

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Teori Elite

Elite merupakan orang-orang yang berhasil, dan mampu menduduki jabatan tinggi dan dalam lapisan masyarakat.¹ Filfredo Pareto mengatakan bahwa yang disebut Elite adalah sekelompok kecil individu yang memiliki kualitas-kualitas terbaik yang dapat menjangkau pusat kekuasaan politik.² Para elite merupakan sekelompok kecil orang yang ada di tengah-tengah masyarakat yang plural, dimana mereka memiliki kualitas-kualitas yang diperlukan di dalam masyarakat, sehingga dengan kualitas tersebut masyarakat memilih mereka sebagai orang yang dihormati perilaku dan tindakannya.³

Dari beberapa definisi mengenai elite tersebut dapat disimpulkan bahwa elite adalah orang yang berhasil mendapatkan kekuasaan atau pengaruh terhadap orang lain. Baik itu kekuasaan secara sah maupun tidak sah, yang diperhitungkan disini adalah dia telah memberikan pengaruh atas kekuasaan yang dimilikinya dan memberikan sebuah jalan keluar atas permasalahan orang di bawah kekuasaannya.

¹ Sp.Varma, *teori politik modern*, (Jakarta: Raja Grafindo 2010) 200

² Elly M. Setiadi dkk, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Prenada Media 2013) 40

³ Fatahullah Jurdi, *Studi Ilmu Politik*. (Yogyakarta: Graha Ilmu 2014) 163

Selanjutnya, teori elite menegaskan bahwa ia bersandar pada kenyataan bahwa setiap masyarakat terbagi dalam 2 kategori yang luas yang mencakup:

1. Sekelompok kecil manusia yang berkemampuan dan karenanya menduduki posisi untuk memerintah.
2. Sejumlah besar massa yang ditakdirkan untuk diperintah.⁴

Konsep dasar teori yang lahir di eropa ini mengemukakan bahwa di dalam kelompok penguasa (*the ruling class*) selain ada elite yang berkuasa (*the ruling elite*) juga ada elite tandingan, yang mampu meraih kekuasaan melalui massa jika elite yang berkuasa kehilangan kemampuannya untuk memerintah. Dalam hal ini, massa memegang sejenis control jarak jauh atas elite yang berkuasa, tetapi karena mereka tak begitu acuh dengan permainan kekuasaan, maka tak bisa diharapkan mereka akan menggunakan pengaruhnya.⁵

Konsep elite merupakan konsep yang paling sentral dalam politik. Karena elite inilah yang melahirkan kebijakan-kebijakan atau mengurus kepentingan rakyat yang menyangkut kepentingan orang banyak. Perilaku politik seorang individu ditentukan oleh elite politik yang sedang berkuasa, sehingga baik buruknya politik sangat tergantung pada perilaku elitnya. Para

⁴ Elly M. Setiadi dkk, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Prenada Media 2013) 197

⁵ *Ibid.*, 197-198

pemimpin agama juga dapat dikategorikan kedalam elite, karena mampu memberikan pengaruhnya terhadap para pengikutnya. Mereka yang masuk dalam kategori elite ini memiliki sejumlah peranan dalam masyarakat yang mana peranan tersebut adalah merupakan jalan keluar bagi persoalan masyarakat.⁶

Filfredo Pareto (1848-1923) percaya bahwa setiap masyarakat diperintah oleh sekelompok kecil orang yang mempunyai kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehadiran mereka pada kekuasaan social dan politik yang penuh. Mereka yang bias menjangkau pusat kekuasaan adalah selalu merupakan yang terbaik. Merekalah yang dikenal sebagai elite. Pareto juga percaya bahwa elite yang ada pada pekerjaan dan lapisan masyarakat yang berbeda itu umumnya datang dari kelas yang sama; yaitu orang-orang yang kaya dan juga pandai, karena itu menurut Pareto masyarakat terdiri dari 2 kelas:

