

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Aktivitas pelayanan publik merupakan elemen pokok yang tidak bisa dipisahkan dari kehidupan bermasyarakat, sebab dalam segala aspek kehidupan memerlukan adanya pelayanan seperti halnya pelayanan publik. Suatu Negara berkewajiban dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat agar masyarakat dapat memenuhi hak dan kepentingannya masing-masing. Maka dari itu, salah satu cara agar dapat mengoptimalkan mutu pelayanan publik yaitu dengan memberikan pelayanan yang berkualitas, terukur dan senantiasa memperhatikan tuntutan serta aksi pada masyarakat.¹

Pelayanan publik berarti memberikan bantuan jasa berupa melayani masyarakat yang berkepentingan terhadap organisasi itu sendiri, sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang sudah diterapkan.² Sementara itu, pelaksanaan pelayanan publik merupakan salah satu bentuk upaya pemerintah dalam memenuhi hak-hak sipil dan kebutuhan dasar setiap warga negaranya yang meliputi pelayanan di bidang barang maupun jasa. Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa “Pelayanan Publik adalah suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan untuk memenuhi suatu

¹ Ratminto & Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013), hal. 4.

² Mulyadi, Deddy, dkk, *Administrasi Publik untuk Pelayanan Publik*, (Bandung: Alfabeta, 2016), hal. 39.

kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.³

Sebagai pelaksana suatu organisasi, penciptaan pelayanan publik yang efektif dan efisien harus dilakukan dengan cara berperilaku adil dan tanpa diskriminasi, menjaga sikap ramah, santun, profesional dan kompeten di bidangnya, dengan menerapkan prinsip-prinsip yang tidak mempersulit keadaan masyarakat serta selalu berpedoman pada nilai-nilai tanggung jawab dan kejujuran. Bagaimanapun juga pelayanan publik merupakan serangkaian kegiatan yang berperan sebagai sarana untuk memenuhi hak dan kebutuhan pelayanan masyarakat menurut standar hukum undang-undang. Oleh karena itu, para pihak pelaksana pelayanan publik diharapkan dapat memberikan pelayanan yang bermutu dan sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggara pelayanan publik.⁴

Begitu juga menurut Philip Kotler dan Kevin Lane Keller seorang konsultan, profesor pemasaran dari Amerika Serikat sekaligus penulis buku *Menejemen Pemasaran* berpendapat bahwa “Kualitas pelayanan merupakan suatu fakta yang unik, karena dimensi dan indikatornya berbeda-beda tergantung pada orang-orang yang terlibat dalam pelayanan tersebut. Kualitas pelayanan merupakan tingkat kesempurnaan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan dan tuntutan setiap konsumen guna memenuhi kebutuhan dan mendatangkan

³ Hayat, *Manajemen Pelayanan Publik*, (Jakarta: Rajawali Press, 2017), hal. 21.

⁴ Fadel Mohamad Wibisana, *Inovasi Menejemen Pelayanan Publik dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan di Pengadilan Agama Tanjung Karang Kelas 1A*, (Lampung: UIN Raden Intan Lampung, 2022), hal. 6.

kepuasan bagi konsumen”.⁵ Karena hal tersebut maka pemerintah mempertimbangkan untuk meningkatkan dan memperbaiki kualitas pelayannya agar kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dapat dipulihkan kembali.

Salah satu upaya yang dilaksanakan pemerintah sebagai wujud untuk memulihkan keyakinan masyarakat yaitu dengan memunculkan terobosan-terobosan baru atau perbaikan pada sistem pelayanan. Saat ini, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi menuntut lembaga pemerintah yang bergerak dalam bidang jasa untuk dapat meningkatkan pelayanan yang berkualitas. Tuntutan bagi pelayanan publik di era revolusi industri 4.0 salah satunya terletak pada layanan administrasi pemerintahan seperti layanan administrasi kependudukan yang ada di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

Pengadilan Agama Kabupaten Malang adalah salah satu kekuasaan kehakiman bagi rakyat yang mempunyai tugas dan wewenang untuk menangani dan menyelesaikan perkara antar umat beragama Islam dalam bidang: perkawinan, warisan, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shodaqoh dan ekonomi syariah sebagaimana diatur dalam “Pasal 49 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama”. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik Pengadilan Agama Kabupaten Malang melakukan inovasi baru yang berbasis teknologi informasi yang diberi nama layanan DUPTARI (Dukcapil Pengadilan Agama Tanpa Ribet). Inovasi ini adalah bentuk layanan hasil

