



REPUBLIK INDONESIA
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00202026116, 5 Agustus 2020

Pencipta

Nama : YUCE SARININGSIH P

Alamat : KOMP. RINJANI NO. 12 RT 006/RW 014. CIPAGERAN. CIMAHI UTARA. BANDUNG, Bandung, Jawa Barat, 40511

Kewarganegaraan : Indonesia

Pemegang Hak Cipta

Nama : YUCE SARININGSIH P

Alamat : KOMP. RINJANI NO. 12 RT 006/RW 014. CIPAGERAN. CIMAHI UTARA. BANDUNG, Bandung, Jawa Barat, 40511

Kewarganegaraan : Indonesia

Jenis Ciptaan : Buku

Judul Ciptaan : MANAJEMEN ORGANISASI PELAYANAN KEMANUSIAAN

Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 10 September 2019, di Bandung

Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.

Nomor pencatatan : 000197049

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n. MENTERI HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA
DIREKTUR JENDERAL KEKAYAAN INTELEKTUAL

Dr. Freddy Harris, S.H., LL.M., ACCS.
NIP. 196611181994031001

MANAJEMEN ORGANISASI PELAYANAN KEMANUSIAAN

**Suatu Perspektif
tentang Pemberdayaan e-Warong
Kelompok Usaha Bersama (KUBE) PKH**

Dr. YUCE SARININGSIH.M.Si

**Penerbit
FISIP UNPAS Press
(Anggota IKAPI)**

**Alamat Penerbit
Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas
Pasundan Bandung
Jl. Lengkong Besar No.68 Bandung,
Indonesia, 40261 Tlp/ Fax : +62 224205945
4262456**

Email: pulbikasi.fisip@unpas.ac.id

Cetakan Pertama, Desember 2018

**Hak cipta dilindungi undang-undang Dilarang
memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk
Apapun Tanpa ijin tertulis dari penerbit**

KATA PENGANTAR

Rasa syukur yang tak terhingga penulis panjatkan ke Hadirat Allah S.W.T atas nikmat dan karunia selama proses penyelesaian buku “Manajemen Organisasi Pelayanan Kemanusiaan: Suatu Prespektif tentang Pemberdayaan e-Warong Kelompok Usaha Bersama (KUBE) PKH”

Elektronik warung gotong royong Kelompok Usaha Bersama Program Keluarga Harapan (e-Warong Kube PKH) adalah salah satu program social ekonomi untuk pengentasan kemiskinan dengan fungsi utama, menyalurkan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) sebagai penerima dana PKH. E-warong KUBE dilaksanakan dari dan untuk keluarga PKM.

Melalui kemitraan dengan Dinas Sosial Kota/Kabupaten, Perbankan, BULOG, Koperasi dan Pnedamping Sosial (Pendamping PKH, Tenaga Kerja Sosial Kecamatan /TKSK) diharapkan kegiatan Usaha Ekonomis Produktif (UEP) E-warong KUBE PKH dapat mecapai taraf pemberdayaan social ekonomi yang lebih baik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kemitraan belum mampu dilaksanakan dengan baik oleh e-warong, penyebabnya adalah tingkat pengetahuan dan aplikasi manajemen bisnis dan kewirausahaan yang imasih perlu ditingkatkan, hal ini berkaitan dengan e-warong KUBE sebagai kelompok kecil organisasi yang mengacu pada Human Service Organization (Manajemen Organisasi Pelayanan Kemanusiaan). Buku ini dilengkapi dengan hasil penelitian yang berkaitan dengan upaya meningkatkan kemampuan bisnis e-warong KUBE PKH.

Pada kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan dan rasa terima kasih kepada Direktorat Jendral Riset dan Pengabdian Masyarakat Kementerian Riset dan Teknologi yang telah mendanai penelitian tentang “Model Pemberdayaan e-Warong KUBE PKH Berbasis Kemitraan di Jawa Barat” tahun ke 1. Ucapan terima kasih yang tak terhingga juga penulis sampaikan kepada Ayi Purbasari, Yanti Purwanti, Erti Dinihayati serta rekan-rekan dosen yang telah memberikan sumbangan pemikiran yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Bandung, September 2019

Daftar Isi

Kata Pengantar	I
BAB I MANAJEMEN ORGANISASI PELAYANAN KEMANUSIAAN	1
A. Klasifikasi Organisasi Pelayanan Kemanusiaan	5
B. Efektifitas Organisasi Pelayanan Kemanusiaan	10
C. Penempatan Organisasi Pelayanan Kemanusiaan	12
D. Bisnis Kelompok <i>versus</i> Pengembangan Pekerjaan Sosial	15
BAB II PENDEKATAN TEORETIS ORGANISASI PELAYANAN KEMANUSIAAN	15
A. Teori Birokrasi	18
B. Manajemen Ilmiah	23
C. Perspektif Hubungan Manusia	30
D. Neo Marxian Perspektif	42
E. Perspektif Ekonomi Politik : Kerangka Konvergensi	49
BAB III LINGKUNGAN ORGANISASI	53
A. Kondisi Sosio Demografi	55
B. Kondisi Budaya	57
C. Hubungan Organisasi Lingkungan	59
1. Kondisi Politik Hukum	60
2. Kondisi Teknologi	63
3. Lingkungan Tugas	64
4. Hubungan Lingkungan Organisasi	68
5. Membentuk Konsensus Domain	69

BAB IV	HUBUNGAN ANTARA <i>POWER</i> DAN DEPENDENSI	73
	A. Strategi Mengubah Kekuatan-Ketergantungan Relasi	78
	B. Strategi Kompetitif	81
BAB V	OPERASIONALISASI ORGANISASI	96
	A. Tujuan Operatif	99
	B. Kesulitan dalam Menetapkan Tujuan	102
	C. Solusi Alternatif	106
	D. Menentukan Tujuan Organisasi	110
	E. Transformasi Tujuan Organisasi	121
BAB VI	TEKNOLOGI ORGANISASI	131
	A. Teknologi Pelayanan Kemanusiaan	133
	B. Atribut Teknologi Layanan Manusia	137
	C. Teknologi Organisasi	139
	D. Teknologi Layanan Manusia sebagai Interaksi Tatap Muka	142
	E. Teknologi Layanan Manusia sebagai Klien Sistem Kontrol	144
	F. Operasionalisasi Teknologi Layanan Kemanusiaan	148
	G. Teknologi Pengetahuan	151
	H. Teknologi Interaksi	154
BAB VII	FUNGSI TEKNOLOGI PELAYANAN KEMANUSIAAN	162
	A. Teknologi Pendukung Orang	166
	B. Teknologi Orang Mengubah	170
	C. Faktor Penentu Organisasi dalam Pemilihan Teknologi	175
	D. Struktur, Kekuatan dan Pengendalian	180
BAB VIII	ORGANISASI PELAYANAN KEMANUSIAAN SEBAGAI SISTEM	182

