

9-25-2021

PENDEKATAN KEADILAN INTEGRATIF DALAM MEMBANGUN INSTITUSI PUBLIK YANG LEGITIM

Tri Harnowo

Dosen Universitas Prasetiya Mulya, Program Studi International Business Law, ri.harnowo@pmbs.ac.id

Alavi Ali

Dosen Universitas Prasetiya Mulya, Program Studi Branding, alavi.ali@pmbs.ac.id

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp>



Part of the [Administrative Law Commons](#), [Comparative and Foreign Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Criminal Law Commons](#), and the [Natural Resources Law Commons](#)

Recommended Citation

Harnowo, Tri and Ali, Alavi (2021) "PENDEKATAN KEADILAN INTEGRATIF DALAM MEMBANGUN INSTITUSI PUBLIK YANG LEGITIM," *Jurnal Hukum & Pembangunan*: Vol. 51: No. 3, Article 10.

DOI: [10.21143/jhp.vol51.no3.3131](https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no3.3131)

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol51/iss3/10>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Jurnal Hukum & Pembangunan* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

PENDEKATAN KEADILAN INTEGRATIF DALAM MEMBANGUN INSTITUSI PUBLIK YANG LEGITIM

Tri Harnowo*, Alavi Ali**

* Dosen Universitas Prasetiya Mulya, Program Studi International Business Law

** Dosen Universitas Prasetiya Mulya, Program Studi Branding

Korespondensi: tri.harnowo@pmbs.ac.id; alavi.ali@pmbs.ac.id

Naskah dikirim: 11 Agustus 2020

Naskah diterima untuk diterbitkan: 12 Nopember 2020

Abstract

Public institutions have a very important role in providing public services in order to fulfill basic needs and the rights of every citizen, therefore the formation and operation must have public legitimacy. This paper discusses conceptual ideas in establishing legitimate public institutions based on the integrative justice principle, by taking Rawls's procedural justice, Habermas's communication theory and Lind's perceptive justice as theoretical framework. The results of this study provide a concept of legitimate public institutions where in its formation and operation must fulfill the principles of participatory, constitutionality, universality, accessibility, efficiency, partiality, dialectic, deliberative, care, respect and explanatory.

Keywords: Public institutions, procedural justice, communicative justice, perceptual justice.

Abstrak

Institusi publik sangat penting peranannya dalam memberikan pelayanan publik dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara, oleh karena itu pembentukan dan pengoperasiannya harus mendapatkan legitimasi publik. Tulisan ini bermaksud memberikan gagasan konseptual dalam membangun institusi publik yang legitim berdasarkan prinsip keadilan integratif, dengan mengambil pandangan teori keadilan prosedural Rawls, teori komunikasi Habermas dan teori keadilan perseptif Lind sebagai kerangka teoritis. Hasil kajian ini memberikan konsep institusi publik yang legitim dimana dalam membangun dan mengoperasikan ia harus memenuhi prinsip-prinsip partisipatif, konstiusionalitas, universalitas, aksesibilitas, efisiensi, keberpihakan, dialektis, deliberatif, peduli, hormat dan eksplanatif.

Kata Kunci: Institusi publik, keadilan prosedural, keadilan komunikatif, keadilan persepsi.

I. PENDAHULUAN

Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain, adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan membuat cerdas bangsa. Mandat dari konstitusi ini menyiratkan kewajiban untuk memenuhi kebutuhan semua warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya pelayanan publik yang baik. Untuk terciptanya pelayanan publik yang baik tentunya diperlukan suatu institusi publik yang berkualitas baik pula dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara. Institusi publik meliputi semua institusi yang dilaksanakan oleh pemerintahan dalam arti luas termasuk yang dilaksanakan oleh lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.¹

Institusi publik pada dasarnya merupakan institusi sosial. Hal ini dapat dilihat dari definisi institusi sosial yang dikemukakan oleh para sosiolog. Jonathan Turner (1997: 6) mendefinisikan institusi sosial sebagai suatu kompleks posisi, peran, norma dan nilai-nilai yang terdapat dalam tipe-tipe struktur sosial tertentu dan mengorganisir pola aktivitas manusia yang relatif stabil sehubungan dengan masalah mendasar dalam menghasilkan sumber daya berkelanjutan, dalam mereproduksi individu, dan dalam mempertahankan struktur sosial yang layak dalam lingkungan tertentu. Anthony Giddens (1984: 24) mengatakan institusi adalah fitur kehidupan sosial yang lebih tahan lama seperti perintah kelembagaan, mode wacana, lembaga politik, lembaga ekonomi dan lembaga hukum. Filsuf Rom Harre (1979: 97-98) memberikan definisi: "Sebuah institusi didefinisikan sebagai struktur ganda yang saling terkait dari orang-sebagai-peran-pemegang atau pengemban jabatan dan sejenisnya, dan dari praktik sosial yang melibatkan tujuan dan hasil yang ekspresif dan praktis, seperti sekolah, toko, kantor pos, pasukan polisi, suaka dan monarki Inggris.

Keberadaan institusi sosial sangat penting karena bertujuan untuk mengatur segala perilaku dan tindakan dari setiap anggota dalam melangsungkan kehidupannya. Melalui lembaga sosial tersebut seluruh anggota masyarakat dapat melakukan hubungan satu sama lain secara tertib dan teratur. Menurut Soerjono Soekanto dalam Yesmil Anwar dan Adang (2013: 205), institusi sosial (ia menyebutnya dengan istilah "lembaga kemasyarakatan") mempunyai fungsi, yaitu antara lain: 1) Memberi pedoman pada anggota-anggota masyarakat, bagaimana mereka harus bertingkah laku atau bersikap di dalam menghadapi masalah-masalah dalam masyarakat yang terutama menyangkut kebutuhan-kebutuhan yang bersangkutan. 2) Menjaga keutuhan dari masyarakat yang bersangkutan. 3) Memberikan pegangan kepada masyarakat untuk mengadakan sistem pengendalian sosial (*social control*), yaitu sistem pengawasan dari masyarakat terhadap tingkah laku anggota- anggotanya.

Suatu institusi publik tidak cukup keberadaannya sah menurut peraturan perundang-undangan (aspek legalitas), tetapi juga mendapatkan legitimasi dari masyarakat.

¹ Hal ini dapat dilihat dari definisi institusi atau badan publik yang diberikan oleh Kominfo bahwa badan publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi nonpemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri. Lihat PPID Kominfo, "Badan Publik", <https://ppid.kominfo.go.id/badan-publik/>, diakses tanggal 4 Januari 2019.

Legitimasi adalah persepsi atau asumsi umum bahwa tindakan suatu entitas diinginkan, layak, atau sesuai dalam sistem konstruksi sosial atas norma, nilai, kepercayaan, dan definisi (Suchman, 1995: 574). Legitimasi dikatakan sebagai persepsi atau asumsi karena merupakan reaksi pengamat (*observer*) terhadap suatu institusi atas apa yang mereka lihat dari institusi tersebut. Dengan demikian, legitimasi terdiri dari baik aspek obyektif maupun subyektif. Legitimasi bersifat konstruksi sosial karena mencerminkan kesesuaian antara perilaku institusi dan keyakinan dari kelompok masyarakat atau konstituen. Dengan demikian, untuk mendapatkan institusi yang legitim, mulai dari tahap pembentukan, pengoperasian serta pemberian pelayanan yang diberikan dapat diterima oleh masyarakat bahwa institusi publik tersebut memang layak dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat.

Tulisan ini bermaksud memberikan gagasan konseptual membangun suatu institusi publik yang legitim berdasarkan prinsip keadilan yang integratif. John Rawls telah mengembangkan teori-teori normatif mengenai prinsip-prinsip keadilan yang dapat diterapkan untuk mengatur institusi sosial. Namun, pendekatan secara filosofis semata dirasa masih kurang untuk memberikan pijakan norma dasar yang komprehensif dalam membentuk suatu institusi sosial yang baik dan yang dapat mengakomodasi dinamika dalam masyarakat. Oleh karena itu, sangat diperlukan untuk meminjam disiplin lain seperti sosiologi dan psikologi agar dapat membangun landasan yang komprehensif dalam mendesain suatu institusi publik yang baik. Dalam menawarkan gagasan konseptual institusi publik yang legitim, tulisan ini mengkonstruksi teori-teori keadilan dari sudut pandang filsafat, sosiologi dan psikologi, dalam hal ini teori keadilan prosedural Rawls, teori komunikasi Habermas dan teori keadilan perseptif Lind sebagai kerangka teoritis, sehingga dapat dijadikan model untuk diterapkan pada institusi publik.

II. KEADILAN PROSEDURAL SEBAGAI KERANGKA DASAR PEMBENTUKAN INSTITUSI YANG DIBUTUHKAN

2.1. *Justice as Fairness* Sebagai Keadilan Prosedural

Teori *justice as fairness* dari John Rawls memiliki kemampuan untuk mengatur struktur sosial dasar yang mampu menjamin kepentingan segenap warga. Hal ini didukung pandangan tentang kewajiban oleh Rawls dirujukan kepada dua kewajiban alam, yaitu kewajiban mengembangkan institusi-institusi yang adil dan kewajiban untuk saling menghargai satu sama lain. Institusi yang adil harus memenuhi prinsip-prinsip keadilan, yang oleh Rawls disebut dengan *pure procedural justice*. Setiap manusia itu adalah makhluk yang bebas dan sederajat serta mampu melakukan penilaian atas prinsip-prinsip keadilan yang diberlakukan secara umum. Dalam hal ini Rawls memusatkan perhatian utamanya pada keadilan sosial, yang memerlukan kerjasama sosial. Demi menjamin distribusi yang adil dan mendorong kerjasama sosial, maka prinsip-prinsip keadilan haruslah merupakan hasil dari suatu kesepakatan yang *fair*. Dalam kerangka inilah *the pure procedural justice* dibentuk. Dasar pemikirannya adalah prosedur yang benar dan adil pasti akan menjamin hasil akhir yang benar dan adil pula.

Sebagaimana telah disebutkan, John Rawls adalah pendukung keadilan formal. Menurutnya konstitusi dan hukum adalah basis pelaksanaan hak dan kewajiban individu dalam interaksi sosial. Dalam konstitusi diatur kesamaan minimum bagi segenap warga masyarakat. Lebih jauh, eksistensi suatu masyarakat tergantung pada

pengaturan formal melalui hukum beserta lembaga-lembaga pendukungnya. Oleh karena itu dalam kehidupan bermasyarakat perlu konsistensi para penegak hukum dalam pelaksanaan peraturan dan hukum itu sendiri.

