

ETIKA BIROKRASI DALAM ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

Tantangan Menghadapi Era Globalisasi

Oleh:

Ginandjar Kartasasmita

Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas

**Orasi Ilmiah Dies Natalis ke -41 FISIPOL UGM
Yogyakarta, 19 September 1996**

I. Pendahuluan

Pertama-tama perkenankanlah saya menyampaikan selamat kepada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, yang sekarang sedang memperingati hari jadinya yang ke-41. Sungguh merupakan kebahagiaan bagi saya dapat turut hadir pada upacara peringatan ini, terutama karena saya merasa juga sebagai warga fakultas ini sebab saya telah memperoleh penghargaan gelar doktor kehormatan dari Universitas Gadjah Mada dalam bidang kajian fakultas ini.

Kesempatan ini juga terkait dengan telah selesai dibangunnya gedung program Magister Administrasi Publik (MAP), yang pembangunannya dilakukan secara swadana. Sekali lagi saya ingin mengucapkan selamat kepada Universitas Gadjah Mada, khususnya warga yang terlibat dalam program tersebut.

Pada kesempatan yang berbahagia ini saya diminta untuk menyampaikan kuliah umum dengan sebuah tema yang telah dipilih oleh pimpinan universitas untuk menjadi bahan pembahasan, yaitu etika birokrasi pembangunan dengan penekanan khusus pada tantangan yang dihadapi bangsa Indonesia dalam era globalisasi dan menyongsong era liberalisasi perdagangan dunia.

Dalam membahas tema itu, saya ingin memulainya dengan secara singkat mengungkapkan pemikiran-pemikiran yang berkembang dalam ilmu administrasi, khususnya administrasi negara, mengenai etika administrasi, kemudian memroyeksikannya kepada tantangan bagi birokrasi pembangunan, terutama dalam menghadapi era globalisasi.

Mengingat luasnya subjek yang menjadi bahan pembahasan, padahal waktunya amat terbatas, dengan sendirinya apa yang dapat saya sajikan hanyalah paparan secara sangat ringkas dalam kerangka pikir tertentu, dan di sana-sini mendalami berbagai aspeknya.

II. Etika dalam Administrasi

Etika adalah dunianya filsafat, nilai, dan moral. Administrasi adalah dunia keputusan dan tindakan. Etika bersifat abstrak dan berkenaan dengan persoalan *baik* dan *buruk*, sedangkan administrasi adalah konkrit dan harus mewujudkan apa yang diinginkan (*get the job done*). Pembicaraan tentang etika dalam administrasi adalah bagaimana mengaitkan keduanya, bagaimana gagasan-gagasan administrasi ---seperti ketertiban, efisiensi, kemanfaatan, produktivitas--- dapat menjelaskan etika dalam prakteknya, dan bagaimana gagasan-gagasan dasar etika --mewujudkan yang baik dan menghindari yang buruk itu-- dapat menjelaskan hakikat administrasi.

Terutama sejak dasawarsa tahun 1970-an, etika administrasi telah menjadi bidang studi yang berkembang pesat dalam ilmu administrasi.¹ Perkembangan ini terutama didorong, meskipun bukan disebabkan semata-mata oleh masalah-masalah yang dihadapi oleh administrasi negara di Amerika karena skandal-skandal seperti *Watergate dan Iran Contra*. Kajian-kajian tersebut masih berlangsung hingga saat ini, dan masih belum terkristalisasi. Hal ini mencerminkan upaya untuk memantapkan identitas ilmu administrasi, yang sebagai disiplin ilmu yang bersifat eklektik dan terkait erat dengan dunia praktek, tidak dapat tidak terus berkembang mengikuti perkembangan zaman.

Meskipun dikatakan demikian, sejak awalnya masalah kebaikan dan keburukan telah menjadi bagian dari bahasan dalam administrasi; walaupun sebagai subdisiplin baru berkembang kemudian. Misalnya, konsep birokrasi dari Weber, dengan konsep hirarkinya dan birokrasi sebagai profesi, mencoba untuk menunjukkan birokrasi yang baik dan benar. Begitu juga upaya Wilson untuk memisahkan politik dari administrasi. Bahkan konsep manajemen ilmiah dari Taylor dapat juga dipandang sebagai upaya ke arah itu. Cooper (1990) bahkan menyatakan bahwa nilai-nilai adalah jiwanya administrasi negara. Frederickson (1994) mengatakan nilai-nilai menempati setiap sudut administrasi. Jauh sebelum itu Waldo (1948) menyatakan siapa yang mempelajari administrasi berarti mempelajari nilai, dan siapa yang mempraktekkan administrasi berarti mempraktekkan alokasi nilai-nilai.

Peran etika dalam administrasi baru mengambil wujud yang lebih terang relatif belakangan ini saja, yakni kurang lebih dalam dua dasawarsa terakhir ini. Masalah etika ini terutama lebih ditampilkan oleh kenyataan bahwa meskipun kekuasaan ada di tangan mereka yang memegang kekuasaan politik (*political masters*), ternyata administrasi juga memiliki kewenangan yang secara umum disebut *discretionary power*. Persoalannya sekarang adalah apa jaminan dan bagaimana menjamin bahwa kewenangan itu digunakan secara “benar” dan tidak secara “salah” atau secara baik dan tidak secara buruk. Banyak pembahasan dalam kepustakaan dan kajian subdisiplin etika administrasi yang merupakan upaya untuk menjawab pertanyaan itu.² Etika tentunya bukan hanya masalahnya administrasi negara. Ia masalah manusia dan kemanusiaan, dan karena itu sejak lama sudah menjadi bidang studi dari ilmu filsafat dan juga dipelajari dalam semua bidang ilmu sosial. Di bidang administrasi, etika juga tidak terbatas hanya pada administrasi negara, tetapi juga dalam administrasi niaga, yang antara lain disebut sebagai *business ethics*.³

¹ Nicholas Henry (1995) berpandangan bahwa ada tiga perkembangan yang mendorong berkembangnya konsep etika dalam ilmu administrasi, yaitu (1) hilangnya dikotomi politik administrasi, (2) tampilnya teori-teori pengambilan keputusan di mana masalah perilaku manusia menjadi tema sentral dibandingkan dengan pendekatan sebelumnya seperti rasionalitas, efisiensi, (3) berkembangnya pandangan-pandangan pembaharuan, yang disebutnya “*counterculture critique*”, termasuk di dalamnya dalam kelompok yang dinamakan “Administrasi Negara Baru”.

