

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia adalah Negara yang berbentuk kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tercantum pada Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 1, untuk menjalankan suatu Negara yang berbentuk kesatuan maka Negara Indonesia menjalankan pemerintahan melalui pembagian kekuasaan, pada konsep Negara Kesatuan, semua wewenang milik pemerintah pusat tetapi pemerintah pusat tidak dapat melaksanakan seluruh kewenangannya, kemudian sebagian wewenangnya tersebut diserahkan pada daerah.

Pembagian kekuasaan terdapat pada UUD 1945 Pasal 18 dan Pasal 2 Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal tersebut menerangkan bahwa Negara kesatuan Republik Indonesia itu dibagi dan memiliki pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yang mana menawarkan perubahan fungsi utama pemerintah daerah, yang semula sebagai promotor pembangunan menjadi pelayan masyarakat. Perubahan tersebut dengan sendirinya akan mengubah bentuk, susunan, kedudukan, fungsi kelembagaan, pemerintah daerah baik unsur staf, unsur lini teknis, unsur lembaga teknis maupun unsur lini kewilayahan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 8 Tahun 2008 tentang pembentukan susunan organisasi, kedudukan dan tugas pokok dinas-dinas di lingkungan Kota Pekanbaru, sesuai dengan pasal 11 Dinas Sosial dan Pemakaman mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian Urusan Pemerintah Daerah Kota di Bidang Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru membawahi bidang pelayanan dan pemberdayaan sosial, bidang rehabilitasi sosial dan bidang bantuan sosial, dan bidang pemakaman.

Rehabilitasi sosial bisa diartikan sebagai pemulihan kembali individu yang mengalami permasalahan sosial kembali seperti semula. Rehabilitasi sosial merupakan upaya yang di tujuikan untuk mengintegrasikan kembali seseorang ke dalam kehidupan masyarakat dengan cara membantunya menyesuaikan diri dengan keluarga, masyarakat, dan pekerjaan. Seseorang dapat berintegrasi dengan masyarakat apabila memiliki kemampuan fisik, mental dan sosial srta diberikan kesempatan untuk berpartisipasi.

Menurut Soekanto (2007:173) dalam usaha menjaga keutuhan masyarakat sosial, banyak berdiri lembaga sosial yang bertujuan untuk memberikan pedoman pada anggota masyarakat, bagaimana mereka harus bertingkah laku atau bersikap di dalam menghadapi masyarakat, terutama yang menyangkut kebutuhan-kebutuhan, serta menjaga keutuhan masyarakat. Selanjutnya memberikan pegangan kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian sosial.

Di zaman sekarang sudah banyak panti-panti rehabilitasi sosial yang banyak menampung berbagai orang yang mengalami gangguan sosial seperti panti

rehabilitasi anak jalanan, gelandangan dan pengemis (gepeng), tuna wisma, tuna susila, panti rehabilitasi narkoba.

Rehabilitasi sosial memiliki beberapa fungsi, adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan kebijakan teknis penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi anak nakal, korban napza, penyandang cacat dan tuna sosial.
2. Penyusunan pedoman penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi balita anak nakal, korban napza, penyandang cacat dan tuna sosial,
3. Pemberian bimbingan teknis penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi balita, anak dan lanjut usia terlantar, serta rehabilitasi sosial bagi anak nakal, korban napza, penyandang cacat dan tuna sosial.
4. Pelaksanaan koordinasi teknis penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi balita, anak dan lanjut usia terlantar, serta rehabilitasi sosial bagi anak nakal, korban napza, penyandang cacat dan tuna sosial.
5. Pengawasan penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi anak nakal, korban napza, penyandang cacat dan tuna sosial.

Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah Provinsi Riau Perda Nomor 4 Tahun 2016 Dinas Sosial, Tipe A, menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Sosial dan Pergub Riau Nomor 70 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Sosial Provinsi Riau dan datanya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel I.1
Data Panti Sosial Milik Pemerintah dan Swasta di Provinsi Riau

Kabupaten/ Kota	Pemerintah			Swasta (subsidi)		
	Jumlah	Kapasitas	Penghuni	Jumlah	Kapasitas	Penghuni
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Kuantan singingi	-	-	-	-	-	-
Indragiri hulu	-	-	-	2	200	70
Indragiri hilir	-	-	-	5	300	150
Pelalawan	-	-	-	4	280	112
Siak	-	-	-	2	300	60
Kampar	-	-	-	8	500	270
Rokan hulu	-	-	-	7	400	210
Bengkalis	-	-	-	3	300	90
Rokan hilir	-	-	-	7	450	210
Kepulauan meranti	-	-	-	-	-	-
Pekanbaru	4	240	210	11	600	358
Dumai	-	-	-	9	500	230
Total	4	240	210	58	3.830	1.760

Sumber: Dinas Sosial Provinsi Riau dalam BPS 2016

Berdasarkan tabel di atas, diketahui bahwa dari semua urusan yang wajib dilakukan pemerintah berkaitan dengan pelayanan dasar menurut pasal 11 ayat (2) undang-undang nomor 23 tahun 2014 menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/ kota adalah urusan pekerjaan umum dan penataan ruang, setiap pemerintah daerah ataupun kota pasti memiliki suatu badan atau organisasi yang mengatur tentang pekerjaan umum dan penataan ruang sesuai dengan amanat Undang-undang No 23 Tahun 2014, salah satu kota yang memilikinya dengan jumlah panti sosial terbanyak adalah kota Pekanbaru.