Masalahnya, keadilan formal seperti tersebut di atas tidaklah cukup, karena tidak dapat sepenuhnya mendukung dan mendorong terciptanya suatu tertib masyarakat yang baik atau *well ordered society*. Hal ini mengingat karena konsep keadilan itu hanya dapat secara efektif mengatur masyarakat apabila dapat diterima secara umum. Selain itu keadilan formal itu memiliki kecenderungan untuk dapat dipaksakan secara sepihak, khususnya oleh pihak penguasa. Atas dasar itu John Rawls berkeyakinan bahwa keadilan yang menjamin kepentingan semua pihak secara *fair* adalah keadilan yang juga bersifat kontraktual, dimana untuk mencapai prinsip keadilan semua pihak harus terlibat di dalamnya.

Rawls mengemukakan dua prinsip keadilan, yaitu²:

Prinsip Pertama; Setiap orang memiliki hak yang sama untuk menikmati seluas-luasnya sistem menyeluruh dari kebebasan dasar yang sama, yang sesuai dengan sistem kebebasan bagi semua (*The Principle Of Greatest Equal Liberty*).

Prinsip Kedua; Kesenjangan sosial dan ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga: (a) menghasilkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi orang yang paling tidak beruntung (*Difference Principle*) ...dan (b) melekat pada jabatan dan posisi pemerintahan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan prinsip kesempatan yang sama dan adil (*The Principle Of Equality Of Opportunity*).

Kedua hal tersebut diatas merupakan dua prinsip keadilan dari John Rawls. Teori keadilan Rawls disebut *justice as a fairness*, oleh karenanya disebut dengan *procedural justice*, bukan *substantive justice* seperti misalnya distributive justice Aristoteles. Untuk mencapai dua prinsip keadilan tersebut, Rawls mengandaikan pra-kondisi suatu kelompok individu dan masyarakat pada posisi asali (*original position*) yang berada dalam selubung ketidaktahuan (*veil of ignorance*). Posisi asali kelompok individu dan masyarakat dilukiskan sebagai individu-individu yang bebas, rasional dan memaksimalkan tujuan pribadi yang disituasikan secara sama, artinya mereka berada dalam kekuatan dan kemampuan yang sama. Tak seorangpun mengetahui tempatnya dalam masyarakat, kedudukan atau status sosial mereka, ataupun tidak seorangpun mengetahui nasib dalam pembagian modal dan bakat-bakat alamiah, kecerdasan-kecerdasan, kekuatan-kekuatan dan lain-lain. Ketidaktahuan inilah yang diilustrasikan dengan "*veil of ignorance*".

Fungsi keadaan asali dalam teori Rawls adalah untuk mendefinisikan situasi yang masuk akal bagi pemilihan prinsip dasar keadilan, prinsip mana akan mengatur kegiatan struktur dasar masyarakat. Sedangkan selubung ketidaktahuan dimaksudkan untuk menolak suatu pemilihan prinsip-prinsip yang berat sebelah karena: (i) seandainya sekelompok orang mengetahui bahwa mereka itu kaya atau mayoritas, tentu mereka akan memilih prinsip-prinsip keadilan yang dapat menghasilkan keuntungan-keuntungan yang sebesar-besarnya bagi kepentingan mereka (ii) kalau situasi awal ini dilukiskan sebagai situasi dimana orang mengetahui bahwa ada beberapa individu memiliki talenta atau bakat untuk memperjuangkan kesejahteraan seluruh masyarakat, maka akan terciptalah suatu kesempatan yang membuat beberapa individu berbakat tersebut diberikan kedudukan istimewa dalam struktur dasar masyarakat.

² John Rawls, *A Theory of Justice*, (Cambridge: Harvard University Press, 1971), hal. 302.

Rawls menggunakan istilah kedudukan asali hanya untuk menggambarkan interpretasi dari situasi awal tersebut. Situasi pemilihan yang wajar merupakan situasi dimana tak ada pengeksploitasian satu sama lain. Ada beberapa hal yang tercakup dalam kedudukan asali tersebut:

- (a) Motivasi rasional kelompok-kelompok,
Pribadi mengejar rencana hidup mereka dengan cara yang rasional. Rencana hidup adalah sederetan tujuan-tujuan dasar yang konsisten untuk dikejar dalam kehidupan konkretnya dalam masyarakat. Obyek yang menjadi sasaran hidup adalah perolehan atas kebutuhan-kebutuhan primer yang sebesar mungkin (pribadi egoistik rasionalistik)
- (b) Selubung ketidaktahuan (*veil of ignorance*)
Maksud utama dari selubung ketidaktahuan adalah untuk menolak suatu pemilihan prinsip-prinsip yang berat sebelah.
- (c) Batas-batas formal konsep benar.
Prinsip-prinsip keadilan haruslah bersifat: (1) Umum; prinsip mencakup semua/hampir semua masalah keadilan yang mungkin muncul, (2) Universal dalam penerapannya; penerapannya berlaku bagi semua anggota masyarakat, (3) Dapat diuniversalkan; harus menjadi prinsip yang universal penerimaannya dapat diperkembangkan oleh seluruh anggota masyarakat, (4) *Publicizable*; dapat dimengerti/diketahui semua orang, (5) *Adjudicative*; memutus atau menyediakan cara-cara untuk mengatur atau menyelesaikan tuntutan-tuntutan yang saling bertentangan satu sama lain, (6) Final; prinsip tertinggi yang memberikan penentuan akhir untuk perdebatan-perdebatan tentang keadilan.

Rawls menyebut prinsip dasar keadilan yang pertama sebagai "*the principle of greatest equal liberty*". yang memiliki dua tuntutan dasar, yaitu: (a) masing-masing orang harus memiliki hak yang sama atas sistem menyeluruh kebebasan dasar, (b) sistem kebebasan dasar ini harus seluas mungkin. Kebebasan dasar adalah nilai fundamental bagi manusia, sehingga harus dilindungi dan dibuka peluang sebesar-besarnya dalam perwujudannya sejauh tidak membahayakan kebebasan secara keseluruhan sebagai sebuah sistem. Pembatasan konstitusional dan yuridis atas kebebasan harus dipahami sebagai tindakan pengaturan. Kebebasan dasar digambarkan sebagai kebebasan politis, yaitu prinsip kebebasan dasar yang sama berlaku pada prosedur politis yang ditentukan dengan sebuah konstitusi. Prinsip kebebasan yang bersifat sama mengacu pada prinsip partisipasi yang sama, dimana semua warga negara tanpa kecuali memiliki hak yang sama untuk mengambil bagian dalam proses politik dan untuk menentukan hasil proses politik dengan menetapkan aturan-aturan yang harus mereka taati.

Dalam prinsip keadilan kedua, pemikiran Rawls tentang kesenjangan sosial dan ekonomi lebih mengacu pada kesenjangan prospek hidup pribadi manusia dalam memperoleh kebutuhan-kebutuhan primernya sebagai manusia. Kebutuhan tersebut antara lain, kekayaan, penghasilan, kekuasaan dan otoritas. Setiap orang memperoleh keuntungan dari suatu kesenjangan, ini lebih diacukan pada orang-orang representatif yang terlibat dalam kegiatan struktur dasar masyarakat. Kesenjangan sosial ekonomi masyarakat dalam memperoleh kebutuhan primer dibenarkan oleh Rawls tetapi dengan tetap dapat memberikan keuntungan atau perlakuan khusus kepada pihak yang tidak beruntung.

Sedangkan ide dasar *principle of fair equality of opportunity* adalah kesenjangan-kesenjangan sosial dan ekonomi harus melekat pada jabatan-jabatan dan kedudukan-kedudukan yang terbuka untuk semua saja tanpa terkecuali di bawah

syarat-syarat kesamaan yang wajar atas kesempatan. Artinya prinsip ini mengharuskan kita untuk mengatasi kesamaan formal atas kesempatan-kesempatan untuk menjamin pribadi-pribadi untuk dapat memaksimalkan kesempatan yang sama. Kesempatan ini membutuhkan susunan institusi sosial dalam mencapai tujuan terakhir dan menjamin kesempatan masing-masing pribadi dalam struktur dasar masyarakat. Misal, A yang berasal dari kelas berpenghasilan rendah, memiliki motivasi dan keahlian-keahlian tertentu, tidak dapat dihilangkan dan memiliki kesempatan yang sama dengan si B, yang berasal dari golongan lebih tinggi dan motivasi yang sama.

Ketidaksamaan dalam perolehan sosial dan ekonomi hanya dapat dibenarkan jika membawa manfaat juga bagi mereka yang kurang beruntung. *Principle of fair equality of opportunity* tidak boleh dikorbankan demi terwujudnya *the difference principle*. Setiap orang seharusnya memiliki akses yang sama atas semua posisi, dan sekaligus melarang setiap bentuk pembatasan pada akses itu. Tertutupnya akses ataupun kesempatan yang sama tersebut bagi mereka yang kurang beruntung adalah sesuatu yang tidak *fair*. Prinsip diferensiasi tidak menuntut manfaat yang sama bagi semua orang, melainkan manfaat yang timbal balik sifatnya. Peningkatan taraf hidup kelompok yang lebih beruntung tersebut juga mengangkat taraf hidup yang kurang beruntung. Dengan demikian, *Justice as fairness* menjamin hak yang sama dan mengakui adanya perbedaan-perbedaan. Manfaat lebih yang dinikmati oleh mereka yang lebih beruntung itu hanya dapat dipertanggungjawabkan ataupun dibenarkan manakala manfaat lebih itu juga memberi manfaat bagi mereka yang tidak beruntung. Kesejahteraan dalam hal ini dimaknai sebagai pekerjaan yang bermakna. Kesejahteraan juga harus dihayati dalam suasana kerjasama bebas dengan manusia yang lain.

Rasionalitas suatu peraturan atau kebijakan publik terletak pada kemampuan untuk mendorong terwujudnya kepentingan yang saling menguntungkan di dalam masyarakat karena tidaklah adil mendapatkan keuntungan dari orang lain tanpa bersedia menyumbang demi keuntungan pihak lain pada saat yang sama. Setiap orang dituntut untuk memandang ataupun memahami situasi orang lain dari sudut orang tersebut tentang apa yang baik dan bernilai. Implementasinya untuk menikmati khasanah-khasanah sosial diperlukan pengaturan agar setiap orang mendapat kesempatan untuk menikmati khasanah-khasanah sosial tersebut dalam takaran yang sama. Pengaturan tersebut harus melalui suatu proses politik.