	A. Lingkungan Turbulen	185
	B. Sumber Kekuasaan dalam Organisasi	193
	C. Struktur dan Kekuatan Internal	203
	D. Kendali Pengeluaran	212
	E. Hubungan Klien-Organisasi	219
	F. Efek dari <i>Typification</i>	230
	G. Kualitas Hubungan Staff-Klien	231
BAB IX	PENILAIAN KINERJA ORGANISASI	240
	A. Efektifitas dan Efisiensi Organisasi	242
	B. Jenis-Jenis Penilaian	245
	C. Kriteria Evaluasi	249
	1. Populasi Klien	253
	2. Penentuan Instrumen dan Prosedur Pengukuran	254
BAB X	MENGUBAH PELAYAN ORGANISASI KEMANUSIAAN	258
	A. Inovasi Organisasi	259
	B. Kurangnya Sumber Daya dan Kesulitan Biaya	264
	C. Mengubah Pola Pendanaan	266
	D. Transformasi Klien: Karakteristik dan Kebutuhan	268
BAB XI	KEPUTUSAN ORGANISASI UNTUK PERUBAHAN	275
	A. Implementasi Perubahan	283
	B. Faktor Teknologi	287
	C. Kekuatan Internal dan Pola Persuasif	289

DAFTAR PUSTAKA

Daftar Tabel

Tabel 1.1	Klasifikasi Manajemen Pelayanan Kemanusiaan	7
Tabel 4.1	Ketergantungan vs Kekuatan	77
Tabel 5.1	Tujuan Transformasi Mobilisasi Untuk Kaum Muda	128
Tabel 5.2	Pola Transformasi Tujuan	129
Tabel 6.1	Mekanisme Kontrol Klien	158
Tabel 6.2	Ringkasan Komponen Teknologi Layanan Kemanusiaan	161
Tabel 7.1	Tipologi Fungsi Teknologi Layanan Manusia	175
Tabel 8.1	Jenis dan Sarana Kontrol Organisasi Staff	205

Daftar Gambar

Gambar 11.1 Implementasi Perubahan

285

BAB I

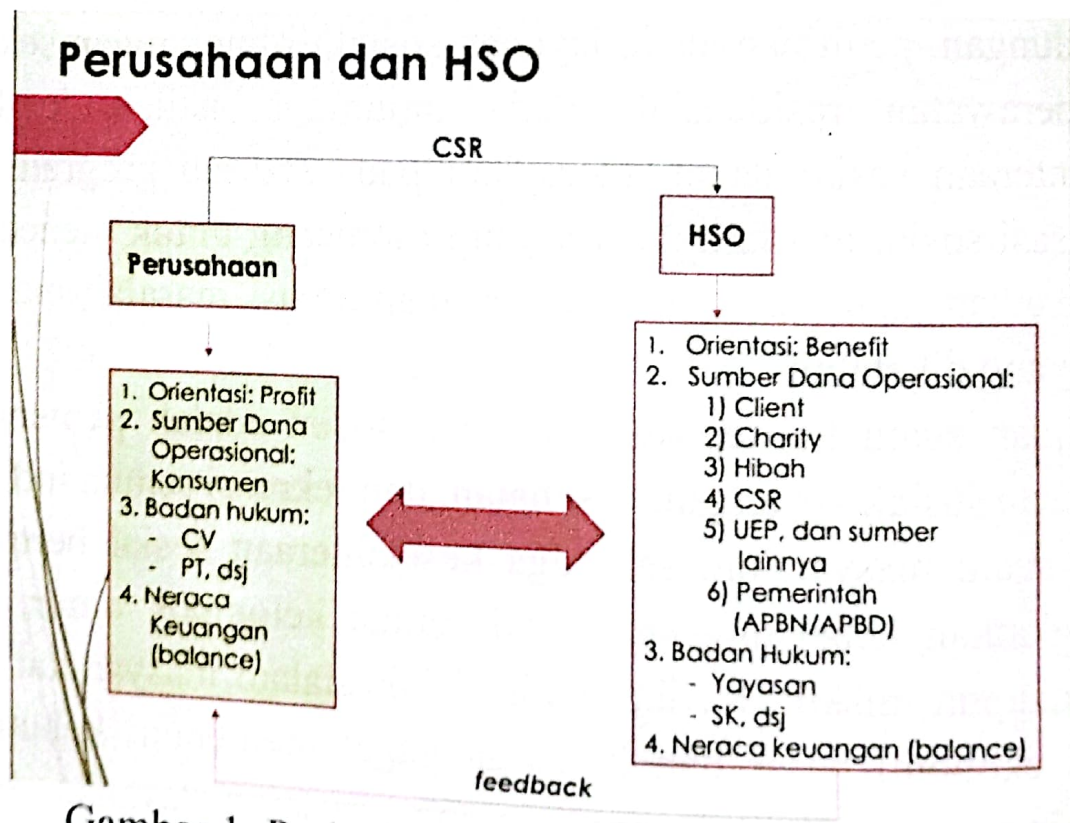
MANAJEMEN ORGANISASI PELAYANAN KEMANUSIAAN

Pelayanan bidang kesejahteraan sosial dan organisasi pelayanan sosial sering disebut sebagai suatu kondisi untuk mencapai “kesejahteraan sosial” dengan tujuan kegiatan adalah untuk mencegah, meringankan, atau berkontribusi pada pemecahan masalah-masalah social melalui lembaga kesejahteraan social. Istilah ini diterapkan pada berbagai tingkat kompleksitas organisasi dan dapat diterapkan pada satu program, misalnya di lingkungan tata kelola panti asuhan. Istilah ini juga dapat diterapkan pada sekelompok orang yang menyelenggarakan pelayanan sosial atau program, misalnya pelayanan kesejahteraan anak dilaksanakan oleh lembaga kesejahteraan sosial yang meliputi pelayanan seperti adopsi, pengasuhan anak, masa percobaan remaja, layanan perlindungan, penitipan anak, layanan sosial di lingkungan sekolah dan perawatan residensial. Pada umumnya istilah lembaga kesejahteraan sosial dapat diterapkan pada seluruh program dan organisasi sosial di suatu negara yang dirancang untuk mencegah, meringankan, atau berkontribusi terhadap solusi masalah-masalah sosial yang diketahui.