Pembentukan Dinas Sosial Kota Pekanbaru sebagai pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dasar Pembentukan Dinas Sosial Kota Pekanbaru menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang Sosial. Dinas Sosial dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Walikota melalui

Sekretaris Daerah. Hal ini didasarkan pada Peraturan Walikota Pekanbaru No. 97 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Pekanbaru. Adapun tugas Dinas Sosial Kota Pekanbaru mempunyai tugas membantu Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan di bidang Sosial yang menjadi kewenangan Daerah dan tugas pembantuan lainnya. Sedangkan fungsi Dinas Sosial Kota Pekanbaru adalah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang sosial Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Tabel I.2
Data Panti Sosial Yang Terdaftar di Kota Pekanbaru

No	Nama Panti	Pengelola	Sasaran
(1)	(2)	(3)	(4)
1	UPT Panti Sosial Khusnul Khotimah	Dinas Sosial Provinsi Riau	Lansia
2	UPT PSMP Tengku Yuk	Dinas Sosial Provinsi Riau	Anak-anak
3	UPT Pemberdayaan Penyandang Disabilitas Daksa	Dinas Sosial Provinsi Riau	Penyandang disabilitas fisik
4	UPT Bina Laras	Dinas Sosial Provinsi Riau	Penyandang disabilitas mental
5	Panti Sosial Tunas Bangsa	Dinas Sosial Provinsi Riau	Anak-anak dan lansia
6	Panti Asuhan Sri Mujinab	Dinas Sosial Provinsi Riau	Anak-anak
7	Panti Sosial Bina Remaja Rumbai	Dinas Sosial Kota Pekanbaru	Anak-anak
8	Yayasan Panti Asuhan As-Shohwah	Swasta	Anak-anak
9	Panti Asuhan Putra Harapan	Swasta	Anak-anak
10	Panti Asuhan Bayi Fajar Harapan	Swasta	Anak-anak
11	Panti Asuhan Putra Muhammadiyah	Swasta	Anak-anak
12	Panti Asuhan Putri	Swasta	Anak-anak
13	Panti Asuhan Al-Akbar	Swasta	Anak-anak

(1)	(2)	(3)	(4)
14	Panti Asuhan Putri Asyiyah Wilayah Riau	Swasta	Anak-anak dan dhuafa
15	Panti Asuhan Mufariddun Pekanbaru	Swasta	Anak-anak
16	Panti Asuhan Al-Ilham	Swasta	Anak-anak
17	Panti asuhan As-Salam Nur Hidayah	Swasta	Anak-anak
18	Panti Asuhan Ar-Rahim Pekanbaru	Swasta	Anak-anak
19	Panti Asuhan Al-Istiqlal	Swasta	Anak-anak
20	Panti Asuhan Takdir Illahi	Swasta	Anak-anak
21	Panti Asuhan Amanah Harapan Raya	Swasta	Anak-anak
22	Rumah Amal Al-Anshar Pekanbaru	Swasta	Anak-anak dan dhuafa
23	Panti Asuhan Al Fajar	Swasta	Anak-anak

Sumber: Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, 2018

Seluruh panti tersebut selanjutnya dilaksanakan sesuai UPT Bidang Pelayanan dan Pemberdayaan Sosial sebagai unit yang bertanggungjawab dalam mengawasi panti sosial di Kota Pekanbaru dalam pelaksanaan pengawasannya telah melakukan penelusuran terkait banyaknya anak jalanan Medan yang masuk ke Riau, akan tetapi keterbatasan dana menyebabkan rendahnya intensitas pengawasan. UPT Dinas sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru ini juga kesulitan untuk menindak para oknum tidak bertanggungjawab yang mencari donatur mengatasnamakan panti yang ilegal dan belum terdaftar di Kota Pekanbaru.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun Konvensi PBB tentang hak-hak anak, hak asasi anak merupakan bagian dari hak asasi manusia. Oleh karena itu, dari sisi kehidupan berbangsa dan bernegara anak adalah masa depan bangsa dan generasi penerus cita-cita bangsa, sehingga setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang, berpartisipasi serta atas perlindungan dari tindakan kekerasan dan diskriminasi

serta hak sipil dan kebebasan. Hal ini ditegaskan pula dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang perlindungan anak sebagaimana yang tercantum dalam pasal 4 yaitu setiap anak berhak untuk dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi secara wajar sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Di zaman sekarang sudah banyak panti-panti rehabilitasi sosial yang banyak menampung berbagai orang yang mengalami gangguan sosial seperti panti rehabilitasi anak jalanan, gelandangan dan pengemis (gepeng), tuna wisma, tuna susila, panti rehabilitasi narkoba.