² John A. Rohr menunjukkan dengan jelas melalui ungkapan sebagai berikut: “*Through administrative discretion, bureaucrats participate in the governing process of our society; but to govern in a democratic society without being responsible to the electorate raises a serious ethical question for bureaucrats*”.

³ Oleh karena itu pula bahasan ini tidak dimulai dengan batasan-batasan karena telah banyak kepustakaan yang mengupas etika, moral, moralitas, sehingga pengetahuan mengenai hal itu di sini sudah dianggap “*given*”. Untuk kepentingan pembahasan di sini diikuti jejak Rohr, pakarnya masalah etika dalam birokrasi, yang menggunakan etika dan moral dalam pengertian yang kurang lebih sama, meskipun untuk kepentingan pembahasan lain, misalnya dari sudut filsafati, memang ada perbedaan. Rohr menyatakan: “*For the most part, I shall use the words “ethics” and “morals” interchangeably. Although there may be nuances and shades of meaning that differentiate these words, they are derived etymologically from Latin and Greek words with the same meaning.*” Kita ketahui dari kepustakaan bahwa kata etika berasal dari Yunani *ethos* yang artinya kebiasaan atau watak; dan moral, dari kata Latin *mos* (atau *mores* untuk jamak) yang artinya juga kebiasaan atau cara hidup.

Namun, mungkin ini mencerminkan ego disiplin saya sendiri, di bidang administrasi negara, sehingga masalah ini menjadi keprihatinan (*concern*) yang sangat besar, karena perilaku birokrasi mempengaruhi bukan hanya dirinya, tetapi masyarakat banyak. Selain itu, birokrasi juga bekerja atas dasar kepercayaan, karena seorang birokrat bekerja untuk negara dan berarti juga untuk rakyat. Wajarlah apabila rakyat mengharapkan adanya jaminan bahwa para birokrat (yang dibiayainya dan seharusnya mengabdikan kepada kepentingannya) bertindak menurut suatu standar etika yang selaras dengan kedudukannya.

Selain itu, telah tumbuh pula keprihatinan bukan saja terhadap individu-individu para birokrat, tetapi terhadap organisasi sebagai sebuah sistem yang memiliki kecenderungan untuk mengesampingkan nilai-nilai. Apalagi birokrasi modern yang cenderung bertambah besar dan bertambah luas kewenangannya. Appleby (1952), termasuk orang yang paling berpengaruh dalam studi mengenai masalah ini. Ia mencoba mengaitkan nilai-nilai demokrasi dengan birokrasi dan melihat besarnya kemungkinan untuk memadukannya secara serasi. Namun, Appleby mengakui bahwa dalam prakteknya yang terjadi adalah kebalikannya. Ia membahas patologi birokrasi yang memperlihatkan bahwa birokrasi itu melenceng dari keadaan yang seharusnya. Golembiewski (1962, 1965) yang juga merujuk pada pandangan Appleby, selanjutnya mengatakan bahwa selama ini organisasi selalu dilihat sebagai masalah teknis dan bukan masalah moral, sehingga timbul berbagai persoalan dalam bekerjanya birokrasi pemerintah. Hummel (1977, 1982, 1987) mengkritik birokrasi rasional ala Weber dengan antara lain menyatakan bahwa birokrasi, yang disebut sebagai bentuk organisasi yang ideal, telah merusak dirinya dan masyarakatnya dengan ketiadaan norma-norma, nilai-nilai, dan etika yang berpusat pada manusia.

III. Berbagai Pendekatan

Apabila secara umum telah tercapai kesepakatan di antara para pakar mengenai adanya masalah dalam administrasi negara yang berkaitan dengan etika sehingga perlu dikembangkan sebagai suatu bidang studi khusus, maka khasanah keputusannya disemarakkan dengan banyaknya pendekatan yang digunakan oleh berbagai pakar. Keadaan ini wajar saja, dan memang menjadi karakteristiknya ilmu sosial, yang tidak pernah mudah mencari kebenaran mutlak atau yang dapat diterima secara umum.

Dengan tidak bermaksud membuat penyederhanaan (*oversimplification*), saya kira ada dua pendekatan yang dapat diketengahkan yang tampaknya dapat mewakili banyak pandangan, jika tidak dapat dikatakan sebagian besar pandangan-pandangan yang ada.

Pertama pendekatan *teleologi*. Pendekatan teleologi terhadap etika administrasi berpangkal tolak bahwa apa yang baik dan buruk atau apa yang seharusnya dilakukan oleh administrasi, acuan utamanya adalah nilai kemanfaatan yang akan diperoleh atau dihasilkan, yakni baik atau buruk dilihat dari konsekuensi keputusan atau tindakan yang diambil. Dalam konteks administrasi negara pendekatan teleologis mengenai baik dan buruk itu, diukur antara lain dari pencapaian sasaran kebijakan-kebijakan publik (seperti pertumbuhan ekonomi, pelayanan kesehatan, kesempatan mengikuti pendidikan, kualitas lingkungan), pemenuhan pilihan-pilihan masyarakat atau perwujudan kekuasaan organisasi, bahkan kekuasaan perorangan kalau itu menjadi tujuan dari administrasi.

Pendekatan ini juga terdiri atas berbagai kategori. Ada dua yang utama. *Pertama*, adalah apa yang disebut *ethical egoism*, yang berupaya mengembangkan kebaikan bagi dirinya. Yang amat dikenal di sini adalah Niccolo Machiavelli, seorang birokrat Itali (Florensia) pada abad ke-15, yang menganjurkan bahwa kekuasaan dan *survival* pribadi adalah tujuan yang benar untuk seorang administrator pemerintah. Yang *kedua*, adalah *utilitarianism*, yang pangkal tolaknya adalah prinsip kefaedahan (*utility*), yaitu mengupayakan yang terbaik

untuk sebanyak-banyaknya orang. Prinsip ini sudah berakar sejak lama, terutama pada pandangan-pandangan abad ke-19, antara lain dari Jeremy Bentham dan John Stuart Mills. Namun, di antara keduanya, yaitu *egoism* dan *utilitarianism*, tidak terdapat jurang pemisah yang tajam karena merupakan suatu kontinum, yang di antaranya dapat ditempatkan, misalnya, pandangan Weber bahwa seorang birokrat sesungguhnya bekerja untuk kepentingan dirinya sendiri pada waktu ia melaksanakan perintah atasannya, yang oleh Chandler (1994) disebut sebagai “*a disguise act of ego*”.