Tujuan suatu konsep kesejahteraan sosial adalah pemenuhan kebutuhan sosial, keuangan, kesehatan, dan rekreasi semua individu dalam suatu masyarakat, sehingga kesejahteraan sosial bertujuan meningkatkan keberfungsian sosial semua kelompok umur, baik kaya maupun miskin. Ketika institusi lain dalam masyarakat kita, seperti ekonomi pasar dan keluarga gagal memenuhi kebutuhan dasar individu atau kelompok orang, maka pelayanan sosial dibutuhkan dan menjadi kebutuhan penting (Zastrow, 2017). Kesejahteraan sosial juga sebagai “studi tentang lembaga, program, personel dan kebijakan yang berfokus pada pemberian pelayanan

sosial kepada individu, kelompok dan komunitas”. Salah satu fungsi disiplin ilmu kesejahteraan sosial adalah mendidik dan melatih pekerja sosial sebagai persiapan untuk melaksanakan intervensi praktik pertolongan pekerjaan sosial secara profesional. Pekerja sosial dapat menjadi seorang manajer pada organisasi pelayanan kemanusiaan yang memberikan pelayanan sosial.

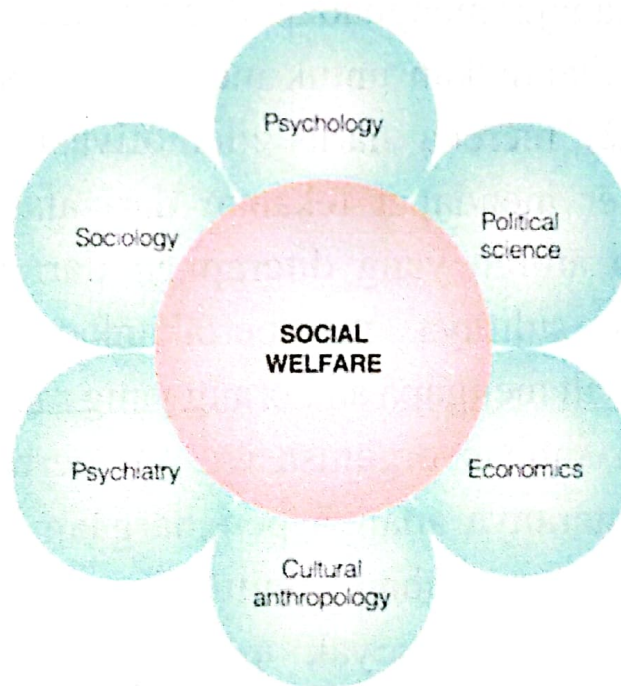
Organisasi Pelayanan Kemanusiaan (OPK) atau *Human Service Organization (HSO)* is a set of organisations whose principal function is to protect, maintain, or enhance the personal well-being of individual by defining, shaping or altering their personal attributes (Hasenfeld, 1983). Definisi tersebut menyiratkan bahwa dimensi penting dalam OPK adalah adanya 1) Fungsi perlindungan, 2) Fungsi mempertahankan atau meningkatkan kesejahteraan individu dengan dengan memberikan batasan pelayanan sosial, membentuk atau mengubah atribut pribadi klien..:



Gambar 1. Perbedaan antara Perusahaan dan OPK
 Sumber: Studi literatur, 2018

Atribut yang dimaksud adalah tercapainya tercapainya atribut klien dalam bentuk perolehan standar penghasilan minimum, gizi, kondisi kesehatan dan tingkat pendidikan masyarakat yang lebih baik. Hubungan antara masyarakat yang membutuhkan pelayanan sosial dengan kesejahteraannya dimediasi oleh OPK. Perbedaan antara OPK dengan perusahaan dijelaskan pada gambar 1

Perlindungan terhadap kerahasiaan *file* dan catatan berkaitan dengan data organisasi pelayanan kemanusiaan jauh lebih sulit karena teknologi dalam pengumpulan, penyimpanan, dan penerimaan informasi tentang klien berkembang secara eksponensial. Melalui penggunaan teknologi komputer modern, sejumlah besar data dapat dikumpulkan, dicatat, disimpa dan diproses dengan cepat, mudah dan murah.



Gambar 2. Overlap antara Pengetahuan Berbasis Ilmu Kesejahteraan Sosial dan Disiplin Ilmu Lainnya

Source: Zastrow, 2017

Beberapa disiplin akademik lainnya yang berupaya mengembangkan basis pengetahuan untuk memecahkan masalah sosial, mencari penyebabnya dan bagaimana pengentasannya adalah ilmu kesejahteraan sosial, sosiologi, psikologi, ilmu politik, ekonomi, psikiatri dan antropologi budaya. Gambar 2. menunjukkan hubungan disiplin ilmu tersebut dengan kesejahteraan sosial

Manajemen organisasi pelayanan kemanusiaan sangat diperlukan secara profesional dalam melaksanakan intervensi pekerjaan sosial dengan mengacu pada kumpulan pengetahuan, keterampilan dan nilai, dimana terdapat banyak hal-hal yang dapat dilakukan oleh manajer dan administrator untuk mencapai keunggulan organisasi. Arti penting menjadi seorang manajer adalah memusatkan kegiatan organisasi pada peningkatan pengetahuan dan penerapan nilai. Manajer menghadapi dua tuntutan yang kontradiktif 1) mereka sangat diandalkan untuk mencapai hasil sebagai tujuan organisasi, dan (2) mereka harus memotivasi para pekerjanya. Akibatnya, manajer mendapat tekanan dari atas dan pernyataan "tidak suka" akan aturan yang diterapkan dari pegawai di level bawah, demikian sulitnya mempertahankan posisi manajer, pertanyaannya adalah mengapa ada orang yang menginginkan posisi manajemen dalam sebuah organisasi? Ada berbagai alasan yang mendasarinya diantaranya adanya penghargaan secara psikologis, orientasi kekuasaan, pemenuhan kebutuhan sekunder dan pencarian status. Selain itu juga banyak peluang bagi manajer atau administrator untuk menggali potensi diri maupun pegawai dalam bentuk pencapaian kinerja dalam rangka meningkatkan kualitas perusahaan, organisasi, komunitas dan optimalisasi manfaat pelayanan bagi populasi yang dilayani. Tantangan yang dihadapi seorang manajer juga tidak sedikit dimana peran manajer tidak bisa

