah peneliti dalam melihat perspektif *co-production* dalam perubahan paradigma tersebut. (Denhardt, Janet V. Denhardt 2007) dalam bukunya *The New Public Services* menjelaskan tentang model administrasi publik yaitu *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS).

Paradigma *Old Public Administration* (OPA), pertama kali dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat yang juga merupakan seorang guru besar



Ilmu Politik di Princeton University AS, Woodrow Wilson (1887/1987). Beliau mengatakan bahwa “*melaksanakan konstitusi itu lebih sulit ketimbang membuatnya*” (Miftah Thoha. 2008:72). Konsep OPA memiliki tujuan melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan di mana dalam pelaksanaannya dilakukan secara netral, profesional, dan lurus yang mengarah kepada tujuan yang ditetapkan. Fokusnya pada perbedaan politik dan administrasi, politik bertujuan untuk menetapkan kebijakan dan proses pengambilan kebijakan, sedangkan administrasi berfungsi untuk mengimplementasi kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya.

Wilson memberikan saran agar pemerintahan itu mempunyai struktur mengikuti model bisnis yakni mempunyai eksekutif otoritas, pengendalian (*controlling*), yang amat penting mempunyai struktur organisasi hierarki, untuk melaksanakan kegiatan mewujudkan tujuan secara efisien. Titik perhatian pemerintah pada paradigma OPA ini adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh instansi-instansi pemerintah yang berwenang. Tidak melibatkan masyarakat dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakan yang berfokus pada satu tujuan tunggal yang ditentukan secara politis. Struktur organisasi birokrasi yang otoritas *top down*. Pencapaian tujuan kebijakan dilakukan oleh badan-badan pemerintah. Dan Pendekatan akuntabilitas dilakukan secara hierarkis, administrator bertanggungjawab kepada pemimpin politik yang terpilih secara demokratis. Birokrasi hanya dipersiapkan untuk pekerjaan-pekerjaan rutin, dan kurang efektif dalam

memberikan pemecahan masalah pelayanan publik. Birokrasi tidak sensitif dan tidak mampu merespons dengan cepat perubahan yang terjadi di masyarakat.

(Miftah 2008:73) menjelaskan bahwa inti dari OPA adalah sebagai berikut:

- a. Titik perhatian pemerintah adalah pada jasa pelayanan yang diberikan langsung oleh dan melalui instansi-instansi pemerintah yang berwenang;
- b. *Public policy* dan *administration* berkaitan dengan merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan untuk mencapai tujuan politik;
- c. Administrasi publik hanya memainkan peran yang lebih kecil dari proses pembuatan kebijakan-kebijakan pemerintah ketimbang upaya untuk melaksanakan kebijakan publik;
- d. Upaya memberikan pelayanan harus dilakukan oleh para administrator yang bertanggungjawab kepada pejabat politik dan yang diberikan diskresi terbatas untuk melaksanakan tugasnya;
- e. Para administrator bertanggung jawab kepada pemimpin politik yang dipilih secara demokratis;
- f. Program-program kegiatan diadministrasikan secara baik melalui garis hierarki organisasi dan dikontrol oleh para pejabat dari hierarki atas organisasi
- g. Nilai-nilai utama dari administrasi publik adalah efisiensi dan rasionalitas;
- h. Administrasi publik dijalankan sangat efisien dan sangat tertutup, karena itu warga negara keterlibatannya amat terbatas;

- i. Peran dari administrasi publik dirumuskan secara luas seperti *planning, organizing, directing, coordinating, reporting, dan budgeting*.

Lingkup penerapan konsep *co-production* dalam administrasi publik, sebetulnya telah muncul sejak paradigma OPA. Setiap model administrasi publik dibangun di atas nilai-nilai tertentu dan ideologi organisasi dalam memberikan pelayanan. Setiap paradigma memberikan peran khusus kepada penerima pelayanan. *Co-production* hadir berdampingan, bergantung pada keadaan dan konteksnya, para pembuat kebijakan dan manajer publik membuat keputusan untuk memberikan pelayanan (Sorrentino, Sicilia, and Howlett 2018:278).

Pada rezim *Old Public Administration* (OPA), di mana pemerintah secara langsung memberikan pelayanan kepada publik, pelayanan pasif dan partisipasi warga sangat terbatas. Oleh karena itu, Ostrom mulai mengusulkan pendekatan *co-production* sebagai solusi alternatif. Alasannya, karena pelayanan barang dan jasa sulit diterapkan tanpa partisipasi aktif penerima layanan (Ostrom 1996). Warga merupakan elemen vital dalam keberhasilan atau kegagalan pelayanan. Masukan warga sangat penting, baik dalam layanan dasar (pendidikan, kesehatan) maupun pelayanan seperti polisi, pengelolaan sampah dan keamanan (Kekez 2018). Lebih lanjut Ostrom menyebutkan bahwa organisasi pelayanan publik sangat bergantung pada masyarakat untuk implementasi kebijakan. Ini merupakan awal mula konsep *co-production* dalam administrasi publik.

Paradigma kemudian bergeser menjadi *New Public Management* (NPM). Paradigma ini sebagai paradigma kedua dengan penerapan prinsip-prinsip administrasi, karena fokus pada *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgeting*. Hood, Christopher (1991) mengemukakan bahwa NPM merupakan sebuah pendekatan dalam menjalankan kegiatan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh organisasi publik/ pemerintahan baik pada level pusat maupun daerah yang menitikberatkan pada anggapan bahwa manajemen yang dilakukan sektor bisnis lebih unggul dari pada manajemen yang selama ini diselenggarakan oleh birokrasi sehingga perlu diganti.

Sekitar tahun 1930-an, administrasi banyak mendapat sumbangan yang berharga dari bidang-bidang lainnya seperti industri dan pemerintahan. Menurut (Wirman 2012) lokus paradigma ini tidak begitu jelas dan tidak pernah diungkapkan secara tegas tetapi (Miftah 2008:74) justru mengatakan bahwa lokusnya mudah diketahui yakni berada pada esensi prinsip-prinsip tersebut. Walaupun administrasi itu sebenarnya bisa berada di mana saja, tetapi karena prinsip adalah prinsip, dan administrasi adalah administrasi, maka persepsi paradigma ini administrasi negara mempunyai prinsip tertentu. Sedangkan lokusnya adalah pada setiap organisasi dalam bentuk apapun. Tokoh paradigma ini adalah Follet, Willoughby, Gullick, dan Urwick.

Adapun elemen kunci NPM menurut (Osborne 2010), antara lain adalah: 1) perhatian terhadap pelajaran dari manajemen sektor swasta;

2) fokus pada kepemimpinan kewirausahaan dalam organisasi layanan publik; 3) penekanan pada kontrol dan evaluasi input dan output, dan pada manajemen dan audit kinerja; 5) pemilahan layanan publik ke unit paling dasar dan fokus pada manajemen biaya.

Munculnya paradigma NPM menyebabkan konsep *co-production* redup, kehilangan resonansi. NPM berkembang sebagai narasi unggulan reformasi layanan publik. Operasionalisasi *co-production* dalam NPM bermasalah karena empat alasan. *Pertama*, *co-production* secara tradisional dianggap sebagai sarana pemberdayaan, perbedaan yang dibuat antara pengguna layanan dan manajer publik berfungsi untuk memperkuat kekuatan ketidakseimbangan, *kedua* *co-production* dikritik sebagai mekanisme kontrol manajerial, di mana pengguna layanan dikooptasi ke dalam proses produksi layanan sebagai cara untuk mendukung keputusan yang telah dibuat sebelumnya, *ketiga* penerapan *co-production* berpotensi tidak adil, dan *keempat* peluang tertutup bagi kelompok-kelompok tertentu yang kurang beruntung yang kekurangan pengetahuan, informasi dan sumber daya yang mendukung partisipasi (Osborne, Stokosch, and Radnor 2018).

Pada akhirnya NPM dikritik menganut “logika produk-dominan” di mana layanan publik diperlakukan seperti barang manufaktur yang dirancang dan diproduksi oleh profesional layanan dalam isolasi dan dikonsumsi secara terpisah oleh konsumen (Osborne, Stokosch, and Radnor 2018). Pada era ini terjadi keterbatasan sumberdaya dalam pemberian layanan publik, dan

membentuk kembali warga negara sebagai “konsumen” daripada “klien” layanan publik. Oleh karena itu strategi NPM memberikan manajemen implementasi perspektif kinerja, pemberian layanan diatur melalui persaingan antara organisasi swasta, publik, dan hubungan dengan penyedia yang dipilih ditentukan melalui kontrak yang menentukan biaya dan target kinerja.

Dalam melakukan hubungan antara instansi-instansi pemerintah dengan pelanggannya dipahami sama dengan proses hubungan transaksi yang dilakukan oleh mereka dunia pasar (*marketplace*). Oleh karena itu untuk memperbaiki kinerja sektor publik perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan oleh sektor swasta. Prinsip dasar paradigma NPM adalah menjalankan administrasi negara sebagaimana menggerakkan sektor bisnis. Strategi ini perlu dijalankan agar birokrasi yang lamban, kaku dan birokratis siap menghadapi tantangan era globalisasi.

Lahirnya NPM bermuara pada: 1) manajemen publik modern yang memberikan perhatian lebih besar terhadap pencapaian kinerja dan akuntabilitas para manajer; 2) keinginan untuk meninggalkan model birokrasi klasik menuju model organisasi yang lebih fleksibel; 3) perlunya organisasi membuat tujuan secara jelas, dan perlunya dilakukan pengukuran atas prestasi yang dicapai melalui indikator kinerja dan evaluasi program secara sistematis; 4) komitmen yang lebih besar dari staf senior (pimpinan) terhadap partai berkuasa/pemerintah saat itu daripada bersikap netral atau nonpartisan; 5) fungsi pemerintah akan banyak berhadapan dengan pasar

(misalnya tender); 6) terdapat kecenderungan untuk mengurangi fungsi pemerintah melalui privatisasi dan bentuk lain dari pengadopsian mekanisme pasar.

Prinsip NPM berdasarkan definisi operasional menurut Osborne dan Gaebler dalam (Sangkala 2016:375) yaitu pertama bahwa pemerintahan memiliki tanggungjawab untuk “mengarahkan (steer)” dalam melakukan pelayanan publik. Prinsip ini merefleksikan bahwa pemerintah bertanggung jawab pada pelaksanaan layanan, tidak mesti melakukan pelayanan. Kedua, pemerintah harus menjadi “*community-owned*” dan bahwa peran fundamental pemerintah yaitu memberdayakan *citizen* dan masyarakat untuk menjalankan sendiri pemerintahannya. Karena itu pemerintah harus memaksimalkan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan.

Penekanan paradigma NPM adalah pentingnya distribusi pelayanan publik dan kinerja organisasi publik sehingga melahirkan partisipasi publik (Haning Thahir Mohammad, Hasniati 2021:72). David Osborne dan Ted Gaebler (1992) menyarankan agar menyuntikkan semangat wiraswasta ke dalam sistem administrasi negara. Prinsip NPM, administrator publik ditantang untuk dapat menemukan atau mengembangkan cara baru yang inovatif untuk mencapai hasil atau memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan pemerintah, birokrat tidak mesti menjalankan sendiri tugas pelayanan publik apabila dimungkinkan fungsi itu dapat dilimpahkan ke pihak lain melalui sistem kontrak atau swastanisasi, dan NPM menekankan

akuntabilitas pada *customer* dan kinerja yang tinggi, restrukturisasi birokrasi, perumusan kembali misi organisasi, perampingan prosedur dan desentralisasi dalam pengambilan keputusan.

Christopher Hood dari London School of Economic (1995) dalam (Miftah 2008:75) mengatakan bahwa NPM mengubah cara-cara dan model birokrasi-publik yang tradisional ke arah yang cara-cara dan model bisnis privat dan perkembangan pasar. Peran pemerintah adalah bertindak sebagai katalis untuk melepaskan kekuatan pasar. Pencapaian tujuan kebijakan dilakukan oleh organisasi privat dan nonprivat. Struktur organisasi desentralisasi organisasi dengan kontrol utama berada pada para agen. Pendekatan akuntabilitas didorong oleh pasar yang merupakan akumulasi dari minat sendiri akan menghasilkan hasil yang diinginkan oleh kelompok luas warga.

Ronald Kettl (2000) dalam (Miftah 2008:75) menyebutnya "*the global public management reform*" fokus pada enam hal, yaitu:

1. Bagaimana pemerintah bisa menemukan cara untuk mengubah pelayanan dari hal yang sama dan dari dasar pendapatan yang lebih kecil;
2. Bagaimana pemerintah bisa menggunakan insentif pola pasar untuk memperbaiki patologi birokrasi. Bagaimana pemerintah bisa mengganti mekanisme tradisional "komando-kontrol" yang birokratis dengan strategi pasar yang mampu mengubah perilaku birokrat;



3. Bagaimana pemerintah bisa menggunakan mekanisme pasar untuk memberikan kepada warga negara alternatif yang luas untuk memilih bentuk dan macam pelayanan publik;
4. Bagaimana pemerintah bisa membuat program yang lebih responsif. Bagaimana pemerintah bisa melakukan desentralisasi tanggung jawab yang lebih besar dengan memberikan kepada manajer terdepan insentif untuk memberikan pelayanan;
5. Bagaimana pemerintah bisa menyempurnakan kemampuan untuk membuat dan merumuskan kebijakan;
6. Bagaimana pemerintah bisa memusatkan perhatiannya pada hasil (output) dan dampaknya (outcome) ketimbang perhatiannya pada proses dan struktur.

Hood Vigoda (2003) dalam (Sedarmayanti 2017:23) mengatakan bahwa terdapat tujuh komponen doktrin dalam NPM, yaitu: (1) pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik; (2) penggunaan indikator kinerja; (3) penekanan yang lebih besar pada kontrol keluaran; (4) pergeseran perhatian ke unit yang lebih kecil; (5) pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi; (6) penekanan gaya sektor swasta pada praktik manajemen; (7) penekanan disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumberdaya.

Dalam perkembangannya, konsep *co-production* sempat mendapat kritik karena kurang jelas (Osborne, Stokosch, and Radnor 2018) dan

beberapa ketidakpastian seputar potensinya untuk mengkatalisasi transformasi. Di samping terjadi perdebatan ilmiah (Kirsty et al. 2021) pendekatan *co-production* juga kehilangan resonansi, terutama saat munculnya paradigma Manajemen Publik Baru (NPM). Paradigma yang berkembang sebagai narasi unggulan reformasi pelayanan publik (Hood 1991; Kristy et al. 2021). Analisis konseptual tentang karakteristik manajemen publik dapat mempengaruhi secara positif atau sebaliknya menjadi masalah dalam mengaplikasikan *co-production* (John Alford et al. 2018).

Menurutnya pendekatan *co-production* tidak begitu relevan dalam era administrasi publik. Konsep (Ostrom 1996) tentang batas-batas publik-swasta yang kabur, dan *co-production* sebagai karya Ostrom dianggap radikal dan berpotensi menyinggung semua orang. Pandangan administrasi publik melihatnya sebagai ancaman isolasi yang diperlukan untuk keputusan yang jernih untuk kepentingan publik. Melibatkan warga individu lebih luas dan dalam untuk menyediakan layanan publik membutuhkan upaya (waktu dan biaya) yang besar.

Perdebatan tersebut dibantah Ostrom. Menurutnya, kesenjangan besar antara pemerintah dan masyarakat sipil adalah jebakan konseptual yang muncul dari tembok disipliner yang terlalu kaku. Konsep *co-production* dapat mendobrak kesenjangan besar itu. Pendapat Ostrom dikuatkan oleh (Brandson and Honingh 2018:428) sebagaimana tertuang dalam buku yang direviu Evi Sukmayeti, 2021 berjudul *Co-production and Co-creation*

*Engaging Citizen in Public Services*, ditulis oleh Taco Brandsen, Trui Steen and Bram Verschuere, eds). Karenanya Brandsen hendak menghidupkan kembali konsep *co-production*. Alasannya, karena dukungan sistem sosial tersedia cukup dan konsep ini telah berhasil diujicobakan di beberapa negara.