⁵ Philip Kotler & Kevin Lane Keller, *Manajemen Pemasaran*, 13th ed. (Jakarta: Erlangga, 2009), hal. 143.

kerjasama antara Pengadilan Agama Kabupaten Malang dengan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Malang dalam rangka memberikan pelayanan dengan prinsip standar pelayanan publik, serta memberikan kemudahan bagi masyarakat yang membutuhkan pelayanan dalam perubahan administrasi kependudukan berupa peralihan status pada Kartu Keluarga dan KTP-el pasca bercerai. Dalam hal ini, Pengadilan Agama Kabupaten Malang dibantu oleh bagian Pos Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Pada Pos Pelayanan Terpadu Satu Pintu terdapat petugas khusus yang melayani tentang Administrasi Kependudukan dalam mengelola dan menata dokumen digital yang menangani di bagian teknologi informasi.

Layanan Dupatari muncul sejak awal tahun 2020 dan kemudian di sahkan pada tanggal 10 Juli 2020 yang ditandai dengan penandatanganan kerjasama di Kantor Pengadilan Agama Kabupaten Malang. Layanan Dupatari ini diciptakan berawal karena melihat realita masyarakat saat ini, terkait tingginya angka perceraian setiap tahunnya di Kabupaten Malang. Hal ini ditunjukkan dengan banyaknya kasus perceraian yang ditangani oleh Pengadilan Agama Kabupaten Malang selama dua tahun terakhir. Tercatat pada tahun 2018 perkara perceraian yang masuk di Pengadilan Agama Kabupaten Malang sebanyak 6.787 perkara, dan meningkat pada tahun 2019 yang mencapai 7.353 perkara.⁶ Dari tingginya kasus perceraian tersebut, kemudian muncul keluhan dalam Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten Malang yaitu tentang sulitnya memenuhi syarat kelengkapan pecah Kartu Keluarga bagi

⁶ Laporan Tahunan 2018 & 2019 Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

pasangan yang baru saja bercerai. Mereka menyampaikan bahwa kesulitan untuk meminta dokumen kependudukan tersebut (Kartu Keluarga) yang asli karena dibawa dan ditahan oleh salah satu pihak (mantan suami/mantan istri) dengan berbagai alasan mantan pasangan yang membawa Kartu Keluarga asli tidak mau memberikannya, padahal syarat untuk bisa pecah Kartu Keluarga yaitu dengan menyerahkan bukti dokumen kependudukan berupa Kartu Keluarga yang asli kepada pihak Dispendukcapil.⁷ Dengan adanya kasus tersebut, pihak Dispendukcapil dan Pengadilan Agama Kabupaten Malang berupaya memberikan solusi terbaik agar dapat membantu para pihak dalam menyelesaikan perkaranya. Dalam hal ini, layanan Dupatari bertujuan untuk mempermudah masyarakat dalam mendapatkan Kartu Keluarga yang baru pasca cerai tanpa harus membawa Kartu Keluarga yang asli, dan hal tersebut hanya dapat diproses di Pengadilan Agama.

Dan disisi lain, dampak yang ditimbulkan ketika tidak segera melakukan perubahan status pada KTP-el dan Kartu Keluarga yaitu dikhawatirkan adanya penyalahgunaan status dan data diri. Selain itu, menurut hasil evaluasi pihak Dispendukcapil Kabupaten Malang menyatakan bahwa karena wilayah Kabupaten Malang yang sangat luas dengan 33 Kecamatan menjadi kendala pada masyarakat yang letak geografis tempat tinggalnya jauh dari kantor Dispendukcapil menjadi enggan untuk mengurus perubahan status pada identitas kependudukan. Layanan ini merupakan salah satu terobosan yang

⁷ JPNN.com, *Setelah Cerai Sulit Pecah Kartu Keluarga*, dalam <https://www.jpnn.com/news/setelah-cerai-sulit-pecah-kartu-keluarga>, diakses pada tanggal 10 Desember 2023 pukul 09.00 WIB.