dilaksanakan oleh semua orang, dan jika hanya memiliki ambisi saja untuk mengelola organisasi tidaklah cukup untuk mencapai kinerja, tetapi harus memiliki kesungguhan dan jiwa wirausaha yang kuat. Hal apa yang diperlukan untuk mencapai “unggul” sebagai manajer atau administrator? Banyak aktivitas yang ditemui dan rutinitas sehari-hari yang harus dilakukan secara sistematis dan disiplin, sehingga akan menghasilkan keunggulan. Jika mencurahkan cukup waktu untuk melakukan pekerjaan dengan benar dan merespon umpan balik dari pihak lain dengan positif, maka hasil pekerjaan akan menuju tujuan yang diharapkan. Penguasaan fungsi-fungsi seperti dalam penggunaan berbagai jenis perangkat lunak, mengikuti pelatihan untuk menjadi terapis sangat membantu dalam pencapaian tujuan organisasi.

Manajer dan administrator harus mencapai prestasi secara tidak langsung agar dapat mencapai organisasi yang “unggul”. Sukses bagi manajer diraih melalui tata kelola kegiatan pekerjaan orang-orang yang dipimpinya dengan cara memotivasi yang memungkinkan mereka bekerja mencapai tingkat produktivitas tertinggi dan selaras satu sama lain, sehingga keseluruhan organisasi menunjukkan keberhasilan dalam hal efisiensi, efektivitas, kualitas dan produktivitas. Banyak manajer mengungkapkan perasaan bahwa akan jauh lebih mudah jika dapat melakukan tugas secara langsung daripada menugaskannya kepada anggota staf, tetapi, menciptakan anggota staf melakukan tugas dengan cara yang positif dan menghasilkan karya yang berkualitas merupakan peran penting manajer.

Konsep manajemen pada pekerjaan sosial sampai tahun 1960 berfokus pada *clinical practice*, kemudian bergeser pada intervensi kebijakan, komunitas dan organisasi. Lemahnya literatur manajemen dan administrasi pekerjaan sosial saat itu menyebabkan hanya menghasilkan *little consensus* berkaitan dengan kerangka teoretis pada Organisasi Pelayanan Kemanusiaan (OPK), namun

sejalan dengan eksplorasi teori organisasi dan manajemen, terbukti bahwa perlu adanya teori dan filsafat yang mendasar untuk pengembangan organisasi, dimana OPK didukung oleh *eclectic theoretical framework* sebagai pembuka jalan bagi akademisi dan praktisi OPK mengidentifikasi konsep dan prinsip untuk membangun kerangka konseptual praktik manajemen yang lebih baik.

Tata kelola organisasi meliputi juga pemantauan terus-menerus untuk memastikan bahwa semua sistem dalam organisasi berfungsi dengan baik dan selaras satu sama lain. Mengelola informasi memerlukan perhatian terhadap hal detail sehingga data dan informasi dikumpulkan dan diproses dengan cara yang memungkinkan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi berkelanjutan, serta memenuhi kebutuhan semua pemangku kepentingan akan informasi dan pelaporan. Mengelola anggaran memerlukan keputusan sebagai hasil pemikiran yang cermat tentang alokasi dan memastikan bahwa alokasi tersebut sejalan dengan misi dan filosofi. Pemantauan secara rutin diperlukan untuk pengendalian pengeluaran keuangan yang telah mendukung perencanaan anggaran. Mengelola personel juga memerlukan perhatian yang cermat terhadap setiap elemen sistem sumber daya manusia yang menunjang proses rekrutmen, penilaian dan pengembangan karyawan dilakukan terintegrasi di seluruh sistem. Ketika prosedur penerapan pengetahuan, keterampilan dan dasar nilai ini dilaksanakan dengan baik, maka artinya manajer organisasi pelayanan kemanusiaan telah memberi kesempatan kepada diri sendiri, anggota staf dan organisasi untuk memanfaatkan peluang terbaik dalam mencapai keunggulan.

Pada intinya, organisasi pelayanan kemanusiaan mengacu pada agenda tentang 1) Apa yang akan organisasi lakukan? 2) Bagaimana pengelola organisasi melaksanakan program? dan 3) Mengapa organisasi melaksanakan program dengan cara-cara seperti

demikian? Untuk memenuhi agenda tersebut, terdapat 3 (tiga) elemen yang saling terkait yaitu:

1. Strategi; sarana yang digunakan untuk mengelola pelayanan sosial, pemanfaatan sumber-sumber dan bagaimana pelayanan sosial tersebut sampai kepada Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS);
2. Struktur; struktur mencerminkan 1) pembagian tugas kegiatan organisasi dan mengalokasikannya ke sub unit, 2) mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan tersebut;
3. Kebudayaan; terdiri dari asumsi-asumsi dan keyakinan dasar tentang organisasi yang mendalam sebagai panutan para anggotanya yang sering kali tersembunyi dan tidak disadari, dan mewakili cara organisasi memandang dirinya sendiri serta lingkungannya.

A. Klasifikasi Organisasi Pelayanan Kemanusiaan

Organisasi-organisasi dengan mandat utama memelihara dan meningkatkan kesejahteraan orang-orang yang dinilai berfungsi secara memadai dalam masyarakat berada pada salah satu ujung rangkaian kesatuan tersebut. Di sisi lain terdapat organisasi-organisasi yang diberi mandat untuk mengendalikan, memperbaiki, dan memulihkan keadaan yang kurang layak atau menyimpang dari seseorang yang dianggap tidak berfungsi sosial dalam masyarakat.