Sampai pada akhirnya muncul paradigma *New Public Service* (NPS). Paradigma ini juga dikenal dengan tata kelola publik baru yang ditandai dengan peningkatan efektivitas dan kualitas kebijakan publik yang demokratis dengan menekankan pada partisipasi warga dan masyarakat dalam desain dan pemberian layanan publik (Osborne, 2010; Pollitt & Bouckaert, 2011) dalam (Kekez 2018). Strategi NPS dioperasionalkan melalui *co-production* yang menempatkan fokus pada hasil yang ditentukan secara kolektif yang pencapaiannya bergantung pada sinergi antara berbagai tingkat pemerintahan, serta antara aktor publik dan masyarakat sipil (Alford, 1998; Hill & Hupe, 2014; Poocharoen & Ting, 2015) dalam (Kekez 2018). NPS diwujudkan melalui pemberdayaan pengguna dan pendekatan holistik dalam memenuhi kebutuhan mereka. Pemberian pelayanan dengan sistem terbuka (Osborne and Strokosch 2013). Warga dimungkinkan untuk memberikan masukan untuk keputusan dan secara aktif berkontribusi pada produksi layanan.

Paradigma yang berdasarkan atas konsep yang pada hakikatnya sesuai dengan nilai yang ada pada masyarakat. Berasal dari Amerika Serikat

awal 2000-an muncul sebagai kritik terhadap NPM. Sebagian dipimpin oleh karya Denhardt and Denhardt (Osborne, Stokosch, and Radnor 2018). Paradigma NPS memandang penting keterlibatan banyak aktor dalam penyelenggaraan urusan publik. Tahun 2002, paradigma NPS Denhardt and Denhardt (2003) menyarankan meninggalkan prinsip administrasi klasik dan NPM beralih ke NPS yang (1) melayani warga masyarakat bukan pelanggan-*serve citizen, not customers*; (2) mengutamakan kepentingan publik-*seek the public interest*; (3) lebih menghargai warga negara daripada kewirausahaan-*value citizenship over entrepreneurship*; (4) berpikir sinergis, dan bertindak demokratis-*think strategically, act democratically*; (5) menyadari akuntabilitas bukan merupakan hal mudah-*recognize that accountability is not simple*; (6) melayani daripada mengendalikan-*serve rather than steer*; (7) menghargai orang, bukan hanya produktivitas-*value people, not just productivity* (T 2019).

Ide dasar dari konsep NPS dibangun dari konsep (1) teori *democratic citizenship*; pemerintahan dan hubungan antarwarga negara harus didasarkan pada hubungan pemuasan kepentingan individu. Sandel (1996) dalam (Miftah 2008:85) mengatakan bahwa model yang biasa digunakan untuk menjelaskan hubungan warga negara dan negara dalam basis bahwa pemerintah itu diperlukan untuk menjamin warga negaranya bisa membuat pilihan-pilihan yang bebas selaras dengan kepentingan individu yang dijamin oleh suatu prosedur dan hak individu. Sehingga Sandel menawarkan bahwa *citizenship* yang demokratis adalah adanya keterlibatan yang aktif dari warga

negara dalam proses pemerintahan. Warga negara tidak hanya melihat dari perspektif individu dalam persoalan yang lebih besar, namun dia melihat semua persoalan dari perspektif yang lebih luas untuk kepentingan umum, merasa ikut memiliki dan adanya *moral bond* dengan komunitasnya. (2) model komunitas dan *civil society*; (3) organisasi *humanism*; (4) postmodern ilmu administrasi publik.

Denhardt dan Denhardt (2007) mengatakan “.....*It is increasingly important for public servant to use shared, value-based leadership in helping citizens articulate and meet their shared interests rather attempting to control or steer society in new directions*”. Bahwa semakin penting bagi pelayan publik untuk menggunakan kepemimpinan bersama berbasis nilai dalam membantu warga negara mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan bersama mereka daripada mencoba mengendalikan atau mengarahkan masyarakat ke arah yang baru”. Pernyataan tersebut menegaskan bahwa pelayanan publik harus mencerminkan keinginan rakyat untuk dapat dilayani dengan cepat dan dapat diakses dengan mudah dari manapun mereka berada. Maka Denhardt and Denhardt (2003) dalam (Pramusinto Agus 2009:307) menganjurkan NPS yang memposisikan masyarakat sebagai warga negara yang posisinya jauh daripada sekadar *customer*, tetapi sebagai *owner* yang kehendak-kehendaknya harus didengarkan dan ditaati oleh birokrasi publik. Salah satu problem pelayanan publik yang perlu diperbaiki yaitu sikap dan perilaku pejabat pelayanan publik cenderung menonjolkan,

yang menurut (Pramusinto Agus 2009) disebut sebagai *pangreh praja* yang jauh dari nilai-nilai sebagai seorang publik *servant*. Sikap yang ditunjukkan kebanyakan pejabat publik lebih sebagai orang yang ingin dilayani oleh warga, dan bukan seorang yang seharusnya meletakkan rakyat sebagai tuan yang harus dilayani.

Prinsip kerja NPS adalah melayani warga, bukan konsumen bukan mengatur (lebih memfokuskan pada hubungan saling percaya). Peran pemerintah mengelaborasi nilai-nilai yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Menegosiasikan dan memperantarai kepentingan di antara warga dan kelompok masyarakat, menciptakan nilai-nilai bersama. Struktur organisasi kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal. Pencapaian tujuan kebijakan membangun koalisi, lembaga publik, nirlaba, dan swasta untuk memenuhi kebutuhan yang disepakati bersama. Dan pendekatan akuntabilitas beraneka ragam, pelayanan publik harus memperhatikan hukum, nilai-nilai komunitas, norma politik, standar profesional dan kepentingan warga negara.

Masa *New Publik Service* (NPS) menjadi masa paradigma baru dalam administrasi publik yang berkaitan dengan pelayanan publik. Denhardt and Denhardt (2003) menyatakan bahwa NPS lebih diarahkan pada *democracy, pride and citizen* daripada *market, competition, and customers* seperti pada sektor privat, "*public servant do not deliver customers service, they deliver democracy*". Nilai-nilai demokrasi masih sangat kental di dalamnya dan

pemerintah bergerak bukan untuk kepentingan bisnis. Pemerintah yang memberikan layanan publik harus mampu bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Pelayanan publik harus responsif dalam kepentingan publik.

Pergeseran tahapan paradigma pelayanan publik telah melalui proses perjalanan yang panjang, menyempurnakan proses sebelumnya. Berikut adalah gambaran pergeseran paradigma administrasi publik yang diuraikan dalam tabel berikut:

**Tabel 1 Komparasi Paradigma OPA, NPA dan NPS**

Aspek	<i>Old Public Administration (OPA)</i>	<i>New Public Administration (NPM)</i>	<i>New Public Service (NPS)</i>
Dasar teoritis dan epistemologi pembentuk	Teori politik, sosial politik dianggap setengah ilmu sosial	Teori ekonomi, lebih maju dialog berdasarkan ilmu sosial positif	Teori demokrasi, berbagai pendekatan kepada pengetahuan dilakukan secara positif, interpretatif, dan kritis
Konsep kepentingan publik	Kepentingan publik adalah sesuatu yang didefinisikan secara politis dan yang tercantum dalam aturan	Kepentingan publik mewakili agregasi dari kepentingan individu	Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang berbagai nilai, merupakan kombinasi dari berbagai nilai yang tumbuh dalam konteks bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dan budaya lokal
Kepada siapa birokrasi harus bertanggung	Klien ( <i>clients</i> ) dan pemilih	Pelanggan ( <i>Customer</i> )	Masyarakat ( <i>Citizens</i> )

Aspek	<i>Old Public Administration (OPA)</i>	<i>New Public Administration (NPM)</i>	<i>New Public Service (NPS)</i>
jawab			
Peran pemerintah	Pengayuh ( <i>Rowing</i> )	Mengarahkan ( <i>Steering</i> )	Melayani ( <i>servicing</i> )  Menegosiasikan dan mengkolaborasikan berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas
Mekanisme pencapaian tujuan kebijakan	Program ditangani institusi pemerintah yang telah ada	Penciptaan mekanisme baru dengan organisasi privat dan nonprofit	Penciptaan nilai bersama, kerja sama institusi pemerintah, privat dan non profit organisasi
Akuntabilitas	Menurut hierarki administratif	Kehendak pasar yang merupakan hasil keinginan pelanggan ( <i>customers</i> )	Multi aspek: akuntabel pada hukum, nilai komunitas, norma politik, standar profesional, kepentingan warga negara
Struktur organisasi	Organisasi birokrasi bersifat <i>top-down</i> dengan kontrol aturan yang ketat	Desentralisasi, namun tetap terkontrol	Struktur kolaboratif dengan kepemilikan yang berbagi secara internal dan eksternal
Asumsi terhadap motivasi pegawai dan administrator	Gaji, pegawai dilindungi	Spirit wirausaha, spirit pengurangan pegawai	Pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan keinginan pengguna layanan publik (masyarakat)

Sumber: Diadopsi dari Denhardt dan Denhardt (2003)

Kembali menurut Denhardt & Denhardt (2003) mengatakan bahwa administrator publik tidak lagi mengarahkan atau memanipulasi insentif, tetapi



pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dilakukan untuk menciptakan pelayanan yang lebih demokrasi dan dapat menciptakan pemerintahan yang jauh lebih baik.

Perspektif *co-production* dalam administrasi publik, memberikan tantangan baru bagi pejabat publik, dibebani tanggung jawab untuk merancang dan memberikan layanan kepada warga untuk peningkatan kualitas layanan (Osborne and Strokosch 2013). Penekanan dalam administrasi publik pada kerjasama antara dua pihak yang biasanya beroperasi dari tempat yang berbeda dalam proses produksi.

## **2.2. Perkembangan Konsep Governance**

*Governance* sebagai terjemahan dari pemerintahan, kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan pemerintahan, sedangkan praktik terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*) (Sedarmayanti 2017:273). Lebih lanjut disebutkan bahwa *governance* merupakan terminologi yang digunakan menggantikan istilah *government*. *Governance* digunakan dalam beberapa konteks seperti *corporate governance*, *international governance*, *national governance*, dan *local governance*.

*Governance* menurut UNDP (Haning Thahir Mohammad, Hasniati 2021:150) adalah kewenangan negara dalam proses penyelenggaraan ekonomi, politik, dan administrasi yang berkeadilan dalam semua level kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Menurut (T. Bovaird and Loeffler 2015) *governance* bukan istilah baru. Ini pertama kali diterapkan di Prancis (abad 14) yang berarti 'pusat pemerintahan' (Pierre dan Peters, 2000, hlm. 1). Istilah ini menjadi jauh lebih populer ketika Bank Dunia 'menciptakan kembali' *governance* dalam Laporan Bank Dunia tahun 1989.

Bank Dunia, 1989 mendefinisikan *governance* “*The exercise of political power to manage a nation’s affairs*”. Pelaksanaan kekuasaan politik untuk mengelola urusan negara. Sedangkan Kooiman, 1993 mendefinisikan *governance* sebagai pola atau struktur yang muncul dalam sistem sosial-politik sebagai hasil dari upaya intervensi yang saling berinteraksi dari semua aktor yang terlibat. Pola ini tidak dapat direduksi menjadi satu aktor atau kelompok aktor tertentu. Istilah *governance* (Sedarmayanti 2017:273) tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan.

### **2.3 Konsep Co-production**

Konsep *co-production* awal mula muncul dalam penelitian kebijakan publik dan administrasi publik. Para akademisi dan praktisi mulai memperbincangkan konsep ini sejak tahun 1970-an. Pertama kali dikonseptualisasi oleh tim akademik Universitas Indiana dipimpin oleh Elinor Ostrom (Realpe and Wallace 2010:7) Konsep tersebut kemudian dikembangkan dalam Lokakarya tentang “*Political Theory and Policy*

*Analysis*” di Indiana University tahun 1973. Tahun 1970-an dan 1980-an, kalangan sarjana administrasi publik di AS juga mulai menaruh minatnya pada *co-production* (Parks et al. 1981) mereka mempelajari konteks pasar industri dan jasa, dan kemudian tahun 1990-an muncul “konsumen yang menyesuaikan” mengambil peran aktif dalam proses produksi (Abeysekera et al. 2015). Dan Prahalad dan Ramaswamy (2000, 2002, 2004a, b) dan Vargo dan Lusch (2004, 2006) membuat karya tentang penciptaan nilai bersama dan logika dominan layanan pemasaran telah mendorong gagasan produksi bersama (Cepiku. 2020:1).

Ostrom menggambarkan kurangnya pengakuan pengguna layanan dalam pemberian layanan. Dan konsep ini dikembangkan lagi oleh Edgar Cahn, professor hukum dan hak-hak sipil yang mengatakan bahwa perlu sistem yang mengandalkan partisipasi sukarelawan yang juga pengguna layanan.

*Co-production* menurut Elinor Ostrom (1978) sebagaimana dituliskan oleh Kirsty dan Stephen P. Osborne dalam buku yang ditulis oleh Elke Loeffler-Tony Bovaird, 2021 berjudul “*The Palgrave Handbook of Co-production of Public Services and Outcome*” menyatakan bahwa...

*Co-production as the combined effort of ‘regular producers’ and consumers who are voluntarily and actively involved in the process of service production (Parks et al. 1981).*

*Co-production* sebagai upaya gabungan “produsen biasa” dan konsumen yang secara sukarela dan aktif terlibat dalam produksi jasa. Produsen biasa

dimaksudkan adalah pemerintah yang memberikan pelayanan langsung, seperti perangkat daerah sektoral (pendidikan, kesehatan, dll), dan konsumen dimaksud adalah masyarakat. Lebih lanjut Ostrom mengatakan bahwa:

*I mean the process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not "in" the same organization (Ostrom, 1996).*

*Co-production* adalah proses di mana input yang digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa disumbangkan oleh individu yang tidak "dalam" organisasi yang sama.

Bagi Ostrom (1996), *co-production* itu merupakan sebuah pendekatan untuk mendobrak kesenjangan besar...

*My own approach to breaching the great divide utilizes the concept of "co-production."*

Pendekatan yang menekankan pentingnya kolaborasi antara penyedia layanan dan pengguna. Ini juga dikenal dengan layanan, *co-creation* di mana penerima terlibat dalam berbagai tahapan proses, termasuk perencanaan, desain, penyampaian dan audit layanan publik (Boyle, Clarke dan Burns 2006a; Needham dan Carr, 2009).

Nabatchi et al. (2017) lebih detail menjelaskan tentang makna "co = bersama" dari *co-production*. "Bersama" diidentifikasi sebagai aktor negara yaitu agen pemerintah yang melayani dalam kapasitas profesional, dan aktor masyarakat yaitu anggota masyarakat, melayani secara sukarela sebagai warga negara atau pengguna bekerja bersama dalam setiap fase siklus

layanan publik, yang meliputi *co-commissioning*, *co-design* (merancang bersama), *co-delivery* (menyampaikan/memberikan bersama) dan *co-assessment*.

(Pestoff 2011) pada jurnalnya berjudul *Co-production, New Public Governance and Third Sector Social Services in Europe* mengatakan bahwa *co-production* berkisar dari "campuran agen layanan publik dan warga negara yang berkontribusi pada penyediaan layanan publik" hingga "kemitraan antara warga dan penyedia layanan publik".

Definisi lainnya juga disampaikan oleh (Wellways 2019) yang mengatakan bahwa *co-production* adalah hubungan di mana para profesional dan warga negara berbagi kekuatan untuk merencanakan dan memberikan dukungan bersama, mengakui bahwa kedua pasangan memiliki kontribusi penting untuk meningkatkan kualitas hidup orang dan komunitas (Slay dan Stephens, 2013). Lain halnya yang disampaikan oleh Governance International, bahwa ide dari *co-production*,

*“It is about providing public services with people, not just for people. Clearly, people-powered services imply new forms of co-commissioning (perencanaan bersama), co-design (merancang bersama), co-delivering and co-assessing public services.”*

Ini tentang menyediakan pelayanan publik dengan melibatkan masyarakat, bukan hanya untuk masyarakat tetapi juga memberdayakan masyarakat dengan format baru yaitu *co-commissioning* (perencanaan bersama), *co-design* (merancang bersama), *co-delivering*, dan *co-assessing* layanan publik).