Namun, telah dapat diperkirakan bahwa dalam masa modern dan pasca modern ini, pandangan *utilitarianism* atau kelompok pendekatan teleologis ini memperoleh lebih banyak perhatian.

Dalam pandangan ini yang amat pokok adalah bukan memperhatikan nilai-nilai moral, tetapi konsekuensi dalam keputusan dan tindakan administrasi itu bagi masyarakat.⁴

Kepentingan umum (*public interest*) merupakan ukuran penting menurut pendekatan ini. Di sini pun dite mui pula berbagai masalah.

Pertama, siapa yang menentukan apakah sesuatu sasaran, ukuran, atau hasil yang dikehendaki didasarkan pada kepentingan umum, dan bukan kepentingan si pengambil keputusan sendiri, atau kelompoknya, atau kelompok yang ingin diuntungkan.⁵

Kedua, di mana letak batas antara hak perorangan dengan kepentingan umum. Jika kepentingan umum mencerminkan dengan mudah kepentingan banyak individu, maka masalahnya sederhana.⁶ Namun, jika ada perbedaan tajam antara keduanya, maka akan timbul masalah.⁷

Ketiga, bagaimana membuat perhitungan yang tepat bahwa langkah-langkah yang dilakukan akan menguntungkan kepentingan umum dan tidak merugikan. Hal ini penting oleh karena kekuatan dari pendekatan (*utilitarianism*) ini adalah bahwa dalam neracanya harus diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dan kerugian yang sekecil-kecilnya, untuk kepentingan masyarakat secara keseluruhan. Atau dengan kata lain efisiensi.⁸

⁴ Misalnya, membunuh bertentangan dengan nilai yang amat mendasar dalam moral, tetapi membunuh musuh (bahkan dalam situasi tertentu sebanyak-banyaknya, dengan menjatuhkan bom atom, misalnya) dibenarkan karena yang menjadi pertimbangan adalah apa yang ingin dicapai dari tindakan itu. Misalnya, serangan Amerika Serikat terhadap Irak, dari segi moral termasuk moral Barat tidak bisa dibenarkan; tetapi ada tujuan atau hasil yang ingin dicapai yang memberi pembenaran pada para pengambil keputusan di negara itu. Contoh lain adalah bahwa tidak semua kebenaran dapat diberkan oleh pemerintah kepada masyarakat karena bisa merugikan, misalnya hubungan dengan negara lain, atau sesuatu yang sedang diperjuangkan, atau yang dapat menimbulkan gejolak apabila dikemukakan. Di sini perbuatan untuk tidak berbicara sejujurnya, yang bertentangan dengan etika, dibenarkan, karena konsekuensi dari berbicara yang sebenarnya akan berakibat buruk bagi kepentingan umum.

⁵ Nicholas Henry, menyatakan: “*Public administrators do make political decisions, but no effective moral and philosophic guidelines exist for their making these decisions in the public interest.*”

⁶ Misalnya, upaya mengendalikan inflasi, dengan kebijakan memperketat jumlah uang beredar. Kebijakan publik seperti itu akan mengakibatkan naiknya suku bunga, sehingga memberatkan beban dunia usaha, tetapi hasil yang akan diperoleh, yaitu stabilitas ekonomi, mencerminkan kepentingan yang lebih luas.

⁷ Misalnya, dalam beberapa kasus pembebasan tanah di daerah-daerah, seperti Waduk Nipah di Madura.

⁸ Dalam hal ini kita bisa mengambil contoh konsep kita sendiri di Indonesia. Deregulasi dan debirokratisasi akan meningkatkan efisiensi, karena itu adalah perbuatan yang baik atau benar. Tetapi, dengan langkah itu yang kuat akan makin kuat daya saingnya dan yang lemah bisa makin lemah kalau dibiarkan begitu saja. Akibatnya terjadi kesenjangan yang melebar. Pertimbangan baik buruk di sini haruslah memperhitungkan aspek-aspek tersebut, yang mungkin akan menghasilkan kesimpulan perlu dilakukannya upaya lain yang akan menutupi kerugian tersebut.

Salah satu jawaban yang juga berkembang adalah apa yang disebut pilihan publik, suatu teori yang berkembang atas dasar prinsip-prinsip ekonomi. Pandangan ini berpangkal pada pilihan-pilihan perorangan (*individual choices*) sebagai basis dari langkah-langkah politik dan administratif. Memaksimalkan pilihan-pilihan individu merupakan pandangan teleologis yang paling pokok, dengan mengurangi sampai sekecil mungkin biaya atau beban dari tindakan kolektif terhadap individu.⁹ Konsep ini berkaitan erat dengan prinsip-prinsip ekonomi pasar dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Dengan sendirinya akan ada konflik dalam pilihan-pilihan tersebut, dan bagaimana mengelola konflik-konflik itu merupakan tantangan pokok bagi administrasi dalam merancang dan mengelola badan-badan dan program-program publik.

Dapat dipahami bahwa tidak semua pihak merasa puas dengan pendekatan-pendekatan yang demikian. Justru, munculnya pandangan-pandangan mengenai etika administrasi menjelang akhir abad ke-20 ini berkaitan erat dengan upaya mendudukkan etika atau moral sebagai prinsip utama (*guiding principles*) dalam administrasi. Hal ini merupakan tema dari pendekatan *deontologi*.

Pendekatan ini berdasar pada prinsip-prinsip moral yang harus ditegakkan karena kebenaran yang ada dalam dirinya, dan tidak terkait dengan akibat atau konsekuensi dari keputusan atau tindakan yang dilakukan. Asasnya adalah bahwa proses administrasi harus berlandaskan pada nilai-nilai moral yang mengikat.¹⁰ Pendekatan ini pun, tidak hanya satu garisnya. Yang amat mendasar adalah pandangan yang bersumber pada falsafah Immanuel Kant (1724-1809), yaitu bahwa moral adalah imperatif dan kategoris, yang tidak membenarkan pelanggaran atasnya untuk tujuan apa pun, meskipun karena itu masyarakat dirugikan atau harus jatuh korban.¹¹ Berbeda dengan pandangan Kantian tersebut, ada pula pandangan relativisme dalam moral dan kebudayaan, yang menolak kekakuan dan absolutisme dalam memberi nilai pada moral.

