

## BAB II

### KERANGKA TEORI

Penelitian ini akan menggunakan beberapa kerangka teori, asas, maupun konsep-konsep yang dijadikan sebagai dasar untuk menganalisis permasalahan yang diteliti dan untuk menjawab permasalahan objek penelitian. Adapun teori-teori yang digunakan adalah sebagai berikut:

#### A. TEORI

##### 1. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal yang berwenang, hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang dari kekuasaan administrasi. Dalam konteks hukum administrasi, kewenangan diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum tertentu atau melaksanakan hukum positif sehingga tercipta hubungan hukum antara masyarakat dengan pemerintah. Kewenangan dapat diperoleh melalui mekanisme atribusi, delegasi ataupun mandat. Menurut *Black's law dictionary*, kewenangan atau wewenang merupakan hak yang dimiliki pejabat publik untuk menentukan aturan hukum dalam hal memerintah atau bertindak dalam sebuah lingkup pelaksanaan kewajiban publik. Adapun kewenangan menurut **Farazzi** adalah hak yang digunakan untuk melaksanakan beberapa fungsi manajemen seperti pengawasan (*supervise*), pengaturan (*regulasi dan standardisasi*), pengurusan (*administrasi*) atau suatu urusan tertentu.

Dalam konsep Hukum Tata Negara, kewenangan atau wewenang dideskripsikan sebagai "*rechtsmach*" (kekuasaan hukum). Dalam hukum publik, wewenang dikaitkan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan

wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif dan yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, seperti hukum, kewenangan, keadilan, kejujuran, dan lain lain.

Terdapat sedikit perbedaan antara kewenangan (*Authority, gesag*) adalah apa yang disebut sebagai kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif. Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu dari kewenangan. Kewenangan dalam bidang kekuasaan kehakiman atau kekuasaan mengadili lazim disebut kompetensi atau yurisdiksi. Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum. Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang.

Wewenang sekurang kurangnya terdiri atas tiga komponen, diantaranya seperti pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh dimaksudkan, bahwa penggunaan wewenang bertujuan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, sedangkan komponen dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu harus didasarkan pada hukum yang jelas dan komponen konformitas hukum menghendaki bahwa wewenang harus memiliki standart yang jelas (untuk wewenang yang umum), dan standart khusus (untuk jenis wewenang tertentu). Pada dasarnya setiap penggunaan wewenang harus memiliki dasar legalitas di dalam hukum positif untuk mencegah terjadinya perbuatan sewenang wenang. Penggunaan wewenang pemerintahan selalu dalam batas-batas yang ditetapkan sekurang-kurangnya oleh hukum positif. Dalam kaitannya dengan konsep negara hukum, penggunaan kewenangan tersebut dibatasi atau selalu tunduk pada hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis.

Pada dasarnya, kewenangan yang dimiliki pejabat negara dalam membuat sebuah keputusan harus berdasarkan oleh ketentuan hukum konstitusi yang berlaku sehingga dapat

menciptakan kewenangan yang sah yang didukung oleh sumber otoritas mereka dalam mengeluarkan sebuah keputusan. Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi beberapa bagian diantaranya:

- a. kewenangan yang bersifat atribut (orisinil), yaitu pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintahan (*atributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Kewenangan atributif bersifat permanen atau tetap ada, selama Undang-Undang mengaturnya. Dengan kata lain wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan hukum tata negara, atributif ini di tunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh pembuat Undang-Undang. Atributif ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi atau Undang-Undang dasar atau peraturan perundang-undangan.
- b. kewenangan yang bersifat non atributif (non orisinil) yaitu kewenangan yang diperoleh karena pelimpahan wewenang dari aparat yang lain. Kewenangan non atributif bersifat insidental dan berakhir jika pejabat yang berwenang telah menariknya kembali. Penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas-tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam politik hukum, pelimpahan wewenang dibedakan menjadi dua macam yaitu mandat dan delegasi. Dalam pelimpahan wewenang secara mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenagannya dijalankan oleh orang lain atas nama namanya (*mandate : eenbestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*), mandat yang beralih hanya sebagian wewenang, pertanggung jawaban tetap pada mandat sedangkan

pelimpahan secara delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Pada delegasi, pekerjaan yang didelegasikan diserahkan sebagian atau seluruh wewenang kepada penerima delegasi (delegatoris) untuk bertindak melaksanakan pekerjaan tersebut atas namanya sendiri.