Jenis pelayanan yang dilaksanakan OPK bervariasi sehingga diperlukan adanya klasifikasi berdasarkan beberapa dimensi utama yang menyoroti fungsi dan karakteristik khasnya dan juga membedakannya dari jenis organisasi lainnya. OPK dibedakan dari birokrasi lain karena fakta bahwa “bahan baku” pada organisasi tersebut terdiri dari “manusia”, yang dapat dibedakan berdasarkan transformasi yang dibutuhkan klien. Pengklasifikasian berdasarkan dua dimensi yaitu

1. Jenis Klien

Permasalahan klien yang dilayani tidak hanya mempengaruhi domain dan fungsi organisasi tetapi juga ekspektasi dan evaluasi berdasarkan persepsi masyarakat tentang pelayanan yang diperoleh. Misalnya, apakah suatu sekolah memberikan pelayanan hanya kepada anak-anak yang sebagian besar berbakat atau anak-anak yang lamban belajar. Demikian pula, pelayanan kepada klien terkait dengan program Administrasi Jaminan Sosial berbeda dengan pelayanan sosial yang menjadi program Kementerian Sosial. Dengan demikian, organisasi-organisasi yang mandat utamanya adalah memelihara dan meningkatkan kesejahteraan orang-orang yang dinilai bermasalah dengan keberfungsian sosialnya di lingkungan masyarakat memiliki tujuan tercapainya ujung dari rangkaian penting dalam kesatuan pelayanan sosial tersebut.

Organisasi-organisasi yang diberi mandat untuk mengendalikan dan memperbaiki kondisi terganggunya keberfungsian sosial klien mengalami kesulitan serius dalam membangun konsensus dan indikator tentang apa yang dimaksud dengan berfungsinya klien secara memadai atau tidak, sehingga muncul ketidaksepakatan baik di dalam organisasi maupun di antara kelompok masyarakat mengenai tingkat "kenormalan" klien. Harapan orang tua mengikutsertakan anak-anaknya yang mengalami gangguan perkembangan ke dalam kelas reguler mencerminkan adanya kontroversi tersebut, dalam hal ini orang tua berupaya meminimalkan tingkat "kelainan" anak-anak mereka, di lain pihak pejabat sekolah dan guru berusaha memaksimalkan potensinya. .

2. Jenis pelayanan yang disediakan oleh organisasi dan sifat teknologi transformasinya.

Teknologi menentukan apa yang dilakukan organisasi dengan dan terhadap kliennya serta produk apa yang akan

dihasilkannya, terdapat tiga jenis teknologi transformasi (Yehezkel, 1988):

- 1) Teknologi dengan penguatan proses pada kehidupan manusia: Teknologi ini mentransformasikan klien bukan dengan mengubah atribut-atribut pribadi, melainkan dengan memberi label sosial dan status publik yang positif untuk memunculkan reaksi yang positif dari unit sosial lainnya (Hasenfeld, 1972). Hal ini dicapai melalui sistem klasifikasi dan disposisi yang digunakan untuk mengidentifikasi dan mendefinisikan masalah yang dialami klien, misalnya label "Orang dengan Gangguan Jiwa (ODGJ)", "anak berbakat." atau "pasien kanker". Melalui label tersebut, organisasi layanan kemanusiaan lainnya diharapkan dapat memberikan respon positif terhadap klien dengan cara yang telah ditentukan, seperti memberikan psikoterapi kepada klien ODGJ atau menempatkan anak berbakat di kelas akselerasi.
- 2) Teknologi yang menunjang kehidupan manusia: Teknologi ini ditujukan untuk mencegah, mempertahankan dan memperlambat menurunnya kondisi kesejahteraan pribadi seorang klien, namun mereka tidak berusaha mengubah secara langsung atribut pribadi mereka. Teknologi ini misalnya perawatan lansia di panti jompo dan program perolehan pendapatan klien dari keluarga miskin secara berkesinambungan misalnya upaya klien memutus ketergantungan terhadap bantuan sosial dari pemerintah dengan membentuk Kelompok Usaha Bersama (KUBE).
- 3) Teknologi yang mengubah manusia. Hal ini bertujuan secara langsung untuk mengubah dengan penguatan tanggung jawab pribadi klien guna meningkatkan kesejahtraannya. Teknologi ini misalnya psikoterapi, pendidikan dan perawatan medis. Seperti halnya dimensi lainnya, OPK sering dilanda ambiguitas mengenai tujuan teknologi

transformasi ini karena perbedaan diantaranya yang tidak jelas. Misalnya, meskipun suatu program OPK mungkin mengklaim bahwa tujuan utamanya adalah untuk mengubah atribut kliennya sehingga menjadi anggota masyarakat yang produktif, para pengkritik program bisa saja berpendapat bahwa program tersebut pada dasarnya menerapkan pemrosesan manusia dan teknologi yang mendukung manusia. Demikian pula, meskipun para pendukung pengadilan anak menegaskan kembali tujuannya untuk mengubah perilaku pelaku kejahatan di bawah umur, para pengkritiknya menunjukkan bahwa pengadilan lebih fokus pada proses daripada pengobatan.

Tabel 1.1. Klasifikasi Silang dari Dua Dimensi

<i>Technology Type of Client</i>	<i>People Procesing</i>	<i>People Sustaining</i>	<i>People Changing</i>
<i>Normal Functioning</i>	<i>Type I</i> College admissions/Universitas, dsj Credit Rating Bureau/Lembaga akreditasi, dsj	<i>Type III</i> Social Security/BPJS dsj Retirement home	<i>Type V</i> Public School YMCA/Remaja Mesjid/Organisasi Sosial/Karang Taruna, dsj
<i>Malfunctioning</i>	<i>Type II</i> Juvenile Court/Balai Rehabilitasi Anak, dsj Diagnostical Clinic	<i>Type IV</i> Public Assistance/Bantuan Sosial PKH Nursing Home	<i>Type VI</i> Hospital Residential Treatment Center/Panti lansia, anak terlantar, dsj

Sumber: Yeheskel, 1998.

Klasifikasi silang kedua dimensi ini menghasilkan enam jenis organisasi layanan manusia (lihat Tabel 1.1). Perlu diingat bahwa pada semua tipologi menyajikan tipe ideal. Secara empiris, OPK dapat menerapkan beberapa jenis teknologi, misalnya jelas sekali bahwa rumah sakit adalah organisasi yang menggunakan teknologi dengan penguatan proses pada kehidupan manusia sekaligus mengubah manusia.

Tabel 1.1. mengkombinasikan antara jenis klien apakah klien tersebut dengan keberfungsian sosial yang normal atau sedang mengalami masalah dalam keberfungsian sosialnya, selanjutnya silangkan dengan jenis teknologi sehingga diperoleh jawaban jenis pelayanan kemanusiaan manakah yang sesuai dengan jenis masalahnya.