Menurut pandangan ini suatu peradaban atau kebudayaan akan menghasilkan sistem nilainya sendiri, yang dapat tetapi tidak harus selalu sama dengan peradaban atau kebudayaan lain.¹² Dari pokok pikiran tersebut berkembang pandangan-pandangan yang disebut *situationalism* yang bertentangan dengan paham *universalism*. *Situation ethics* ini intinya adalah bahwa determinan dari moralitas yang ditetapkan berkaitan dengan situasi tertentu.¹³

Misalnya, dengan program-program kebijakan pemberdayaan untuk memperkuat daya saing lapisan masyarakat yang lebih lemah.

⁹ Harmon dan Mayer (1986) menyatakan “*In organizing for collective action, the objective is to construct decision-making arrangements which is to say, organizations that produce the least possible infringement on individual liberty and hold the organizing costs to a minimum, and at the same time produce results with which everyone can live*”.

¹⁰ Kathryn G. Denhardt (1988) misalnya, mengatakan “*Organizations and their members must not be moral only where it is efficient to do so, they must be efficient only where it is moral to do so*”.

¹¹ Contoh yang sering dibicarakan adalah berbohong untuk melindungi nyawa seseorang. Menurut pandangan ini, dengan tujuan apa pun berbohong tidak bisa dibenarkan.

¹² Banyak contoh mengenai hal ini. Misalnya, di beberapa masyarakat Barat, hubungan “suami-isteri” antara dua manusia sejenis dimungkinkan. Namun di dunia Timur sistem nilainya tidak akan menerimanya. Sebaliknya, poligami diterima di sebagian masyarakat seperti di dunia Islam, atau poliandri di masyarakat Hindu tertentu, tetapi di dunia lain tidak diterima.

¹³ Rohr menjelaskannya sebagai berikut: “*One of the perennial questions in the history of ethics has been whether particular moral principles are based on nature or convention. Is morality something of man’s own making, something that differs from age to place and are rooted in man’s being? In the ancient world, Plato reported Socrates’ rigorous inquiry into this problem and Sophocles’ Antigone has immortalized the problem in verse. Medieval men carried on the debate with the pithy Latin phrase: malum quia prohibitum aut prohibitum quia malum. That*

Dalam dunia praktek, yang menjadi dunianya administrasi memasukkan nilai-nilai moral ke dalam administrasi, merupakan upaya yang tidak mudah, karena harus mengubah pola pikir yang sudah lama menjiwai administrasi, seperti yang dicerminkan oleh paham utilitarianisme. Oleh karena memang perdefinisi administrasi adalah usaha bersama untuk mencapai suatu tujuan, maka pencapaian tujuan itu merupakan nilai utama dalam administrasi selama ini.

Fox (1994), antara lain mengetengahkan tiga pandangan yang menggambarkan pendekatan deontologi dalam etika administrasi ini.

Pertama, pandangan mengenai keadilan sosial, yang muncul bersama berkembangnya “Administrasi Negara Baru” (antara lain Frederickson dan Hart, 1985).¹⁴ Menurut pandangan ini administrasi negara haruslah secara proaktif mendorong terciptanya pemerataan atau keadilan sosial (*social equity*). Mereka melihat bahwa masalah yang dihadapi oleh administrasi negara modern adalah adanya ketidakseimbangan dalam kesempatan sehingga mereka yang kaya, memiliki pengetahuan, dan terorganisasi dengan baik, memperoleh posisi yang senantiasa menguntungkan dalam negara. Dengan lain perkataan, administrasi haruslah membantu yang miskin, yang kurang memiliki pengetahuan dan tidak terorganisasi. Pandangan ini, cukup berkembang, meskipun di dunia akademik banyak juga peneritiknya.

Kedua, apa yang disebut *regime values* atau *regime norms*. Pandangan ini terutama bersumber dari Rohr (1989), yang berpendapat bahwa etika administrasi negara harus mengacu kepada nilai-nilai yang melandasi keberadaan negara yang bersangkutan. Dalam hal ini ia merujuk kepada konstitusi Amerika yang harus menjadi landasan etika para administrasi di negara itu.

Ketiga, tatanan moral universal atau *universal moral order* (antara lain Denhardt, 1988, 1991). Pandangan ini berpendapat bahwa ada nilai-nilai moral yang bersifat universal yang harus menjadi pegangan bagi administrator publik. Masalahnya di sini ada lah nilai-nilai moral itu sendiri banyak yang dipertanyakan karena beragamnya sumbernya dan juga kebudayaan serta peradaban, seperti telah diuraikan di atas.

Berkait dengan itu, belakangan ini banyak kepustakaan etika administrasi yang membahas dan mengkaji etika kebajikan (*ethics of virtue*). Etika ini berbicara mengenai karakter yang dikehendaki dari seorang administrator. Konsep ini merupakan koreksi terhadap paradigma yang berlaku sebelumnya dalam administrasi, yaitu etika sebagai aturan (*ethics as rules*), yang dicerminkan dalam struktur organisasi dan fungsi-fungsi serta prosedur, termasuk di dalamnya sistem insentif dan disinsentif dan sanksi-sanksi berdasarkan aturan.¹⁵

Pandangan etika kebajikan bertumpu pada karakter individu. Pandangan ini seperti juga pandangan “Administrasi Negara Baru” bersumber dari konperensi Minnowbrook di New York pada akhir dasawarsa 1960-an, yang ingin memperbaharui dan merevitalisasi bidang studi administrasi negara. Nilai-nilai kebajikan inilah yang diharapkan dapat mengendalikan

is, is something evil because it is prohibited or is it prohibited because it is evil? The contemporary version of the debate is frequently couched in terms of “situation ethics”.

¹⁴ Pandangan ini tidak lepas dari pengaruh John Rawls (1971), dengan “*Theory of Justice*”nya yang menjadi rujukan dari berbagai teori pemerataan dan keadilan sosial.