## 2. Teori kedaulatan negara

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata “lembaga” diartikan sebagai badan atau organisasi yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha dan pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan.

Pada dasarnya lembaga negara merupakan institusi-institusi yang dibentuk berdasarkan hukum untuk menjalankan fungsi-fungsi negara, baik fungsi klasik maupun fungsi secara aktual. Lembaga negara merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan keberadaan negara. Bahkan dalam arti luas dapat dikatakan bahwa lembaga negara adalah setiap orang atau organisasi yang mempunyai fungsi tertentu untuk mencapai tujuan dalam negara. Tetapi dalam arti sempit, Kelsen mengibaratkan lembaga negara sebagai organ dalam arti materiil sehingga orang-perorangan atau individu baru dikatakan organ negara atau lembaga negara jika secara pribadi memiliki kedudukan hukum tertentu untuk melakukan sesuatu atas nama negara, seperti membuat kontrak, memutus sengketa, dan lain-lain.

Menurut **Hans Kelsen** menyatakan “*an organ, in this sense, is an individual fulfilling a specific a specific function*”. Kualitas individu itu sebagai organ negara ditentukan oleh fungsinya. “*He is an organ because and in so far as he performs a law creating or law applying function*”. Individu tersebut dapat disebut sebagai organ negara, karena ia menjalankan fungsi yang menciptakan hukum (*lawcreating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law applying function*).

Di sisi lain **Sri Soemantri** menyebutkan bahwa, lembaga negara merupakan lembaga yang dibentuk atas dasar Undang-Undang. Hal ini mengacu pada ungkapan **K.C.Where**, bahwa Undang-Undang berguna untuk menggambarkan sistem ketatanegaraan secara menyeluruh

dalam sebuah negara. Kemudian lembaga-lembagatersebut menjalankan fungsi yang terpisah dan memiliki sistem *checks and balances*, antara lain fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif. **Sri Soemantri** mengatakan bahwa diluar konstitusi juga terdapat lembaga-lembaga negara. Terkait hal tersebut beliau membagi dalam dua sistem ketatanegaraan Indonesia, yaitu: dalam arti sempit, yakni, hanya berkenaan dengan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar; dan dalam arti luas, yakni meliputi lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam dan di luar Undang-Undang Dasar. Indonesia merupakan negara hukum yang mengakui prinsip konstitusi diantaranya :

- a) Supremasi hukum dan konstitusi, diadopsi prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang dasar.
- b) Adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum.
- c) Adanya prinsip keadilan yang independen serta tidak memihak yang menjamin persamaan semua masyarakat negara dilingkup hukum.
- d) Menjamin keadilan bagi semua orang, terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.
- e) Adanya persamaan dalam hukum dan pemerintahan (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktik. (*due process of law*).

Pada hakekatnya pembentukan lembaga negara diperlukan dalam rangka mencapai tujuan negara yang juga merupakan tujuan nasional yang semakin kompleks. Hal ini tidak dapat dilakukan semata-mata melalui organ utama negara saja yang memiliki fungsi melayani. Perbedaan adalah lembaga utama merupakan *permanent institutions*, sedangkan lembaga negara pembantu dapat tumbuh, berkembang, dan mungkin dihapus tergantung pada situasi dan kondisi.

Lebih jauh, **Jimly Ashiddiqie** menjelaskan bahwa Persoalan konstitusionalitas lembaga negara tidak serta merta mengacu pada gradasi hierarkis antara lembaga tinggi dan rendah dalam konstitusi. Pertanyaan terkait adalah bagaimana UUD mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan

dengan lembaga negara meskipun statusnya lebih rendah dari badan konstitusional biasa, yang berarti bahwa badan tersebut akan menangani masalah ketatanegaraan sepanjang konstitusi memuat ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan badan yang bersangkutan.

### 3. Teori pengawasan

Pada dasarnya pengawasan merupakan sebuah tindakan yang dilakukan untuk menilai sebuah pelaksanaan kegiatan yang telah direncanakan terlebih dahulu apakah sudah sesuai atau tidak. Selain itu, pengawasan juga bisa disamakan dengan adanya koreksi terhadap *das sein* dan *das sollen*. Di mana *das sollen* (rencana) harus sesuai *das sein* (kenyataan).