2.2. Penerapan Prinsip *Justice as Fairness* dalam Institusi Publik

Wujud konkrit dari prinsip dasar keadilan tersebut ada dalam institusi-institusi yang adil, yakni konstitusi. Setelah kelompok-kelompok atau pribadi-pribadi memilih kedua prinsip dasar keadilan, mereka beralih pada suatu perjanjian konstitusi, yaitu keputusan atas dasar prinsip keadilan yang telah mereka pilih dalam bentuk-bentuk politis dan membuat suatu konstitusi. Kebebasan dasar warga negara haruslah disatukan ke dalam suatu perjanjian konstitusi dan dilindungi oleh konstitusi. Prinsip pertama menjadi patokan bagi pembuat konstitusi. Syarat utamanya adalah kebebasan-kebebasan dasarnya seperti kebebasan politis, berkeyakinan, dan lain-lain harus dilindungi dengan konstitusi sehingga proses politis sebagai suatu keseluruhan akan menjadi adil. Konstitusi menjadi penting karena ia akan menjadi alat atau sarana yang akan membatasi dan menentukan institusi-institusi yang ada dalam masyarakat dan mengaturnya demi keseimbangan kebebasan-kebebasan dasar.

Dalam hal penataan sistem sosial dasar, pemerintah harus benar-benar memperhatikan apa yang sesungguhnya menjadi kebutuhan masyarakat. Untuk

memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi sehari-hari, masyarakat membutuhkan lembaga pelayanan publik yang adil. Termasuk dalam pelayanan publik disini adalah lembaga penyelesaian sengketa yang adil, baik lembaga penyelesaian yang bersifat administratif (misal penanganan keluhan masyarakat terhadap institusi pelayanan publik) maupun bersifat yudisiil (misal penyelesaian sengketa melalui peradilan yang menyelesaikan konflik antara warga dengan pemerintah atau antar warga itu sendiri)

Dengan demikian, pembentukan institusi publik yang baik harus didasarkan pada prinsip *justice of fairness*, yaitu memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. **Partisipatif.** Institusi publik harus dilahirkan dari prinsip kebebasan dasar yang sama mengacu pada prinsip partisipasi yang sama dimana semua warga negara tanpa kecuali memiliki hak yang sama untuk mengambil bagian dalam proses politik dalam menentukan institusi sosial (misal lembaga pelayanan publik dan penyelesaian sengketa) yang akan dibentuk.
2. **Konstitusionalitas.** Pembentukan institusi publik harus didasarkan pada konstitusi. Pembatasan konstitusional dan yuridis atas kebebasan harus dipahami sebagai tindakan pengaturan. Dengan demikian fungsi pelayanan publik dan penyelesaian sengketa harus mendapatkan dasar konstitusionalitasnya dalam konstitusi dan pengaturan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan pelaksana. Pembentukan undang-undang tentang pelayanan publik atau penyelesaian sengketa atau peradilan tidak boleh bersifat satu arah, hanya dari pembentuk undang-undang, tetapi juga harus melibatkan seluas-luasnya partisipasi masyarakat.
3. **Universalitas.** Substansi yang diatur dalam sebisa-bisanya harus mengatur hal-hal yang universal, yaitu (a) prinsip mencakup semua/hampir semua masalah keadilan yang mungkin muncul, (b) penerapannya berlaku bagi semua anggota masyarakat, termasuk pejabat eksekutif dan pembuat undang-undang (c) dapat dimengerti/diketahui semua orang, (d) menyediakan cara-cara untuk mengatur atau menyelesaikan tuntutan-tuntutan yang saling bertentangan satu sama lain untuk mengembalikan keseimbangan yang menyeluruh.
4. **Aksesibilitas.** Setiap pihak harus memiliki akses yang sama baik untuk menduduki jabatan dalam institusi sosial seperti menjadi pegawai lembaga pelayanan publik atau hakim pada lembaga peradilan, tidak boleh didasarkan pada privilege-privilege khusus misalnya berdasarkan status sosial dan ekonomi. Ketika pihak tersebut menjadi warga yang dilayani, warga tersebut harus memiliki hak yang sama terhadap, misalnya dalam hal ini, akses terhadap layanan publik dan akses terhadap peradilan dan keadilan.
5. **Efisiensi.** Akses terhadap institusi publik seperti pelayanan publik maupun akses terhadap peradilan harus dikelola sedemikian rupa sehingga semua pihak, termasuk masyarakat kurang mampu, dapat mengaksesnya dan pelayanan yang diberikan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam hal ini pelayanan publik dan peradilan harus dibuat berdasarkan prinsip efisiensi, yaitu cepat, biaya murah dan transparan. Penyelesaian sengketa melalui mediasi harus diinstitusionalisasikan dalam setiap penyelesaian sengketa (misal *court-annexed mediation*) karena penyelesaian melalui lembaga ini lebih murah sehingga memungkinkan masyarakat kecil untuk memperoleh akses terhadap keadilan.
6. **Keberpihakan terhadap pihak yang rentan.** Ketidaksamaan pelayanan institusi sosial dimungkinkan selama ketidaksamaan tersebut diperuntukan bagi pihak yang paling tidak beruntung. Dalam pelayanan publik misalnya, bagi masyarakat kurang mampu dimungkinkan untuk memberikan pelayanan secara

gratis.³ Dalam bidang lembaga peradilan, pemerintah melalui pajak yang dipungut dari masyarakat, dapat menyediakan *pro bono lawyer* (dan juga *pro bono mediator*) bagi masyarakat kurang mampu untuk mendapatkan akses terhadap peradilan dan keadilan.

Implementasi dari prinsip keadilan prosedural Rawls jika diterapkan pada suatu institusi publik adalah sebagaimana dalam tabel berikut.

Tabel 1.

Penerapan Aspek Keadilan Prosedural dalam Institusi	
Aspek Keadilan Prosedural	Implementasi
Partisipatif	Pembentukan, pengoperasian (termasuk penyusunan standar pelayanan) harus melibatkan masyarakat, seperti akses pemberian masukan (komplain) dari masyarakat
Konstitusionalitas	Keberadaan institusi harus sah menurut peraturan perundang-undangan
Universalitas	Keadilan menjadi dasar dalam memberikan pelayanan yang berlaku bagi semua masyarakat, pejabat publik, pembuat undang-undang maupun aparat institusi tersebut.
Aksesibilitas	Seluruh masyarakat memiliki akses yang sama untuk menduduki jabatan dalam institusi tersebut
Efisiensi	Dalam pengoperasian dan pemberian pelayanan, institusi harus didasarkan pada prinsip cepat, biaya murah dan transparan
Keberpihakan	Keberpihakan kepada pihak-pihak yang rentan seperti pelayanan khusus kepada pihak yang kurang mampu, menyediakan sarana dan prasarana bagi pihak difabel untuk mendapatkan pelayanan dan memberikan masukan

2.3. Permasalahan Ketidadaan Komunikasi Antar Subjek dalam *Justice as Fairness*

Dapat disimpulkan disini bahwa teori *justice as fairness* lebih didasarkan pada pendekatan rasional objektif, artinya pribadi-pribadi yang bebas, rasional dan egois akan menjadi subyek dalam pemilihan kedua prinsip dasar keadilan Rawls. Pemilihan tersebut dilakukan dalam kedudukan asali dan dibawah suatu selubung ketidaktahuan. Prinsip-prinsip tersebut harus dipilih secara wajar, artinya tak seorang pun diperbolehkan mendominasi pemilihan ataupun menggunakan keuntungan yang tak wajar dalam kedudukan sosial atau kebutuhan-kebutuhan ekonomi bagi dirinya sendiri. Namun disinilah letak kelemahan teori *justice as fairness* yang lebih mengedepankan pendekatan rasional egoisme yang dapat mengarah pada prinsip

³ Pasal 4 huruf j Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik telah mengakomodasi prinsip ini dimana disebutkan salah satu asas penyelenggara pelayanan publik adalah fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan, dalam arti pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan.

keadilan yang lebih sempit yang cenderung formalistik dan tidak dapat mengakomodasi dinamika dalam masyarakat.

Teori ini cenderung mengarah kepada tindakan atomistik dari para pihak yang terpisah dan tidak mempertimbangkan mekanisme untuk mengkoordinasi tindakan yang dapat memunculkan hubungan antar individu. Teori ini mengkonseptualisasikan tindakan dengan mengandaikan suatu dunia keadaan yang sudah dan harus terberi, dalam hal ini prakondisi posisi asali dan selubung ketidaktahuan, dimana masing-masing pihak yang terlibat diandaikan sebagai person yang rasional dan dapat memberikan prinsip keadilan bersama walaupun prosedur penemuan prinsip tersebut dilakukan secara atomistik. Ia manyangkal relasi-ralasi atara pihak yang terlibat dengan dunia yang sangat penting bagi interaksi sosial. Prosedur direduksi menjadi alat bertujuan di dalam dunia objektif sehingga rasionalitas sarana-tujuan (*means to ends*) menjadi lebih menonjol. Teori ini mengabaikan kebutuhan komunikasi dalam masyarakat untuk mengkoordinasi tindakan untuk mencapai keadilan yang dapat diterima bersama dan dapat berlaku dalam suatu perkembangan masyarakat yang dinamis. Teori keadilan Rawls akan sulit menerima suatu perubahan paradigma tentang keadilan yang terjadi dalam masyarakat. Seandainya pun suatu perubahan paradigma dalam masyarakat diterima, teori Rawls mensyaratkan masyarakat untuk kembali kepada posisi asali dengan selubung ketidaktahuan, yang mana hal ini tidak mungkin terjadi dalam dunia nyata. Perubahan paradigma keadilan dalam masyarakat seharusnya hanya dapat diakomodasi hanya dan jika hanya terjadi komunikasi rasional antar individu.