¹⁵ Antara lain D.K. Hart (1994) mengungkapkannya sebagai berikut: “.. *For too long, the management orthodoxy has taken as axiomatic the proposition that “good systems will produce good people,” and that ethical problems will yield to better systems design. But history is clear that a just society depends more upon the moral trustworthiness of its citizens and its leaders than upon structures designed to transform ignoble actions into socially usefull results. Systems are important, but good character is more important. As a result, management scholars and practitioners are giving increasing attention to administrative ethics...*”

peran seseorang di dalam organisasi sehingga pencapaian tujuan organisasi senantiasa berlandaskan nilai-nilai moral yang sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Tantangan selanjutnya adalah menemukan apa saja nilai-nilai kebajikan itu, atau lebih tepatnya lagi nilai-nilai mana yang pokok (*cardinal values*), dan mana yang menjadi turunan (*derivative*) dari nilai-nilai pokok itu. Frankena (1973) misalnya, mengatakan bahwa hanya ada dua kebajikan pokok (*cardinal virtues*), yaitu *benevolence* dan *justice*. Semua nilai kebajikan lain bersumber dari kedua nilai utama itu.¹⁶ Hart mengatakan bahwa kebajikan pokok itu adalah *eudaimonia* dan *benevolence*.¹⁷

Selanjutnya administrator yang bajik (*virtuous administrator*) adalah yang berusaha, seperti dikatakan oleh Hart (1995) agar kebajikan menjadi sentral dalam karakternya sendiri, yang akan membimbingnya dalam perilakunya dalam organisasi. Tidak berhenti di situ saja; administrator yang bajik berkewajiban moral untuk mengupayakan agar kebajikan juga menjadi karakter mereka yang bekerja di bawahnya. Namun, dinyatakan pula bahwa kebajikan tidak bisa dipaksakan kepada yang lain karena kebajikan harus berasal dari diri masing-masing individu (*voluntary observance*). Ia menekankan bahwa “*virtue does not yield to social engineering.*” Di sini Hart menge-tengah-tengah pentingnya pendidikan mengenai kebajikan sejak dini, serta dilancarkannya kebijakan-kebijakan program, praktek-praktek yang mendorong berkembangnya nilai-nilai kebajikan dalam organisasi. Akhirnya, dan yang teramat penting adalah keteladanan. Ia sendiri mengakui bahwa tidak ada orang yang dapat mencapai tingkat kebajikan yang ideal, maka dalam etika kebajikan yang penting adalah proses untuk menginternalisasikannya dibandingkan dengan hasilnya.

Dalam membahas etika dalam organisasi, sejumlah pakar membedakan antara etika perorangan (*personal ethics*) dan etika organisasi. Etika perorangan menentukan baik atau buruk dalam perilaku individual seseorang dalam hubungannya dengan orang lain dalam organisasi. Etika organisasi menetapkan parameter dan merinci kewajiban-kewajiban (*obligations*) organisasi itu sendiri, serta menggariskan konteks tempat keputusan-keputusan etika perorangan itu dibentuk (Vasu, Stewart, Garson, 1990). Menjadi tugas bagi para pengkaji organisasi untuk memahami lebih dalam hakikat etika perorangan dan etika organisasi serta interaksinya.

Pembahasan yang terakhir adalah mengenai etika profesional. Nilai-nilai kebajikan yang dibicarakan di atas adalah etika perorangan yang harus dimiliki siapa saja, tidak terkecuali, bahkan dalam pandangan ilmu administrasi, justru terutama harus dimiliki oleh mereka yang menjadi pengabdian masyarakat (*public servants*).

Etika profesional lebih sempit dibandingkan dengan etika perorangan yang berlaku buat semua itu. Dalam menganalisis etika perorangan dari kaca mata ilmu administrasi, Rohr (1983) membaginya dalam kelompok metaetika (studi mengenai dasar-dasar linguistik dan epistemologis dari etika), etika umum (prinsip-prinsip mengenai benar dan salah), dan etika khusus. Etika khusus dibaginya lagi menjadi etika individual dan etika sosial. Dalam etika khusus ini ia memasukkan etika profesional. Paham lain melakukan pendekatan analitis yang

¹⁶ Ia mengatakan “*many moralists, among them Schopenhauer, have taken benevolence and justice to be the cardinal moral virtues, as I would. It seems to me that all of the usual virtues (such as love, courage, temperance, honesty, gratitude, and considerateness), at least insofar as they are moral virtues, can be derived from these two.*”

¹⁷ Yang dimaksud dengan *eudaimonia* menurut Hart adalah konsep bahwa “*all individuals are born with unique potentialities and the purpose of life is to actualize them in the world. These potentialities involve, first, moral virtues and, second, our unique individual talents. With respect to morality, eudaimonia cannot involve harming either self or others, as the prefix “eu”, or “good,” makes clear.*” Sedangkan *benevolence* diartikannya sebagai “*the love of other*”.

berbeda, tetapi pendekatan di atas saya kemukakan sebagai suatu ilustrasi upaya untuk mengetahui kedudukan etika profesional dalam keseluruhan sistem nilai yang membentuk etika perorangan, dari sudut pandang ilmu administrasi.

Etika profesional berkaitan dengan pekerjaan seseorang. Oleh karena itu, etika profesional berlaku dalam suatu kerangka yang diterima oleh semua yang secara hukum atau secara moral mengikat mereka dalam kelompok profesi yang bersangkutan. Etika profesional pada profesi tertentu dilembagakan dalam apa yang umum disebut kode etik. Misalnya, kode etik untuk dokter, hakim, pengacara, wartawan, arsitek, pegawai negeri, periklanan dan sebagainya. Kode etik itu ada yang diperkuat oleh sistem hukum, atau mengikat secara sosial dan secara kultural, sehingga mengikat secara moral.

IV. Masalah Etika dalam Birokrasi Pembangunan

Uraian di atas mencoba menunjukkan bahwa masalah etika dalam administrasi adalah masalah yang menjadi kepedulian dan keprihatinan para pakar di bidang ini. Ia menjadi masalah di negara yang paling maju sekali pun, yakni di negara seperti Amerika Serikat yang telah berdiri selama dua seperempat abad, yang konstitusi dan gagasan-gagasan idealnya menjadi contoh bagi konstitusi dan gagasan-gagasan dasar banyak negara lain, dan yang administrasinya juga menjadi rujukan administrasi di banyak negara lain.¹⁸ Negara-negara lain yang telah lanjut usianya, seperti Inggris, Prancis, dan Jepang, juga mengalami masalah yang sama, yaitu persoalan dalam etika birokrasinya. Di negara-negara itu birokrasi diandalkan untuk menjadi pelindung dan pengayom masyarakat, yang bersifat jujur dan adil, dan keseluruhan sistemnya diarahkan untuk menjamin adanya hal itu.

