

# TESIS

44  
TE. 15/06  
kur  
5

## STUDI INTERPRETIF TERHADAP PERKEMBANGAN KONSEP BIROKRASI DAN PERKEMBANGAN PARADIGMA MANAGEMENT CONTROL DALAM KERANGKA TEORI KRITIK



**IKA ATMA KURNIAWANTI**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**

**2002**

**STUDI INTERPRETIF TERHADAP PERKEMBANGAN  
KONSEP BIROKRASI DAN PERKEMBANGAN  
PARADIGMA MANAGEMENT CONTROL DALAM  
KERANGKA TEORI KRITIK**

**TESIS**

**Untuk Memperoleh Gelar Magister  
Dalam Program Studi Manajemen  
pada Program Studi Pascasarjana Universitas Airlangga**

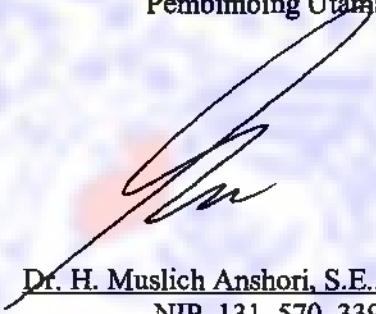
**Oleh :**

**IKA ATMA KURNIAWANTI  
NIM : 099812972**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2002**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 30 JULI 2002**

Oleh :  
Pembimbing Utama



Dr. H. Muslich Anshori, S.E., M.Sc., Ak.  
NIP. 131 570 339

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Ilmu Manajemen  
Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Drs. Sri Gunawan, M.Com., D.B.A.  
NIP. 131 653 420

Telah diuji pada  
Tanggal 30 Juli 2002  
PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Drs. Ec. Tjiptohadi Sawarjuwono, M.Ec., Ph.D., Ak.  
Anggota : Dr. H. Muslich Anshori, M.Sc., Ak.  
Drs. Ec. Hermawanto, M.Sc., MBA  
Drs. Moh. Nashih, M.T., Ak.  
Drs. Bambang Suhardito, M.Si., Ak.

## KATA PENGANTAR

Bismillaahirrahmaanirrahim,

Alhamdulillahirobbil 'alamin, puji syukur kehadiran Allah swt atas bimbingan, petunjuk dan ketabahan yang telah diberikan sehingga pada akhirnya tesis ini dapat terselesaikan ditengah-tengah berbagai hambatan dan keterbatasan. Tesis dengan judul **"Studi Interpretif terhadap Perkembangan Konsep Birokrasi dan Perkembangan Paradigma Management Control dalam Kerangka Teori Kritik"** ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar S2 Program Studi Ilmu Manajemen pada Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga.

Dalam penyelesaian tesis ini berbagai bantuan layak untuk mendapatkan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya. Ucapan tersebut antara lain saya haturkan untuk :

1. Suamiku tercinta, atas berbagai bentuk pengertian, dan kesanggupan dalam memberi support serta pengorbanan yang begitu besar juga untuk putri kecilku.... I wish you be the best.
2. Bapak dan Ibuku atas seluruh pengorbanan dan dukungan.
3. Adikku yang suka usil, makasih udah mengajak si kecil bercanda.
4. Bapak Dr. H. Muslich Anshori, MSc., Ak. yang begitu sabar dan berbesar hati membimbing dan menunggu proses penyelesaian tesis ini.

5. Bapak Drs. Lutfi Misbach yang selalu mengingatkan tentang penyelesaian tesis ini
6. Segenap dosen Fakultas Ekonomi dari berbagai jurusan yang selalu support dengan tiada bosan dan jengah.
7. Terima kasih kepada para pemikir dan filosof serta pengarang yang telah berhasil meluncurkan berbagai karya berkualitas dan Tak lekang oleh jaman sehingga saya dapat ikut mempelajari, meskipun mungkin hanya mampu memahami sekelumit dari sekian banyak pengetahuan yang telah terlahirkan.

Demikian kata pengantar ini, semoga tesis ini berguna bagi penelitian maupun kajian-kajian selanjutnya.

Surabaya, 30 Juli 2002

Ika Atma Kurniawanti, S.E., Ak  
NIM. 099812972 M

## ABSTRAKSI

Telah terdapat pernyataan dalam literatur-literatur ilmu pengetahuan, tentang kemungkinan dan tendensi penetrasi nilai-nilai dan kepercayaan tertentu. Nilai-nilai dan kepercayaan ini membentuk dan mengembangkan seperangkat rerangka kerja yang mendasari berbagai bentuk perilaku.

Dengan menggunakan preposisi tersebut, tesis ini berusaha untuk berpendapat dan membuktikan bahwa konsep birokrasi dan paradigma *management control* dalam perkembangannya ditopang secara ideologis oleh nilai-nilai tertentu yang terkait erat dengan Kapitalisme. Tesis ini berusaha menginterpretasikan pengaruh perkembangan konsep birokrasi terhadap perkembangan paradigma *management control* dalam skema Teori Kritik.