1. Lapisan atas, yaitu elite, yang terbagi ke dalam elite yang memerintah (*governing elite*) dan elite yang tidak memerintah (*non governing elite*).
2. Lapisan yang lebih rendah, yaitu non-elite. Pareto sendiri lebih memusatkan perhatiannya pada elite yang memerintah, yang

⁶ Fatahullah Jurdi, *Studi Ilmu Politik*. (Yogyakarta: Graha Ilmu 2014) 163.

menurut dia, berkuasa karena bias menggabungkan kekuasaan dan kelicikan, yang dilihatnya sebagai hal yang sangat penting.⁷

Tak jauh berbeda dengan Pareto, Gaetano Mosca (1858 - 1941) memberikan gagasan tentang elite bahwa dalam semua masyarakat selalu muncul dua kelas, yaitu kelas yang berkuasa dan kelas yang dikuasai. Kelas yang menguasai jumlahnya lebih sedikit, melaksanakan semua fungsi politik, memonopoli kekuasaan, dan menikmati keistimewahan. Sedangkan kelas yang dikuasai jumlahnya lebih banyak, diperintah, dan dikendalikan oleh kelas yang memerintah dengan cara yang masa kini kurang lebih legal diktatorial dan kejam.⁸

Sedangkan Mosca juga menilai komposisi elite melalui peran kekuatan sosial yang dimiliki. Dan mengenalkan konsep *sub elite*. Menurut Mosca yang tergolong dalam *sub elite* adalah mereka kelas menengah yang terdiri dari para pegawai negeri sipil, para manager industri, ilmuwan dan mahasiswa. Kelas menengah ini dianggap sebagai elemen vital dalam kehidupan bermasyarakat yang mengatur stabilitas politik.⁹

Pada kesimpulannya, baik Pareto, maupun Mosca, keduanya

⁷ Ibid, 201

⁸ TB. Bottomore, *Elite dan Masyarakat*. (Jakarta: Akbar Tandjung Institute Press 2006) 30.

⁹ Elly M. Setiadi dkk, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Prenada Media 2013) 41

memusatkan kajiannya pada elite dalam artian kelompok orang yang secara langsung menggunakan atau berada dalam posisi memberikan pengaruh yang sangat kuat terhadap penggunaan kekuatan politik.

B. Teori Tindakan Sosial Weber

Max Weber mengatakan, individu manusia dalam masyarakat merupakan aktor yang kreatif dan realitas sosial bukan merupakan alat yang statis dari pada paksaan fakta sosial. Artinya tindakan manusia tidak sepenuhnya ditentukan oleh norma, kebiasaan, nilai, dan sebagainya yang tercakup di dalam konsep fakta sosial. Walaupun pada akhirnya Weber mengakui bahwa dalam masyarakat terdapat struktur sosial dan pranata sosial. Dikatakan bahwa struktur sosial dan pranata sosial merupakan dua konsep yang saling berkaitan dalam membentuk tindakan sosial.¹⁰

Max Weber dalam memperkenalkan konsep pendekatan *verstehen* untuk memahami makna tindakan seseorang, berasumsi bahwa seseorang dalam bertindak tidak hanya sekedar melaksanakannya tetapi juga menempatkan diri dalam lingkungan berfikir dan perilaku orang lain. Konsep pendekatan ini lebih mengarah pada suatu tindakan bermotif pada tujuan yang hendak dicapai atau *in order to motive*.¹¹ Interaksi sosial merupakan perilaku yang bisa dikategorikan sebagai tindakan sosial. Dimana tindakan sosial

¹⁰ Prof. DR. I.B Wirawan. *Teori-Teori Sosial dalam tiga paradigma*. (Jakarta: Kencana Prenada Media 2012) 79.

¹¹ Ibid, 83

arti-arti subyektif dan juga merupakan dasar perbandingan mengenai jenis-jenis tindakan sosial yang berbeda. Pendekatan obyektif hanya berhubungan dengan gejala yang dapat diamati seperti benda fisik atau perilaku nyata, sedangkan pendekatan subyektif berusaha untuk memperhatikan juga gejala-gejala yang sulit ditangkap dan tidak dapat diamati seperti perasaan individu, pikirannya, dan motif-motifnya.