Rehabilitasi sosial memiliki beberapa fungsi, adalah sebagai berikut:

1. Penyusunan pedoman penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi belita anak nakal, korban napza, penyandang cacat dan tuna sosial,
2. Pelaksanaan kebijakan teknis penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi anak nakal, korban napza, penyandang cacat dan tuna sosial.
3. Pemberian bimbingan teknis penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi belita, anak dan lanjut usia terlantar, serta rehabilitasi sosial bagi anak nakal, korban napza, penyandang cacat dan tuna sosial.
4. Pelaksanaan koordinasi teknis penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi belita, anak dan lanjut usia terlantar, serta rehabilitasi sosial bagi anak nakal, korban napza, penyandang cacat dan tuna sosial.
5. Pengawasan penyelenggaraan rehabilitasi sosial bagi anak nakal, korban napza, penyandang cacat dan tuna sosial (Permensos Nomor 106/HUK/2009 tentang organisasi dan tata kerja panti sosial)

Belum efektifnya pelaksanaan pengawasan oleh UPT Bidang Pelayanan dan Pemberdayaan Sosial sebagai unit yang bertanggungjawab dalam mengawasi panti sosial di Kota Pekanbaru. Salah satu contoh yang di ambil peneliti dalam bidang rehabilitasi sosial adalah panti asuhan Tunas Bangsa yang dikelola oleh Ibu Lili Rachmawati. Panti asuhan Tunas Bangsa berada di kilometer 20 lintas timur Tenayan Raya Kota Pekanbaru serta mendapatkan izin dari dinas sosial sejak tahun 2003. Panti asuhan ini dibawah pengawasan Dinas Sosial Kota Pekanbaru. Panti asuhan dibawah naungan yayasan yang bernama tunas bangsa ini bukan hanya panti asuhan saja akan tetapi yayasan ini juga mendirikan panti jompo. Yayasan tunas bangsa ini muncul setelah beberapa temuan yang memprihatinkan dari panti asuhan, jompo, lansia dan orang gila dibawahnya pengelolanya.

Berdasarkan hasil pengamatan observasi dari berbagai sumber, penulis menemukan sesuatu fenomena-fenomena yang tidak sesuai dengan peraturan tersebut sebagai berikut:

1. Salah satu izin panti asuhan anak-anak yang sudah berakhir sejak tahun 2011, artinya hingga awal 2017 panti asuhan ini beroperasi secara ilegal namun selalu meminta bantuan dari donatur.
2. Kondisi bangunan tidak layak huni, situasi di dalam panti asuhan yang kurang layak karena banyak barang-barang berserakan, kotor dan memprihatinkan.

3. Adanya penganiayaan yang telah terjadi di dalam panti asuhan tersebut bahkan salah satu penghuni panti yang masih anak-anak meninggal dunia secara tidak wajar.
4. Adanya jumlah penghuni panti yang jumlahnya sangat banyak melebihi kapasitas sehingga kondisi kamar asrama yang kecil menyebabkan anak-anak tersebut berdesak-desakan.
5. Kurangnya pengawasan yang dilaksanakan secara optimal dalam pelaksanaan Tugas Dinas Sosial Kota Pekanbaru.

Adapun penelitian ini akan difokuskan pada panti pemerintah yang dinaungi langsung oleh Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru yaitu Panti Sosial Bina Remaja (PSBR) milik Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru. Selanjutnya panti swasta yang dikelola secara mandiri yaitu Panti Asuhan Ar-Rahim Pekanbaru dan Panti Asuhan Putri Asyiyah Wilayah Riau. Pemilihan panti tersebut karena telah berdiri lebih dari 10 tahun sehingga sangat relevan menjadi informan kunci dalam mengetahui pengawasan apa saja yang telah dilakukan.

Berdasarkan kenyataan di atas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul : **“Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru Dalam Mengawasi Panti Sosial”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah dikemukakan diatas, maka perumusan masalah penelitian ini adalah : “Bagaimana hasil evaluasi pelaksanaan tugas Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dalam mengawasi Panti Sosial?”.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan tugas Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dalam mengawasi panti sosial.
- b. Untuk mengetahui hambatan-hambatan pelaksanaan tugas Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dalam penyelenggaraan pengawasan panti sosial.

2. Kegunaan Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana untuk pengembangan, serta pengimplementasian kajian ilmu pengetahuan di bidang ilmu pemerintahan khususnya terkait pelaksanaan tugas dinas sosial.

b. Manfaat Akademik

Penelitian ini diharapkan dapat menambah dan meningkatkan ilmu pengetahuan serta pemikiran penulis mengenai ilmu pemerintahan. Pada saat diharapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan perbandingan dan masukan bagi peneliti yang akan datang.

c. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, masukan dan informasi bagi Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dalam mengetahui evaluasi pengawasan panti sosial di Kota Pekanbaru.