Teori *justice as fairness* dari John Rawls memiliki kemampuan untuk mengatur institusi sosial yang dapat memberikan kerangka dasar institusi yang adil bagi masyarakat sebagai pihak yang berkepentingan. Dalam hal, lembaga pelayanan publik dan lembaga penyelesaian sengketa atau peradilan. Kedua lembaga tersebut harus memiliki dasar di konstitusi. Institusi publik diatur sedemikian rupa dengan peraturan perundang-undangan pelaksana yang mencakup semua masalah keadilan, berlaku bagi semua masyarakat, termasuk pejabat eksekutif dan pembuat undang-undang, peraturan tersebut harus jelas dan dapat dimengerti serta menyediakan sarana untuk penyelesaian komplain atau sengketa. Semua masyarakat dari segala lapisan mempunyai kesempatan yang sama menduduki jabatan atau posisi di institusi publik tersebut. Pada lembaga pemerintah yang memberikan pelayanan publik harus menyediakan prosedur pengaduan atau komplain yang transparan dimana publik dapat mengakses informasi institusi publik tersebut. Pemberian pelayanan khusus bagi masyarakat menengah ke bawah bukan hanya dimungkinkan tetapi juga diharuskan untuk mengembalikan keseimbangan akibat adanya asimetri informasi dari tersebut masyarakat tersebut, seperti layanan informasi gratis bagi masyarakat untuk mendapatkan akses informasi dan program probono advokad atau mediator bagi masyarakat kurang mampu untuk mendapatkan akses terhadap peradilan dan keadilan.

Namun demikian, pembentukan sistem institusi publik tanpa memperhatikan aspek komunikatif antara pihak yang terlibat di dalamnya dapat menjerumuskan keberadaan lembaga tersebut sekedar menenuhi keadilan formalitas yang tidak dapat mengakomodasi perubahan paradigma dalam dinamika masyarakat. Institusi publik hanya menghadirkan pranata-pranata yang diperlukan seperti mekanisme pengaduan dan penyelesaian sengketa, namun cenderung ditakuti hanyalah untuk memenuhi persyaratan formalitas bahwa pranata tersebut harus sekedar diadakan tanpa dimakanakan. Untuk mengisi kekosongan kebutuhan praksis ini, aspek komunikasi harus diinstitusionaliasi untuk menjaga keberlangsunga prinsip keadilan yang ada

dalam pembentukan suatu institusi yang tidak langsung menjaga keberlangsungan lembaga tersebut.

III. KEADILAN KOMUNIKATIF UNTUK INSTITUSI PUBLIK YANG RESPONSIF

3.1. Teori Komunikatif Habermas

Konsep keadilan komunikatif diambil dari teori komunikasi Habermas. Menurut Habermas, kajian filsafat harus memiliki keterkaitan dengan multi disiplin lainnya seperti ilmu sosial atau ilmu empiris yang ia dihadirkan dalam bukunya "*Theory of Communicative Action*". Teori tindakan komunikatif merekonstruksi rasionalitas dengan menggunakan bahasa sebagai fondasi, yang disebut dengan "sikap performatif" bahasa sebagai media untuk tindakan koordinasi. Koordinasi melalui bahasa menuntut para penutur untuk mengadopsi sikap praksis yang berorientasi pada pencapaian pemahaman bersama atau konsensus yang merupakan tujuan dari suatu tuturan (*speech*). Ketika para penutur satu sama lain menggunakan sikap praksis semacam ini, mereka melakukan apa yang disebut dengan tindakan komunikatif (*communicative action*). Dengan demikian disini Habermas merekonstruksi konsep rasio praktis menjadi konsep rasio komunikatif. Habermas meyakini bahwa tindakan antar manusia dalam sebuah masyarakat bersifat rasional. Sifat rasional tindakan tersebut dalam pandangan Habermas bersifat instruktif. Ia mengasumsikan bahwa para partisipan dalam komunikasi mengorientasikan diri pada pencapaian pemahaman satu sama lain. Pemahaman berarti mengerti suatu ungkapan bahasa. Pemahaman juga dapat diartikan sebagai persetujuan atau konsensus. Sifat rasional tindakan mengacu pada arti konsensus.⁴ Rasio komunikatif membimbing tindakan komunikatif untuk mencapai persetujuan bersama berupa konsensus tentang sesuatu.

Habermas membedakan antara tindakan komunikatif dengan tindakan strategis (*strategic action*).⁵ Dalam tindakan komunikatif, para penutur mengkoordinasikan tindakan mereka untuk mencapai tujuan individu atau tujuan bersama yang didasarkan pada pemahaman bersama dimana tujuan yang dicapai tersebut masuk akal atau layak. Sementara dalam tindakan strategis, keberhasilannya ditentukan apabila tujuan salah satu pihak atau secara sepihak tercapai. Dalam tindakan komunikatif, keberhasilan ditentukan jika para pihak sepakat secara sukarela dan tujuan-tujuan mereka adalah masuk akal sehingga pantas untuk suatu perilaku kerjasama. Sementara dalam tindakan strategis para pihak memahami bahwa masing-masing berkomunikasi atau bernegosiasi untuk kepentingan sendiri. Dalam tindakan komunikatif, masing-masing pihak menyadari dan memahami bahwa komunikasi atau negosiasi diantara mereka dilakukan adalah untuk mencapai pemahaman bersama atau konsensus.

Teori tindakan komunikatif bertumpu pada gagasan bahwa tatanan sosial pada akhirnya tergantung pada kapasitas para aktor untuk mengenali validitas atau validitas intersubjektif dari berbagai klaim yang menjadi dasar kerja sama sosial. Dengan demikian kerja sama melalui tindakan komunikatif diperoleh dengan klaim validitas yang dapat dijustifikasi melalui komunikasi termasuk dengan cara mengkritisi. Teori tindakan komunikatif bergantung pada justifikasi, yaitu teori argumentasi atau diskursus. Oleh karenanya, diskursus oleh Habermas disebut sebagai "bentuk reflektif" dari tindakan komunikatif.

⁴ Budi Hardiman (a), *Demokrasi Deliberatif*, (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hal. 34.

⁵ *Ibid.*, hal. 8-22.

Habermas membagi diskursus menjadi dua, yaitu diskursus teoritis dan diskursus praktis. Dalam diskursus teoritis, orang mempermasalahkan klaim kebenaran pernyataan-pernyataan teoritis-empiris. Dalam diskursus praktis, orang mempersoalkan klaim ketepatan pernyataan-pernyataan normatif. Dalam usahanya mengajukan solusi persoalan bagi masyarakat modern, Habermas memusatkan diri pada model diskursus praktis. Diskursus praktis yang dimaksud oleh Habermas adalah prosedur komunikasi. Suatu hasil dalam diskursus, baik konsensual dan non-konsensual, adalah rasional hanya jika dalam prosesnya tidak terjadi eksklusi yang kasat mata, penindasan argumentasi, manipulasi, penipuan diri, dan sejenisnya.⁶ Seorang pengamat netral dapat menilai apakah lawan bicara telah mematuhi prosedur institusional, sedangkan peserta yang terlibat harus menilai seberapa baik mereka telah memenuhi pra-syarat dialektika dengan pengujian kritis yang ketat. Kondisi kebenaran dari proposisi adalah adanya persetujuan potensial dari semua. Dengan demikian makna universal-pragmatis kebenaran ditentukan oleh tuntutan untuk mencapai konsensus rasional.⁷ Menurut Habermas, orang harus membuat norma-norma yang mengatur perilaku mereka menjadi rasional, tidak hanya dengan memberinya alasan-alasan rasional, melainkan juga melegitimasi secara intersubjektif. Dengan kata lain, orang harus mencapai konsensus rasional atas norma-norma tersebut. Habermas memasukkan moral ke dalam norma-norma perilaku yang harus diuji secara intersubjektif itu. Proses untuk mencapai konsensus terlaksana di dalam apa yang disebut “diskursus praktis”. Di dalam tipe diskursus ini para peserta mempersoalkan klaim ketepatan (*rightness*) dari norma-norma yang mengatur tindakan mereka.

Diskursus praktis (D) dapat kita nyatakan sebagai berikut: “Suatu aturan tindakan atau pilihan dijustifikasi, dan oleh karenanya sah, hanya jika semua yang terkena aturan atau pilihan tersebut dapat menerimanya dalam diskursus yang rasional. Etika diskursus Habermas sangat tergantung pada kapasitas individu untuk suatu dialog moral. Meskipun secara faktual tidak semua orang yang bersangkutan bisa hadir dalam diskursus praktis, para peserta diskursus yang ada harus berusaha keras untuk menemukan konsensus yang seluas mungkin atas norma tersebut. Mereka harus membayangkan bahwa konsensus yang dicapai itu harus juga dapat diterima oleh mereka yang tidak hadir di dalam diskursus tersebut. Di dalam prinsip etika diskursus itu tersembunyi sebuah prinsip lain yang disebut Habermas “prinsip universalisasi” (“U”). Prinsip terakhir ini tak lain daripada aturan argumentasi itu sendiri. Bunyinya adalah sebagai berikut; setiap norma yang sah harus memenuhi prasyarat bahwa efek-efek dan efek-efek samping yang mungkin terjadi karena kepatuhan umum untuk pemenuhan kepentingan setiap individu dapat diterima tanpa paksaan oleh semua orang yang bersangkutan dengan norma itu.

Universalitas (U) adalah prinsip diskursus nyata. Penilaian moral seseorang dianggap sepenuhnya rasional hanya jika dilakukan dengan partisipasi dalam diskursus aktual oleh semua orang yang terkena dampak. Lebih dari itu, (U) mensyaratkan tidak hanya bahwa seseorang mencari masukan dari orang lain dalam membentuk kesadaran seseorang, tetapi seseorang memperoleh kesepakatan yang rasional. Diskursus tidak selalu dapat melibatkan semua pihak yang terkena dampak. Yang mungkin dapat dicapai adalah justifikasi parsial, yaitu argumentasi yang tidak

⁶ James Bohman dan William Rehg, "Jürgen Habermas", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Fall 2017 Edition, <<https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/habermas/>>, diakses tanggal 9 Januari 2019.

⁷ *Ibid.*

terlalu meyakinkan untuk semua, tetapi juga tidak dapat dikatakan argumentasi tersebut terbantahkan sehingga masih dianggap sebagai argumentasi yang rasional.⁸

Kemudian, adalah sangat jarang terjadi seseorang ikut serta dalam sebuah diskursus hanya dengan maksud murni untuk mencapai konsensus saja. Karena itu Habermas berbicara tentang “kepentingan” (*interesse*) dan “kebutuhan” (*bedürfnis*). Individu berpartisipasi di dalam diskursus praktis dengan kepentingan-kepentingan dan kebutuhan-kebutuhannya dengan harapan bahwa konsensus yang dicapai dapat memenuhi kepentingan-kepentingan atau kebutuhan-kebutuhan tersebut. Dalam pandangan Habermas kepentingan bukanlah sesuatu yang statis atau terisolasi dari kepentingan-kepentingan lainnya.⁹ Kepentingan terbentuk lewat kontak intersubyektif. Jadi, tidak tertutup kemungkinan bahwa para peserta diskursus membawa kepentingan-kepentingan mereka sendiri. Kepentingan-kepentingan mereka itu dapat bertabrakkan dengan kepentingan-kepentingan orang-orang lain. Justru lewat konfrontasi atau diskursus macam itu menurut Habermas terbentuklah kepentingan bersama.