Namun, ternyata mereka tetap saja menghadapi masalah dalam birokrasinya, yang terlihat dari banyaknya skandal yang melibatkan birokrasi mereka. Dengan latar belakang pandangan itu, adalah wajar apabila di negara yang baru membangun ditemukan pula masalah-masalah yang sama. Bahkan sulit untuk dibantah, meskipun perlu ada kajian yang lebih dalam, bahwa di negara berkembang masalah etika ini proporsinya jauh lebih besar.

Pandangan itu didukung oleh observasi yang umum dalam kondisi administrasi di negara-negara berkembang seperti antara lain sebagai berikut.

Pertama, belum tercapai tradisi administrasi yang baik, yang menjaga timbulnya masalah etika seminimal mungkin. Negara berkembang sedang mengembangkan administrasinya, yang sesuai dengan kebudayaannya, tetapi mengikuti kaidah-kaidah yang berlaku umum. Negara-negara itu tidak mempunyai banyak rujukan, karena tidak dapat melanjutkan administrasi yang berasal dari masa kolonial, yang tujuan keberadaannya berbeda dengan administrasi dalam negara yang merdeka. Juga tidak bisa merujuk pada administrasi prakolonial, seperti, dalam hal kita, administrasi kerajaan Majapahit atau Sriwijaya, atau pun Mataram yang lebih baru, yang sama sekali tidak relevan untuk keadaan masa kini. Juga kita tidak bisa meniru begitu saja administrasi yang sudah “matang” di negara maju, karena adanya perbedaan pada tingkat kemajuan ekonomi maupun sosial, dan latar belakang budaya.

Kedua, adanya keterbatasan dalam sumber daya, yang menyebabkan pengembangan administrasi yang baik tidak bisa cepat berjalan. Keterbatasan itu adalah baik dalam hal sumber dana maupun sumber daya manusia (SDM). SDM administrasi sangat terbatas kualitas, kompetensi, dan profesionalismenya, dan keadaan itu diperberat oleh imbahn yang rendah karena keterbatasan dana pemerintah.

¹⁸ Tidak ada orang yang membantah bahwa ilmu administrasi berkembang di Amerika, dan menjadi rujukan bagi pengembangan ilmu ini di semua negara lainnya, termasuk di Indonesia.

Ketiga, administrasi hidup dalam suatu sistem politik, dan di banyak negara berkembang sistem politik itu sendiri masih berkembang. Baru belakangan ini saja negara-negara berkembang berupaya menerapkan dengan sungguh-sungguh prinsip-prinsip demokrasi ke dalam sistem politiknya. Itu pun masih banyak ragamnya dan masih banyak masalahnya. Dalam keadaan demikian, administrasi secara politis berperan lebih besar dibandingkan dengan di negara yang sistem demokrasinya telah lebih maju. Peran politik yang besar itu, acapkali tidak diimbangi dengan kebertanggungjawaban (*accountability*) kepada rakyat seperti layaknya dalam sebuah sistem demokrasi. Dalam suasana demikian, maka alokasi kekuasaan berjalan secara tertutup, dan tidak terkendali oleh sistem konstitusi, sistem demokrasi, dan sistem hukum. Dengan sendirinya sistem yang demikian (atau ketiadaan sistem yang juga merupakan sistem tersendiri) akan mengabaikan etika, dan menjadi lahan subur untuk berkembangnya penyalahgunaan kekuasaan, kolusi, korupsi, dan sebagainya.

Dengan demikian, masalah etika dalam administrasi negara yang sedang membangun jauh lebih rumit dibandingkan dengan masalah etika di negara yang sudah maju, yang dari uraian di atas juga kita ketahui sudah cukup rumit. Dengan kata lain, variabelnya lebih luas dan ketidakpastiannya lebih besar. Oleh karena itu, akan sangat keliru apabila orang berpendapat bahwa memperbaiki birokrasi di negara berkembang adalah pekerjaan mudah. Oleh karena itu pula, dapat dipahami bahwa rasa kecewa, bahkan frustrasi, terutama di kalangan berbagai kelompok elit masyarakat di negara berkembang terhadap birokrasinya jauh lebih keras dan vokal dibandingkan dengan di negara maju (yang juga sudah cukup keras dan vokal itu).

Upaya memperbaiki birokrasi termasuk didalamnya upaya menanamkan etika sebagai nilai utama dalam administrasi, yang tercermin baik dalam etika perorangan maupun etika organisasi adalah pekerjaan yang memerlukan kesabaran, dan hasilnya pun tidak dapat diharapkan akan spektakuler, tetapi akan lebih banyak bersifat inkremental.

Ia harus terkait dengan pembangunan sosial ekonomi secara keseluruhan. Keberhasilan dan kemajuan pembangunan administrasi akan sangat ditentukan oleh keberhasilan dan kemajuan pembangunan sosial ekonomi. Sebaliknya, kemajuan sosial ekonomi sangat tergantung dari kemampuan administrasi dalam menyelenggarakan tugas-tugas pembangunan. Dengan demikian, keduanya berkaitan sangat erat dan satu sama lain saling memperkuat.

V. Etika Birokrasi dalam Era Globalisasi

Setelah mengenali penyakit birokrasi yang dihadapi negara berkembang pada umumnya, kita bisa memilih salah satu dari dua alternatif. *Pertama*, “santai-santai” saja, karena perbaikan birokrasi berlangsung secara evolutif dan tidak bisa dipaksakan. *Kedua*, berupaya keras. Dengan segala keterbatasan dan kendala yang dihadapi, diupayakan untuk mempercepat proses perbaikan administrasi.

Saya memilih alternatif yang kedua. Ada beberapa alasan mengapa kita harus mencambuk diri untuk melompat maju dalam membangun administrasi.

Pertama, ekonomi Indonesia sekarang ada pada ambang (*threshold*) untuk meningkat dari ekonomi berpendapatan rendah menjadi ekonomi berpendapatan menengah. Secara struktural sedang terjadi perubahan dari ekonomi, dengan basis agraris, ke ekonomi dengan basis industri.

Kedua, selain transformasi ekonomi, juga terjadi transformasi budaya dalam masyarakat kita, dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern.

Ketiga, sebagai akibat dari keduanya masyarakat Indonesia telah teremansipasi dan telah mulai melepaskan diri dari perangkap keterbelakangan. Derajat pendidikan dan kesehatan warga telah meningkat, berarti pula kecerdasan, harapan, dan tuntutan. Masyarakat yang demikian tidak akan sabar dengan perbaikan yang berjalan lambat, terutama dalam birokrasi, yang menjadi tumpuan harapan perbaikan kehidupannya. Akibatnya, dapat meningkatkan ketegangan-ketegangan dan friksi-friksi sosial.