Perbedaan juga dapat dilihat dalam hubungannya dengan hal dimana pengalaman subyektif pribadi seseorang dimiliki bersama oleh suatu kelompok sosial, pengalaman subyektif dapat dimengerti karena dialami bersama secara meluas, dapat dilihat sebagai obyektif sedangkan pengalaman subyektif yang tidak dapat dikomunikasikan atau dimengerti, tetapi tidak dapat ditangkap sebagai suatu pengalaman pribadi yang benar-benar subyektif, meskipun sangat ril bagi orang yang bersangkutan.¹⁴

Max Weber dalam mengklasifikasikan empat jenis tindakan sosial yang mempengaruhi system dan struktur sosial masyarakat yaitu:

1. Rasionalitas instrumental (*Zwerk Rational*)

Jenis Tindakan sosial Rasional instrumental ini merupakan tindakan yang memiliki rasionalitas paling tinggi, yang meliputi pilihan yang sadar (masuk akal) yang berhubungan dengan tujuan tindakan itu dan alat yang dipergunakan untuk mencapainya. Individu dilihat sebagai memiliki

¹⁴ Ibid, 219

macam-macam tujuan yang mungkin diinginkannya, dan atas dasar suatu kriteria menentukan satu pilihan di antara tujuan-tujuan yang saling bersaing, lalu individu menilai alat yang mungkin dapat dipergunakan untuk mencapai tujuan.¹⁵

Rasional instrumental merupakan Tindakan sosial yang dilakukan seseorang didasarkan atas pertimbangan dan pilihan sadar yang berhubungan dengan tujuan tindakan itu dan ketersediaan alat yang dipergunakan untuk mencapainya.¹⁶

Dalam tindakan ini manusia melakukan suatu tindakan sosial setelah mereka melalui pertimbangan matang mengenai tujuan dan cara yang akan ditempuh untuk meraih tujuan itu. maksudnya tindakan atau perilaku yang dilakukan memang jelas untuk mencapai tujuan tertentu. Tindakan sosial itu sudah dipertimbangkan masak-masak tujuan dan cara yang digunakan untuk mencapai tujuan tertentu. Manusia dalam melakukan tindakan atau perilaku itu sadar akan apa yang dilakukannya dan sadar akan tujuan tindakannya. Jika dihubungkan dengan penelitan ini jenis tindakan rasional instrumental ini merupakan salah satu jenis tindakan sosial yang cocok untuk menganalisis penelitan tentang proses pemberian ganti kerugian pada pembebasan tanah pada proyek pembangunan MERR II-C Gunung Anyar.

2. Rasionalitas yang berorientasi nilai (*Werk Rational*)

Tindakan rasionalitas yang berorientasi nilai merupakan tindakan

¹⁵ Doyle Paul Johnson, *Teori Sosiologi Klasik dan Modern*.(Gramedia Pustaka: Jakarta, 1994), 219

¹⁶ Ibid, 220

karena pengaruh emosi dan perasaan seseorang.

Tipe tindakan sosial ini lebih didominasi perasaan atau emosi tanpa refleksi intelektual atau perencanaan sadar. Seseorang yang sedang mengalami perasaan meluap-luap seperti cinta, kemarahan, ketakutan atau kegembiraan, dan secara spontan mengungkapkan perasaan itu tanpa refleksi, berarti sedang memperlihatkan tindakan afektif, tindakan ini benar-benar tidak rasional karena kurangnya pertimbangan logis, ideology, atau criteria rasional lainnya.¹⁸

Tindakan afektif sifatnya spontan, tidak rasional, dan merupakan ekspresi emosional dari individu.