3.2. Klaim Validitas (*Validity Claim*)

Dalam rangka mencapai suatu konsensus, setiap pernyataan dalam komunikasi harus mengandung klaim validitas atau kesahihan (*validity claim*). Klaim validitas suatu pernyataan pada dasarnya adalah ketika kita tahu apa yang membuat pernyataan dapat diterima. Berdasarkan prinsip klaim validitas, Habermas mengaitkan makna tindak tutur dengan praktik pemberian alasan dimana tindak tutur secara inheren melibatkan klaim yang membutuhkan alasan, klaim mana terbuka untuk kritisi dan justifikasi. Suatu tindak tutur berhasil mencapai suatu pemahaman ketika pendengar mengambil "posisi afirmatif" terhadap klaim yang dibuat oleh penutur.¹⁰

Tindakan komunikatif mengutamakan aturan pemahaman bersama (*common understanding*) dengan menghindari kalkulasi egoistik. Selama diskursus, individu berusaha untuk meyakinkan pihak lawan bicara untuk merubah argumentasinya dengan tujuan untuk mencapai konsensus yang rasional.¹¹ Diskursus adalah rasional sepanjang memenuhi tiga klaim validitas, yaitu¹²:

1. Kebenaran (*truth*): Argumentasi mengimplikasikan klaim kebenaran dan memiliki tujuan komunikasi sesuatu tentang realitas yang diobjektifikasi.
2. Ketepatan (*normative rightness*): Norma-norma dasar dari diskursus harus dapat diterima secara moral.
3. Kejujuran/ketulusuan (*sincerity*): Pembicara harus jujur dan sesuai dengan apa yang dikatakan.

Setiap individu yang mampu dan berkeinginan untuk memenuhi klaim validitas ini dalam sebuah diskursus berarti ia bertindak secara rasional.

Prasyarat sebelumnya, konsensus ini dapat dianggap rasional, jika para peserta diskursus dapat menyatakan pendapat dan sikapnya terhadap klaim-klaim validitas

⁸ *Ibid.*

⁹ Budi Hardiman (a), *op.cit.*, hal. 5.

¹⁰ Jürgen Habermas (a), *Theory of Communicative Action, Volume One: Reason and the Rationalization of Society*, (Boston, Massachuset: Beacon Press, 1984), hal. 282-297.

¹¹ Goldkuhl, G., “The Validity of Validity Claims: An Inquiry Into Communication Rationality”, dalam Schoop, Mareike dan Quix, Christoph (ed), 2000, *Proceedings Of The Fifth International Workshop On The Language-Action Perspective on Communication Modelling*, LAP, Aachen, Germany, 2000, hal. 173.

¹² *Ibid.* Disamping ketiga klaim validitas tersebut, Habermas juga membericarakan klaim komprehensibilitas. Namun menurut Goldkuhl (*ibid*), klaim komprehensibilitas merupakan dasar untuk tiga klaim lainnya.

tersebut secara bebas dan tanpa paksaan. Jadi keberhasilan diskursus tergantung pada kemampuan pendengar untuk menerima atau menolak klaim-klaim validitas itu. Artinya, klaim-klaim validitas itu harus serentak benar, tepat dan jujur, supaya pendengar dapat mengambil sikapnya guna mencapai konsensus. Jadi agar dapat diterima, keberhasilan tindak tutur ditentukan dari pelibatan tiga hubungan dunia tersebut yang harus memenuhi tuntutan tiga klaim validitas dasar, yaitu kejujuran (*sincerity*), ketepatan (*rightness*), dan kebenaran (*truth*). Hasil yang diharapkan dari ditempuhnya tindakan komunikatif adalah kerja sama sosial secara konsensual dan masuk akal. Para pihak secara tulus sepakat bahwa kerja sama mereka dapat dijustifikasi sebagai hal yang baik, tepat, dan tidak ada kesalahan secara empiris.

Suatu diskursus dapat dikatakan telah terlaksana memenuhi pengujian kritis jika memenuhi prasyarat pragmatis, yaitu¹³: (i) tidak ada pihak yang mampu memberikan kontribusi yang relevan dikecualikan, (ii) peserta memiliki suara yang sama, (iii) para pihak bebas untuk mengemukakan pendapat jujur tanpa penipuan atau penipuan diri, dan (iv) tidak ada sumber tekanan yang melekat pada proses dan prosedur diskursus. Prasyarat ini pada dasarnya mengharuskan semua pihak untuk menilai semua informasi dan argumen yang relevan serasional mungkin dan mempertimbangkan argumentasi hanya didasarkan pada kepantasan dalam pencapaian kebenaran yang tidak memihak.

3.3. Implementasi Keadilan Komunikatif dalam suatu Institusi Publik

Institusi publik tidak statis melainkan harus dinamis dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat sesuai jamannya. Institusi yang responsif akan menunjukkan kapasitasnya beradaptasi secara bertanggung jawab. Institusi yang responsif tetap mempertahankan hal-hal esensi bagi integritas institusi namun proaktif memperhatikan keberadaan perubahan-perubahan baru di lingkungannya. Sehingga antara keterbukaan dan integritas dapat berjalan bersama dan saling mengisi. Institusi responsif harus mengandaikan tekanan-tekanan sosial sebagai suber pengetahuan dan kesempatan untuk mengkoreksi diri dalam fungsinya memberikan pelayanan yang terbaik baik bagi pihak internal maupun eksternal. Responsivitas hanya dapat diperoleh melalui komunikasi yang rasional dengan konstituennya.

Dengan demikian, pembentukan institusi publik yang baik harus didasarkan pada prinsip *justice of fairness*, yaitu memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Dialektis

Setiap pengambilan keputusan atau kebijakan dalam suatu institusi harus diambil berdasarkan dialog dengan pihak-pihak yang berkepentingan. Setiap perubahan paradigma terkait dengan kebijakan, peraturan, dan pelayanan ke masyarakat harus dikomunikasikan secara rasional oleh para pihak. Masyarakat harus dilibatkan dalam setiap perubahan desain institusi publik untuk mengikuti perkembangan jaman. Tidak boleh ada kelompok masyarakat yang dipinggirkan dan tidak diberikan akses untuk menyuarakan kepentingannya. Pemerintah harus menyediakan lembaga konsultasi publik sebagai mekanisme pembentukan hal-hal terkait kelembagaan sebagai implementasi dari keadilan komunikatif. Konsultasi publik harus dilakukan dalam suatu dialogis yang rasional. Dalam pembebasan lahan atau proses perijinan AMDAL misalnya, konsultasi publik tidak boleh hanya dilakukan secara formalitas, namun forum tersebut harus benar-benar dirancang agar semua pihak yang terkena dampak dapat

¹³Jurgen Habermas (b), *Truth and Justification*, (Massachusetts: The MIT Press, 2005), hal. 106-107.

memberikan suaranya dan berdialog secara komunikatif. Pihak pemerintah yang mewakili institusi publik dalam dengar pendapat publik tersebut harus benar-banar merupakan pihak yang memiliki informasi dan pengetahuan yang memadai, dan yang terpenting dapat mengambil keputusan segera tanpa perlu melakukan koordinasi. Para pihak harus sama-sama berdialog secara rasional. Jika dialog gagal menemukan konsensus, maka pelaksanaan kebijakan lebih lanjut harus ditunda. Dengan demikian komunikasi dua arah yang setara menjadi dasar setiap pengambilan keputusan dan kebijakan.

2. **Deleberatif**

Dalam membangun mekanisme penyampaian keluhan, institusi publik harus membangun mekanisme agar semua masyarakat yang berkepentingan dapat menyampaikan kepentingan dan keluhannya. Dalam praktiknya memang sulit untuk melibatkan semua pihak yang terkena dampak ikut dalam suatu dialog komunikatif. Jalan tengah yang dapat dilakukan adalah dengan menunjuk perwakilan masyarakat. Semua keluhan harus diselesaikan dengan cara didengar dan diberikan jawabannya segera secara tepat waktu dalam bentuk yang dapat diterima oleh pihak masyarakat. Bentuk jawaban atas penyelesaian yang dapat diterima oleh masyarakat, jika meminjam teori klaim validitas Habermas, bahwa jawaban tersebut haruslah benar, tepat dan jujur. Dalam melakukan komunikasi pejabat institusi publik menjauhkan cara-cara untuk memenangkan kepentingannya sendiri, atau tindakan strategis. Melalui tindakan komunikatif pejabat publik tersebut harus dapat meyakinkan bahwa hasil keputusan yang diambil adalah untuk kepentingan bersama. Demikian pula sebaliknya, masyarakat harus juga dapat berkomunikasi secara rasional dengan pihak institusi publik sehingga segala keluhan yang disampaikan adalah benar, tepat dan jujur. Setiap keputusan selalu dapat dilakukan modifikasi dan perubahan dengan cara yang sama, diskursus rasional.

Implementasi dari prinsip keadilan prosedural Rawls jika diterapkan pada suatu institusi publik adalah sebagaimana dalam tabel berikut.

Tabel 2

Penerapan Aspek Keadilan Komunikatif dalam Institusi

Aspek Keadilan Komunikasi	Implementasi
Dialektis	Setiap pengambilan keputusan dan kebijakan harus didasarkan pada mekanisme dialog yang rasional dan substansial (tidak formalitas)
Deleberatif	Pelibatan semua pihak yang berkepentingan. Dialog yang dilakukan harus tuntas dengan memungkinkan untuk direvisi kembali.