**Tabel 2 Characteristics of definitions of co-production**

<b>Author</b>	<b>Definition of co-production</b>	<b>Key concepts</b>	<b>Advantages</b>	<b>Disadvantages</b>
Parks et al. (1981, 1002)	Produksi bersama melibatkan pencampuran upaya produktif produsen reguler dan konsumen. Pencampuran ini dapat terjadi secara langsung, yang melibatkan upaya terkoordinasi dalam proses produksi yang sama, atau secara tidak langsung melalui upaya independen, namun terkait dari produsen reguler dan produsen konsumen	Kunci efisiensi dalam pengaturan pasar adalah kapasitas konsumen untuk memilih harga dan bauran layanan yang mereka sukai' (hal. 1006)—sering kali tidak mungkin dengan layanan publik  Pemerintah dapat mengamankan input ko-produktif meskipun input tersebut tidak efisien, jadi <i>co-production</i> tidak selalu sukarela	Membedakan 'biasa' dan 'konsumen' produsen  Tidak spesifik organisasi, lebih terfokus pada 'proses produksi yang sama'	Terutama berfokus pada <i>co-delivery</i>  Layanan, tidak berorientasi pada hasil  Berfokus hanya pada 'konsumen' layanan, bukan anggota masyarakat
Brudney and England (1983, 59)	'Kegiatan ko-produktif warga, atau "produksi konsumen", adalah upaya sukarela individu atau kelompok untuk meningkatkan	... produksi bersama membutuhkan "campuran kritis" dari aktivitas produsen dan konsumen (warga) reguler.  Warga diminta untuk ikut serta dan membantu memastikan kualitas hidup di kota mereka'	Membedakan individu dari kelompok dan <i>co-production</i> kolektif  Berfokus pada anggota	Berfokus terutama pada <i>co-delivery</i> (menyampaikan/memberikan layanan bersama) tetapi juga menerima komisi bersama ('transmisi preferensi') dan penilaian bersama  Tidak jelas bagaimana penilaian

<b>Author</b>	<b>Definition of co-production</b>	<b>Key concepts</b>	<b>Advantages</b>	<b>Disadvantages</b>
	n kualitas dan/atau kuantitas layanan yang mereka terima. ...Tiga jenis <i>co-production</i> dibedakan menurut sifat manfaat yang dicapai: individu, kelompok, dan kolektif dan '... campuran input produsen reguler dan konsumen yang berkontribusi pada produksi (bukan penghancuran) jasa)	(hal. 59)  '... produksi bersama melibatkan tindakan kooperatif sukarela dalam penyampaian layanan'	masyarakat serta 'konsumen'  layanan berorientasi hasil dan layanan	'kritis'
Ostrom (1996,	'...proses di mana input yang digunakan untuk menyediakan barang atau jasa disumbangkan oleh individu yang tidak berada dalam organisasi yang sama	Kontribusi input oleh individu tidak dalam organisasi yang sama  Definisi berfokus pada 'individu' saja, tetapi teks mempertimbangkan masukan masyarakat, bukan hanya masukan individu	Membuat eksplisit bahwa <i>co-produser</i> tidak perlu berada dalam organisasi yang sama  Menyoroti elemen 'barang publik' dari produksi	Definisi hanya berfokus pada <i>co-production</i> 'layanan publik' konsekuensi bagi mereka  Berfokus terutama pada <i>co-delivery</i> (menyampaikan/memberikan bersama) tetapi juga menyebutkan desain bersama

<b>Author</b>	<b>Definition of co-production</b>	<b>Key concepts</b>	<b>Advantages</b>	<b>Disadvantages</b>
	... <i>co-production</i> menyiratkan bahwa warga negara dapat memainkan peran aktif dalam memproduksi barang dan jasa publik sebagai konsekuensinya'		bersama masyarakat	
Bovaird and Loeffler (2013, 5)	'Profesional dan warga negara memanfaatkan aset, sumber daya, dan kontribusi satu sama lain dengan lebih baik untuk mencapai hasil yang lebih baik dan/atau efisiensi yang lebih baik'	Menentukan "empatCo" sebagai empat <i>co-production</i> yang berbeda — <i>co-commissioning, co-design, co-delivery</i> (menyampaikan/memberikan bersama), dan <i>co-assessment</i> )	Outcome-serta <i>service-oriented</i>  Mencakup pengguna layanan dan masyarakat  Mencakup semua "Empat Co"  Termasuk organisasi layanan publik tidak di sektor	Publik tidak termasuk aktor sektor publik selain 'profesional' (manajer, politisi, staf lain)  Tidak membahas kriteria untuk menyeimbangkan hasil yang lebih baik dengan peningkatan efisiensi
Branden and Honing (2016,	<i>Co-production</i> adalah hubungan antara karyawan yang	Mungkin ada elemen yang dipaksakan— 'tingkat <i>co-production</i> adalah hasil dari kombinasi karakteristik teknis, aturan hukum, dan	Termasuk pengguna layanan dan masyarakat	Layanan, bukan berorientasi pada hasil  Berpusat pada organisasi Tidak termasuk komisi



<b>Author</b>	<b>Definition of co-production</b>	<b>Key concepts</b>	<b>Advantages</b>	<b>Disadvantages</b>
	dibayar dari suatu organisasi dan (kelompok) warga individu yang membutuhkan kontribusi langsung dan aktif dari warga ini untuk pekerjaan organisasi' ... dan 'masuk langsung dari warga dalam desain individu dan pengiriman layanan selama fase produksi'	pilihan sukarela' (hal. 432)	Mengenali kebutuhan untuk 'berangkat dari penggunaan tunggal istilah "co-production" dan mulai menggunakan varietas yang lebih berbeda secara konseptual' (hal. 433)	bersama dan tidak menyebutkan penilaian bersama  Tidak termasuk non-anggota organisasi layanan publik yang dibayar (politisi, anggota dewan)
Strokosch and Osborne, 2020	<i>Public Service Logic</i> mendefinisikan <i>co-production</i> sebagai 'keterlibatan aktif dan sukarela warga dalam pengelolaan dan penyampaian layanan publik bersama staf layanan publik. Oleh karena itu,	Juga mendefinisikan konsep serupa dari ' <i>co-experience</i> ', ' <i>co-construction</i> ' dan ' <i>co-design</i> (merancang bersama)' yang tumpang tindih dengan banyak aspek <i>co-production</i>  Kontribusi oleh warga harus bersifat sukarela	Membedakan dua proses partisipasi intrinsik (pengalaman bersama dan konstruksi bersama) dan dua proses ekstrinsik (produksi bersama dan desain bersama), memberikan	Melihat staf layanan publik mengendalikan produksi bersama—berfokus pada produksi bersama 'luar-dalam'  Kurang memperhatikan penilaian bersama  Tidak termasuk anggota non-staf organisasi layanan publik (politisi, anggota dewan)

<b>Author</b>	<b>Definition of co-production</b>	<b>Key concepts</b>	<b>Advantages</b>	<b>Disadvantages</b>
	ini merupakan bentuk partisipasi ekstrinsik, yang dikendalikan oleh staf layanan publik yang mempengaruhi perumusan, implementasi, dan dampak transformatifnya.		perhatian pada nilai yang diciptakan dalam penggunaan layanan, bukan hanya dalam produksi layanan	
Loeffler (2021)	'Organisasi layanan publik dan warga memanfaatkan aset, sumber daya, dan kontribusi satu sama lain dengan lebih baik untuk mencapai hasil yang lebih baik atau peningkatan efisiensi	<i>Includes the Four Co's—co-commissioning, co-design (merancang bersama), co-delivery (menyampaikan/memberikan bersama) and co-assessment</i>	<p><i>Outcome as well as service-oriented</i></p> <p>Meliputi pengguna layanan dan masyarakat</p> <p>Mencakup semua "Empat Co"</p> <p>Mencakup semua organisasi layanan publik dan aktor mereka (staf, manajer, anggota dewan, politisi)</p>	Tidak membahas kriteria untuk menyeimbangkan hasil yang lebih baik dengan peningkatan efisiensi

Sumber: Elke Loeffler · Tony Bovaird, 2021

*Co-production* umumnya diidentifikasi sebagai pendekatan kemitraan di mana pengguna layanan (baik individu dan kelompok) diberdayakan untuk berkolaborasi dengan organisasi layanan publik selama produksi layanan. Karena itu Ostrom menyebutkan bahwa *co-production* digambarkan sebagai “aturan institusional alternatif” memosisikan secara normatif sebagai sarana untuk mempromosikan demokrasi partisipatif.

Pendapat lain dari (Brandsen and Honingh 2016) mengatakan bahwa *co-production* adalah hubungan antara organisasi dan kelompok dengan warga individu yang membutuhkan kontribusi langsung dan aktif dalam mendesain dan mengirim layanan selama fase produksi. Sedangkan pendapat Loeffler (E. L. · T. Bovaird 2021) menggambarkan pendekatan *co-production* di mana organisasi layanan publik dan warga memanfaatkan aset, sumberdaya dan kontribusi satu sama lain dengan lebih baik untuk mencapai hasil yang lebih baik atau peningkatan efisiensi. Pendekatan ini dianggap sebagai “konsep revolusioner” karena potensinya untuk mendorong peningkatan layanan untuk mencapai tujuan kebijakan yang luas dengan menempatkan pengguna layanan publik di jantung pemberian layanan.

Pendekatan *co-production* dalam pelaksanaan pelayanan publik merupakan bentuk dari pelayanan publik dengan pendekatan berbasis teori untuk menciptakan pelayanan publik berkualitas. *Co-production* sebagai pendekatan reformasi layanan publik telah menjadi semakin menarik bagi pembuat kebijakan, manajemen publik dan akademisi (Osborne, Strokosch,

and Radnor 2018). Keterlibatan publik secara bertahap berubah dari pemikiran marjinal menjadi praktik arus utama (Brandsen and Honingh 2018).

Konsep *co-production*, masih menggunakan istilah partisipasi publik dan kolaborasi secara bergantian. *Co-production* digambarkan sebagai partisipasi warga selama pemberian layanan publik, sebagai lawan dari perencanaan layanan atau pembuatan kebijakan (Osborne, Strokosch, and Radnor 2018). *Co-production* umumnya diidentifikasi sebagai pendekatan kemitraan di mana pengguna layanan (baik individu dan kelompok) diberdayakan untuk berkolaborasi dengan organisasi layanan publik selama produksi layanan. Sedangkan konsep partisipasi publik seringkali menganggap masyarakat tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan untuk berkontribusi. Maka dari itu Shirley Arnstein (1969) membuat tangga pelibatan sebagai pengukur pelibatan publik, dari yang sedikit sekali (memberi informasi atau secara tokenis) sampai yang sangat tinggi (pemberdayaan total sampai masyarakat dapat mendelegasikan kepada pemerintah). Lain halnya yang disampaikan Cooper (Asmoro Tri Bramantyo 2019:52) yang menjelaskan tentang partisipasi publik (terutama dalam proses pengambilan keputusan) adalah sarana untuk memenuhi hak dasar sebagai warga. Pada akhirnya tujuan partisipasi publik adalah untuk mendidik dan memberdayakan warga. Tujuan partisipasi publik (Asmoro Tri Bramantyo 2019:52) adalah pada dasarnya untuk mengkomunikasikan dan mempengaruhi proses pengambilan

keputusan sebagaimana juga dalam membantu dalam pelaksanaan pelayanan publik.

Kolaborasi lebih ke proses bagaimana pengambilan keputusan bersama itu terjadi dan dapat difasilitasi, di mana ada atau diadakan kondisi-kondisi dialog yang dapat menerima secara adil dan merata ide-ide dan kepentingan dari setiap stakeholder.

Kolaborasi dan *co-production* secara ideal menyatukan dan melibatkan kepentingan masyarakat terkait secara merata. Tapi seringnya masyarakat kurang berkuasa untuk melibatkan diri dan pelibatan mereka harus difasilitasi. Ann Marie Thomson (2006) dalam (Pramusinto Agus 2009:113) menyebutkan kolaborasi merupakan proses kolektif dalam pembentukan sebuah kesatuan yang didasari oleh hubungan saling menguntungkan (*mutualisme*) dan adanya kesamaan tujuan dari organisasi atau individu-individu yang memiliki sifat otonom. Mereka saling berinteraksi melalui negosiasi baik bersifat formal maupun informal dalam suatu aturan yang disepakati bersama dan rasa saling percaya. Kolaborasi merupakan perwujudan dari proses interaksi antarindividu dalam jangka waktu panjang melalui kelompok-kelompok yang melihat aspek-aspek berbeda dari suatu permasalahan. Kolaborasi mengeksplorasi perbedaan-perbedaan di antara mereka secara konstruktif. Mereka mencari solusi yang mungkin dapat mengimplementasikannya secara bersama-sama. Kolaborasi berarti pihak-pihak yang otonom berinteraksi melalui negosiasi baik secara formal maupun

informal. Mereka bersama menyusun struktur dan aturan pengelolaan hubungan antara mereka. Mereka merencanakan tindakan atau keputusan untuk mengatasi isu-isu yang membawa mereka bersama-sama. Mekanisme tersebut merupakan interaksi yang menyangkut *sharing* atas norma dan manfaat yang saling menguntungkan.

### **1. Co-production**

Pernyataan Anthony M. Bertelli and Silvia Cannas (2021), *Co-production* tidak lagi terbatas pada fase pemberian layanan (Brudney dan England 1983), tetapi juga melibatkan berbagai kegiatan seperti perencanaan bersama, desain bersama, prioritas bersama, pembiayaan bersama, manajemen bersama, dan penilaian bersama (Bovaird dan Loeffler 2012a, b).

Lebih lanjut Loeffler (T. Bovaird and Löffler 2004) menyatakan bahwa untuk menghasilkan pelayanan yang lebih baik, maka kerjasama pemerintah dan masyarakat merupakan keniscayaan. Ada empat tahap dari *co-production* (Empat Co) yaitu *co-commissioning*, *co-assessment*, *co-design* (merancang bersama), *co-delivery* (menyampaikan/memberikan bersama).

#### *a. Co-commissioning* (perencanaan bersama)

*Co-commissioning* didefinisikan sebagai identifikasi dan prioritas layanan publik yang diperlukan, hasil, dan pengguna. Dengan demikian prospektif, seperti dalam identifikasi prioritas anggaran untuk mengalokasikan sejumlah sumber daya dalam pengalaman penganggaran partisipatif (Barbera et al. 2016; Bovaird 2007).

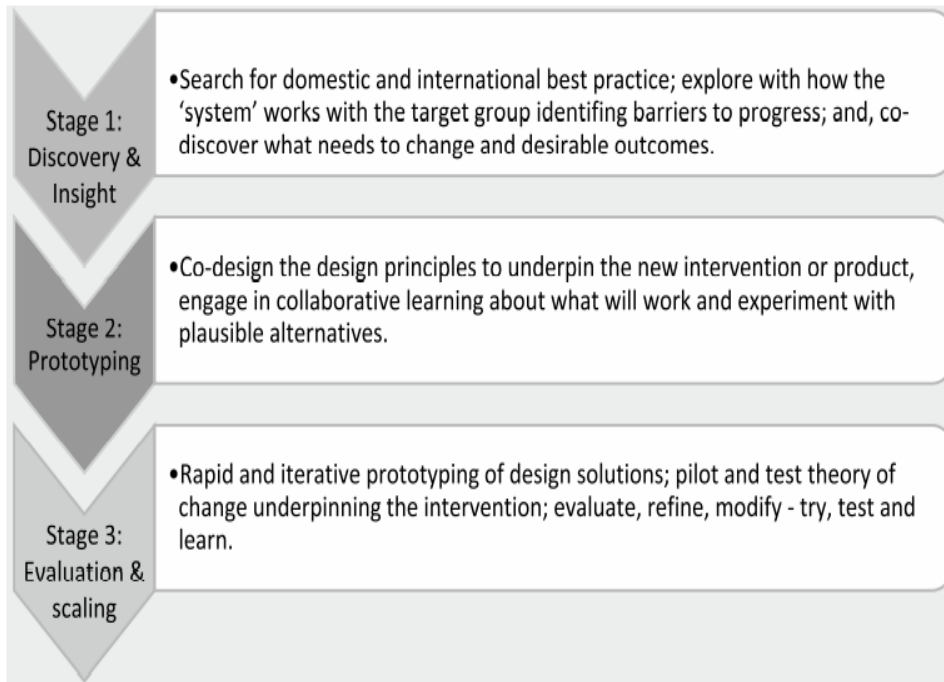
Melibatkan sektor publik dan masyarakat untuk bekerja bersama dengan menggunakan pengetahuan dan keahlian masing-masing, untuk memprioritaskan pelayanan mana yang harus disediakan dan kepada siapa pelayanan itu harus diberikan dengan menggunakan sumberdaya publik dan sumber daya dari komunitas masyarakat.

*b. Co-design (merancang bersama)*

*Co-design* (merancang bersama) adalah metodologi penelitian terapan dan praktik profesional yang mendukung pemecahan masalah yang inklusif. Metode yang menjadikan warga negara dan/atau pemangku kepentingan di pusat proses pembelajaran terencana yang berfokus pada pencapaian hasil yang berpusat pada warga (Evans dan Terrey 2016, 246). Menawarkan pendekatan terstruktur untuk memanfaatkan ide-ide terbaik dari masyarakat yang pada akhirnya akan menggunakan jasa dan memberikan layanan tersebut.