Keempat, globalisasi akan meningkatkan kadar keterbukaan dan kadar informasi bangsa Indonesia, dan akan lebih meningkatkan lagi wawasan, kesadaran dan pengetahuannya, dan dengan sendirinya harapan-harapan dan tuntutan-tuntutannya.

Kelima, liberalisasi perdagangan dan integrasi pandangan dunia, membuka peluang-peluang baru dan memberikan harapan-harapan baru untuk membangun kehidupan yang lebih baik, secara dipercepat. Namun, hal itu juga dapat membawa malapetaka apabila peluang-peluang tersebut kita tidak mampu memanfaatkannya. Kuncinya adalah daya saing. Oleh karena itu, meningkatkan daya saing adalah tantangan dan harus menjadi agenda pembangunan yang utama dalam memasuki abad ke-21. Daya saing ditentukan oleh dua hal, produktivitas dan efisiensi. Produktivitas ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia dan efisiensi berkaitan dengan aspek kelembagaan. Dalam membangun kelembagaan yang efisien ini peran administrasi pembangunan teramat penting.¹⁹

Semuanya itu, menuntut birokrasi pembangunan yang mampu mendukung proses perubahan itu dan aspirasi yang berkembang bersamanya. Birokrasi seperti apa adanya, dalam kondisi sekarang ini, meskipun telah banyak kemajuannya, tidak akan memadai. Harus ada perbaikan, dan perbaikan itu harus terwujud dengan nyata dalam administrasi yang lebih berkualitas dan birokrasi yang bekerja lebih baik.

Berkaitan dengan etika birokrasi, untuk kepentingan kita, harus diupayakan untuk menerapkan kedua pendekatan baik yang bersifat teleologis maupun deontologis. Kita menginginkan birokrasi yang terdiri atas manusia-manusia yang berkarakter. Karakter yang dilandasi sifat-sifat kebajikan akan menghasilkan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan masyarakat dan mencegah tujuan menghalalkan segala cara. Karakter ini harus ditunjukkan bukan hanya dengan menghayati nilai-nilai kebenaran dan kebajikan yang mendasar, tetapi juga nilai-nilai kejuangan. Hal terakhir ini penting karena dengan semangat kejuangan itu seorang birokrat, meskipun dengan imbalan tidak terlalu memadai, akan sanggup bertahan dari godaan untuk tidak berbuat yang bertentangan dengan nilai-nilai kebenaran dan kebajikan.

Seperti yang dicita-citakan oleh kaum “Administrasi Negara Baru”, birokrasi kita hendaknya memiliki pula semangat keadilan sosial, yang akan tercermin dalam keberpihakan kepada yang lemah dalam kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakannya. Selanjutnya seperti dianjurkan oleh pandangan *regime value*, birokrasi kita harus berpegang teguh kepada konstitusi dan segenap ketentuan pelaksanaannya. Sebaliknya, birokrasi harus menentang habis-habisan setiap upaya yang tidak konstitusional apalagi yang bertentangan dengan konstitusi.

¹⁹ Pembangunan memerlukan investasi. Keputusan dunia usaha untuk mengadakan investasi di suatu negara, ditentukan oleh bagaimana mereka memperhitungkan kemungkinan keuntungannya dan risiko kegagalannya. Risiko kegagalan diperhitungkan melalui berbagai faktor, yang penting di antaranya adalah transparansi dan kepastian, yang kesemuanya terkait erat dengan pekerjaan birokrasi. Selain itu daya saing dipengaruhi oleh biaya-biaya, dan biaya berusaha yang tinggi karena kelembagaan yang tidak efisien menyebabkan menurunnya daya saing.

Selain itu, birokrasi kita juga harus berorientasi pada hasil (*result oriented*). Kebijakan dan tindakannya harus menjamin bahwa hasilnya adalah yang terbaik buat masyarakat. Ia harus mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingannya sendiri.²⁰

Akhirnya, saya ingin menutup uraian ini dengan mengemukakan bahwa sesungguhnya bangsa Indonesia dan dengan demikian birokrasi kita, telah memiliki pedoman etika dalam kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat. Nilai-nilai dasarnya adalah Pancasila. Karena Pancasila itu sendiri merupakan rangkuman nilai-nilai yang bersifat sangat umum, maka untuk upaya penghayatan dan pengamalannya telah ada kesepakatan yang dituangkan dalam ketetapan dari lembaga yang memegang kedaulatan rakyat, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pedoman etika itu adalah apa yang kita kenal sebagai *Eka Prasetya Panca Karsa*, atau Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4). Sesungguhnya kalau norma-norma itu dapat diamalkan banyak sudah masalah etika yang terselesaikan dalam birokrasi kita. Dalam pedoman itu dikenali hakekat manusia sebagai makhluk pribadi dan makhluk sosial, dan kunci bagi perilaku yang dikehendaki adalah kemauan dan kemampuan seseorang untuk mengendalikan diri dan kepentingannya agar dapat melaksanakan kewajiban sebagai warga negara dan warga masyarakat. Dengan sikap itu, diupayakan untuk melaksanakan sila-sila Pancasila, baik sebagai sila-sila yang berdiri sendiri maupun sebagai satu kesatuan yang utuh.

IV. Penutup

Demikianlah beberapa pandangan saya dan sekaligus sebuah sumbangan pada peringatan Dies Natalis yang ke-41 Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik dari Universitas Gadjah Mada, dan bagi para peserta program Magister Administrasi Publik.

Sekali lagi saya menyadari keterbatasan dalam ruang dan waktu sehingga tentu saya tidak mungkin dapat membahas pandangan-pandangan yang lebih menyeluruh. Meskipun demikian, saya berharap ada manfaatnya terutama dalam upaya untuk secara lebih sungguh-sungguh, konseptual, sistematis, dan terarah memperkuat studi administrasi negara dengan kajian mengenai etika administrasi. Saya mengharapkan pengembangan bidang kajian ini di Indonesia tidak hanya bersumber pada pembahasan kepustakaan dan mempelajari pengalaman dari sistem administrasi di negara lain, tetapi harus dilengkapi dengan studi-studi kasus, survei, penelitian lapangan, dan upaya pengkajian lainnya mengenai sistem kita sendiri, serta pengalaman empiris dan masalah-masalah yang kita hadapi dalam menegakkan sistem itu.