4. **Tindakan tradisional/Tindakan karena kebiasaan (*Traditional action*)**

Tindakan sosial ini dilakukan oleh seseorang karena mengikuti tradisi atau kebiasaan yang sudah diajarkan secara turun temurun dan telah baku dan tidak dapat diubah. Jadi tindakan ini tidak melalui perencanaan yang sadar terlebih dahulu, baik dari caranya maupun tujuannya. Karena mengulangnya dari kebiasaan yang sudah dilakukan secara turun temurun Seseorang memperlihatkan perilaku tertentu karena kebiasaan yang diperoleh dari nenek moyang, tanpa refleksi yang sadar atau emosi tanpa refleksi intelektual atau perencanaan sadar. Tindakan afektif bersifat spontan, tidak rasional dan merupakan refleksi emosional dari individu. Apabila dalam kelompok masyarakat ada yang di dominasi oleh orientasi tindakan sosial ini maka kebiasaan dan pemahaman mereka akan di dukung oleh kebiasaan atau tradisi yang sudah lama ada di daerah tersebut sebagai kerangka acuannya yang diterima begitu saja tanpa persoalan.

¹⁸ Ibid, 221.

C. Konsep Aktor

Secara sederhana, aktor politik adalah mereka yang terlibat dalam proses politik. Menurut McNair, yang termasuk aktor politik adalah orang atau individu dalam sebuah organisasi politik, partai politik, organisasi publik, kelompok penekan, dan bahkan teroris. Dan Nimmo menyebut kriteria aktor politik adalah orang yang berbicara tentang politik atau dalam *setting* politik, seperti politikus, profesional, dan aktivis.¹⁹

Aktor mempunyai posisi yang amat strategis bersama-sama dengan faktor kelembagaan (institusi) kebijakan itu sendiri. Interaksi Aktor dan kelembagaan inilah yang kemudian menentukan proses perjalanan dan strategi yang dilakukan oleh komunitas kebijakan dalam makna yang lebih luas. Pada prinsipnya aktor kebijakan adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik berfungsi sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi di dalam konteks analisis kebijakan publik.²⁰

Sedangkan aktor dalam kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai konsern terhadap kebijakan. Mereka dapat terdiri dari aktor individu maupun kelompok yang turut serta dalam

¹⁹Dan Nimmo, *Komunikasi Politik: Komunikator, Pesan, dan Media*, (Terjemahan), Bandung: Rosdakarya, 2004, hlm. 30.

²⁰ Muhlis Madani, *Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu: 2011) 36-37

Kelompok ini tidak berusaha mempengaruhi pengelolaan pemerintah secara langsung. Kelompok kepentingan juga berbeda-beda antara lain dalam struktur gaya dan basis dukungannya. Perbedaan-perbedaan tersebut sangat mempengaruhi kehidupan politik, ekonomi pada suatu bangsa.²³

2. Kelompok penekan. Kelompok penekan merupakan kelompok yang dapat mempengaruhi atau bahkan membentuk kebijaksanaan pemerintah melalui cara-cara persuasi, propaganda atau cara lain yang lebih efektif.²⁴
3. Warga negara individual

Berikut merupakan beberapa fungsi aktor politik:²⁵

1. Menentukan manajemen publik. Di sini keputusan politik harus dilakukan oleh aktor politik pada saat yang tepat. Di sini pun aktor politik harus bisa memprioritaskan program, sehingga bisa memilih mana yang bisa disetujui dan mana yang tidak.
2. Menjaga keseimbangan sosial. Di sini aktor politik dituntut menjadi peredam gejolak, baik itu dari pihak internalnya sendiri, maupun

²³ Elly M. Setiadi dkk, *Pengantar Sosiologi Politik*, (Jakarta: Prenada Media 2013) 43.

²⁴ Ibid, 45

²⁵ Dan Nimmo, *Komunikasi Politik: Komunikator, Pesan, dan Media*, (Terjemahan), Bandung: Rosdakarya, 2004, hlm. 31

dari rakyat secara umum, karena aktor politik harus bisa menjaga kondisi politik tetap kondusif untuk diurus (*governable*).