*Co-design* (merancang bersama) melibatkan pengguna dan komunitas yang berpartisipasi dalam penciptaan, perencanaan atau pengaturan layanan publik (Bovaird dan Loeffler 2012), mirip dengan pendekatan berdasarkan partisipasi warga langsung (Nabatchi dan Amsler 2014; Nabatchi dan Leighninger 2015). Ini bisa bersifat prospektif atau bersamaan, seperti dalam kasus unit layanan sosial profesional yang bekerja dengan orang lanjut usia untuk menciptakan peluang untuk hidup “saling bergantung” (Bovaird dan Loeffler 2012; Willis dan Bovaird 2012).

*Co-design* (merancang bersama), mempunyai tiga tahapan, yaitu: (1) penemuan dan wawasan; (2) membuat prototipe dan (3) mengevaluasi dan menskalakan intervensi desain bersama.



**Gambar 2 Ilustrasi Proses Co-design (merancang bersama)**

Sumber: Agile service design as Richard (2001, 12)

Pada tahap 1, mencari praktik terbaik domestik dan internasional: mengeksplorasi dengan bagaimana sistem bekerja dengan kelompok sasaran mengidentifikasi hambatan untuk kemajuan; dan temukan bersama apa yang perlu diubah dan hasil yang diinginkan.

Tahap 2, *Co-design* (merancang bersama) prinsip-prinsip desain untuk mendukung intervensi atau produk baru, terlibat dalam pembelajaran



kolaboratif tentang apa yang akan berhasil dan bereksperimen dengan alternatif yang masuk akal.

Tahap 3, pembuatan prototype solusi desain yang cepat dan berulang; percontohan dan uji teori perubahan yang mendasari intervensi; evaluasi; menyaring; modifikasi-coba; uji dan pelajari.

### *c. Co-delivery*

*Co-delivery* (menyampaikan/memberikan bersama) adalah tentang tindakan warga yang berkontribusi pada tindakan profesional yang bekerja di layanan publik untuk meningkatkan layanan dan/atau hasil publik. Ini berarti bahwa dalam *Co-delivery* (menyampaikan/memberikan bersama), *co-production* sebagian tumpang tindih dengan sukarela (T. Bovaird and Löffler 2004). *Co-delivery* (menyampaikan/memberikan bersama) merupakan kerjasama antar masyarakat dan para pekerja profesional untuk menciptakan pelayanan publik yang lebih baik dengan cara yang kreatif, inovatif dan saling berkolaborasi. *Co-delivery* (menyampaikan/memberikan bersama) lebih terkait dengan pandangan tradisional tentang *co-production* dan terdiri dari kegiatan bersama antara pemerintah dan masyarakat, yang bertujuan untuk menyediakan atau meningkatkan layanan publik (Alford dan O'Flynn 2012; Thomas 2013), dengan demikian bersamaan dalam alam. Contohnya termasuk siswa yang membantu mengatur hari penyambutan universitas (Honingh, Bondarouk, and Brandsen 2018), kaum muda yang bekerja sebagai pendidik sebaya di sekolah (misalnya, Bovaird dan Loeffler 2012),

dan keterlibatan pasien dalam layanan kesehatan (Guglielmetti et al. 2016; Sorrentino dkk. 2017).

*d. Co-assessment* (penilaian bersama)

*Co-assessment* adalah salah satu dari empat tahap *co-production*, yaitu *co-commissioning*, *co-design* (merancang bersama) dan *co-delivery* (menyampaikan/memberikan pelayanan bersama) (Bovaird dan Loeffler 2013). Melibatkan warga yang bekerja bersama staf dan manajer profesional untuk membantu organisasi lebih memahami bagaimana dampak yang dirasakan dari suatu pelayanan (Bovaird dan Loeffler 2013, 11). Melibatkan masyarakat untuk bekerja beriringan dengan profesional dan manajer untuk membantu organisasi dalam memberikan pemahaman yang lebih dalam mengenai apa yang mereka rasakan dari pelayanan yang diberikan. *Co-assessment* melibatkan pemerintah dan masyarakat yang bekerja sama untuk memantau dan mengevaluasi layanan publik, dan menilai kualitas layanan, masalah dan atau area yang perlu ditingkatkan (Bovaird dan Loeffler 2012).

Berbagai aktivitas dapat dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakat dalam menjalankan peran *co-production*. Elke Loeffler menguraikan berdasarkan empat tahapan. Untuk mendapatkan gambaran tentang jenis aktivitas yang dilaksanakan oleh pemerintah dan masyarakat dalam *co-production* dapat dilihat pada tabel berikut:

Melibatkan warga dalam pengukuran kinerja 'menambah nilai pada proses dan menginformasikan keputusan kebijakan dengan lebih baik', sehingga 'partisipasi warga ke dalam perumusan tindakan yang relevan secara sosial, pengumpulan data, dan penyajian hasil membantu manajer dan pejabat terpilih merancang dan mengukur layanan yang penting bagi komunitas' (Holzer dan Kloby 2005, 523). Tiga manfaat utama yang diperoleh dari *co-assessment* adalah: instrumental, demokratisasi, dan relasional (Woolum 2011). Pelibatan warga dalam penilaian pelayanan publik tidak hanya membuat proses tersebut lebih responsif dan representatif, tetapi juga meningkatkan kualitas demokrasi pemerintahan secara keseluruhan. Selain manfaat instrumental dan demokratisasi, *co-assessment* berpotensi memberikan manfaat relasional.

Pada gambar di bawah ini menunjukkan bahwa analisis untuk memberikan fleksibilitas bagi para aktor untuk membentuk *co-production*, motivasi bersama untuk mencapai tujuan yang disepakati dan hubungan kekuasaan yang dinegosiasikan adalah dimensi analitis yang penting untuk semua tahap dan tingkat *co-production*. Hal ini juga menunjukkan bahwa *co-production* bukanlah proses linier atau satu arah, melainkan bahwa setiap tahap dalam *co-production* bersama memiliki potensi untuk pembelajaran umpan balik tentang cara meningkatkannya.

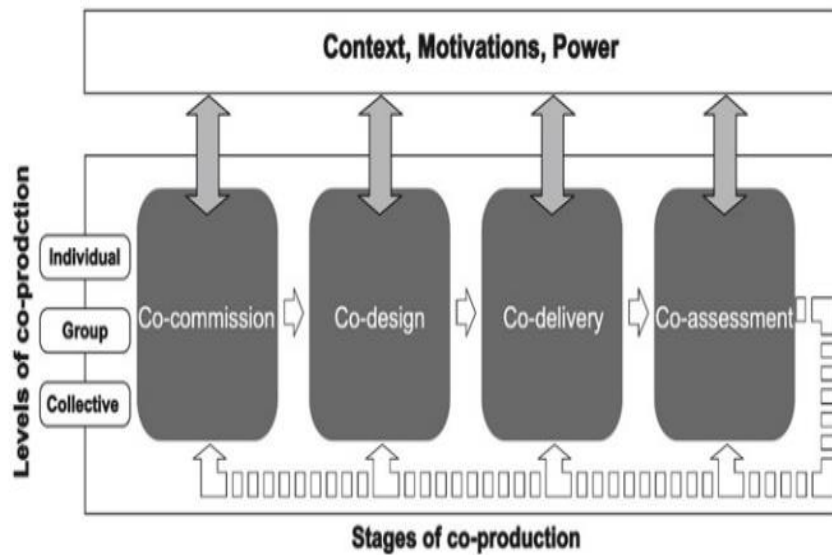


Fig. 24.1 Dimensions of relational leadership perspective in co-production

### Gambar 3 Tahap Implementasi Co-production

Sumber: Elke Loeffler-Tony Bovaird

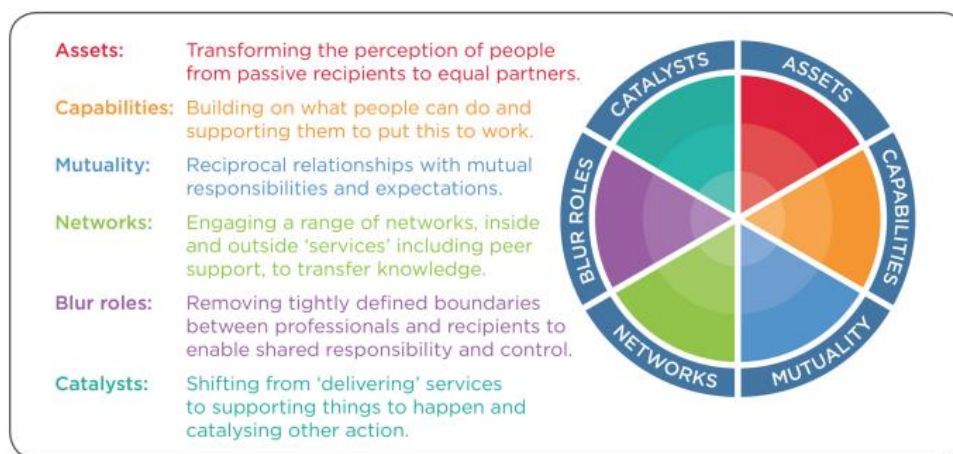
Ada juga ahli (Wellways) menyebutkan *co-production* adalah:

- *co-planning* (perencanaan bersama mengidentifikasi masalah yang perlu ditangani);
- *Co-designing* (merancang bersama);
- *co-delivering* (penyampaian bersama-menyatukan sumberdaya setiap orang untuk menyampaikan perubahan);
- *co-evaluating* (evaluasi bersama, mengidentifikasi apa dampak yang dicapai dan bagaimana meningkatkan outcome).

## 2. Prinsip Co-production

### Principles of co-production

Below is a set of guiding principles for co-production. They act as a blueprint for the values and approach required from all levels of the organisation to practice co-production.



People Power Health Co-production Catalogue. Nesta, April 2012

**Gambar 4 Prinsip-prinsip co-production**

1. Aset: menghargai dan mengenali keterampilan dan pengetahuan yang diperoleh melalui pengalaman hidup.
  - Mengakui setiap orang memiliki keterampilan, kekuatan dan pengalaman untuk berkontribusi
  - Menemukan cara untuk menggunakan dan mengembangkan aset dan menghargai kontribusi semua orang
  - Membangun kepercayaan dan kapasitas orang, memastikan bahwa suara semua orang didengar.
2. *Networks* (jaringan): mengembangkan jaringan dukungan dan koneksi sosial

3. *Capabilities* (peningkatan kapasitas): berfokus pada hasil pribadi dan apa yang penting untuk individu
4. *Mutuality-blue roles* (hubungan): membangun hubungan yang saling menguntungkan
5. *Catalysts* (katalis): bekerja dalam kemitraan untuk memotivasi perubahan

### 3. Macam-macam *Co-production*

Sampai mana masyarakat terlibat, tidak hanya dalam implementasi, tetapi juga dalam desain dan inisiasi dan sebuah layanan. Menurut (Brandsen and Honingh 2016) kombinasi dari dimensi tersebut menghasilkan 4 jenis *co-production*, sebagaimana tergambar dalam tabel berikut ini:

**Tabel 3 Macam-macam *Co-production***

	Implementasi	Desain dan Implementasi
Pelengkap/Komplementer	<i>Co-production</i> komplementer atau pelengkap saat implementasi	<i>Co-production</i> pelengkap dalam desain dan implementasi layanan
Bukan Pelengkap	<i>Co-production</i> dalam implementasi layanan inti	<i>Co-production</i> dalam desain dan implementasi layanan inti

1. *Co-production* komplementer dalam desain dan implementasi layanan, terjadi ketika warga terlibat dalam *co-production*, tetapi dalam tugas yang hanya melengkapi proses inti dan bukan merupakan bagian dari proses inti tersebut.

2. *Co-production* komplementer dalam implementasi, terjadi ketika warga secara aktif terlibat dalam implementasi, tetapi bukan dalam mendesain, tugas-tugas pelengkap atau komplementer.
3. *Co-production* dalam desain dan implementasi layanan inti, terjadi saat warga terlibat langsung dalam memproduksi layanan inti organisasi dan terlibat langsung dalam desain dan implementasi layanan individu yang diberikan kepada mereka.
4. *Co-production* dalam implementasi layanan inti, terjadi ketika warga secara aktif terlibat dalam implementasi, tetapi tidak dalam mendesain layanan individu yang ranahnya berada pada inti organisasi.

#### **2.4. Co-production dalam Pelayanan Publik**

Dalam hubungan dengan pelayanan publik, *co-production* menandakan bahwa dalam setiap layanan pribadi, layanan sosial dicirikan oleh hubungan antara penyedia layanan dan pengguna layanan, di mana kedua belah pihak harus berhubungan, berkontribusi dan bertukar sesuatu. Dengan menghadirkan keahlian pengguna dan jaringannya, kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan; pelayanan publik lebih tepat sasaran dan lebih responsif; dengan *co-production* dapat memotong biaya; kesempatan untuk menciptakan sinergi antara pemerintah dan masyarakat sipil yang berdampak positif pada masyarakat.

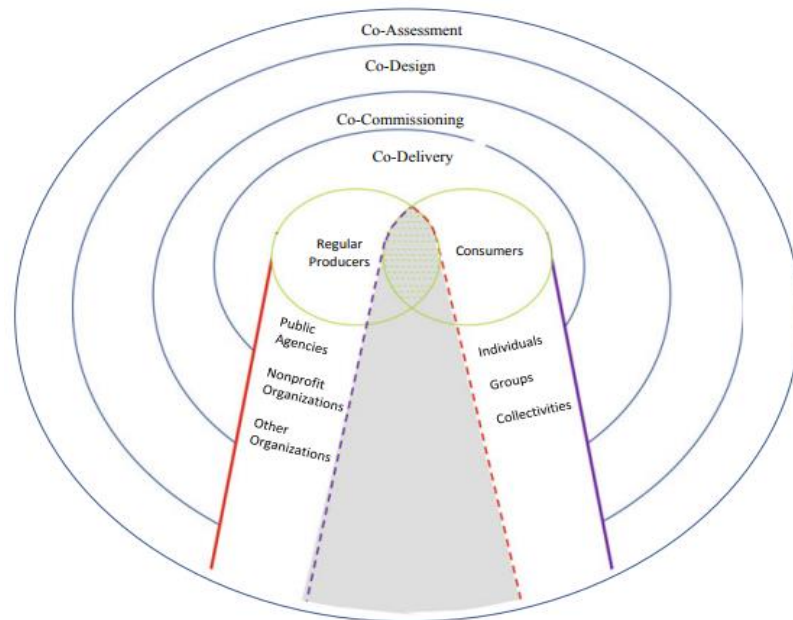
*Co-production* yang bertujuan memberi pengguna sistem layanan lebih banyak berbicara di luar pilihan dan pemungutan suara konsumen, dan yang memanfaatkan serangkaian jenis partisipasi baik secara individu maupun kolektif.

*Co-production* sering ditandai dengan campuran kegiatan yang dilakukan oleh agen layanan publik dan warga negara dalam penyediaan layanan publik. Yang pertama terlibat sebagai profesional atau 'produsen biasa', sedangkan 'produksi warga' didasarkan pada upaya sukarela individu atau kelompok untuk meningkatkan kualitas dan/atau kuantitas layanan yang mereka terima (T. Bovaird and Löffler 2004) menyebutkan bahwa *co-production* memainkan empat peran utama dalam penilaian publik, yaitu:

- *Co-production* dapat memungkinkan layanan yang ditugaskan oleh sektor publik untuk mencapai tingkat hasil kualitas hidup yang lebih tinggi dengan memanfaatkan kontribusi warga dengan lebih baik (baik pengguna layanan atau anggota masyarakat);
- *Co-production* dapat memungkinkan hasil yang diinginkan publik untuk dicapai oleh produsen bersama warga yang membantu organisasi layanan publik tetapi tanpa memerlukan layanan publik formal (misalnya anggota masyarakat secara informal memeriksa dan mengobrol dengan tetangga yang lanjut usia atau lemah sebagai hasil dari kampanye publik untuk solidaritas yang lebih besar selama krisis COVID-19, tanpa harus mendaftar ke organisasi layanan publik sebagai sukarelawan formal);



- *Co-production* dapat memperkuat ketahanan hasil sistem nilai publik secara keseluruhan dan masing-masing bagian komponennya (misalnya ketahanan pengguna, ketahanan komunitas mereka, ketahanan organisasi penyedia individu mereka dan ketahanan rangkaian penyedia secara keseluruhan);
- *Co-production* dapat membantu merumuskan prinsip-prinsip tata kelola publik, memutuskan prioritas di antara prinsip-prinsip tersebut, dan memastikan bahwa prinsip-prinsip tersebut dipatuhi di ranah publik—dan *co-production* itu sendiri harus dipraktikkan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola publik ini.