3.4. Permasalahan Pra-Syarat Rasionalitas dalam Komunikasi Deleberatif

Permasalahan dalam teori tindakan komunikatif Habermas adalah adanya prasyarat rasionalitas untuk berpartisipasi dalam deliberasi atau musyawarah. Bahkan dapat dikatakan agen dalam komunikasi deliberatif haruslah partisipan yang memiliki rasionalitas super. Konstruksi rasionalitas komunikatif Habermas disandarkan pada seorang agen yang dikatakan oleh Rienstra dan Hook sebagai seorang jenius kritis

refleksif diri (*self-reflexive critical genius*).¹⁴ Agen deleberatif diandaikan sebagai sangat super dalam hal keluasan informasi dan kemampuan kalkulatif, dan sangat super dalam hal kemampuan untuk mengidentifikasi, memisahkan dan memilahkan kepentingan pribadi. Agen seperti ini sulit ditemui di dunia nyata.

Rienstra & Hook, dengan menganalisis tulisan Habermas menyimpulkan bahwa terdapat pra-syarat rasionalitas seorang agen untuk dapat masuk dalam suatu musyawarah deliberasi yang dipersyaratkan oleh Habermas, yaitu yang bersangkutan¹⁵:

- a. Mampu membiarkan dirinya tercerahkan tentang irasionalitasnya
 - b. Memiliki kemampuan yang dapat membuatnya untuk 'menilai fakta'
 - c. Bertindak dengan cara tujuan-rasional
 - d. Bijaksana secara moral dan dapat diandalkan secara praktis
 - e. Mengevaluasi sesuatu hal dengan sensitivitas
 - f. Memiliki kekuasaan untuk bertindak laku secara reflektif dalam kaitannya dengan subjektivitasnya dan melihat secara menyeluruh batasan-batasan irasional dalam mengendalikan ekspresi-ekspresi kognitif, moral-praktis, dan estetika-praktis estetika
- Pra-syarat lain yang harus dimiliki bahwa si agen haruslah¹⁶:
- g. Tidak memasuki argumentasi moral jika ia tidak memulai dengan prasangka bahwa konsensus dasar secara prinsip akan dapat dicapai.
 - h. Memiliki kemampuan untuk menafsirkan dan menguji norma di mana norma yang valid pada prinsipnya harus sesuai dengan kesepakatan yang bermotivasi rasional dari semua orang yang terlibat dalam kondisi dapat menetralkan semua motif kecuali motif mencari kebenaran dengan cara bekerjasama.
 - i. Berbicara dan bertindak dengan cara perilaku yang terdapat dasar alasan.
 - j. Membuat ekspresi rasional yang menerima evaluasi obyektif
 - k. Memperoleh melalui proses pembelajaran pengetahuan teoritis dan wawasan moral, memperluas dan memperbarui bahasa evaluatif, dan mengatas penipuan diri (*self-deceptive*) dan kesulitan dalam pemahaman
 - l. Berorientasi untuk mencapai pemahaman dan dengan demikian mencapai klaim validitas universal
 - m. Mendasarkan pencapaian interpretatif pada intersubjektif yang valid sesuai dengan referensi dunia
 - n. Memiliki pemahaman yang terpusat tentang dunia.

Agen rasional dan forum deleberatif rasional sebagaimana diinginkan oleh Habermas sulit untuk dijumpai dalam dunia nyata. Bahkan pra-syarat rasionalitas yang tinggi seperti ini tidak cocok diterapkan dalam suatu institusi sosial yang melibatkan hubungan warga dan pemerintah, seperti institusi pelayanan publik dan penyelesaian sengketa. Ketika berhubungan dengan institusi pemerintah, warga biasanya tidak dibekali oleh informasi yang simetris dan tujuan warga terhadap institusi ini diwarnai oleh kepentingan pribadi yang bersifat emosional.

Pra-kondisi diatas mengindikasikan bahwa deleberasi harus terjadi dalam suatu forum yang simetris, non-koersif, alamiah di mana tidak mungkin melibatkan status "ahli" di dalamnya¹⁷. Warga tidak dapat mengkritik hasil musyawarah ini karena satu-

¹⁴ Rienstra, Byron & Hook, Derek, *Weakening Habermas: The Undoing Of Communicative Rationality*, "Politikon, South African Journal Of Political Studies", Vol. 33 (3), 2006, 313-339, hal 2.

¹⁵ *Ibid.*, hal.10.

¹⁶ *Ibid.*, hal. 22.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 23.

satunya kekuatan yang berlaku dalam musyawarah adalah argumentasi yang lebih baik. Keputusan dicapai melalui konsensus, implementasi keputusan tersebut hanya dapat ditegakan melalui komitmen individu yang terlibat dalam konsensus, dan kepatuhan selanjutnya bergantung pada persetujuan bebas.

Memang terdapat kemungkinan model forum deliberatif ini menumbuhkan komunikasi yang dapat meningkatkan rasionalitas warga. Namun harus dibedakan disini istilah “rasionalitas” dengan “merasionalisasi (*rationalizing*)”. Dalam kaitan dengan pelayanan publik, interaksi yang terjadi di dalam lebih pada “merasionalisasi” salah satu pihak, yakni warga. Warga yang datang menghadap institusi publik tidak jarang berada pada kondisi rasional, apalagi kondisi rasional yang dipersyaratkan oleh Habermas sebagaimana telah didiskusikan di atas. Fungsi institusi publik, dengan demikian setidaknya adalah merasionalisasi warga. Kondisi seperti ini bukan merupakan kondisi ideal yang diinginkan oleh Habermas karena tidak ada kesetaraan informasi dan rasionalitas, dan memang seharusnya tidak dimungkinkan prasyarat kesetaraan informasi dan rasionalitas dalam membangun forum komunikasi antara warga dan lembaga pemerintah. Pemerintah disini berposisi sebagai pengayom masyarakat yang harus dapat membaca sosio-psikologi dari masyarakat dan menjalankan tugasnya berdasarkan asumsi tersebut. Pihak pemerintah tidak melulu bertindak berdasarkan logika dan rasionalitas, tetapi harus memberikan perhatian kepada masyarakat dilihat dari segi sosio-psikologis. Memperhatikan aspek sosio-psikologis merupakan salah satu atribut penting dalam membangun suatu institusi publik yang berkeadilan.

IV. KEADILAN PERSEPTIF UNTUK INSTITUSI PUBLIK YANG RESPONSIF

4.1. Konsep Keadilan Perseptif

Teori keadilan yang mengadopsi pendekatan sosio psikologis dikembangkan oleh Allan Lind dengan teori *perceived fairness* (keadilan perseptif). Keadilan perseptif dalam beberapa literatur dipersamakan pula dengan konsep keadilan interaksional (*interactional justice*), yang merupakan bagian dari *organizational justice* karena menganalisis keadilan dalam suatu organisasi, seperti dalam perusahaan. Konsep keadilan interaksional dikembangkan oleh Bies dan Moag.¹⁸ Keadilan interaksional berkaitan dengan interaksi di antara orang-orang dan persepsi keadilan serta menekankan bahwa persepsi karyawan tentang keadilan dalam proses pelaksanaan prosedur akan dipengaruhi oleh sikap eksekutif terhadap mereka dan bagaimana para eksekutif memperlakukan mereka. Greenberg kemudian membagi keadilan interaksional menjadi dua bagian, yaitu keadilan interpersonal dan keadilan informatif.¹⁹ Keadilan interpersonal adalah dimana eksekutif memperlakukan karyawan mereka dengan sopan dan hormat dalam melaksanakan prosedur dan mengambil keputusan. Keadilan informasi merujuk pada apakah eksekutif menyampaikan informasi kepada karyawan tentang alasan pengadopsian prosedur distribusi tertentu.

Dalam tulisannya Alland Lind mempersamakan *perceived fairness* (atau keadilan interaksional) dan *procedural justice*, walaupun seharusnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Keadilan prosedural lebih menekankan pada proses

¹⁸ L.T. Dai dan H.X. Xie, *Review and Prospect on Interactional Justice*, “*Open Journal of Social Sciences*”, Vol. 4, 2016, 55-61, hal. 56.

¹⁹ *Ibid.*

pengambilan keputusan dan apakah komunikasi dua arah terjadi antara eksekutif dan bawahan, sementara keadilan interaksional lebih menekankan pada kualitas komunikasi interpersonal di antara orang-orang tersebut, seperti apakah cara komunikasi di antara mereka wajar atau tidak.²⁰ Persepsi adalah kapasitas bagi pengetahuan melalui dampak dari realitas pada indera.²¹ Persepsi dalam kaitannya dengan keadilan menjadi penting karena telah dibuktikan bahwa persepsi keadilan dapat memunculkan perasaan dan perilaku positif, seperti kepuasan kerja, kepercayaan (*trust*) dan perilaku warga dan sebagainya.²²

Manusia tidak selalu bertindak berdasarkan logika dan rasionalitas, tetapi juga memberikan perhatian kepada aspek sosial dan psikologis. Pendekatan sosio-psikologis ini diterapkan karena memberikan implikasi pengalaman atas status sosial dan inklusi (dilibatkan) masyarakat. Rasa keadilan berbasis pengalaman ini dapat mempengaruhi sikap dan tindakan seseorang.²³ Perlakuan yang adil menggambarkan adanya pelibatan individu sedangkan perlakuan tidak adil dipandang sebagai tanda adanya eksklusi (dikeluarkan dari masyarakat aras utama) dan eksploitasi.²⁴ Dilihat dengan cara ini, pentingnya memberikan keadilan perseptif adalah tidak sepenuhnya rasional, namun masuk akal dalam arti psikologis.

Konsekuensi atau akibat yang timbul dari diterapkannya perilaku dari sikap keadilan perseptif adalah adanya "efek proses adil" (*fair process effects*). Persepsi keadilan prosedural dapat meningkatkan²⁵: (a) penerimaan terhadap keputusan yang diambil otoritas atau lembaga adjudikasi lainnya, (b) meningkatkan kemungkinan penyelesaian dalam proses penyelesaian sengketa, (c) meningkatkan kepuasan dan kepatuhan terhadap keputusan yang diberikan atau diambil, (d) meningkatkan loyalitas kepada para pemimpin, (e) memungkinkan tindakan kerja sama menjadi lebih, dan (f) meningkatkan kepercayaan (*trust*) terhadap pengambil keputusan dan pemerintah. Keadilan perseptif dalam pembuatan perundang-undangan dan penegakan hukum dapat memengaruhi keinginan (*willingness*) warga untuk mematuhi hukum.²⁶ Sementara, proses yang dipandang tidak adil dapat menimbulkan berbagai reaksi yang tidak diinginkan, termasuk ketidakpuasan terhadap lembaga pemerintahan, penolakan terhadap keputusan, ketidakpercayaan terhadap pemerintah, dan perilaku antisosial lainnya.²⁷ Ketika warga menganggap pengalamannya berhubungan dengan pemerintahan adalah adil, hal ini akan meningkatkan kepercayaan (*trust*) dan keabsahan (*legitimate*) terhadap pemerintah.