3. Mengajukan pemikiran pemerintahan yang mendukung rasionalitas sosial. Di sini aktor politik harus bisa memprioritaskan produk-produk kebijakan yang membawa pada kemaslahatan masyarakat.

Dari fungsi-fungsi di atas, nyatalah bahwa aktor politik adalah individu atau kelompok yang mencari sebuah penghargaan demi mewujudkan kepentingan mereka dengan jalan konflik ataupun kerjasama dalam konteks kebijakan publik. Nampak bahwa mereka yang mendominasi suatu pemerintahan lebih dianggap sebagai aktor politik utama.

D. Relasi Aktor

Relasi ada pola hubungan antara satu aktor dengan aktor lainnya. Relasi ini didasari atas proses Interaksi yang terjalin diantara keduanya. Interaksi yang terjadi umumnya berbentuk kerjasama (*cooperation*) dan bahkan pertikaian atau pertentangan (*competition*). Gillin dalam Soekanto menyatakan penggolongan proses sosial yang timbul sebagai akibat adanya interaksi sosial yaitu:

1. Asosiatif, interaksi ini adalah pola interaksi dengan menjaga hubungan baik diantara kedua aktor. Seperti, Kerjasama, akomodasi, asimilasi

2. Disosiatif, pola interaksi ini memungkinkan kompetisi diantara keduanya. Seperti kontraversi, pertentangan dan pertikaian²⁶

Kemudian Stone menjelaskan 4 tipologi dalam penggunaan kekuasaan antar institusi :

1. *Decisional*, interaksi terbentuk karena penggunaan kekuasaan atau wewenang yang dimiliki oleh masing-masing kelompok yang terlibat untuk memperjuangkan kepentingannya atau dalam konteks kebijakan adalah untuk menetapkan pilihan pilihan akhir kebijakan.
2. *Anticipated reaction*, interaksi yang bersifat langsung namun yang terbentuk karena struktur kekuasaan dan penguasaan atas sumber daya pada situasi tertentu
3. *Nondecision making*, interaksi yang diidentifikasi adanya kelompok yang kuat atau mayoritas berupaya mempengaruhi kebijakan. Interaksi tipe ini juga dapat melibatkan pihak ke tiga atau eksternal untuk mendukung salah satu aktor kebijakan. Pengaruh eksternal ini menjadi bagian dari kekuasaan dan kepentingan elite.
4. *Systemic*, interaksi yang secara tidak langsung dipengaruhi oleh system seperti sistem politik, ekonomi, sosial. Hal ini

²⁶ Muhlis Madani, Dimensi Interaksi Aktor Dalam Proses Perumusan Kebijakan Publik (Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011)50

diidentifikasi melalui perilaku elite/ pejabat yang berpihak kepada kelompok kepentingan tertentu. Dalam tipe interaksi ini penggunaan kekuasaan dilakukan oleh tiga kelompok atau aktor yang menempatkan pejabat public pada posisi tengah²⁷

E. Pembebasan Hak Atas Tanah

1. Pengertian Pembebasan Tanah

Pembebasan tanah ialah melepaskan hubungan yang semula di antara pemegang hak penguasa atas tanahnya dengan cara memberikan ganti rugi. Bahwa setiap hak atas tanah dapat di serahkan secara sukarela kepada Negara penyerahan sukarela inilah yang di sebut melepaskan hak. Dalam praktek kebanyakan sukarela itu tidak murni lagi sebab sudah ada unsur paksaan, atau penyerahan sukarela adalah akibat tindakan pengusuran oleh suatu pihak yang membutuhkan tanah di lepaskan itu

Instansi yang memerlukan tanah harus mengajukan permohonan pembebasan hak atas tanah kepada gubernur atau kepala daerah, dengan mengemukakan maksud dan tujuan penggunaan tanahnya. Setelah menerima permohonan, gubernur meneruskan permohonan itu kepada panitia pembebasan tanah. Panitia pembebasan tanah lalu mengadakan penelitian terhadap data dan keterangan yang bersangkutan paut. Jika di anggap perlu