**Gambar 5 Co-production**

Sumber: Elke Loeffler · Tony Bovaird, 2021

Gambar di atas menunjukkan bahwa *co-production* awal di pusat atau intinya dan menunjukkan bagaimana *co-production* kontemporer telah

memperluas keluasan dan jangkauannya. Pertama, di sisi konsumen (warga negara), dalam tahap kontemporer konsumen-produser memperluas dari penerima layanan langsung yang mencakup individu, kelompok dan kolektivitas yang terlibat dalam beberapa cara dalam co-produksi layanan. Kedua, di sisi produser reguler, co-produser tidak hanya melibatkan badan publik seperti yang dikandung pada awalnya, tetapi juga organisasi nirlaba dan organisasi lain yang terlibat dalam co-produksi layanan. Ketiga, fase siklus layanan di mana *co-production* terjadi memancar di sekitar pengiriman bersama, satu-satunya fase dalam *co-production* awal, untuk memasukkan fase layanan sebelumnya dari *co-commissioning* (perencanaan bersama) dan *co-design* (merancang bersama), dan fase kerjasama berikutnya, *co-assessment*. Akibatnya, terdapat area yang diarsir, ini mewakili *co-production* layanan dalam model kontemporer telah tumbuh secara substansial dari tumpang tindih sederhana antara produser reguler (pemerintah) dan warga pengguna layanan yang berpartisipasi dalam layanan (bersama).

Menurut Leemans (1976), pelayanan publik yang profesional, artinya pelayanan publik yang dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan tanggung jawab dari pemberi layanan dengan ciri antara lain:

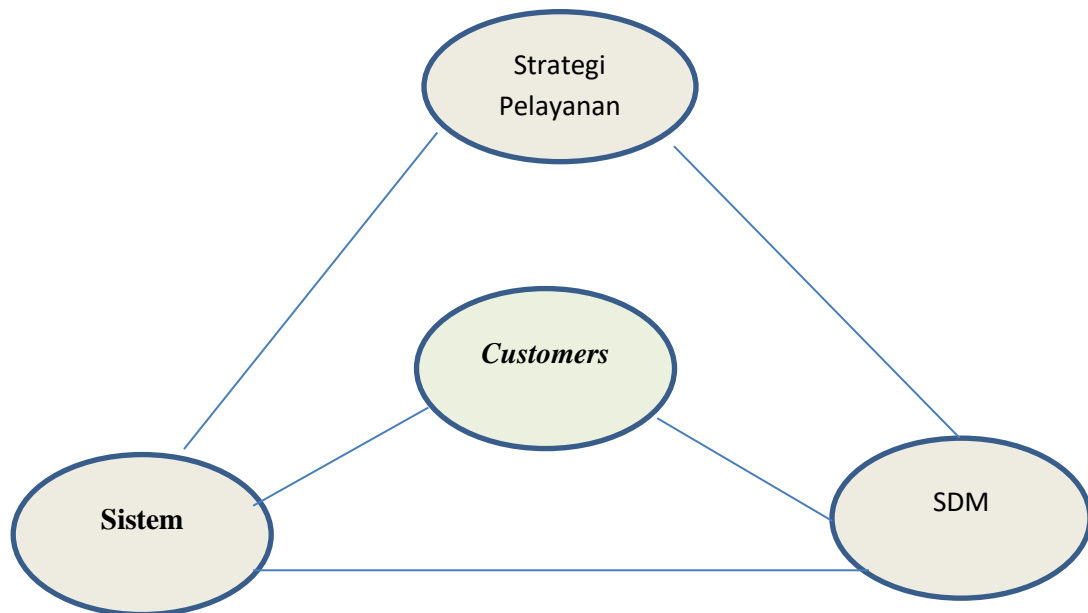
- a. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran

- b. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan
- c. Transparan dalam hal mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur pelayanan, persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif, unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, Rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya dan jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
- d. Keterbukaan, dalam hal tata cara persyaratan, penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.
- e. Efisiensi, persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan.
- f. Ketepatan waktu pelaksanaan pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan.
- g. Responsif, kemampuan akan daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan dan aspirasi masyarakat yang dilayani.

h. Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Menurut Kotler dan Bloom (1984) mengatakan bahwa pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Pelayanan publik harus bisa memberikan manfaat kepada masyarakat sebagai pengguna layanan serta dapat membuat mereka puas atas layanan yang diberikan walaupun tidak tergantung pada produk tertentu.

Menurut pandangan Albrecht dan Zemke (1990), kualitas pelayanan publik merupakan hasil interaksi dari berbagai aspek, yaitu sistem pelayanan, SDM, strategi, dan pelanggan (*customer*) seperti tampak pada gambar berikut.



**Gambar 6 Interaksi Faktor yang mempengaruhi Kualitas Pelayanan Publik.**

Sumber: Albrecht and Zemke, 1990:41

Sebuah sistem pelayanan yang baik akan menghasilkan kualitas pelayanan yang baik pula. Sistem pelayanan publik yang baik akan menerapkan prosedur pelayanan yang pasti dan jelas serta terkontrol untuk menghindari penyimpangan sehingga dibutuhkan SDM yang memahami dalam mengoperasikan sistem tersebut di samping harus mengerti kebutuhan dan keinginan pelanggan.

## 2.5. Konsep Modal Sosial sebagai *Novelty*

Sebagaimana telah disebutkan pada bagian sebelumnya bahwa Modal Sosial menjadi kebaruan dalam penelitian ini. Peneliti menggunakan teori Modal Sosial yang dipopulerkan oleh Robert David Putnam sebagai rujukan teori. Alasan Putnam karena beliau adalah pakar ilmu politik dan kebijakan publik, tentu relevan dengan disiplin ilmu pada kajian penelitian ini. Menurutnya Modal Sosial memberikan sumbangsih pada tindakan kolektif yang lebih luas dan nilai yang mendukung resiprositas dan kepercayaan dan dapat memfasilitasi kolaborasi timbal balik (John Field 2010:49).

Kepercayaan dan hubungan timbal-balik, bukan hanya abstraksi konseptual, kata Putnam keduanya membuat hidup lebih aman dan menyenangkan. Modal sosial diyakini memiliki peran yang signifikan dalam meningkatkan pelayanan publik (Usman 2018:2). Topik bahasannya berkaitan upaya mengelola, meningkatkan dan mendayagunakan relasi-relasi sosial sebagai sumber daya yang diinvestasikan untuk memperoleh manfaat sosial. Untuk mengimplementasikan *co-production* dalam pelayanan publik, semua potensi kelompok dan pola-pola hubungan antarindividu dalam suatu kelompok dan antarkelompok perlu diperhatikan. Ruang perhatian pada jaringan sosial, norma, nilai, dan kepercayaan antar sesama yang lahir dari anggota kelompok dan menjadi norma kelompok.

Modal sosial yang mewujudkan kohesivitas sosial, tolong menolong, rasa saling percaya dan jaringan sosial menjadi energi penopang bagi

keberlanjutan dan bertahannya (Novita Tresiana 2021:56) shelter warga untuk berpartisipasi pada proses *co-production*. Artinya, kesuksesan *co-production* dalam pelayanan publik dapat dicapai bila Modal Sosial terbangun dengan baik. Sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan oleh Robert Putnam (1993) di Italia, menegaskan bahwa pemerintahan-pemerintahan regional yang mengantongi kepercayaan publik lebih (*more trusting*) dan lebih berwatak kewargaan lebih mampu menyediakan layanan-layanan publik lebih efektif dibanding tempat lain yang sifat-sifat kepercayaan dan karakter kewargaannya lebih rendah (Novita Tresiana 2021:39).

Shelter warga sebagai representasi masyarakat yang terlembagakan di tingkat kelurahan, oleh Putnam menyebutnya asosiasi sukarela. Untuk terlibat bersama pemerintah dalam menangani kasus-kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan. Termasuk melakukan tugas-tugas edukasi, penyadaran agar masyarakat tidak lagi melakukan tindak kekerasan terhadap anak, agar tidak terjadi perkawinan anak, agar anak tidak terlibat konflik dengan hukum, dan lain-lain. Petugas shelter warga penting memahami norma yang berlaku, perilaku-perilaku sosial yang terbangun, serta karakteristik setiap aktor yang akan bekerja sama melakukan penanganan kasus.

Modal sosial dapat terlihat pada interaksi yang terjadi antara individu dan Shelter warga ketika kasus mulai terkomunikasikan, pemerintah baik di

tingkat kelurahan maupun tingkat Kota Makassar, termasuk NGO yang juga bekerja melakukan pendampingan dan peningkatan kapasitas.

Pentingnya Modal Sosial mendukung *co-production* dapat dilihat pada hasil penelitian yang dilaksanakan oleh (Kekez 2018) dalam jurnalnya berjudul *Public Service Reforms and Clientelism: Explaining Variation Of Service Delivery Modes in Croatian Social Policy* (Reformasi Pelayanan Publik dan Klientelisme: Menjelaskan Variasi Cara Penyampaian Pelayanan dalam Kebijakan Sosial di Kroasia). Hasil penelitian tersebut mengungkapkan bahwa *co-production* dalam pelayanan publik merupakan model baru yang mencerminkan reformasi ide. Faktor yang dapat mendukung keberhasilannya adalah institusi dan aktor sebagai penyedia layanan dan representasi kelompok sasaran menjadi kekuatan. Oleh karena itu penelitian ini merekomendasikan perlunya membangun kepercayaan publik sebagai bagian dari modal sosial untuk dapat mendukung implementasi *co-production*.

Penelitian lainnya oleh (Fledderus, Brandsen, and Honingh 2015) tentang *User Co-production of Public Service Delivery: An Uncertainty Approach* (*Co-production* Pengguna Penyampaian Layanan Publik: Pendekatan Ketidakpastian). Menurutnya, keterlibatan pengguna layanan dalam pemberian pelayanan menyiratkan peningkatan ketidakpastian, karena dianggap keterlibatannya semata simbolik saja, oleh karena itu penelitian ini



juga merekomendasikan perlunya efikasi diri atau kepercayaan pada tingkat individu agar pengguna layanan dapat terlibat dalam *co-production*.

Kedua hasil penelitian tersebut, memperkuat bahwa membangun kepercayaan publik sebagai bagian dari modal sosial sangat diperlukan untuk memastikan masyarakat dapat berperan penting dalam pelayanan publik.

Dalam rangka menganalisis Modal Sosial dan hubungannya dengan berbagai dinamika sosial, terlebih dahulu diperlukan pemahaman tentang bagaimana hubungan-hubungan tersebut berlangsung (Hasbullah 2006).

Modal sosial merupakan salah satu paradigma dalam pembangunan yang bersifat inklusif dan berkelanjutan. Pertama kali dikemukakan oleh L.J. Hanifan, seorang supervisor sekolah pedesaan di Negara Bagian Virginia Barat, USA. Menurutnya, modal sosial bersumber dari kemauan baik (*good will*), persahabatan (*fellowship*), dan rasa simpati di antara para individu dalam kehidupan sosial (Haning Thahir Mohammad, Hasniati 2021:486). Modal sosial adalah sumber daya yang dapat dipandang sebagai investasi untuk mendapatkan sumberdaya baru.

Robert Putnam mendefinisikan Modal Sosial sebagai hubungan atau relasi sosial antara individu dengan jaringan kelompok sosial dan norma yang berlaku dan bermanfaat untuk kepentingan masyarakat. Kepercayaan sebagai elemen penting dalam membangun norma sosial dalam jaringan sosial. Modal sosial dapat memberikan dampak positif terhadap keberhasilan program organisasi publik. Putnam mengatakan bahwa modal sosial

mencakup karakteristik organisasi sosial yang terdiri dari *network*, norma, dan kepercayaan sosial yang berfungsi memfasilitasi koordinasi dan kerjasama antarindividu dan kelompok sosial untuk menciptakan kemaslahatan bersama.

Semua aktor tersebut, berpartisipasi dengan cara yang berbeda, untuk memperoleh dampak luas terhadap penerima layanan. Warga negara berkolaborasi dengan profesional sektor publik dalam proses pemberian layanan, dengan tujuan meningkatkan kualitas layanan yang dihasilkan (Van Eijk and Steen 2016). Mereka dapat mengambil bagian atas undangan pemerintah atau mengambil inisiatif sendiri (Brandsen, Steen, and Verschuere 2018).

Putnam membagi modal sosial ke dalam 3 aspek yaitu: (1) *trust* (kepercayaan) atau nilai-nilai positif yang menghargai perkembangan atau prestasi, (2) norma sosial dan obligasi, serta (3) jejaring sosial yang menjadi wadah kegiatan sosial.

#### 1. Kepercayaan (*trust*)

*Trust* atau rasa percaya merupakan suatu bentuk keinginan untuk mengambil risiko dalam hubungan-hubungan sosial yang didasari oleh perasaan yakin bahwa yang lain akan melakukan sesuatu seperti yang diharapkan dan akan senantiasa bertindak dalam suatu pola tindakan yang saling mendukung, dan yang lain tidak akan bertindak merugikan diri dan kelompoknya. *Trust* yang tumbuh dan berkembang dalam

kehidupan kelompok, komunitas atau masyarakat tidak terjadi secara kebetulan, atau terbentuk secara mendadak, melainkan terjadi melalui proses yang melibatkan hubungan antaraktor yang terhimpun dalam kelompok, komunitas atau kelompok. Berbagai tindakan kolektif yang di dasari rasa saling mempercayai yang tinggi akan meningkatkan partisipasi masyarakat. Menurut Herreros (2004), terjadinya *trust* terkait dengan 3 hal, yaitu (1) *trust* terkait dengan persepsi individual aktor terhadap aktor lain yang terhimpun dalam suatu kelompok, komunitas atau masyarakat, (2) terkait kemampuan individual aktor memahami nilai-nilai dan norma sosial yang terdapat dalam kelompok, komunitas dan masyarakat, (3) *trust* terkait dengan kemampuan melakukan transformasi nilai-nilai dan norma-norma sosial yang menjadi referensi sikap dan tindakan tersebut ke dalam kehidupan nyata.

## 2. Norma sosial

Norma sosial akan sangat berperan dalam mengontrol bentuk bentuk perilaku yang tumbuh dalam masyarakat. Norma diartikan sebagai sekumpulan aturan yang diharapkan dipatuhi dan diikuti oleh anggota masyarakat pada suatu entitas sosial tertentu.

## 3. Jejaring sosial (*network*)

Refleksi tindakan aktor-aktor dalam membentuk relasi-relasi sosial yang dikembangkan untuk memenuhi pelbagai macam kepentingan. Burt menggambarkan kedekatan hubungan antaraktor dalam memenuhi

kebutuhan atau mencapai tujuan tertentu, serta aktor-aktor yang berperan sebagai jembatan yang menghubungkan mereka. Burt, 2001 menggolongkan jejaring ke dalam dua kategori yaitu *structural holes* atau jejaring yang ditandai oleh peran penghubung atau jembatan dan *network closure* atau jejaring yang ditandai oleh interkoneksi antaraktor yang amat kuat.

## **2.6. Deskripsi Mengenai Shelter Warga**

Shelter warga dikenal sebagai organisasi masyarakat yang membantu masyarakat menindaklanjuti aduan tindak kekerasan terhadap anak dan perempuan. Shelter warga berkonsentrasi bekerja di wilayah kelurahan. Alasan pembentukannya, karena semenjak layanan P2TP2A (sekarang bernama UPT PPA) dipindahkan terpisah dari kantor Walikota Makassar ke Jalan Meranti, jumlah kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan melonjak tinggi. Masyarakat semakin sadar melaporkan kasusnya kepada lembaga layanan. Sedangkan petugas layanan sangat terbatas untuk melakukan penjangkauan kasus. Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Makassar yang tugas dan fungsinya menyediakan layanan untuk kasus kekerasan perempuan dan anak (KTP/KTA), menginisiasi perlunya pelibatan masyarakat untuk bersama-sama pemerintah melakukan penanganan dan pendampingan kasus.

Pada tahun 2016, Pemerintah Kota Makassar melalui DP3A dan pemerintah kelurahan mulai membentuk shelter warga. Pemerintah

kelurahan kemudian mengundang warganya yang memiliki kepedulian sosial tinggi terhadap permasalahan anak dan perempuan. Mereka bertemu, bersepakat untuk berhimpun. Berkomitmen untuk bekerja bersama, berpartisipasi membangun kolaborasi dengan berbagai stakeholder untuk mengendalikan persoalan kekerasan anak dan perempuan. Oleh sebab itu, shelter warga juga disebut sebagai bentuk melembagakan kepedulian.