Setiap jenis organisasi menghadapi berbagai dilema unik ketika mengimplementasikan kewenangannya yang mengacu pada kombinasi antara teknologi yang digunakan dalam intervensi serta jenis kondisi klien, apakah klien menunjukkan keberfungsian sosial atau bermasalah dalam hal tersebut. Organisasi Tipe I ditujukan bagi klien yang telah berfungsi secara sosial dan pemecahan masalahnya menggunakan teknologi *people procesing*, diantaranya pelayanan sosial bagi klien dalam bidang pendidikan. Masalah dalam implementasi pelayanan sosial bahwa teknologi pemrosesan sering menunjukkan adanya diskriminatif dalam mengidentifikasi atribut klien (misalnya membedakan perlakuan pada siswa yang memiliki kemampuan intelektual maupun status sosial ekonominya) dan hal ini sudah menjadi indikator yang telah ditetapkan. Dengan demikian, bagian penerimaan mahasiswa pada perguruan tinggi harus meyakinkan pengelola universitas bahwa mereka dapat mengidentifikasi mahasiswa yang berpotensi berhasil. Pada saat yang sama, organisasi-organisasi ini harus meyakinkan publik bahwa skema klasifikasi-disposisi telah disusun sedemikian rupa

dan sesuai standar serta bebas dari bias yang menguntungkan klien tertentu.

Organisasi tipe II memberikan pelayanan kemanusiaan sebagai kombinasi dari dimensi klien dengan masalah keberfungsian sosial dan intervensinya dengan menggunakan teknologi *people procesing*, contoh jenis pelayanan misalnya rehabilitas anak yang bermasalah dengan hukum yang harus menjalani hidup di penjara (*Juvenile Court*) atata Balai Rehabilitasi Anak. Contoh pelayanan lainnya adalah ketika klien menghadapi masalah dengan mengunjungi *Diagnoustic Clinic* untuk mendapatkan solusinya. Organisasi menangani klien dengan yurisdiksi sebagai klien yang menyimpang, oleh karena itu harus mampu menunjukkan kemampuan mengidentifikasi kasus penyimpangan semua klien secara efektif. Organisasi Tipe II ini sering terjebak dalam tekanan silang antara mandat organisasi untuk membantu klien dengan masalah keberfungsian sosial dan terbatasnya kemampuan maupun jumlah sumber daya yang harus memikul tanggung jawab terhadap klien mereka.

Organisasi tipe III menunjukkan dimensi silang dari klien yang memiliki keberfungsian sosial dengan intervensi yang digunakan adalah teknologi *sutaining*, contoh pelayanan yang diberikan adalah *Social Security* melalui Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) atau asuransi lainnya yang pesertanya adalah masyarakat tidak terkecuali, serta pelayanan bagi para pensiunan dalam bentuk tunjangan atau fasilitas tempat tinggal (*retirement home*). Organisasi tipe IV menunjukkan dimensi klien yang memiliki masalah keberfungsian sosial dengan menggunakan teknologi *people sutaining*, contoh pelayanan adalah bantuan sosial (*public assistance*) dalam bentuk Program Keluarga Harapan atau Kelompok Usaha Bersama (KUBE), dengan sumber dana dari Kementerian Sosial maupun Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

Untuk memenuhi mandat mereka, baik organisasi Tipe III maupun Tipe IV harus menunjukkan bahwa klien mereka “berhak” atas perawatan dan dukungan sosial sepenuhnya. Mereka harus mengembangkan kriteria kelayakan untuk membedakan antara mereka yang berhak atas layanan mereka dan mereka yang tidak berhak, meskipun pada kenyataannya perbedaan tersebut mungkin saja terjadi. Pada kenyataannya, pengelola organisasi bisa saja bersikap sewenang-wenang bagi masyarakat yang justru berhak mendapat bantuan sosial. Misalnya saja, ada orang yang tidak menerima bantuan publik karena mereka tinggal bersama kerabatnya. mengalami kebutuhan yang sama seperti orang yang tinggal sendirian.

Kedua jenis organisasi tersebut khususnya Tipe IV sering menghadapi permasalahan dalam menentukan tingkat perawatan dan makanan yang dapat diterima dan memadai. Faktor ideologis dan fiskal mempengaruhi keputusan tersebut dan dapat menarik organisasi ke arah yang berlawanan dalam memberikan pelayanan. Hal ini paling jelas terlihat pada klien yang tidak berfungsi sosial dengan baik yang menerima saja kesepakatan yang kurang sesuai mengenai tingkat layanan memadai yang seharusnya diterima. Misalnya adanya perdebatan mengenai tingkat bantuan yang layak diterima oleh penerima bantuan kesejahteraan. Masalah dalam membedakan antara klien normal dan klien yang tidak berfungsi secara sosial juga dialami oleh organisasi Tipe V dan VI.

Organisasi tipe V menunjukkan adanya dimensi klien yang telah memiliki keberfungsian sosial dan pemecahan masalahnya dengan menggunakan teknologi *people changing*, contoh seorang anak sudah mulai harus bersekolah tingkat *play group*, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan atas (*Public School*). Organisasi lainnya yang dapat mereka ikuti adalah aktif pada kegiatan organisasi sebagai Remaja Masjid, Organisasi Sosial lainnya atau Karang Taruna. Organisasi tipe VI menunjukkan

dimensi klien yang memiliki masalah dalam keberfungsian sosial dan intervensinya dengan menggunakan teknologi *people changing*, contoh orang yang sakit perlu dirawat di Rumah Sakit (*Hospital*), lansia dengan segala keterbatasannya perlu tinggal di *Residential Treatment Center*/Panti lansia, demikian juga dengan anak yang bermasalah dalam pengasuhan harus tinggal di panti untuk anak terlantar.

Setiap organisasi harus beroperasi dengan teknologi yang menghasilkan perubahan signifikan pada klien bukan menghasilkan hasil yang tidak pasti. Permasalahan muncul misalnya ketika efektivitas berbagai cara psikoterapi masih dipertanyakan (Orlinsky dan Howard, 1978), begitu pula efektivitas berbagai teknologi dalam bidang pendidikan. Selain itu, pada organisasi tidak selalu ada konsensus mengenai hasil yang diinginkan secara optimal, contohnya organisasi seperti sekolah menghadapi kontroversi untuk mencapai misi pendidikannya, sementara pelayanan pada lembaga pemasyarakatan terjebak antara hukuman dan tujuan rehabilitasi itu sendiri.