Adapun menurut Suyamto mendefinisikan “pengawasan sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas dan kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak”. Definisi pengawasan yang dikemukakan **Suyamto** ini merupakan kategori pengawasan sempit. Jika diartikan secara sempit maka pengawasan dipakai untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan pengawasan ditujukan untuk menilai benar atau tidaknya terhadap sebuah kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditentukan sebelumnya.

## B. ASAS

### 1. Asas Pemilihan Umum

Menurut Pasal 2 UU No. 8 tahun 2012 bahwa pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Adapun pengertian dari masing-masing asas tersebut antara lain :

1. Langsung : Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nurani, tanpa perantara.

2. Umum : Pada dasarnya semua warga Negara yang mempunyai persyaratan sesuai dengan Undang-Undang Pemilu berhak untuk mengikuti Pemilu. Pemilihan yang bersifat umum mengandung

makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga Negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, status sosial.

3.Bebas : Setiap warga negara yang berhak secara bebas memilih dan menentukan pilihannya tanpa paksaan dari siapapun. Didalam melaksanakan haknya, setiap warga negara diajarkan keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

4. Rahasia : Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun, pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.

5.Jujur : Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap penyelenggaraan pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

6.Adil : Dalam penyelenggaraan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat peralatan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun

## **C. KONSEP**

### **1) Demokrasi**

#### **a) Pengertian Demokrasi**

Secara etimologis, demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* dan *kratos*. *Demos* adalah rakyat sedangkan *Kratos* adalah kekuasaan. Demokrasi berarti kekuasaan dari rakyat. Demokrasi merupakan bentuk pemerintah rakyat karena rakyatlah yang berkuasa sekaligus diperintah. Arti demokrasi yang populer dikemukakan oleh Presiden Amerika Serikat Abraham Lincoln yaitu pemerintah dari rakyat, dan untuk rakyat.

Pemerintahan dari rakyat artinya pemerintah suatu negara mendapat mandat dari rakyat untuk menyelenggarakan pemerintah. Rakyat merupakan pemegang kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi. Apabila pemerintah telah mendapat mandat dari rakyat untuk memimpin penyelenggaraan negara, pemerintah tersebut dianggap telah sah. Pemerintahan oleh rakyat berarti pemerintahan negara itu dijalankan oleh rakyat. Walaupun dalam praktiknya pemerintah dijalankan oleh pemerintah, orang-orang dalam pemerintah tersebut telah dipilih dan mendapat mandat dari rakyat.

Pemerintahan untuk rakyat merupakan pemerintah yang menghasilkan kebijakan-kebijakan yang diarahkan untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat. Jika kebijakan yang dihasilkan hanya untuk kepentingan sekelompok orang dan tidak berdasarkan kepentingan rakyat, pemerintahan tersebut bukan pemerintah demokrasi. Negara yang menganut asas kedaulatan rakyat atau demokrasi memiliki ciri sebagai berikut:



1. Adanya lembaga perwakilan rakyat yang mencerminkan kehendak rakyat.
2. Adanya pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
3. Adanya kekuasaan atau kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh lembaga yang bertugas mengawasi pemerintah.
4. Adanya susunan kekuasaan badan atau lembaga negara ditetapkan dalam UUD Negara.

## 2) PERAN

Pengertian peran menurut **serjono soekanto**, peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. Peran menurut terminologi adalah seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh yang berkedudukan di masyarakat. Dalam bahasa Inggris "role" yang definisinya adalah "*peron's task or duty in undertaking*". "Artinya tugas atau kewajiban seseorang dalam suatu usaha atau pekerjaan". Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Peran diartikan sebagai perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh yang berkedudukan dalam masyarakat. Peran merupakan aktivitas yang dijalankan seseorang atau suatu lembaga organisasi, peran yang harus dijalankan oleh suatu lembaga atau organisasi biasanya diatur dalam suatu ketentuan yang merupakan fungsi dari lembaga tersebut.

Pada dasarnya terdapat dua macam peran yaitu peran yang dilakukan (*actual role*), Serta peran yang diharapkan (*expected role*), dalam melaksanakan yang diembannya terdapat, terdapat faktor pendukung dan penghambat sehingga dapat disimpulkan bahwa peran pada dasarnya

merupakan dinamisasi pelaksanaan fungsi atau tugas yang berkaitan dengan kewajiban, tugas, maupun hak dalam suatu individu pejabat dan lembaga yang mesti dilaksanakan. Peran yang dimaksud dalam penelitian ini adalah peran dalam suatu lembaga yang berkaitan pelaksanaan fungsi dan tugas sebagaimana yang telah ditetapkan dalam suatu perundang-undangan. Tugas dalam hal ini berkaitan dengan sesuatu yang dimiliki oleh suatu lembaga.