Shelter warga dilegalisasi dengan Surat Keputusan (SK) Lurah. Struktur pengurusnya terdiri dari unsur-unsur yang mewakili individu maupun kelompok di lingkup kelurahan, yaitu tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh perempuan, PKK, majelis taklim, kelompok anak, posyandu. Kebanyakan perempuan, dan ketua yang terpilih juga dominan perempuan.

Melalui shelter warga, kolaborasi terus dibangun antara pemerintah, masyarakat dan stakeholder terkait. Shelter warga menjalankan fungsi penanganan, pencegahan dan pemberdayaan. Melakukan pelayanan korban KDRT, KTP, KTA, menerima pengaduan dan mendaftarkan kasus, menyediakan rumah aman/shelter bagi korban, melakukan pendampingan, dan merujuk kasus-kasus yang tidak bisa tertangani di shelter warga kepada layanan UPT-PPA, termasuk kepada Sekta dan Polres.

Seiring dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat, maka pada tahun 2022, struktur shelter warga dilengkapi dengan Unit Pusat Layanan Keluarga (Puspaga) yakni wadah konsultasi keluarga untuk mendapatkan pengetahuan tentang pola pengasuhan anak dan komunikasi

dalam keluarga. Puspaga merupakan bagian dari upaya pencegahan kekerasan terhadap anak dan perempuan.

## **2.7. Relevansi Penelitian Terdahulu**

Pendekatan *co-production* menawarkan peluang serta tantangan baru dalam pelayanan publik. Memberikan ruang kepada warga dengan banyak pilihan agar warga lebih aktif dalam penyediaan layanan publik. Kajian dan atau penelitian dengan menggunakan pendekatan *co-production* pada program pelayanan publik telah banyak dilaksanakan di beberapa negara Eropa termasuk Indonesia.

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan penulis melalui penelusuran jurnal dengan melakukan revidu terhadap tujuan penelitian, metode, resume hasil dan mencermati saran riset mendatang, khususnya fokus penelitian mengenai *co-production* dalam pelayanan publik. Hasil kajian tersebut disajikan untuk memperlihatkan perbedaan dan persamaan dari masing-masing penelitian yang dikaji. Dengan mengetahui perbedaan penelitian terdahulu, sehingga menjadi landasan atau alasan bagi penulis untuk meneruskan penelitian yang lebih baru untuk dipecahkan masalahnya.

Berdasarkan jurnal-jurnal yang dijadikan rujukan, peneliti dapat simpulkan bahwa fokus penelitian yang dilakukan pada umumnya telah menggunakan pendekatan *co-production* melalui kemitraan dan kolaborasi. Tetapi penerapan pendekatan *co-production* pada pelayanan publik yang belum nampak pada penelitian terdahulu adalah bagaimana hubungan antara

pemerintah dan masyarakat yang tergabung dalam shelter warga, bekerja membantu masyarakat untuk mendampingi kasus tindak kekerasan anak dan perempuan, serta masyarakat yang mengharapkan lingkungannya aman dari tindak kekerasan. Bagaimana mungkin shelter warga dapat menjalankan fungsi penanganan, pencegahan dan pemberdayaan jika masyarakat tidak melaporkan kasusnya. Dan bagaimana mungkin kasus kekerasan anak dan perempuan berhenti, jika masyarakat tidak memberikan dukungan untuk tidak melakukan tindak kekerasan terhadap anak dan perempuan. Artinya *co-production* pelayanan publik akan berhasil jika shelter warga dipercaya dapat membantu masyarakat, mendampingi kasusnya untuk mendapatkan penyelesaian.

Oleh karena itu, modal sosial yang dimiliki merupakan faktor yang sangat menentukan bagi keberhasilan *co-production* pelayanan publik. Modal sosial, dalam bentuk saling percaya, hubungan komunikasi yang baik antara pemerintah, masyarakat dan pemangku kepentingan lainnya dalam mewujudkan lingkungan yang saling menghargai, ramah terhadap anak dan perempuan. Semua itu belum terjelaskan dalam penelitian sebelumnya. Oleh karena itu, maka konsep modal sosial dijadikan oleh peneliti sebagai unsur kebaruan dalam penelitian. Sebab hanya dengan mengenal modal sosial dalam masyarakat, *co-production* akan berjalan efektif.

Beberapa hasil penelitian yang memiliki relevansi dengan topik penelitian ini dijadikan sebagai perbandingan untuk melihat unsur kebaruan

dari penelitian ini. Penulis menggunakan *Open Knowledge Maps* sebagai alat bantu untuk mencari artikel/jurnal yang relevan. Adapun jurnal/artikel tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

1. (Honingh, Bondarouk, and Brandsen 2018)

Penelitian berjudul "*Parent as Co-production in Primary Education*". Penelitian ini membahas tentang pelibatan orang tua, keluarga dan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar di Nigeria. Orang tua memainkan peran membantu merawat taman sekolah, membimbing siswa dalam pembelajaran, mendampingi anak lancar membaca dan matematika. Kemitraan orang tua dengan sekolah, kesukarelaan orang tua membantu di kebun.

2. (Kekez 2018)

Penelitian berjudul *Public Service Reforms and Clientelism: Explaining Variation of Service Delivery Modes In Croatian Social Policy*. Reformasi Layanan Publik dan Klientelisme: Menjelaskan Variasi Mode Pemberian Layanan dalam Kebijakan Sosial di Kroasia. Penelitian yang bertujuan untuk mengetahui jenis model *service delivery* yang diproduksi oleh layanan sosial reformasi. Hasil penelitian ini mengungkapkan tentang layanan sosial reformasi menghasilkan 3 model *service delivery* yang berbeda: 1) penegakan ditingkatkan berdasarkan kinerja, 2) *co-production* yang terdokumentasi, 3) *Co-production* yang baru dan konsisten mencerminkan reformasi.



3. (Fledderus, Brandsen, and Honingh 2015)

Penelitian berjudul *“User Co-production of Public Service Delivery: An Uncertainty Approach”*. *Co-production* Penyelenggaraan Pelayanan Publik: Pendekatan Ketidakpastian. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui apa yang memotivasi pelaku layanan publik untuk melaksanakan *Co-production* dan apa strategi yang diambil dalam upaya mewujudkan layanan publik yang diproduksi bersama. Hasilnya menunjukkan bahwa organisasi pemberi layanan kurang termotivasi melaksanakan *co-production*. Keterlibatan pengguna layanan justru menyiratkan ketidakpastian untuk pemberi layanan. Apakah *co-production* akan terwujud tergantung pada cara pemberi layanan bereaksi terhadap tantangan yang ada. Kurangnya inklusi dan pengaruh yang dirasakan oleh pengguna dapat menyebabkan menurunnya kepercayaan pada pemberian layanan dan pemerintah.

4. (Mitrofanenko et al. 2021)

Penelitian berjudul *Urban Living Labs as a Driver for Sustainable Food-Water-Energy Innovations*. Laboratorium Perkotaan sebagai Penggerak Inovasi Pangan-Air-Energi Berkelanjutan. Penelitian dengan pendekatan eksperimental dengan melibatkan universitas berkolaborasi dengan pemerintah, akademisi, pemangku kepentingan menyiapkan laboratorium perkotaan. Pendekatan yang menjanjikan tata kelola perkotaan,

keberhasilan penerapannya memerlukan elaborasi berbasis bukti lebih lanjut.

5. (Perry et al. 2018)

Penelitian berjudul *Organising for Co-production: Local Interaction Platforms for Urban Sustainability*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tata kelola kolaboratif, eksperimen dan kepekaan konteks adalah prasyarat penting dalam mencari solusi untuk kekacauan epistemik yang kompleks dan masalah perkotaan yang pelik. Kemitraan kolaboratif dicirikan oleh banyak mitra yang menjalankan kekuasaan dalam proses pengambilan keputusan, mengumpulkan sumber daya, beroperasi di bawah kerangka keputusan konsensual dan menyelaraskan kegiatan. Ada kebutuhan untuk jenis pembelajaran baru yang dapat mempromosikan inovasi sosial dan teknis, melalui pencarian sistemik untuk proses, metode dan alat baru dan efektif untuk tata kelola multilevel dan multistakeholder.

6. (Trono and Castronuovo 2021)

Penelitian berjudul *The Via Francigena del Sud: The Value of Pilgrimage Routes in the Development of Inland Areas. The State of the Art of Two Emblematic Cases*. Hasilnya menunjukkan bahwa Francigena del Sud merupakan proyek kerjasama antardaerah yang bertujuan untuk mengeksplorasi potensi daerah pedalaman yang dilintasi oleh rute wisata sebagai percontohan pendekatan inovatif dan peluang baru untuk mengelola potensi pariwisata daerah yang terlibat melalui kerjasama antar

berbagai entitas yang beroperasi di tempat-tempat yang terkenal dari sudut pandang pariwisata. Koordinasi dan kerjasama diperlukan antara mereka yang terlibat, dalam berbagai kapasitas, dalam manajemen dan promosinya. Mempromosikan prinsip-prinsip manajemen partisipatif dan tanggungjawab untuk ruang sosial yang luas di mana ide, praktik dan pengalaman dapat menjadi hidup dan di mana warisan dan perencanaan dapat diciptakan bersama.

7. (Naab et al. 2021)

Penelitian berjudul *Public Perceptions Regarding Genomic Technologies Applied to Breeding Farm Animals: A Qualitative Study*. Hasil penelitiannya adalah peserta studi bersikap lebih positif terhadap penggunaan teknologi *genomic* untuk mempelajari dan mengakumulasi informasi genetik mengenai hewan, termasuk hewan ternak, yang menginformasikan dan mempercepat proses pembiakan tradisional, dibandingkan teknik yang memodifikasi genom dari hewan. Terdapat lebih banyak konsensus mengenai aplikasi yang meningkatkan informasi untuk konservasi, keberlanjutan lingkungan, kesehatan dan kesejahteraan hewan dengan pengecualian pada “disenhancement” hewan. Integrasi dari preferensi sosial ke dalam regulasi dan strategi pelabelan dapat meningkatkan kepercayaan publik dalam institusi sains dan regulasi.

8. (Vidal-Abarca Gutiérrez 2022)

Penelitian berjudul *Explorando Los Beneficios De Los Ríos Secos Para El Bienestar Humano: Una Perspectiva Social*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ekosistem ini berkontribusi pada kesejahteraan manusia tidak hanya karena kapasitasnya yang tinggi untuk menyediakan jasa ekosistem, tetapi juga karena hubungan dan kolaborasi yang kuat sepanjang sejarah, telah terjalin antara komunitas manusia yang mendiami sungai kering dan sumberdaya alam yang disediakan oleh mereka. Penggerak perubahan sosial dan ekonomi mengubah model keberlanjutan yang mempertahankan tingkat ketahanan yang tinggi dari sosio-ekosistem ini

9. (Giagnocavo et al. 2022)

Penelitian berjudul *Reconnecting Farmers with Nature through Agroecological Transitions: Interacting Niches and Experimentation and the Role of Agricultural Knowledge and Innovation Systems*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses transisi keberlanjutan dalam agrikultur melalui analisis empat inisiatif di Almeria, Spanyol tenggara, dalam sistem produksi rumah kaca intensif umum, melibatkan beberapa pelaku yang beragam, serta pengetahuan dan inovasi agrikultur. Interaksi petani dengan alam fungsional, namun melalui praktik agroekologis, sebuah pemahaman yang lebih mendalam mengenai ekosistem di mana latar rumah kaca terletak dapat diperoleh. Seiring lebih terhubungnya

mereka dengan alam dan menerima manfaat yang lebih dari layanan ekosistem, mereka dapat bertransisi ke sistem agrikultur yang lebih memiliki keberlanjutan.

10. (Niner et al. 2022)

Penelitian berjudul "*Issues of Context, Capacity and Scale: Essential Conditions and Missing Links for a Sustainable Blue Economy*". Hasil penelitian menunjukkan bahwa *co-production*, meskipun saat ini memiliki dukungan yang lemah dari tujuan ekonomi biru, dapat merespons isu antara yurisdiksi, seperti perubahan iklim dan manajemen layanan ekosistem yang menggarisbawahi kesejahteraan masyarakat, dan juga ekonomi biru yang berkembang.

Dengan demikian, maka *novelty* dari penelitian yang akan dilakukan ini adalah perspektif modal sosial untuk mendukung keberhasilan *co-production* dalam pelayanan publik. Judul penelitian adalah "*Co-production Layanan Publik dengan lokus pada Shelter warga, di Kota Makassar*". Adapun alasan memilih shelter warga adalah karena shelter warga merupakan lembaga informal berbasis masyarakat yang berkolaborasi dengan pemerintah dalam melakukan pelayanan publik. Spesifik menangani kasus tindak kekerasan anak dan perempuan di tingkat kelurahan.

Adapun gambaran hasil penelitian yang menunjukkan relevansi dan perbedaan penelitian terdahulu dengan sekarang dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

**Tabel 4 Hasil Penelitian Terdahulu**

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
1	(Honingh, Bondarouk, and Brandsen 2018)	<i>Parent as Co-production in Primary Education</i>			Pelibatan orang tua, keluarga dan masyarakat dalam meningkatkan kualitas pendidikan dasar di Nigeria. Orang tua memainkan peran membantu merawat taman sekolah, membimbing siswa dalam pembelajaran, mendampingi anak lancar membaca dan matematika. Kemitraan orang tua dengan sekolah, kesukarelaan orang tua membantu di kebun.	Penelitian ini merekomendasikan tentang masih perlunya pengembangan penelitian pada aspek strategi kemitraan guru dan orang tua membentuk <i>co-production</i> pada prestasi akademik siswa, dan hendaknya memperluas cakupan penelitian dengan perbandingan antara negara, pendekatan dan jenis siswa untuk mempelajari determinan kelembagaan <i>co-production</i> , sehingga dampak <i>co-production</i> baik jangka pendek dan jangka panjang dapat diketahui.	Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Honingh memiliki kesamaan dengan penelitian saat ini yaitu <i>co-production</i> . Sedangkan perbedaannya, penelitian terdahulu hanya fokus pada kemitraan orang tua dan sekolah, belum menjelaskan tentang bagaimana proses yang dilakukan (persiapan sosial) mengenal pola-pola relasi yang terbangun sehingga kemitraan dapat berjalan.

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
2	(Kekez 2018)	<i>Public Service Reforms And Clientelism: Explaining Variation Of Service Delivery Modes In Croatian Social Policy</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Untuk mengetahui jenis model <i>service delivery</i> yang diproduksi oleh layanan sosial reformasi di Kroasia</li> <li>2. Faktor-faktor yang dapat menjelaskan variasi dalam model pemberian layanan seperti reformasi yang dihasilkan, lebih khusus perihal ada atau tidak adanya klientelistik pada manajemen layanan yang telah mengalami reformasi</li> </ol>		<p>Hasil dari tujuan pertama:  Analisis data kualitatif mengungkapkan bagaimana reformasi enam layanan sosial yang diteliti telah memicu munculnya tiga model <i>service delivery</i> yang berbeda:  (1) Penegakan ditingkatkan berdasarkan kinerja – versi modern dari model pemberian layanan yang berlaku sebelum reformasi,  (2) Produksi bersama yang baru dan terdokumentasi – mode baru yang terdistorsi oleh patronase partai  (3) Produksi bersama yang baru dan</p>	Produksi bersama atas layanan publik harus dikelola dengan tegas agar tidak memberikan pengaruh negatif seperti komitmen pembuat kebijakan yang bertujuan memperluas kekuasaan diskresi yang mereka miliki dalam proses pemberian layanan. Di tingkat operasional, hal ini dapat diamati melalui penyalahgunaan kepercayaan oleh manajemen kunci dan ketidaksesuaian antara aturan yang digunakan dan aturan yang sudah ada.	Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Kekez memiliki kesamaan dengan penelitian saat ini yaitu <i>co-production</i> pada pelayanan publik. Sedangkan perbedaannya, penelitian terdahulu hanya fokus pada <i>service delivery</i> belum menjelaskan tentang bagaimana proses kepercayaan publik, sehingga <i>service delivery</i> dapat dilakukan. Namun penelitian terdahulu merekomendasikan perlunya memperluas kekuasaan diskresi pemberian layanan menjadi fokus penelitian saat ini.