Metode penelitian yang digunakan dalam observasi adalah metode kualitatif, dimana sebagian besar bukti dan dokumen diperoleh melalui studi eksplorasi literatur. Namun berbeda dengan metode kualitatif pada umumnya yang menggunakan paradigma Naturalistik, metode ini mendasarkan diri pada paradigma Teori Kritik; pengembangan alternatif paradigma penelitian yang diturunkan dari filsafat Marxisme yang mengadopsi pendekatan humanis-sosiologis untuk merefleksikan realitas dan mengemansipasikan bentuk-bentuk dominasi. Di dalam riset, paradigma ini diterapkan sebagai skema interpretif untuk mengartikan dan menjelaskan perkembangan konsep birokrasi dan perkembangan paradigma *management control* serta pengaruh perkembangan konsep birokrasi terhadap paradigma *management control*. Isi penelitian dilaporkan dalam teknik deskriptif argumentatif untuk merepresentasikan seluruh hasil interpretasi yang telah dilakukan.

Interpretasi untuk mengetahui pengaruh perkembangan konsep birokrasi terhadap perkembangan paradigma *management control* diawali dengan menginterpretasikan terlebih dahulu perkembangan dari masing-masing konsep birokrasi dan paradigma *management control* dalam kerangka Teori Kritik melalui karakteristik-karakteristik tertentu, lalu mencari pertautan argumentasi logis antara keduanya. Berdasarkan hasil analisis diperoleh simpulan dan hipotesis bahwa :

Perkembangan konsep birokrasi mempengaruhi mekanisme dan bentuk pergeseran paradigma *management control*. Konsep birokrasi merupakan dasar epistemologis yang memuat nilai dan menentukan secara deterministik model-model *management control* sebagai salah satu unsur vital eksistensi birokrasi itu sendiri. Konsep birokrasi yang memuat nilai akan menentukan, atau merupakan basis nilai dari tegaknya model-model paradigma *management control*. Namun hubungan ini bukanlah suatu koneksitas yang linear yang memiliki hukum-hukum konsisten sebagaimana ilmu pengetahuan alam dan tidak dapat dipandang secara positivistic.

## ABSTRACT

There have been expressions, in literatures concerned with knowledge about possibility and the indeed the tendency of such values and beliefs penetrating. They have construct and still continue to develop a main set of framework underlying behaviour.

Adopting the preposition, this thesis argues and proves that bureaucracy concepts and management control paradigms has ideologically been underpined by such values closely related to Capitalism ideology. This thesis also try to interpret the influence of bureaucracy concept development to the development of management control paradigm in the scheme of Critical Theory.

The research method used in this observation is qualitative method which almost all of evidences and resource documents were collected from study of literature exploration. But it differs to common qualitative methods which usually apply Naturalistic paradigm, this qualitative method is framed by Critical Theory foundation: an alternative development of research paradigm derived from Marxism philosophy that adopts sosiological-humanity approach to reflect reality and emancipate types of domination. Under the research, this paradigm is applied as an interpretive scheme to understand and explain bureaucracy concepts and management control paradigms and the influence of bureaucracy concepts development to management control paradigms. Content of investigation has finally been written in descriptive-argumentative technique to represent its interpretive result that have been done.

Interpretation of the influence of bureaucracy concept development to management control paradigm development have been done with interpreting bureaucracy concepts and management control paradigm development first, and then understanding logical argument about relationship between both of them. Result analysis has provide conclusion and hipotese formulation in specific feature which is summarised below :

The growth of bureaucracy concept have influence to mechanism and the form of paradigm development of management control. Bureaucracy concepts is a epistemological fondation that have values and deterministically justifying management control models as a vital elemen of the its bureaucracy existence. But, this relationship is not a linear connectisity that have consistent formulations like a natural science and in the case, we can not view from positivism perspective.



## DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar .....</b>	<b>i-ii</b>
<b>Abstraksi.....</b>	<b>iii-iv</b>
<b>Daftar Isi.....</b>	<b>v-vii</b>
<b>Daftar Gambar.....</b>	<b>viii</b>
<b>Daftar Tabel.....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. LATAR BELAKANG.....	1
1.1.1. Konteks .....	1
1.1.2. Modernitas dan Ilmu Pengetahuan Sosial.....	3
1.1.3. Konsep Birokrasi dalam Konteks.....	5
1.1.4. <i>Management Control</i> dalam Konsep Birokrasi.....	7
1.1.5. Perkembangan Fenomena <i>Management Control</i> dan Birokrasi.....	8
1.2. ASUMSI .....	9
1.3. POKOK PERMASALAHAN .....	10
1.4. PEMBATASAN PERMASALAHAN .....	11
1.5. TUJUAN PENELITIAN .....	12
1.6. MANFAAT PENULISAN.....	12
1.7. SISTEMATIKA PEMBAHASAN.....	13
<b>BAB II TINJAUAN TEORI.....</b>	<b>15</b>
2.1. TINJAUAN SINGKAT BIROKRASI.....	15
2.1.1. Sejarah Singkat Birokrasi.....	15
2.1.2. Pengertian dan Karakteristik Birokrasi.....	19
2.2. TINJAUAN SINGKAT MANAGEMENT CONTROL .....	23
2.2.1. Pengertian <i>Management Control</i> .....	23
2.2.2. Posisi <i>Management Control</i> .....	24
2.2.3. Aspek Penting dalam <i>Management Control</i> .....	25
2.2.4. <i>Management Control</i> dan <i>Goal Congruence</i> .....	26
2.3. KONSEP IDEOLOGI.....	28
2.3.1. Tinjauan Singkat Konsep Ideologi.....	28
2.3.2. Sains dan Ideologi.....	31
2.3.3. Budaya Positivisme.....	37
2.3.4. Kritik terhadap Budaya Positivisme.....	41
2.3.5. Sains dan Pengaruh Ideologis.....	46
2.4. TINJAUAN SINGKAT KAPITALISME.....	60
2.4.1. Hakekat Ideologi Kapital .....	60
2.4.2. Sejarah Kapitalisme.....	62
2.4.3. Kapitalisme Kontemporer.....	66
2.5. TINJAUAN SINGKAT MARXISME.....	72
2.5.1. Materialisme.....	72
2.5.2. Ideologi Marxisme.....	76

2.6. TEORI KRITIK.....	81
2.6.1. Dasar Kepercayaan .....	81
2.6.1. Keterkaitan antara Teoritis dan Praktis .....	84
2.7. INTERPRETIF.....	87
2.7.1. Dasar Kepercayaan .....	87
2.7.2. Keterkaitan antara Teoritis dan Praktis.....	88
<b>BAB III   KERANGKA KONSEPTUAL.....</b>	<b>91</b>
<b>BAB IV   METODELOGI PENELITIAN.....</b>	<b>93</b>
4.1. METODE PENELITIAN.....	93
4.1.1. Prosedur Penelitian.....	94
4.1.2. Teknik Analisis.....	96
4.1.5. Teknik Pembahasan.....	97
4.2. DESKRIPSI INDIKATOR.....	97
4.3. ANALISIS DAN PEMBAHASAN.....	99
<b>BAB V   ANALISIS DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>102</b>
5.1. INTEPRETASI PARADIGMA MANAGEMENT CONTROL DALAM PERSPEKTIF TEORI KRITIK.....	102
5.1.1. Paradigma Tradisional.....	102
5.1.2. Paradigma Tradisional dalam Perspektif Kritis.....	109
5.1.3. Paradigma Adaptif.....	117
5.1.4. Paradigma Adaptif dalam Perspektif Kritis.....	122
5.1.5. Perkembangan Paradigma Adaptive: Model Cybernetic.....	128
5.1.6. Model Cybernetic dalam Perspektif Teori Kritik.....	133
5.2. INTERPRETASI TERHADAP PERKEMBANGAN KONSEP BIROKRASI.....	141
5.2.1. Konsep Birokrasi Tradisional.....	141
5.2.2. Masalah Fundamental Birokrasi Tradisional.....	145
5.2.3. Birokrasi dalam perspektif Teori Kritik.....	150
5.2.4. Varian-Varian Model Pra-Pasca Birokrasi.....	157
5.2.5. Model Pasca Birokrasi.....	167
5.2.6. Kelebihan dan Kelemahan Bentuk Pasca Birokrasi.....	175
5.2.6. Transformasi dari Birokrasi Tradisional Menuju Pasca Birokrasi.....	182
5.2.7. Pasca Birokrasi dalam Perspektif Kritis.....	189

<b>5.3.BIROKRASI DAN PENGARUHNYA PADA</b>	
<i>MANAGEMENT CONTROL</i> .....	196
5.3.1. Pentingnya Management Control pada Birokrasi.....	196
5.3.2. Pengaruh Bentuk Birokrasi pada Paradigma <i>Management Control</i> .....	199
5.3.3. Tinjauan Kritis Legitimasi terhadap Management Control dalam Birokrasi.....	209
<b>BAB VI SIMPULAN DAN SARAN</b> .....	<b>213</b>
6.1. SIMPULAN.....	
6.2. SARAN.....	
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	

**DAFTAR TABEL**

Tabel 2-1	Examples of Decision in Planning and Control Functions.....	25
Tabel 5-1	Ikhtisar Karakteristik Management Control di bawah Paradigma Tradisional, Adaptif dan Model Cybernetic1.....	40
Tabel 5-2	Ikhtisar Karakteristik Konsep Birokrasi Tradisional, Pra-pasca Birokrasi dan Pasca Birokrasi.....	188
Tabel 5-3	Hubungan Konsep Birokrasi Tradisional dengan Paradigma Tradisional Management Control.....	199
Tabel 5-3	Hubungan Konsep Pra-pasca Birokrasi dengan Paradigma Adaptive Management Control.....	202
Tabel 5-3	Hubungan Konsep Pasca Birokrasi dengan Model Cybernetic Management Control.....	206



**BAB I**