B. Efektifitas Organisasi Pelayanan Kemanusiaan

Organisasi pelayanan kemanusiaan memiliki karakteristik yang sama sebagai unit sosial yang dirancang dan diarahkan untuk mengimpor sumber daya dari lingkungannya untuk menghasilkan serangkaian produk tertentu dan untuk mempertahankan diri (Katz dan Kahn, 1978 dalam Yeheskel, 2009). Sebagai unit sosial dengan tujuan untuk mencapai keberfungsian sosial, organisasi didirikan untuk menghasilkan produk jasa yang dibutuhkan oleh unit sosial lain yang pada gilirannya dapat bermanfaat bagi masyarakat luas, hal ini akan memberikan gambaran positif bagi keberlangsungan organisasi-organisasi ini masa depan. Dengan cara yang sama seperti sebuah perusahaan manufaktur yang didirikan untuk menghasilkan produk yang diinginkan oleh konsumen potensial,

demikian pula organisasi pelayanan kemanusiaan berupaya mengembangkan program dan layanan yang diperlukan oleh calon penerima manfaat. Jika program tersebut gagal mendapatkan dukungan dari masyarakat maka organisasi tersebut terancam keberadaannya. Untuk memperoleh sumber daya yang diperoleh dari lingkungan dan memasarkan produknya, setiap organisasi harus memiliki batasan tentang peran dan hubungannya serta pertukaran dengan unit eksternal lain yang sesuai. *Department store* mempunyai pembeli dan staf penjualan dan rumah sakit jiwa memiliki staf yang masuk dan keluar. Kedua organisasi tersebut berhubungan dengan berbagai unit eksternal untuk mendapatkan sumber daya fiskal yang diperlukan untuk membiayai operasionalnya, dimana keduanya mencari dukungan sosial dan legitimasi kegiatannya. Untuk menghasilkan produknya masing-masing, setiap organisasi apakah bank, unit kesejahteraan sosial atau rumah sakit sangat bergantung pada serangkaian tugas tertentu yang dilakukan oleh manusia dan mesin, masing-masing dilatih atau diprogram dengan keterampilan tertentu. Tugas-tugas ini merupakan salah satu bentuk teknologi organisasi. Untuk mencapai taraf mahir dalam pengelolaan organisasi harus mengembangkan rencana pembagian kerja yang menjelaskan tugas setiap orang dalam organisasi, serta cara tata laksanaanya.

Jaminan bahwa berbagai kegiatan organisasi terlaksana dengan baik dan sesuai dengan tujuannya dapat dilihat dari apakah setiap organisasi telah membentuk struktur internal yang baik dan mendefinisikan wewenang masing-masing orang dan mekanisme koordinasi di antara mereka. Otoritas didefinisikan sebagai "kekuasaan untuk mengambil keputusan yang memandu tindakan orang lain" Simon (1976). Melalui pembagian wewenang maka organisasi dapat mengendalikan dan mengkoordinasikan kegiatan para anggotanya. Di perusahaan dengan orientasi bisnis misalnya, keputusan strategis dibuat oleh presiden dan berbagai pejabat

eksekutif. Mereka mendelegasikan wewenang kepada manajemen menengah untuk memastikan bahwa kebijakan diterapkan dan dikoordinasikan antar berbagai divisi dan departemen. Manajer menengah, sebagai kepala departemen masing-masing mengalokasikan wewenang pengawasan dalam setiap departemen dan menentukan tanggung jawab staf lain di dalamnya. Demikian pula di rumah sakit. Keputusan strategis dibuat oleh direktur medis dan administrator rumah sakit, kebijakan organisasi dilaksanakan oleh kepala berbagai unit, seperti kepala departemen medis dan administrator unit nonmedis. Dalam setiap departemen, garis tanggung jawab ditetapkan untuk mendefinisikan dan mengoordinasikan kegiatan berbagai anggota staf. Singkatnya, semua organisasi termasuk pelayanan kemanusiaan mengembangkan struktur birokrasi yang memiliki banyak elemen seperti yang didefinisikan oleh Weber, dimana wewenang didasarkan pada hukum dan rasionalitas serta didistribusikan secara hierarkis. Tanggung jawab dalam hal pengambilan keputusan operasional didelegasikan ke berbagai unit kerja dalam dimensi peran dan tugas yang bersifat khusus, berbagai kegiatan diformalkan dan distandarisasi dan peraturan atas perilaku staf diterapkan secara universal. Tentu saja seberapa banyak atau seberapa baik organisasi mengikuti model Weberian bervariasi sangat besar, tapi setidaknya semuanya mematuhi beberapa elemennya.

Organisasi pelayanan kemanusiaan berbagi seperangkat karakteristik yang unik karena bekerja dengan dan untuk manusia (Hasenfeld dan English. 1974). Pertama, fakta bahwa "bahan baku" terdiri dari orang-orang yang memiliki nilai-nilai moral yang mempengaruhi sebagian besar aktivitas organisasi. Teknologi layanan harus dibenarkan secara moral karena setiap aktivitas yang berhubungan dengan klien mempunyai konsekuensi besar yang signifikan. Keputusan yang tampaknya sederhana contoh mengevaluasi kinerja siswa dan memberikan nilai ternyata

mempunyai konsekuensi moral yang penting bagi siswa, yang tidak dapat diabaikan oleh guru dan sekolah secara keseluruhan. Selain itu, organisasi dan stafnya dibatasi oleh apa yang dapat mereka lakukan terhadap klien mereka dan bagaimana mereka melaksanakan pekerjaan mereka. Klien adalah entitas yang dapat berperan aktif sehingga organisasi harus mengembangkan mekanisme yang dapat diterima oleh semua pihak untuk mencapai kepatuhan mereka atas prosedur pelayanan yang telah ditetapkan.

Kedua, tujuan organisasi pelayanan kemanusiaan sering kali tidak jelas, ambigu dan problematis karena jauh lebih sulit untuk menyepakati suatu kondisi tercapainya kondisi sejahtera dan terpenuhinya kebutuhan masyarakat dibandingkan dengan bahan bakunya "benda mati". Meskipun konsensus yang masih abstrak sudah ada namun pada implementasinya mewajibkan OPK memutuskan pilihan normatif yang dapat diterapkan di lingkungan masyarakat, dimana pilihan tersebut menyiratkan kepentingan kelompok yang menjunjung tinggi nilai dan norma.