Keadilan perseptif menurut Lind dan Arndt tidaklah pernah tanpa nilai.²⁸ Ia memiliki tujuan-tujuan normatif yang hendak dicapai. Meningkatkan persepsi tentang proses yang adil memiliki manfaat ganda yaitu menjadi berharga dalam dirinya sendiri (*ends in itself*) dan berharga karena dapat menghasilkan efek proses yang adil. Tiga elemen yang paling kuat dari perlakuan adil ini adalah persepsi bahwa pendapat

²⁰ *Ibid.*

²¹ John McDowell, *Perceptual Experience And Empirical Rationality*, "Analytic Philosophy", Vol. 59, No. 1, March 2018, 89–98, hal. 89.

²² L.T. Dai dan H.X. Xie, *op.cit.*, hal. 55.

²³ E. Allan Lind dan Christiane Arndt, *Perceived Fairness And Regulatory Policy A Behavioral Science Perspective On Government – Citizen Interactions*, "OECD Regulatory Policy", Working Papers, No. 6, OECD Publishing, Paris, 2006, hal.8.

²⁴ *Ibid.*, hal. 10

²⁵ *Ibid.*, hal. 11.

²⁶ *Ibid.*, hal. 12.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, hal.15.

(voice) mereka telah didengar dan dipertimbangkan, keyakinan bahwa mereka telah diperlakukan dengan bermartabat dan hormat (*polite & respect*), dan keyakinan bahwa mereka telah menerima penjelasan (*explanation*) yang baik dan jujur dari proses dan keputusan. Dengan demikian interaksi antar-pribadi dengan institusi pemerintah selayaknya didasarkan pada kecukupan informasi yang diberikan, atau prosedur formal yang mengatur interaksi yang dinilai adil. Cara yang dapat dilakukan pemerintah untuk meningkatkan keadilan perseptif adalah dengan meningkatkan keadilan dalam informasi (*justice in information*), keadilan dalam prosedur (*justice in procedures*), dan keadilan dalam perlakuan (*justice in treatment*).²⁹ Keadilan dalam informasi diartikan institusi publik harus memberikan mekanisme yang memungkinkan masyarakat untuk mengaksesnya dan akses terhadap informasi tersebut harus diberikan kepada seluruh lapisan masyarakat. Keadilan dalam prosedur dimaknai bahwa kerja institusi publik harus didasarkan pada efektivitas dan efisiensi dimana ketika masyarakat berhubungan dengan institusi harus tersedia prosedur yang jelas dan dapat dimengerti dan prosedur tersebut diberlakukan sama kesemua pihak. Kemudian, setiap masyarakat harus mendapatkan pelayanan yang sama oleh institusi publik tanpa adanya diskriminasi politik, sosial, ekonomi dan keagamaan.

4.2. Penerapan Keadilan Perseptif dalam Institusi Publik

Konsep dasar keadilan perseptif mensyaratkan pandangan individu telah didengar dan dipertimbangkan, bahwa ia telah diperlakukan secara bermartabat dan hormat, dan bahwa ia telah menerima penjelasan yang jujur dan bermanfaat. Berikut penjelasan unsur-unsur utama dari konsep keadilan perseptif.

a. Pendapat (Voice)

Dengan memberikan mekanisme untuk bersuara yang lebih luas, hal ini dapat meningkatkan persepsi keadilan warga sehingga menciptakan perubahan positif dalam sikap dan perilaku dari warga. Yang harus diperhatikan disini bahwa meningkatkan mekanisme untuk bersuara bukan sekedar untuk mendengarkan dan menampung masukan atau pendapat, melainkan yang lebih penting masukan dan pendapat tersebut benar-benar telah diperhatikan secara seksama.³⁰ Menyediakan mekanisme yang memberikan kesempatan bagi warga untuk bersuara juga jangan diartikan sekedar memberikan hak untuk berkomentar. Mekanisme yang disediakan tersebut juga tidak berlebihan, seperti suara warga dapat mendikte keputusan atau memberikan hak veto kepada warga dalam pengambilan keputusan. Yang penting disini adalah menyediakan akses bagi individu untuk bersuara. Orang yang diberi kesempatan untuk menyuarakan pandangannya akan memandang proses dalam suatu institusi adil dan lebih bersedia untuk menerima hasil, bahkan jika hasil itu tidak menguntungkan bagi kepentingannya. Efek suara hanya akan terjadi ketika orang tersebut meyakini bahwa pandangan yang disuarakannya telah “dipertimbangkan” dan pandangan yang disuarakan tersebut telah “diproses” oleh institusi pembuat keputusan.³¹

Pendekatan psikologi atas keadilan memandang bahwa kesempatan untuk bersuara dapat meningkatkan persepsi keadilan karena memberikan sinyal bahwa seseorang dianggap bernilai sebagai anggota masyarakat karena pandangannya dianggap penting. Sementara penyangkalan atas kesempatan bersuara sebaliknya memberikan sinyal bahwa warga tidak memiliki nilai intrinsik di hadapan pemerintah atau institusi publik.

²⁹ *Ibid.*, hal. 11.

³⁰ *Ibid.*, hal. 20

³¹ *Ibid.*, hal. 21.

b. Perlakuan Sopan dan Penuh Rasa Hormat (*Polite and respectful treatment*)

Persepsi keadilan akan meningkat ketika orang merasa diperlakukan secara sopan (*polite*) dan dengan hormat (*respect*) dalam interaksinya dengan pemerintah. Perlakuan yang sopan dan penuh hormat, memberikan sinyal kepada orang tersebut bahwa ia senyatanya anggota masyarakat yang bernilai, dan karena alasan ini rasa hormat menghasilkan persepsi tentang perlakuan yang adil.³² Dalam studi QCET Australia, hormat dapat disampaikan dengan cara memberikan perhatian khusus dalam bahasa lisan yang sopan maupun bahasa tubuh. Sebagai contoh, petugas polisi berjongkok ketika ia berbicara dengan pengendara bermotor (untuk membuat wajah petugas polisi sejajar dengan mata pengendara kendaraan bermotor). Proses yang dianggap adil dapat meningkatkan perasaan perlakuan yang adil dan meningkatkan ketaatan hukum dan kepatuhan terhadap petugas.³³

Namun perlu diperhatikan disini bahwa perlakuan sopan dan rasa hormat dapat bervariasi dari budaya ke budaya lain. Kemudian, untuk mengimplementasikan prosedur ini, aparat pemerintah harus diberikan pelatihan yang khusus.

c. Penjelasan (*Explanations*)

Adanya kejujuran dalam hal pemberian penjelasan yang komprehensif dapat membuat warga percaya bahwa partisipasinya dalam suatu proses adalah nyata, bahwa dia diperlakukan seperti seseorang yang layak menerima informasi yang diperlukan untuk memahami keputusan. Dalam suatu studi penegakan hukum, disebutkan bahwa penjelasan adalah bagian penting dari perlakuan keadilan prosedural. Ketika seseorang telah menerima penjelasan yang jujur, hal ini berkontribusi terhadap perasaan perlakuan yang adil.³⁴

Implementasi dari prinsip penjelasan ini mengharuskan pemerintah atau pembuat keputusan menjelaskan bagaimana proses akan dilakukan, apa kriteria keputusan, dan bagaimana pengambilan suatu keputusan.³⁵ Sebagai contoh, dalam studi eksperimen QCET yang telah dijelaskan sebelumnya, ketika polisi melakukan razia penghentian pengendara bermotor dalam rangka pengecekan konsumsi alkohol, pertama, yang dilakukan petugas adalah memberikan penjelasan bahwa penghentian ini dilakukan secara acak (dan bukan dilihat dari hasil perilaku pengemudi). Kemudian dijelaskan alasan mengapa penghentian dilakukan dan bagaimana proses ini akan berhasil. Penjelasan ditutup ketika petugas polisi menawarkan pengemudi mengajukan pertanyaan seputar penghentian ini.

Berdasarkan konsepsi dasar keadilan perseptif yang telah dijelaskan di atas, dapat diturunkan prinsip-prinsip dasar yang diterapkan pada institusi publik dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

1. Peduli (*Care*): Mendengarkan dan Memperhatikan

Setiap institusi pelayanan publik harus menyediakan mekanisme atau kanal bagi warga untuk mendapatkan informasi dan menyampaikan keluhan. Dalam hal penyampaian pendapat atau keluhan, yang harus dilakukan disini bahwa pendapat dan keluhan tersebut telah diperhatikan secara seksama atau dipertimbangkan.³⁶ Jangan membuat mekanisme dengar pendapat dengan warga sekedar sebagai forum formalitas

³² *Ibid.*, hal. 24.

³³ *Ibid.*, hal. 23.

³⁴ *Ibid.*, hal. 24.

³⁵ *Ibid.*, hal. 25.

³⁶ Sementara dalam proses peradilan telah dikenal prinsip *audi et alteram partem*, yang artinya hakim harus mendengarkan kedua belah pihak secara adil. Hakim kemudian harus mempertimbangkan dalil-dalil para pihak dalam pertimbangan putusannya.

belaka. Sebagai contoh dengan pendapat dengan warga terkait pembebasan tanah untuk proyek pembangunan dilakukan sekedar untuk memenuhi syarat peraturan perundangan-undangan terkait analisa dampak lingkungan tanpa benar-benar memperhatikan dan mempertimbangkan masukan warga dalam pelaksanaan pembangunan tersebut. Ketika warga dapat membuktikan dengan pendapat tersebut dilakukan sekedar memenuhi syarat formalitas, maka masyarakat menganggap mereka telah diperlakukan tidak adil.

2. Menghormati (*Respect*): Memperlakukan dengan Bermartabat

Menyediakan forum atau sarana bagi warga untuk memperoleh informasi atau menyampaikan pendapat atau keluhan saja adalah tidak cukup. Petugas atau aparat yang terlibat harus memperlakukan warga yang mengadu dengan sopan dan rasa hormat. Dengan diperlakukan secara sopan dan hormat, warga merasa dirinya bernilai sehingga timbul persepsi keadilan disini. Untuk melaksanakan prinsip ini memang perlu dilakukan pelatihan khusus bagi petugas dan aparat yang memberikan pelayanan publik. Model pelayanan bank terhadap nasabah dapat dijadikan contoh.