Sekali lagi saya ucapkan selamat berulang tahun kepada FISIP-UGM, selamat memiliki gedung baru pada program MAP PPs-UGM. Semoga Tuhan selalu bersama kita.

Daftar Pustaka

Anonim, *Undang-Undang Dasar 1945, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Garis-garis Besar Haluan Negara 1993*, Jakarta: BP-7 Pusat, 1993.

Appleby, Paul H., *Morality and Administration in Democratic Government*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1952.

²⁰ Seperti juga telah banyak diuraikan di atas, ini bukan hanya karena idealisme kita sendiri saja, tetapi menjadi bahasan yang luas dalam dunia akademik. Stahl (1994) misalnya menyatakan "*The ideal public servant, , is one who thinks in terms of the general welfare, the overall good, the long-range effect an action might have. He resists the temptation to respond just to the group or individual pressing a case before him; he must first of all, be well enough informed to be aware of other interests and to make certain that all interests are taken into consideration in any decision-making*"

- Bowman, J.L. (ed.), *Ethical Frontiers in Public Management: Seeking New Strategies for Resolving Ethical Dilemmas*, San Fransisco: Jossey-Bass, 1991.
- Chandler, Ralph C., *Deontological Dimension of Adminis-trative Ethics* dalam Cooper, Terry L., *Handbook of Administrative Ethics*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1994.
- Cooper, Terry L., *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, 3rd ed., San Fransisco: Jossey-Bass, 1990.
- _____, *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1991.
- _____ (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1994.
- _____, *The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States* dalam Cooper, Terry L. (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1994.
- _____ dan Wright, N.D., *Exemplary Public Administrators: Character and Leadership ini Government*, San Fransisco: Jossey-Bass, 1992.
- Denhardt, Kathryn G., *The Ethics of Public Service: Resolving Moral Dilemmas in Public Organizations*, New York, N.Y.: Greenwood Press, 1988.
- _____, *Organizational Structure as a Context for Administrative Ethics* dalam Cooper, Terry L., *Handbook of Administrative Ethics*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1994.
- Denhardt, Robert B., *In The Shadow of organization*, Lawrence, Kansas: The Regents Press of Kansas, 1981.
- Farazmand, Ali (ed.), *Handbook of Bureaucracy*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc., 1994.
- Fox, Charles J., *The Use of Phylosophy in Administrative Ethics* dalam Cooper, Terry L., *Handbook of Administrative Ethics*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1994.
- Frankena, W.K., *Ethics*, 2nd ed., Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1973.
- Frederickson, H.G., *Ethics and Public Administration*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, Inc., 1993.
- _____, *Research and Knowledge in Administrative Ethics* dalam Cooper, Terry L., *Handbook of Administrative Ethics*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1994.
- _____ dan Hart, David K., *The Public Service and The Patriotism of Benevolence* dalam *Public Adminis-tration Review*, 45, 1985.
- Golembiewski, Robert T., *Men, Management, and Morality: Toward a New Organizational Ethic*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1989.
- _____ (ed.), *Handbook of Organizational Behavior*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc., 1993.
- Gortner, Harold F., *Value and Ethics* dalam Cooper, Terry L., *Handbook of Administrative Ethics*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1994.
- Harmon, M.M. dan Mayer, R.T., *Organization Theory for Public Administration*, Boston: Little, Brown, 1986.

- Hart, David K., *Administration and The Ethics of Virtue: In All Things, Choose First for Good Character and Then for Technical Expertise* dalam Cooper, Terry L. (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc., 1994.
- Henriques, D.B., *The Machinery of Greed: Public Authority Abuse and What to do About It*, Lexington, Mass.: Lexington Books, 1986.
- Henry, Nicholas, *Public Administration and Public Affairs*, 6th ed., Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1995.
- Hummel, R.P., *The Bureaucratic Experience*, New York: St. Martin Press, 1977, 1982, 1987.
- Lewis, Carol W. Lewis, *The Ethics Challenge in Public Service*, San Fransisco: Jossey-Bass, 1991.
- Leys, Wayne A., *Ethics for Polic y Decisions: The Arts of Asking Deliberative Questions*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1952.
- Lynn, L.E., *Managing Public Policy*, Boston: Little, Brown, 1987.
- Marini, Frank, *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Scranton, Penn: Chandler Publishing Co., 1971.
- Mertins, Herman, ed. *Professional Standard and Ethics: A Workbook for Public Administrators*. Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1979.
- _____ dan Hennigan, Patrick J., (eds.), *Applying Professional Standards and Ethics in the Eighties: A Workbook Study Guide for Public Administrators*, Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1982.
- Morgan, Douglas F., *The Public Interaset* dalam Cooper, Terry L., *Handbook of Administrative Ethics*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1994.
- Norton, David L., *Democracy and Moral Development: A Politics of Virtue*, Berkeley: University of California Press, 1991.
- Ott, J.S., *The Organizational Culture Perspective*, Chicago: Dorsey Press, 1989.
- Pops, Gerald M., *A Teleological Approach to Administrative Ethics* dalam Cooper, Terry L., *Handbook of Administrative Ethics*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1994.
- Rakowski, Eric, *Equal Justice*, New York, N.Y.: Oxford University Press, 1993.
- Rawls, J., *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971.
- Rohr, John A., *Professional Ethics* dalam Thomas D. Lynch (ed.), *Organization Theory and Management*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1983.
- _____, *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values*, 2nd ed., New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1989.
- Schein, E.H., *Organizational Culture and Leadership*, San Fransisco: Jossey-Bass, 1985.
- Stahl, O. Glenn, *Ethical Foundations* dalam Farazmand, Ali (ed.), *Handbook of Bureaucracy*, New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc., 1994.
- Sternberg, S.S. dan Austern, D.T., *Government, Ethics, and Managers: A Guide to Solving Ethical Dilemmas in The Public Sector*, New York: Praeger, 1990.
- Stillman, R.J., *Public Administration: Conseptns and Cases*, 5th ed., Boston: Houghton Mifflin Company, 1992.

- Thompson, Dennis F., *Political Ethics and Public Office*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987
- Vasu, Michael L., Steward D.W., Gorson, G.D., *Organizational Behavior and Public Management*, 2nd ed., New York, N.Y.: Marcel Dekker, Inc, 1990.
- Waldo, Dwight, *Administrative State*, New York: Ronald Press, 1948.
- _____, *Reflections on Public Morality dalam Administration & Society*, 6.