Ketiga, ambiguitas moral seputar pelayanan kemanusiaan juga mengandung makna tersirat bahwa organisasi beroperasi di lingkungan yang penuh gejolak. Lingkungan masyarakat terdiri dari banyak kelompok kepentingan, yang masing-masing berusaha mencapai nilai dan tujuannya melalui organisasi. Misalnya, pengadilan anak menghadapi polisi yang berkepentingan untuk mengurangi jumlah remaja yang bermasalah di lingkungan masyarakat. Perubahan kondisi sosial mendorong munculnya kelompok-kelompok baru seperti advokasi atas nama kelompok minoritas, atau perubahan sikap dari adanya keringanan hukuman terhadap pelaku kejahatan di bawah umur menjadi tuntutan hukuman yang berat. OPK bergantung pada donor eksternal untuk membiayai operasinya dan sangat bergantung pada lingkungannya, akibatnya mudah terpengaruh oleh perubahan di dalamnya.

Keempat, organisasi pelayanan manusia harus beroperasi dengan ketidakpastian teknologi serta tidak dilengkapi dengan pengetahuan rinci tentang cara mencapainya serta hasil yang diinginkan. Kurangnya teknologi yang dapat menyampaikan informasi mengakibatkan tidak jelasnya langkah untuk menentukan apa yang harus dilakukan, kapan dan bagaimana mencapai hasil yang sesuai dari tiga faktor yang saling berkaitan, yang terdiri dari:

- 1) Orang mewakili sangat kompleks sistem atributnya, sangat erat saling terkait namun bervariasi dari orang ke orang. Oleh karena itu, sebagai "bahan baku", mereka berubah-ubah dan tidak stabil.
- (2) Pengetahuan tentang bagaimana manusia berfungsi dan bagaimana mengubahnya bersifat abu-abu dan tidak lengkap.
- (3) Banyak dari atribut-atribut pelayanan kemanusiaan yang diminta untuk diubah oleh organisasi dan tidak dapat diamati atau diukur, akibatnya OPK harus beroperasi dengan teknologi layanan yang kurang lengkap, penuh dengan unsur-unsur yang tidak diketahui, dan rangkaianannya tidak dapat diprediksi.

Kelima, kegiatan inti dalam organisasi pelayanan manusia terdiri dari hubungan antara staf dan orang lain, yang berfungsi sebagai sarana dan alat bagi organisasi untuk sebagai payung yurisdiksi atas klien. Adanya payung hukum tersebut organisasi dapat menilai dan menentukan kebutuhan kline, berupaya mengubah kondisinya dan mencapai beberapa hasil yang diinginkan. Artinya, semua tugas penting organisasi pelayanan kemanusiaan dilaksanakan melalui serangkaian transaksi antara klien dan staf. Memang benar, "karir" klien dan nasib mereka dalam organisasi dipengaruhi oleh struktur dan isi transaksi ini, dan khususnya oleh informasi dan atribut yang disajikan serta reaksi dan tanggapan staf terhadap transaksi tersebut. Oleh karena itu, sifat dan kualitas hubungan staf-klien merupakan penentu penting keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi. Ketika pasien, misalnya, tidak mempercayai dokternya, mereka cenderung tidak mengindahkan

nasihat atau arahan dokter. Ketika siswa tidak menyukai gurunya maka motivasi belajarnya menurun. Kualitas hubungan ini tidak mudah dikendalikan oleh organisasi karena dipengaruhi oleh atribut pribadi staf dan klien.

Karena pentingnya komponen hubungan antara staf-klien sehingga posisi dan peran staf lini menjadi sangat penting dalam OPK. Hal ini mencirikan organisasi-organisasi ini sebagai "kreasi biro tingkat jalanan" karena layanan penting mereka disediakan oleh staf berstatus lebih rendah dan sebagai akibatnya, menerapkan keleluasaan dalam melaksanakan tugas mereka (Lipsky, 1980). Artinya, meskipun mandat organisasi dilaksanakan melalui hubungan dan transaksi antara staf dan klien, hal ini tidak dapat dengan mudah dipantau dan diawasi. Kondisi hukum yang berlaku, etika, ideologis, teknis dan alasan ekonomi membatasi kemampuan organisasi untuk memantau hubungan ini. Oleh karena itu, bisa saja terjadi dimana staf yang berstatus lebih rendah mempunyai otonomi yang lebih besar dibandingkan kewenangannya secara formal. Demikian pula, karena teknologi pelayanan cenderung tidak dapat ditentukan dan tujuan organisasi bersifat ambigu, maka kapasitas organisasi untuk mengoordinasikan pekerjaannya di berbagai unitnya menjadi terbatas. Karena alasan inilah OPK sering digambarkan sebagai sistem yang "terpasang secara longgar" (Weick, 1976).

OPK tidak memiliki ukuran efektivitas yang dapat diandalkan dan valid, sehingga mungkin lebih resisten terhadap perubahan dan inovasi. Ambiguitas tujuan organisasi, determinasi teknologi layanan dan kesulitan lain yang melekat dalam mengamati dan mengukur atribut manusia bersama-sama berkontribusi terhadap perbedaan kemampuan dalam mengevaluasi hasil layanan dan menilai efektivitas organisasi. Hal itu memungkinkan organisasi untuk mendapatkan kembali klaim atau keberhasilannya dan memperkuat ideologi service yang dominan. Selain itu, tidak adanya

ukuran kinerja yang dapat diandalkan dan valid mengurangi kemampuan organisasi untuk berinovasi, karena tidak adanya tolak ukur yang dapat diandalkan untuk membandingkan kinerjanya dengan perkembangan baru di bidang layanannya. Misalnya, belum jelasnya ukuran efektivitas psikoterapi yang valid dan dapat diandalkan yang sebenarnya dapat menyebabkan para praktisi mengabaikan perkembangan teknologi baru. Berdasarkan alasan ini dan alasan lainnya, OPK mengalami banyak kesulitan dalam mengadopsi inovasi dan menerapkan perubahan. Kesamaan maupun kekhasan OPK dengan birokrasi lain menimbulkan pertanyaan tentang teori organisasi mana yang sesuai untuk mempelajari organisasi-organisasi ini. Sebagian besar teori dalam organisasi telah dirumuskan sejalan dengan organisasi industri/perusahaan atau lembaga pemerintah sebagai acuan empirisnya.