bertujuan agar mempermudah masyarakat para pencari keadilan dalam perubahan status pada KTP-el dan Kartu Keluarga agar segera mendapat legalitas. Selain mempermudah akses masyarakat mendapat layanan perubahan administrasi kependudukan juga untuk efisien biaya, artinya masyarakat pencari keadilan tidak perlu jauh-jauh lagi untuk mengurus perubahan administrasi kependudukan di Dispendukcapil Kabupaten Malang. Harapannya dengan adanya layanan Dupatari ini dapat membentuk masyarakat yang sadar akan pentingnya tertib administrasi kependudukan.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka peneliti tertarik untuk meneliti mengenai **“Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian Ditinjau dari Masalah Mursalah dan Asas Sederhana, Cepat serta Biaya Ringan (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kabupaten Malang)”**. Penelitian yang dilakukan oleh peneliti ini bukan penelitian yang pertama yang dilakukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang. Artinya sebelum peneliti hadir, sudah ada peneliti yang sebelumnya melakukan riset di Pengadilan Agama Kabupaten Malang. Namun, pembahasan penelitian yang diambil oleh peneliti merupakan materi pertama yang diambil dan diteliti di lokasi tersebut.

B. Rumusan Masalah

Dilihat dari latar belakang yang telah dijelaskan tersebut, maka rumusan masalah pada penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian di Pengadilan Agama Kabupaten Malang?

2. Bagaimana Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian Ditinjau dari Masalah Mursalah?
3. Bagaimana Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian Ditinjau dari Asas Sederhana, Cepat, serta Biaya Ringan?

C. Tujuan Penelitian

Dilihat dari rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.
2. Untuk mengetahui Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian Ditinjau dari Masalah Mursalah.
3. Untuk mengetahui Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian Ditinjau dari Asas Sederhana, Cepat, serta Biaya Ringan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat atau kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan masyarakat dan mahasiswa tentang Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian. Sebagai referensi atau bahan rujukan untuk peneliti berikutnya agar dapat dijadikan pertimbangan atau dikembangkan lebih lanjut, dan dapat menjadi

tambahan literatur yang dapat digunakan untuk melakukan penelitian sejenis, khususnya yang berkaitan dengan pelayanan yang ada di ranah Pengadilan Agama.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi peneliti, dapat meningkatkan cara berpikir positif serta mengembangkan kemampuan menganalisis permasalahan yang dihadapi.
- b. Bagi peneliti selanjutnya, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi dan bahan rujukan dalam membuat karya ilmiah atau penelitian sejenis.
- c. Bagi pembaca, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan bacaan dan sumber pengetahuan bagi masyarakat umum maupun mahasiswa yang masih belum mengetahui mengenai Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

E. Penegasan Istilah

Untuk memudahkan pembaca dalam memahami judul penelitian ini dan juga untuk menghindari kesalah pahaman maksud dari istilah-istilah yang terdapat dalam judul ini, maka penulis perlu menjelaskan istilah pada judul “Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian Ditinjau dari Masalah Mursalah dan Asas Sederhana, Cepat serta Biaya Ringan (Studi Kasus di Pengadilan Agama Kabupaten Malang)”. Maka istilah-istilah tersebut diuraikan secara konseptual dan secara oprasional sebagai berikut:

1. Secara Konseptual

a. Layanan Perubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian

Layanan Perubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian di Pengadilan Agama Kabupaten Malang biasa dikenal dengan layanan Dupatari (Dukcapil Pengadilan Agama Tanpa Ribet). Layanan tersebut merupakan hasil inovasi dari Pengadilan Agama Kabupaten Malang dengan Dispendukcapil Kabupaten Malang guna meningkatkan kualitas pelayanan publik yang lebih efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Layanan tersebut merupakan layanan integrasi penerbitan akta cerai, kartu keluarga, dan KTP-el bagi para pencari keadilan yang langsung dapat diambil secara bersamaan dengan akta cerai di Pengadilan Agama Kabupaten Malang.