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
					<p>konsisten – model baru yang secara konsisten mencerminkan reformis Ide</p> <p>Hasil dari tujuan kedua: faktornya adalah institusi dan aktor, khususnya pada pengaturan kelembagaan yang sudah ada dari penyediaan layanan serta kekuatan dan representasi kelompok sasaran layanan</p>		
3	(Fledderus, Brandsen, and Honingh 2015)	<i>User co-production of Public Service Delivery: An Uncertainty Approach</i>	Untuk mengetahui apa yang memotivasi pelaku layanan publik untuk melaksanakan <i>co-production</i> dan apa strategi yang diambil dalam upaya		Organisasi pemberi layanan publik (PSO) kurang termotivasi untuk melaksanakan produksi bersama. Keterlibatan pengguna layanan publik sebagai co-produser justru menyiratkan	Tahap awal. pemberian layanan, analisis menunjukkan bahwa perilaku organisasi memengaruhi sejauh mana warga negara akan terlibat dalam produksi bersama. Oleh	Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Fledderus memiliki kesamaan dengan penelitian saat ini yaitu <i>co-production</i> pada pelayanan publik. Sedangkan perbedaannya, penelitian terdahulu fokus pada kurangnya motivasi untuk produksi



NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
			mewujudkan layanan publik yang diproduksi bersama		peningkatan ketidakpastian untuk PSO. Apakah produksi bersama akan terwujud tergantung pada cara PSO bereaksi terhadap tantangan yang ada dengan ketidakpastian ini. Strategi yang digunakan oleh PSO untuk mengatasi ketidakpastian bergantung pada lingkungan kelembagaan PSO. Strategi yang dirancang untuk meminimalkan ketidakpastian dapat menyebabkan pengecualian kelompok pengguna tertentu. Hal ini juga memungkinkan pengguna dapat	karena itu, penelitian perlu mempertimbangan yang mana dan mengapa pengguna tidak terlibat dalam produksi bersama. Penyebab eksklusi dapat ditemukan dalam strategi organisasi untuk mengatasi produksi bersama, tetapi mungkin juga akibat kurangnya efikasi diri atau kepercayaan pada tingkat individu.  Pada tahap proses pemberian layanan, penelitian produksi bersama di masa depan harus fokus pada interaksi antara motif dan perilaku baik di sisi pengguna dan organisasi. Apakah pengguna	bersama, oleh karena itu diperlukan analisis perilaku, mengenali nilai yang berlaku sehingga masyarakat siap dan percaya diri untuk terlibat dalam <i>co-production</i> yang menjadi fokus penelitian saat ini.

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
					<p>berkontribusi pada hasil layanan. Pada akhirnya, kurangnya inklusi dan pengaruh yang dirasakan oleh pengguna dapat menyebabkan penurunan kepercayaan pada pemberian layanan publik dan pemerintah (Fledderus et al., 2014a). Jadi, untuk mengatur produksi bersama dengan cara yang menguntungkan pengguna dan PSO; PSO harus menerima ketidakpastian tertentu yang menyertai produksi bersama</p>	<p>memang mampu mempengaruhi proses layanan atau apakah partisipasi mereka tetap "simbolis?" Apakah para profesional diberi ruang untuk berdiskusi dan menegosiasikan peran pengguna dalam pemberian layanan?</p> <p>Tahap hasil pemberian layanan, akan menarik untuk menyelidiki bagaimana pengguna menanggapi hasil yang mengecewakan. Jika pengguna merasa bahwa risiko apa pun yang terkait dengan produksi bersama adalah tanggung jawab PSO, hasil yang mengecewakan</p>	

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
						kemungkinan akan menghasilkan tingkat kepuasan yang rendah (Fledderus, akan datang). Namun, ketika ada kesepakatan yang jelas tentang isu-isu akuntabilitas (misalnya, dalam pendekatan sistem terbuka), orang akan berharap bahwa pengguna co-produksi juga siap untuk mengambil tanggung jawab atas hasil negatif. Akibatnya, pengguna mungkin kurang pesimis dalam mengevaluasi layanan	
4	(Mitrofanenko et al. 2021)  REAL CORP 2021 Proceedings/T agungsband 7-	<i>Urban Living Labs as a Driver for Sustainable Food-Water-Energy Innovations</i>	- Menciptakan bukti tentang potensi inovasi keberlanjutan perkotaan berdasarkan kerangka kerja	Pendekatan eksperimental dengan melibatkan universitas dalam <i>setting</i> dunia nyata,	Proyek GLOCULL (Inovasi Pangan-Air-Energi yang Berkelanjutan Secara Global dan Lokal dalam Laboratorium	Pendekatan yang menjanjikan tata kelola perkotaan, keberhasilan penerapannya memerlukan elaborasi berbasis	Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Mitrofanenko et al memiliki kesamaan dengan penelitian saat ini yaitu kolaborasi antara akademisi-aktor

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
	10 September 2021 – <a href="https://www.corp.at">https://www.corp.at</a>	Laboratorium Hidup Perkotaan sebagai Penggerak Inovasi Pangan-Air-Energi Berkelanjutan	FW nexus dan dalam konteks tujuh kota berbeda - Berbagi hasil dan pengalaman di tingkat internasional - Memberikan pedoman dan rekomendasi metodologis dan praktis, dengan prospek skala lokal dan global	pelaku akademik dan nonakademik, termasuk pemerintah daerah dan pemangku kepentingan, berkolaborasi dalam berbagai tantangan pembangunan perkotaan  (1) Menyiapkan Laboratorium Kehidupan Perkotaan dan kreasi bersama inovasi FWE perkotaan lokal dalam kolaborasi erat dengan pemangku kepentingan lokal, dan <i>co-production</i> pengetahuan menggunakan pendekatan transdisipliner; (2) Partisipatif, penilaian	Kehidupan Perkotaan) telah diprakarsai oleh konsorsium internasional untuk mengatasi tantangan keberlanjutan perkotaan. Konsorsium tersebut meliputi Maastricht University Belanda, Leuphana University Luneburg Jerman, The University of Natural Resources and Life Sciences Austria, Arizona State University Amerika Serikat, Universitas Sao Paulo Brasil, Universitas Lund Swedia dan Universitas Stellenbosch Afrika Selatan. Para mitra dipilih karena keahlian mereka dalam	bukti lebih lanjut	lokal dan produksi bersama pengetahuan. Sedangkan perbedaannya dengan penelitian terdahulu terletak pada memfasilitasi solusi pembangunan berkelanjutan dalam skala global, lokal dan regional mengenai tantangan pangan, air dan energi perlu ditetapkan dan diuji. Pertukaran praktik terbaik dan potensi transfer dan <i>upscaling</i> harus dipupuk.

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
				<p>terintegrasi, menggunakan diagram alur dan sebab akibat untuk mengintegrasikan pengetahuan yang dikumpulkan dari percobaan yang dilaksanakan. Mensintesis pengalaman lokal dan internasional dalam implementasi pedoman bagi para praktisi dan perangkat alat penilaian partisipatif; (3) Merancang dan menggunakan kerangka evaluasi untuk merefleksikan dan mengevaluasi yang implementasi setiap ULL dan</p>	<p>pendekatan transdisipliner. Mitra bertujuan untuk: 1) menciptakan bukti tentang potensi inovasi keberlanjutan perkotaan berdasarkan kerangka kerja FWE nexus dan dalam konteks tujuh kota yang berbeda, serta 2) berbagi hasil dan pengalaman di tingkat internasional, dan 3) memberikan pedoman dan rekomendasi metodologis dan praktis, dengan prospek skala lokal dan global.</p>		

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
				membandingkan proses dan hasil di antara 7 negara.			
5	(Perry et al. 2018)  Politics and Governance (ISSN: 2183–2463) 2018, Volume 6, Issue 1, Pages 189–198 DOI: 10.17645/pag.v6i1.1228	<i>Organizing for Co-production: Local Interaction Platforms for Urban Sustainability</i>  Pengorganisasian untuk Co-production: Platform Interaksi Lokal untuk Keberlanjutan Perkotaan	Memberikan kontribusi untuk memahami mekanisme organisasi, masalah dan kondisi yang membentuk tanggapan terhadap tantangan keberlanjutan perkotaan yang kompleks	Penelitian induktif, dengan menganalisis desain dan praktik empat platform (dua di Afrika dan dua di Eropa) sebagai kasus untuk mengungkap kondisi dan tantangan yang lebih luas	Tata kelola kolaboratif, eksperimen dan kepekaan konteks adalah prasyarat penting dalam mencari solusi untuk kekacauan epistemik yang kompleks dan masalah perkotaan yang pelik. Kemitraan kolaboratif dicirikan oleh banyak mitra yang menjalankan kekuasaan dalam proses pengambilan keputusan, mengumpulkan sumber daya, beroperasi di bawah kerangka keputusan konsensual dan menyelaraskan kegiatan.	Setelah membangun “kapasitas co-produktif” di lapangan (Wyborn, 2015), langkah selanjutnya adalah mendukung analisis reflektif dan proses pembelajaran dua putaran yang menerangi praktik dan politik partisipasi di seluruh platform.  Perlu metodologis dan substantif bagaimana mewujudkan kota yang lebih adil, hal ini membutuhkan desain proyek inovatif yang memikirkan	Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Perry et al. memiliki kesamaan dengan penelitian saat ini yaitu dengan desain proyek inovatif yang memikirkan kembali proses dan praktik penelitian perkotaan yang co-produktif dan komparatif. sedangkan perbedaannya, penelitian terdahulu terletak pada sensitivitas konteks dan fleksibilitas berulang untuk mengartikulasikan antara tantangan bersama secara internasional dan praktik lokal yang khas.

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
					Ada kebutuhan untuk jenis pembelajaran baru yang dapat mempromosikan inovasi sosial dan teknis, melalui pencarian sistemik untuk proses, metode dan alat baru dan efektif untuk tata kelola multilevel dan multistakeholder	kembali proses dan praktik penelitian perkotaan yang co-produktif dan komparatif	
6	(Trono and Castronuovo 2021) Revista Galega de Economía 2021, 30 (3), 7701 ISSN-e 2255-5951 <a href="http://dx.doi.org/10.15304/rge.30.3.7701">http://dx.doi.org/10.15304/rge.30.3.7701</a>	The Via Francigena del Sud: The Value of Pilgrimage Routes in the Development of Inland Areas. The State of the Art of Two Emblematic Cases  Via Francigena del Sud: Nilai Rute Ziarah dalam Pengembangan	Mengidentifikasi dan menilai keberadaan kondisi yang membenarkan investasi sumber daya oleh lembaga dan pemangku kepentingan lokal dalam pelestarian dan eksploitasi rencana perjalanan yang tepat  Menganalisis peran bisnis lokal, komunitas, dan organisasi regional dalam mempromosikan	Analisis meja dan konsultasi sumber primer dan sekunder,  Mengidentifikasi kasus dan ancaman yang patut dicontoh serta melihat masukan yang dihasilkan atau dapat dihasilkan oleh rencana perjalanan dalam hal pariwisata, merangsang pertumbuhan	Francigena del Sud merupakan proyek kerjasama antardaerah yang bertujuan untuk mengeksplorasi potensi daerah pedalaman yang dilintasi oleh rute wisata sebagai percontohan pendekatan inovatif dan peluang baru untuk mengelola potensi pariwisata daerah yang terlibat melalui	Rute budaya menjadi peluang untuk peningkatan terintegrasi dari berbagai ekonomi, serta bertindak sebagai pendorong lingkaran dan mobilitas berkelanjutan, memberikan dorongan baru bagi ekonomi daerah	Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Trono and Castronuovo menunjukkan kesamaan dengan penelitian saat ini yaitu keterlibatan pemerintah pusat dan daerah, yang harus melibatkan masyarakat lokal sesuai dengan logika tata kelola daerah yang baik. Untuk tujuan ini, kerjasama antar institusi dan pembentukan jaringan pemain lokal adalah langkah penting untuk memenuhi kebutuhan

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
		n Daerah Pedalaman. Keadaan Seni dari Dua Kasus Simbolis	rute	bentuk-bentuk tertentu dan mendorong pengembangan perusahaan di daerah marginal	<p>kerjasama antar berbagai entitas yang beroperasi di tempat-tempat yang terkenal dari sudut pandang pariwisata</p> <p>Koordinasi dan kerjasama diperlukan antara mereka yang terlibat, dalam berbagai kapasitas, dalam manajemen dan promosinya</p> <p>Mempromosikan prinsip-prinsip manajemen partisipatif dan tanggung jawab untuk ruang sosial yang luas di mana ide, praktik dan pengalaman dapat menjadi hidup dan di mana warisan dan perencanaan dapat diciptakan bersama.</p>		<p>wisatawan. Sedangkan perbedaannya dengan penelitian terdahulu terletak pada pengembangan dan peningkatan rencana perjalanan budaya di ruang pedesaan harus sepenuhnya menyadari hubungan antara tempat dan jaringan hubungan manusia, dan "Southern French Way" tampaknya tidak terkecuali.</p>



NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
					Via Francigena tidak hanya jembatan antara budaya, tetapi juga pembawa pesan pertukaran budaya dan integrasi		
7	(Naab et al. 2021) Publisher's Note: MDPI stays neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliations	<i>Public Perceptions Regarding Genomic Technologies Applied to Breeding Farm Animals: A Qualitative Study</i>  Persepsi Publik terkait Pengaplikasian Teknologi Genomik terhadap pembiakan Hewan ternak: sebuah studi kualitatif	Memahami persepsi dengan terhadap penggunaan teknologi genomik berbeda dalam pembiakan hewan ternak yang digunakan dalam produksi pangan, termasuk kekhawatiran etika yang terhubung dengan luaran teknologi yang berbeda	Mengikuti persetujuan etik untuk penelitian (Newcastle University Ethics Committee, approval number 7235/2018), <i>focus group discussions</i> digunakan untuk menginisiasi pendapat antar partisipan, memungkinkan peneliti untuk memecahkan dan memoderasi perbedaan opini yang ada. Lima (5) <i>focus group discussions</i> dilaksanakan, dengan 6-12 individu dalam	Peserta studi bersikap lebih positif terhadap penggunaan teknologi genomik untuk mempelajari dan mengakumulasi informasi genetik mengenai hewan, termasuk hewan ternak, yang menginformasikan dan mempercepat proses pembiakan tradisional, dibandingkan teknik yang memodifikasi genom dari hewan. Terdapat lebih banyak konsensus mengenai aplikasi yang meningkatkan	Riset lanjutan dalam konteks kultural dan pada skala tertentu dibutuhkan untuk memungkinkan sebuah masa depan <i>co-production</i> untuk dikembangkan	Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Naab et al memiliki kesamaan dengan penelitian saat ini yaitu arah, regulasi, dan perkembangan kebijakan dari implementasi teknologi dan komersialisasi harus mempertimbangkan prioritas dan sikap publik. sedangkan perbedaannya, penelitian terdahulu terletak pada praktik ko-produksi yang lebih efektif akan menjamin bahwa pengaplikasian teknologi genomik terhadap hewan sejalan dengan prioritas publik dan dapat diterima oleh

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
				setiap <i>focus group discussion</i> . Secara keseluruhan, terdapat 38 responden yang berpartisipasi, dan diskusi dilakukan antara November dan Desember 2018. Empat <i>focus group discussion</i> dilakukan di Kota Newcastle, dan kelima di sebuah pedesaan di Northumberland	informasi untuk konservasi, keberlanjutan lingkungan, kesehatan dan kesejahteraan hewan dengan pengecualian pada "disenhancement" hewan.  Peserta menunjukkan respons negatif terhadap penyuntingan genetik dan aplikasinya  Integrasi dari preferensi sosial ke dalam regulasi dan strategi pelabelan mungkin meningkatkan kepercayaan publik dalam institusi sains dan regulasi		masyarakat. Penolakan konsumen dan kebutuhan yang terbatas terhadap produk hewani yang dibuat dengan teknologi genomik baru akan menentukan integrasinya ke dalam sistem pangan.
8	(Vidal-Abarca Gutiérrez 2022)	<i>Explorando Los Beneficios De Los Ríos</i>	Meninjau keragaman jasa ekosistem yang	Tinjauan bibliografi dari literatur ilmiah	Ekosistem ini berkontribusi pada kesejahteraan	Perlu mempelajari profil orang-orang yang melihatnya	Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Vidal-Abarca Gutierrez

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
	Cuadernos de Geografía • 107 • 21-48 • València 2021	<p><i>Secos Para El Bienestar Humano: Una Perspectiva Social</i></p> <p>Menjelajahi Manfaat Sungai Kering untuk Kesejahteraan Manusia: Perspektif Sosial</p>	<p>disediakan ekosistem ini untuk kesejahteraan manusia menggunakan kerangka konseptual yang diusulkan oleh platform kebijakan ilmu pengetahuan antar pemerintah tentang layanan keanekaragaman hayati dan ekosistem (IPBES)</p> <p>Mengidentifikasi pendorong utama perubahan langsung dan tidak langsung yang mempengaruhi kemampuan sungai kering untuk menyediakan aliran layanan yang berkelanjutan</p> <p>Memberikan informasi tentang persepsi sosial yang dimiliki warga Region of Murcia (Spanyol) tentang</p>	yang memberikan bukti tentang manfaat sungai kering bagi masyarakat	<p>manusia tidak hanya karena kapasitasnya yang tinggi untuk menyediakan jasa ekosistem, tetapi juga karena hubungan dan kolaborasi yang kuat yang sepanjang sejarah, telah terjalin antara komunitas manusia yang mendiami sungai kering dan sungai kering sumberdaya alam yang disediakan oleh mereka.</p> <p>Penggerak perubahan sosial dan ekonomi mengubah model keberlanjutan yang mempertahankan tingkat ketahanan yang tinggi dari sosio-ekosistem ini</p>	dalam satu atau lain cara untuk mengetahui apakah ada komponen sosial, demografis atau budaya di balik persepsi ini	menunjukkan adanya kesamaan dengan penelitian saat ini yaitu Penggerak perubahan sosial dan ekonomi mengubah model keberlanjutan yang mempertahankan tingkat ketahanan yang tinggi dari sosio-ekosistem ini. sedangkan perbedaannya, penelitian terdahulu terletak pada metode bibliografi dan literatur ilmiah, sedangkan penelitian saat ini menggunakan metode studi phenomenology/studi kasus, dan penelitian saat ini akan menjawab rekomendasi riset ini, yaitu akan melakukan wawancara.