²⁷ Ibid, 55-56

panitia dapat memanggil pihak-pihak yang bersangkutan untuk di mintai keterangan dan menetapkan besarnya ganti rugi

Pihak yang minta pembebasan tanah membayar ganti rugi yang telah di tetapkan oleh panitia, langsung di bayarkan kepada pemegang hak atas tanah. Bersamaan dengan pembayaran ganti rugi itu di buat akta pelepasan hak atas tanah. Setelah selesai pembayaran ganti rugi dan di buat akta pelepasan hak , maka instansi yang membebaskan tanah itu mengajukan permohonan kepada instansi yang berwenang agar kepadanya di berikan sesuatu hak atas tanah. Penyelesaian permohonan itu di lakukan menurut PMDN No 5 tahun 1973.

2. Hak Atas Tanah

Hak atas tanah dalam sistem UUPA (undang-undang pokok agraria) terdapat dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA, meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka hutan, hak memunggut hasil hutan, dan hak lain-lain yang tidak termasuk ke dalam hak-hak tersebut diatas, yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta Hak-Hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53 UUPA. Yang dimaksud dengan hak-hak yang sifatnya sementara adalah hak-hak yang masih diatur oleh hukum adat, dan hak-hak ini nantinya akan hapus.²⁸

²⁸ Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, (Bandung: Remadja Karya, 1988), 38.

Semua hak atas tanah itu mempunyai sifat-sifat kebendaan (*zakelijk character*), yaitu: dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain, dapat dijadikan jaminan suatu hutang, dan dapat dibebani hak tanggungan.²⁹

Macam-macam hak atas tanah dimuat dalam pasal 16 ayat 53 UUPA, yang dikelompokkan menjadi 3 bidang, yaitu:

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap. Hak-hak atas tanah ini akan tetap ada selama UUPA masih berlaku atau belum dicabut dengan undang-undang yang baru. Contoh: HM, HGU, HGB, Hak Pakai, Hak Sewa untuk Bangunan dan Hak Memungut Hasil Hutan. Hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang Hak atas tanah yang akan lahir kemudian, yang akan ditetapkan dengan undang-undang.
- b. Hak atas tanah yang bersifat sementara. Hak atas tanah ini sifatnya sementara, dalam waktu yang singkat akan dihapus dikarenakan mengandung sifat-sifat pemerasan, feodal dan bertentangan dengan jiwa UUPA. Contoh: Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, dan Hak Sewa Tanah Pertanian.
- c. Hak-hak atas air dan ruang angkasa sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat 3 ialah:
 1. Hak guna air
 2. Hak pemeliharaan dan penangkapan ikan
 3. Hak guna-ruang-angkasa³⁰

²⁹ *Ibid*, 39.

3. Ganti Kerugian Tanah

Pada ketentuannya, Ganti Kerugian diberikan kepada pemegang Hak atas Tanah. Untuk hak guna bangunan atau hak pakai yang berada di atas tanah yang bukan miliknya, Ganti Kerugian diberikan kepada pemegang hak guna bangunan atau hak pakai atas bangunan, tanaman, atau benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dimiliki atau dipunyainya, sedangkan Ganti Kerugian atas tanahnya diberikan kepada pemegang hak milik atau hak pengelolaan.³¹

Pemberian Ganti Kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada Pihak yang Berhak atas Ganti Kerugian. Apabila berhalangan, Pihak yang Berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas Ganti Kerugian.

Yang berhak antara lain:

- a) pemegang hak atas tanah
- b) pemegang hak pengelolaan;
- c) nadzir, untuk tanah wakaf;
- d) pemilik tanah bekas milik adat;
- e) masyarakat hukum adat;

³⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: PT Djambatan, 1989), 10.

³¹ Undang-undang No 2 Tahun 2012 tentang pengadaan tanah.