b. Masalah Mursalah

Masalah mursalah adalah konsep dalam hukum Islam yang merujuk pada kemaslahatan atau kepentingan umum yang tidak secara eksplisit disebutkan dalam Al-Qur'an atau Hadist, tetapi tetap diakui oleh syariat karena memberikan manfaat dan mencegah kerugian bagi umat manusia. Secara harfiah, "masalah" berarti kemaslahatan atau kepentingan, sedangkan "mursalah" berarti sesuatu yang dilepaskan atau tidak terikat. Dalam konteks ini, masalah mursalah digunakan untuk membuat keputusan hukum yang tidak memiliki rujukan langsung dalam teks-teks suci, tetapi didasarkan pada prinsip-prinsip umum yang mendukung keadilan, kemakmuran, dan kesejahteraan masyarakat.

c. Asas Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan

Asas sederhana, cepat dan biaya ringan ini tercantum dalam Pasal 2 ayat (4) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Asas sederhana, cepat dan biaya ringan dapat diartikan sebagai pemeriksaan dan penyelesaian perkara dilakukan dengan cara yang efisiensi dan efektif, dengan biaya perkara yang terjangkau.⁸ Dalam konteks penelitian ini, yang dimaksud dengan asas sederhana, berarti para pihak pencari keadilan tidak perlu mengajukan berbagai syarat dan pergi ke Dispendukcapil untuk mengurus perubahan pada Kartu Keluarga dan KTP-el setelah bercerai. Asas cepat, berarti para pihak yang mengambil akta cerai tidak perlu menunggu lama untuk sekaligus mendapatkan Kartu Keluarga dan KTP-el yang baru. Dan Asas biaya ringan berarti para pencari keadilan tidak dipungut biaya apapun untuk dapat memperoleh perubahan Kartu Keluarga dan KTP-el yang baru.

2. Secara Operasional

Berdasarkan definisi konseptual di atas, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan judul “Layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian Ditinjau dari Masalah Mursalah dan Asas Sederhana, Cepat, serta Biaya Ringan (Studi Kasus di Pengadilan Agama

⁸ Ikhbal Gusri, *Optimalisasi Asas Peradilan Cepat, Sederhana, dan Biaya Ringan Dengan Mekanisme Pemanggilan Melalui Surat Tercatat*, dalam

Kabupaten Malang)”, adalah membahas tentang bagaimana Pengadilan Agama Kabupaten Malang dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik yaitu salah satunya dengan cara bekerjasama dengan Dispendukcapil untuk memunculkan inovasi baru berupa layanan Pengubahan Status Kependudukan Pasca Perceraian yang dapat memudahkan masyarakat setelah bercerai langsung bisa mendapatkan akta cerai, kartu keluarga, dan KTP-el baru dengan cepat dan mudah serta tanpa biaya sepeserpun, terutama validasi data yang terjamin.

F. Sistematika Pembahasan

Agar penelitian ini terarah dan sistematis terkait dengan pembahasan yang ada dalam skripsi, maka penulis menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:⁹

Bab I pendahuluan. Pada pendahuluan ini berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, dan sistematika pembahasan.

Bab II kajian pustaka. Pada bab ini penulis akan memaparkan tentang kajian pustaka yang dipakai pada penelitian ini. Pada bab ini berisi Administrasi Kependudukan Pasca Percerain, Masalah Mursalah, Asas Sederhana Cepat serta Biaya Ringan, dan penelitian terdahulu.

⁹ Maftukhin, et. All., *Pedoman Penyusunan Skripsi FASIH 2018*, (Tulungagung: Buku Tidak Diterbitkan, 2018), hal. 5.

Bab III metode penelitian. Pada bab ini berisi tentang jenis penelitian, lokasi penelitian, kehadiran peneliti, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, pengecekan keabsahan data dan tahap-tahap penelitian.

Bab IV paparan data dan hasil penelitian. Pada bab ini berisi tentang paparan data dan hasil penelitian yang telah dilakukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang berupa hasil wawancara, dokumentasi arsip data dari Pengadilan Agama.

Bab V pembahasan atau analisis. Pada bab ini berisi tentang pembahasan atau analisis dari hasil penelitian yang telah dilakukan di Pengadilan Agama Kabupaten Malang, yang kemudian disajikan sesuai dengan fokus dalam penelitian dan merupakan hasil analisis dari data penelitian.

Bab VI penutup. Pada bab ini berisi tentang kesimpulan dan saran mengenai rumusan masalah pada penelitian ini.