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
			sungai kering dengan menerapkan metode <i>free listing</i>				
9	(Giagnocavo et al. 2022)  Publisher's Note: MDPI stays neutral with regard to jurisdictional claims in published maps and institutional affiliation	<i>Reconnecting Farmers with Nature through Agroecological Transitions: Interacting Niches and Experimentation and the Role of Agricultural Knowledge and Innovation Systems</i>  Menghubungkan Kembali Petani dengan Alam Melalui Transisi Agroekologis: Segmen Tertentu dan Percobaan yang Saling Berinteraksi Serta Peran Pengetahuan dan Sistem Inovasi Agrikultur	Untuk memahami bagaimana keterlibatan dalam aktivitas eksperimental pada segmen tertentu dan berkelanjutan mempengaruhi hubungan petani dengan alam, dan rekonseptualisasi di mana segmen tersebut beroperasi	Metode campuran, triangulasi penelitian, hasil eksperimen dan proyek, dan terpusat antara empat studi kasus yang merepresentasikan segmen khusus yang terhubung dalam sistem pertanian intensif di Almeria	Proses transisi keberlanjutan dalam agrikultur melalui analisis empat inisiatif di Almeria, Spanyol Tenggara, dalam sistem produksi rumah kaca intensif umum, melibatkan beberapa pelaku yang beragam, serta pengetahuan dan inovasi agrikultur  Interaksi petani dengan alam fungsional, namun melalui praktik agroekologis, sebuah pemahaman yang lebih mendalam mengenai ekosistem di mana latar rumah kaca terletak dapat diperoleh.	Dibutuhkan riset tentang perancangan dan organisasi inovasi, termasuk rekoneksi petani dengan alam sebagai bagian dari proses	Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Giagnocavo et al menunjukkan adanya kesamaan dengan penelitian saat ini yaitu optimasi efisiensi penggunaan sumberdaya. sedangkan perbedaannya, penelitian terdahulu melihat bahwa petani harus terkoneksi dalam proses inovasi, artinya <i>co-production</i> penting dalam inovasi pelayanan publik

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
					Seiring lebih terhubungnya mereka dengan alam dan menerima manfaat yang lebih dari layanan ekosistem, mereka dapat bertransisi ke sistem agrikultur yang lebih memiliki keberlanjutan		
10	(Niner et al. 2022)  journal homepage: <a href="http://www.elsevier.com/locate/envsci">www.elsevier.com/locate/envsci</a>	<i>Issues of Context, Capacity and Scale: Essential Conditions and Missing Links for a Sustainable Blue Economy</i>  Permasalahan Konteks, Kapasitas dan Skala: Kondisi Esensial dan Hubungan yang Hilang untuk Ekonomi Biru	Menganalisis sinergi dan konflik antara kebijakan ekonomi biru dari beragam kebijakan nasional dan regional dan SDGs PBB	1. Membuat sebuah tipologi. Tujuan ekonomi biru disaring dari sebuah analisis tematis global dari kebijakan ekonomi biru. Kebijakan ekonomi biru diidentifikasi melalui revidi sistematis daring untuk memperoleh gambaran dari kebijakan	<i>Co-production</i> , meskipun saat ini memiliki dukungan yang lemah dari tujuan ekonomi biru, dapat merespons terhadap isu antara yurisdiksi, seperti perubahan iklim dan manajemen layanan ekosistem yang menggarisbawahi kesejahteraan masyarakat dan manusia, dan juga ekonomi biru yang berkembang	Pentingnya konteks dan peningkatan untuk keberlanjutan dan mengusulkan bahwa partisipasi dan inklusi komprehensif, seperti melalui <i>co-production</i> , dibutuhkan	Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Niner et al menunjukkan adanya kesamaan dengan penelitian saat ini yaitu co-produksi akan menjadi penting untuk mencapai ekonomi baru yang berkelanjutan. sedangkan perbedaannya, penelitian terdahulu berfokus pada kondisi esensial dan hubungan yang hilang untuk ekonomi baru berkelanjutan, dan penelitian saat ini akan

NO	PENULIS/TAHUN/NAMA JURNAL	JUDUL	TUJUAN PENELITIAN	METODE	HASIL	SARAN ARAH RISET MENDATANG	KESAMAAN DAN PERBEDAAN DENGAN PENELITIAN SEKARANG
		Berkelanjutan		<p>ekonomi biru nasional atau regional saat ini</p> <p>2. Pendekatan sinergi. Analisis ini mengikuti pendekatan sinergi SDGs yang dikembangkan dan disempurnakan oleh Weitz et.al (2019, 2018) untuk menilai secara sistematis interaksi antara target SDGs</p>			<p>melanjutkan rekomendasi riset ini dengan melihat aspek partisipasi dan inklusi komprehensif melalui pendekatan <i>co-production</i>.</p>

Sumber: Diolah oleh Peneliti

## 2.8 Kerangka Pikir

Maraknya kasus kekerasan terhadap anak dan perempuan di Kota Makassar, dan terbatasnya SDM petugas layanan menghendaki dibukanya ruang-ruang kolaborasi dengan masyarakat dan pemerintah untuk bersama-sama memproduksi layanan. Upaya ini dilakukan untuk meningkatkan kualitas layanan yang dihasilkan. Adapun alasan peneliti memilih *co-production* adalah; *pertama*, *co-production* membuka ruang dialog partisipatif sehingga pemerintah dapat memahami kompleksitas permasalahan publik; *kedua*, dengan *co-production*, publik merasa dihargai, ada respons positif dari warga, merasa dihargai karena aspirasi tersalurkan dan dilibatkan dalam produksi layanan; *ketiga*, *co-production* dapat membangun kepercayaan publik dan akuntabilitas publik terjamin. Dengan *co-production* masyarakat menjadi lebih demokratis, egaliter, dan pelayanan publik lebih bermanfaat bagi masyarakat.

Pemerintah Kota Makassar telah melakukan berbagai upaya untuk melindungi anak dan perempuan dari tindak kekerasan, misalnya membuat agenda Musrenbang khusus anak dan perempuan, dengan harapan agar program/kegiatan yang diusulkan dapat disetujui. Namun, proses perencanaan tersebut dinilai belum optimal. Kehadiran perwakilan anak dan perempuan, baru pada tahap konsultasi saja, tidak pada kerangka menyusun perencanaan bersama. Masyarakat juga belum terlibat dalam merancang kegiatan-kegiatan yang nanti akan memberikan manfaat untuk mereka. Padahal perancangan

bersama penting dilakukan untuk menjangkau semua anak secara partisipatif. Selain itu, program-program kolaboratif dengan melibatkan masyarakat dan stakeholder lainnya, baru pada pelaksanaan event saja. Misalnya, memperingati Hari Anak Nasional, Hari Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Hari Ibu, dan lain-lain.

Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) merupakan organisasi perangkat daerah yang memiliki tugas pokok untuk urusan perlindungan anak dan perempuan. Berbagai upaya yang telah dilakukan tersebut, belum sampai pada memproduksi layanan bersama. Kompleksitas permasalahan anak dan perempuan membutuhkan pendekatan kolaboratif untuk bersama-sama melaksanakan pelayanan publik.

Berangkat dari permasalahan tersebut, maka fokus penelitian ini adalah *co-production* dengan studi kasus pada shelter warga di Kota Makassar. Tetapi *co-production* juga tidak akan berjalan optimal apabila tidak disambut baik oleh masyarakat. Maka *co-production* perlu diperkuat dengan perspektif modal sosial. Karena *co-production* pada dasarnya membangun interaksi antar aktor, tetapi jika tidak saling mengenali karakteristik, tidak mengenali nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat serta tidak dilandasi saling percaya antar aktor, niscaya *co-production* bisa berhasil. Oleh sebab itu, pada penelitian ini menjadikan modal sosial sebagai kebaruan. Modal sosial terdiri dari kepercayaan, norma/struktur sosial dan jaringan.



Pendekatan *co-production* sebagaimana menjadi fokus penelitian ini pertama kalinya dikonseptualisasi oleh Elinor Ostrom (1970) dengan mengutamakan kontribusi individu dari organisasi yang berbeda untuk memproduksi layanan publik.

Kemudian Loeffler mengembangkan *co-production* dalam 4 tahap (Loeffler, 2021), yaitu *co-commissioning*, *co-design* (merancang bersama), *co-delivery* (menyampaikan/memberikan bersama) dan *co-assessment*.

Adapun uraian dari masing-masing tahap tersebut adalah:

1. *Co-commissioning* (perencanaan bersama). Tahap di mana pemerintah dan masyarakat bekerja bersama dengan menggunakan pengetahuan dan keahlian masing-masing, untuk memprioritaskan pelayanan mana yang harus disediakan dan kepada siapa pelayanan itu harus diberikan dengan menggunakan sumberdaya publik dan sumber daya dari komunitas masyarakat. Tahap *co-commissioning* menggunakan 4 indikator yaitu strategi perencanaan bersama, memilih prioritas rencana, perencanaan bersama memilih prioritas layanan, pembiayaan bersama dan sumberdaya proyek dan layanan.
2. *Co-design* (merancang bersama). Tahap ini menawarkan pendekatan terstruktur untuk memanfaatkan ide-ide terbaik dari masyarakat yang pada akhirnya akan menggunakan jasa dan memberikan layanan tersebut. Menggunakan 3 indikator, yaitu merancang bersama model pelayanan, merancang bersama program, merancang bersama ide-ide baru pelayanan.

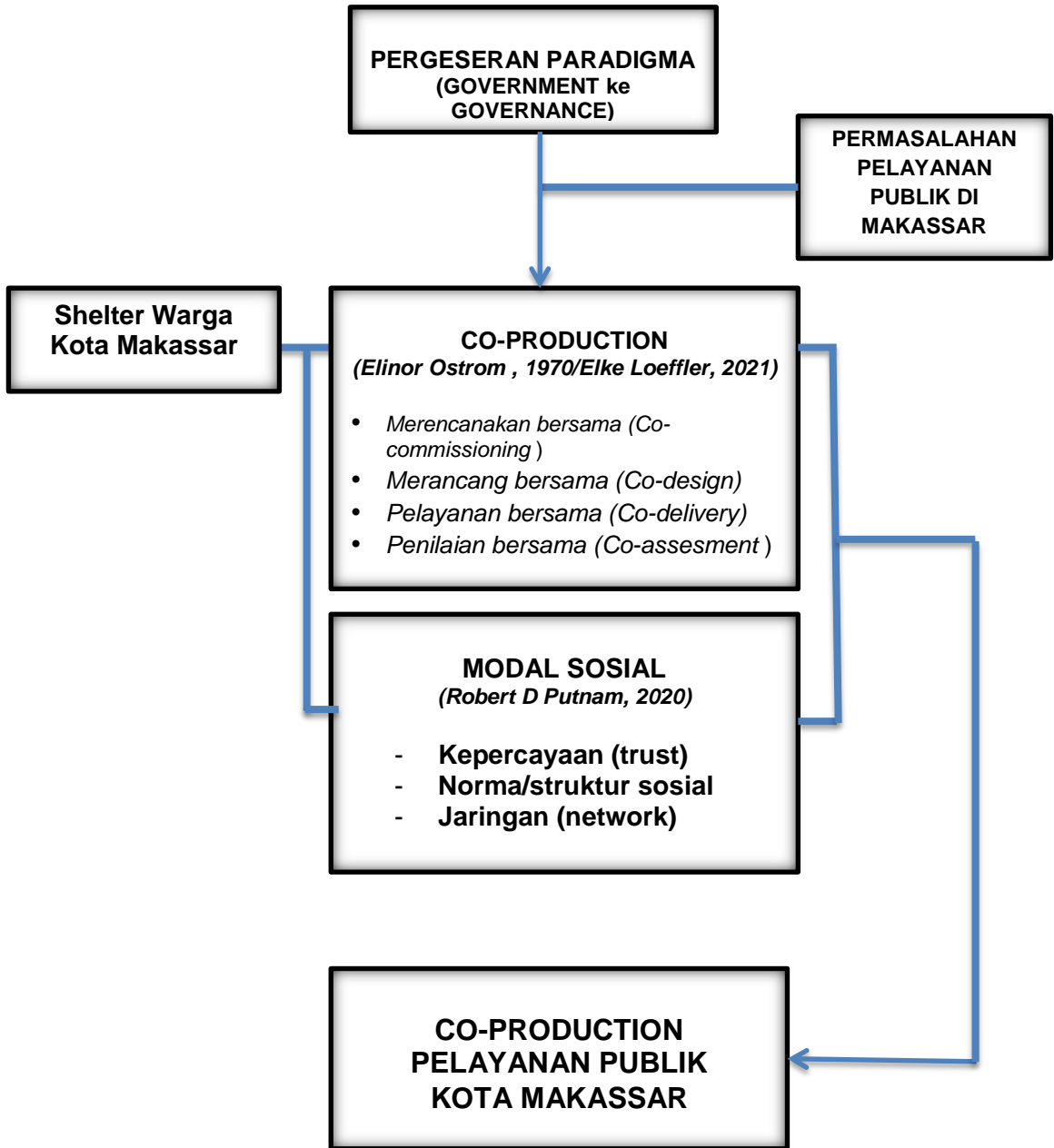
3. *Co-delivery* (pelayanan bersama). Merupakan kerjasama antar masyarakat dan para pekerja profesional untuk menciptakan pelayanan publik yang lebih baik dengan cara yang kreatif, inovatif dan saling berkolaborasi. Menggunakan indikator seperti aksi bersama implementasi proyek, aksi bersama manajemen proyek dan fasilitas umum, dukungan sesama rekan kerja, perubahan perilaku yang turut mempengaruhi (melalui pendampingan), aksi bersama untuk membuat pelayanan publik lebih efektif, aksi bersama untuk meningkatkan aksi publik.
4. *Co-assessment* (penilaian bersama). Tahap ini melibatkan masyarakat untuk bekerja beriringan dengan profesional dan manajer untuk membantu organisasi dalam memberikan pemahaman yang lebih dalam mengenai apa yang mereka rasakan dari pelayanan yang diberikan. Indikator yang digunakan adalah dampak pelayanan dan survey kepuasan publik.

Konsep *governance* dioperasionalkan melalui pendekatan *co-production*. Pendekatan yang dianggap memiliki kemampuan memahami kompleksitas pemberian layanan publik. *Co-production* menempatkan fokus pada hasil yang ditentukan secara kolektif yang pencapaiannya bergantung pada sinergi antara berbagai tingkat pemerintahan, antara aktor publik dan masyarakat sipil.

Pendekatan *co-production* dianggap sebagai pendekatan baru dalam manajemen publik. Perlunya pemerintah melibatkan berbagai stakeholder dalam penyelenggaraan pelayanan publik menuntut para ilmuwan untuk terus

menerus mengembangkan pendekatan dan pola pelibatan antara pemerintah dan stakeholdernya.

Adapun kerangka pikir penelitian ini dapat dilihat pada bagan berikut ini:



Gambar 7 Kerangka Pikir