3. Eksplanatif: Menjelaskan secara Komprehensif

Ketika warga berhadapan dengan institusi publik harus selalu diasumsikan adanya informasi yang tidak simetris dalam hubungan keduanya. Oleh karena itu, petugas atau aparat harus memberikan keterangan sejelas-jelasnya mengenai apa yang menjadi perhatian atau kepentingan warga. Memberikan keterangan yang jelas dan dibutuhkan dapat mengedukasi warga sehingga meningkatkan rasionalitas warga dalam berhubungan atau berinteraksi dengan institusi publik. Dalam hal pengaduan atau permohonan ijin, misalnya, khususnya yang dilakukan secara elektronik, harus disediakan sistem yang memungkinkan masyarakat menelusuri informasi keberadaan atau sampai tingkat mana pengaduan atau permohonan ijin tersebut sedang diproses. Dalam proses peradilan, harus disediakan sistem informasi penelusuran perkara sehingga para pihak yang terlibat dapat mengetahui sampai sejauh mana prosedur atau proses berlangsung. Menyediakan sistem penelusuran belaka tidaklah cukup, melainkan harus seinformatif mungkin. Jika terjadi penundaan atau keterlambatan proses berperkara atau proses permohonan ijin misalnya, harus dijelaskan secara lengkap dan masuk akal alasan penundaan atau keterlambatan tersebut.

Agar berhasil dalam menjalankan prinsip-prinsip tersebut di atas bagi institusi publik haruslah ditopang oleh faktor-faktor lain. Faktor-faktor tersebut adalah pemilihan waktu (*timing*) dan integritas.³⁷ Terdapat penelitian yang menunjukkan bahwa dalam keadilan perseptif, kesan pertama adalah sesuatu yang sangat penting. Hasil studi menunjukkan bahwa jika interaksi pertama seseorang dalam suatu proses dengan otoritas tampak adil, pengalaman awal tersebut akan mempengaruhi penafsiran terhadap pengalaman berikutnya. Peristiwa atau pengalaman selanjutnya dapat memiliki makna yang sepenuhnya berbeda tergantung pada apakah mereka memiliki prasangka keadilan atau ketidakadilan sebelumnya. Seorang warga pada suatu waktu berurusan dengan institusi pemerintah dan merasa diperlakukan secara tidak adil, ketika suatu hari berikutnya ia berurusan kembali dengan institusi pemerintah tersebut dan kemudian ia harus menunggu petugas tersebut dimana hal ini merupakan sesuatu yang tidak biasa. Karena pengalaman sebelumnya ia merasa tidak diperlakukan secara adil, tindakan menunggu ini dianggap sebagai sesuatu yang mengindikasikan bahwa dirinya tidak diperlakukan secara hormat oleh petugas. Namun apabila pengalaman sebelumnya ketika berurusan dengan institusi pemerintah tersebut ia merasa

³⁷ E. Allan Lind dan Christiane Arndt, *op.cit.*, hal. 25-27.

diperlakukan adil, tindakan menunggu ini mungkin dapat dimaklumi sebagai proses yang harus dilalui. Mungkin saja petugas tersebut harus melakukan pekerjaannya secara hati-hati.

Di samping itu, kompetensi dan integritas harus menjadi bagian pertama dan utama untuk menciptakan perasaan keadilan seorang warga ketika berurusan dengan lembaga pemerintah.³⁸ Ketika warga mengindikasikan adanya tindakan koruptif, pengalaman ini dirasakan sebagai perlakuan yang tidak adil baginya. Tindakan koruptif aparat merupakan hambatan paling berat untuk membangun keadilan perseptif warga terhadap suatu otoritas.

Persepsi perlakuan yang adil merupakan salah satu kriteria dalam desain dan institusi publik yang baik dan bagaimana institusi tersebut dijalankan, terutama ketika berhubungan dengan masyarakat. Kriteria lain yang harus diperhatikan adalah bahwa desain dan proses tersebut dirancang dan disusun dengan cara yang adil, partisipatif, dan efektif. Institusi yang berkeadilan adalah ketika proses dalam institusi tersebut lebih inklusif, lebih melibatkan, dan lebih komprehensif. Implementasi keadilan perseptif dapat diterapkan dalam hampir semua konteks ketika warga berinteraksi dengan pemerintah. Dalam ranah regulasi misalnya, interaksi terjadi dalam dua situasi, yaitu ketika pemerintah mencari masukan warga atas rancangan peraturan dan ketika warga menghadapi tindakan penegakan hukum, dengar pendapat, dan prosedur banding saat rancangan peraturan diajukan. Dengan memperlakukan individu mendapatkan persepsi keadilan, individu tersebut merasa dirinya bernilai sehingga meningkatkan kepuasan, kepatuhan, dan kepercayaan terhadap institusi publik dimana dirinya berinteraksi. Keadilan perseptif lebih mengedepankan nilai dan kedudukan manusia dimana manusia menjadi obyek yang sangat penting. Dengan demikian, penimplementasian keadilan perseptif akan menciptakan suatu institusi publik yang responsif.

Implementasi dari prinsip keadilan perseptif Lind dan Arnd jika diterapkan pada suatu institusi publik adalah sebagaimana dalam tabel berikut. dalam tabel berikut.

Tabel 3.

Penerapan Aspek Keadilan Prosedural dalam Institusi

Aspek Keadilan Perseptif	Implementasi
Peduli (care)	Memberikan mekanisme pemberian informasi dan penyampaian keluhan yang bersifat substantif, tidak formalitas belaka
Menghormati (respect)	Melayani masyarakat dengan sopan dan penuh rasa hormat
Eksplanatif	Dalam pengoperasian dan pemberian pelayanan, termasuk mekanisme penyampaian keluhan harus transparan dan dapat dilacak (<i>traceable</i>)

V. RANGKUMAN: KONSEP INSTITUSI PUBLIK YANG LEGITIMASI

Konstitusi memandatkan negara untuk memenuhi kebutuhan semua warga negara melalui sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya pelayanan publik yang baik. Untuk terciptanya pelayanan publik yang baik diperlukan suatu institusi publik yang berkualitas. Institusi publik sangat penting karena bertujuan untuk

³⁸ *Ibid.*, hal. 27.

mengatur segala perilaku dan tindakan dari setiap anggota dalam melangsungkan kehidupannya. Institusi publik sangat penting peranannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara. Suatu institusi publik tidak cukup keberadaannya sah menurut peraturan perundang-undangan (aspek legalitas), tetapi juga mendapatkan legitimasi dari masyarakat. Legitimasi ini dapat diperoleh jika institusi publik tersebut dibentuk dan dioperasionisasikan berdasarkan prinsip keadilan yang integratif. Keadilan terintegratif diwujudkan dengan memperhatikan semua aspek keadilan dari perspektif filosofis, sosiologis dan psikologis.

Suatu institusi publik dapat memiliki legitimasi apabila memperhatikan aspek keadilan prosedural, keadilan komunikatif dan keadilan perseptif. Keadilan prosedural tercapai jika institusi publik tersebut mengikutsertakan masyarakat dalam pembentukan dan pengoperasiannya, keberadaannya memiliki dasar hukum, kesetaraan dalam penerapan aturan dan pelayanan yang diberikan, posisi jabatan terbuka untuk umum, pelayanan berdasarkan prinsip cepat, biaya murah dan transparan, serta memberikan keberpihakan akses kepada pihak yang rentan. Keadilan perseptif dapat diwujudkan jika institusi publik tersebut mendengarkan dan memperhatikan dalam pemberian pelayanan, melayani dengan sopan dan rasa hormat serta memiliki sistem pelayanan yang transparan dan dapat dilacak.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Giddens, Anthony, 1984, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Cambridge: Polity Press.
- Gledhill, James, *Procedure In Substance And Substance In Procedure: Reframing The Rawls–Habermas Debate*, dalam Finlayson, J. G. and Freyenhagen, F., (eds.), “Habermas and Rawls: Disputing The Political. Routledge Studies In Contemporary Philosophy”, New York, USA: Routledge, 2011.
- Habermas, Jurgen (a), 1984, *Theory of Communicative Action, Volume One: Reason and the Rationalization of Society*, Beacon Press, Boston, Massachuset.
- _____ (b), 2005, *Truth and Justification*, The MIT Press, Massachusetts.
- Hardiman, Budi (a), *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Harre, Rom, *Social Being*, Oxford: Blackwell, 1979.
- McLeod, Ian, *Legal Theory*, Palgrave Macmillan Law Master, Edisi 3, 2005.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- Shapiro, Ian, *Evolusi Hak Dalam Teori Liberal*, Masri Maris (Penterjemah), Jakarta: Yayasan Obor, 2006.
- Turner, Jonathan, *The Institutional Order*, New York: Longman, 1997.
- Yesmil Anwar & Adang, *Sosiologi untuk Universitas*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2013.

Jurnal

- Dai, L.T. & Xie, H.X., *Review and Prospect on Interactional Justice*, “Open Journal of Social Sciences”, Vol. 4, 55-61.
- Hardiman, Budi (b), *Etika Politik Habermas, “Salihara”*, Makalah Seri Kuliah Umum | November 2010.
- Koerniatmanto Soetoprawiro, *Keadilan Sebagai Keadilan (Justice as Fairness)*, “Jurnal Hukum Pro Justitia”, Vol. 28, No. 2, Oktober, 2010.

- Lind, E. Allan & Arndt, Christiane, *Perceived Fairness And Regulatory Policy A Behavioral Science Perspective On Government – Citizen Interactions*, “OECD Regulatory Policy, Working Papers”, No. 6, Paris: OECD Publishing, 2016.
- Mcdowell, John, *Perceptual Experience And Empirical Rationality*, *Analytic Philosophy*, Vol. 59, No. 1 March 2018, 89–98.
- Rawls, John, *Justice as Fairness: Political not Metaphysical*, “*Philosophy and Public Affairs*”, Vol. 14, No. 3., Summer, 1985, 223-251.
- Rienstra, Byron & Hook, Derek, *Weakening Habermas: The Undoing Of Communicative Rationality*, “*Politikon, South African Journal of Political Studies*”, Vol. 33 (3). 313-339.
- Suchman, Mark C., *Managing Legitimacy: Strategic And Institutional Approaches*, “*Academy of Management Review*”, Vol. 20, No. 3, 1995, 571-610.

Undang-Undang

Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2009 Nomor 112, dan Tambahan Lembaran Negara (TLN) Nomor 5038.