### **3) BAWASLU**

Badan pengawas pemilihan umum yang atau biasa dikenal dengan Bawaslu adalah lembaga penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah negara kesatuan republik Indonesia. Badan pengawas pemilihan umum (Bawaslu) sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemilu, memiliki wewenang antara lain, mengawasi rencana pelaksanaan tahapan-tahapan pemilu, menerima laporan dugaan pelanggaran-pelanggaran pemilu, dan menindak lanjuti temuan atau laporan kepada instansi yang berwenang. Salah satu tugas yang menjadi mandat Bawaslu sesuai dengan undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum adalah mengidentifikasi dan memetakan potensi kerawanan serta pelanggaran pemilu, selain itu juga melakukan koordinasi, supervise, serta membimbing, memantau, dan mengevaluasi penyelenggaraan pemilihan umum. Serta bertugas mencegah praktik politik uang di wilayah kabupaten/kota sesuai dengan undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum.

### **4) Politik uang**

Politik uang dalam bahasa Indonesia adalah suap, sedangkan arti suap dalam bahasa Indonesia adalah uang sogok. Politik uang adalah semua tindakan dilakukan seseorang atau kelompok orang dengan memberi atau menjajikan uang

atau materi lainnya kepada seseorang, agar supaya orang tersebut menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu atau tidak menggunakan hak pilihnya untuk memilih calon tertentu atau dengan sengaja menerima atau memberi dana kepada pihak-pihak tertentu. Jadi dengan demikian, dapat dikatakan bahwa politik uang adalah suatu bentuk perjanjian atau janji menyuap seseorang baik supaya orang tidak menjalankan haknya untuk memilih. Maupun supaya iya menjalankan haknya dengan cara tertentu pada saat pemilihan umum.

Pemberian bisa dilakukan menggunakan uang atau barang, politik uang atau serangan fajar umumnya dilakukan untuk menarik simpati para pemilih dalam menentukan hak suaranya dalam pemilihan umum. Berdasarkan pemikiran tersebut dapat dikatakan bahwa politik uang yang digunakan bisa berupa uang maupun barang dengan tujuan menarik simpati para pemilih. Dengan adanya berapa klasifikasi pemilihan sehingga diperlukan untuk menentukan sasaran khalayak yang kiranya khalayak yang sangat mudah dipengaruhi agar calon kandidat bisa memenangkan kampanye-kampanye untuk mengambil kekuasaan tersebut.

#### **5) Pemilihan Umum**

Pemilihan umum secara garis besar ialah tindakan yang dilakukan oleh negara yang sah untuk mendapatkan pemimpin dalam sebuah negara (jabatan politik). Secara konseptual, pemilihan umum yakni sarana pelaksanaan atau penerapan kedaulatan rakyat. Melalui pemilu, legislatif kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui penyerahan sebagai kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintah. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggung jawaban terhadap pemerintah.

Pada dasarnya pemilu merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, public relations, komunikasi massa, lobi, dan lain-lain. Meskipun agitasi propaganda di negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh kandidat atau politikus selaku komunikator.

#### **6) Lembaga Legislatif**

Lembaga legislatif merupakan salah satu lembaga tertinggi negara yang diberi wewenang untuk membuat atau merumuskan undang-undang dasar dalam sebuah negara. Dimana lembaga negara ini disebut juga legislator yang mana di dalamnya mencakup dewan perwakilan daerah, dewan perwakilan rakyat, dan majelis permusyawaratan rakyat. Dewan perwakilan rakyat adalah salah satu lembaga legislatif yang anggotanya perwakilan dari setiap provinsi dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan 5 tahun. Tugas dan wewenang DPD jika mengacu pada ketentuan pasal 22D Undang-Undang 1945, mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah. Sedangkan DPR adalah legislatif yang punya sebagai lembaga negara. Untuk anggota DPR berasal dari anggota politik yang mencalonkan diri saat pemilihan umum (PEMILU) yang digelar setiap lima tahun sekali dan dipilih oleh rakyat. Anggota DPR harus mengutamakan kepentingan rakyat yang diwakilinya, sehingga mereka disebut sebagai wakil rakyat. DPR pada dasarnya memiliki tiga fungsi yang wajib dilaksanakan diantaranya adalah, fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan pengawasan.