

# Model Komunikasi Politik dalam Proses Pembentukan Undang-Undang

SHAFIRA AULIA RACHMADYANTHI, ATIE RACHMIATIE & MAMAN SUHERMAN

Magister Ilmu Komunikasi, Universitas Islam Bandung, Bandung, Indonesia  
E-mail: 20080021201@unisba.ac.id

## Abstrak

Pembentukan peraturan seperti undang-undang dilakukan komunikasi politik. DPR selaku pembuat undang-undang pun menggunakan bentuk-bentuk komunikasi politik yang beragam dengan berbagai pihak sehingga pembentukan serta konsepsi peraturan dapat diselesaikan dengan efektif dan efisien. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis proses komunikasi politik di DPR dalam membahas Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang, diantaranya RUU Kesejahteraan Ibu dan Anak. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah konsep komunikasi politik, teori Tindakan Komunikatif, teori Dramaturgi, serta konsep lobi dan negosiasi. Metode dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus serta paradigma konstruktivisme. Hasil dari penelitian ini adalah: 1) Mekanisme pembentukan undang-undang melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan; 2) Proses pertukaran pikiran, penyelesaian masalah, dan pengambilalihan keputusan yang utama dalam tahapan pembentukan rancangan undang-undang dilakukan melalui rapat dan diskusi dengan intens dari jumlah anggota rapat besar ke diskusi tim kecil; 3) Ada proses lobi dan negosiasi dalam komunikasi politik selama pembentukan RUU ini namun tidak eksplisit; 4) Hambatan yang dialami dalam proses pembentukan undang-undang ini adalah perbedaan pemahaman konsep dan pengertian, perbedaan pendapat individu di dalam dan di luar ruang rapat, serta sulitnya mensinkronkan waktu antara pihak-pihak terkait untuk membahas rancangan undang-undang.

**Kata Kunci:** Kendala dan Solusi; Pengambilan Keputusan; Proses Lobi dan Negosiasi; Rancangan Undang-Undang; Tahapan Pembentukan Undang-Undang

## Abstract

The formation of regulations such as laws is carried out through political communication. The House of Representatives (DPR) as the lawmaker also uses various forms of political communication with various parties so that the formation and conception of regulations can be completed effectively and efficiently. The purpose of this study is to determine and analyze the political communication process in the DPR in discussing Draft Laws into Laws, including the Maternal and Child Welfare Bill. The theories used in this study are the concept of political communication, the theory of Communicative Action, the theory of Dramaturgy, and the concept of lobbying and negotiation. The method in this study is a qualitative research method with a case study approach and a constructivist paradigm. The results of this study are: 1) The mechanism of law formation through the stages of planning, drafting, discussion, ratification, and enactment; 2) The process of exchanging ideas, solving problems, and making the main decisions in the stages of draft law formation is carried out through meetings and intense discussions from the number of large meeting members to small team discussions; 3) There is a lobbying and negotiation process in political communication during the formation of this bill but it is not explicit; 4) The obstacles experienced in the process of forming this law are differences in understanding concepts and meanings, differences in individual opinions inside and outside the meeting room, and the difficulty of synchronizing time between related parties to discuss the draft law.

**Keywords:** Bill Drafting; Decision-Making; Lobbying and Negotiation Processes; Obstacles and Solutions; Stages of Law Formation

## CoverAge

*Journal of Strategic Communication*

Vol. 16, No. 1, Hal.73-94

September 2025.

Fakultas Ilmu Komunikasi,  
Universitas Pancasila

Accepted August 13, 2025

Revised August 20, 2025

Approved September 2, 2025

## PENDAHULUAN

Gabriel Almond menyatakan bahwa semua aktivitas dalam sistem politik dilakukan melalui penyebaran politik, perekrutan politik, artikulasi keinginan, penyatuan keinginan, perumusan undang-undang, penerapan undang-undang, dan keputusan undang-undang dengan komunikasi. Proses pembentukan sebuah undang-undang sudah memiliki alur yang ditetapkan dari DPR dengan 15 langkah yang terbagi dalam tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan, dimulai dari penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR hingga pengundangan RUU menjadi UU. Pada prosesnya belum tentu berjalan lancar. Hal ini dikarenakan pada masing-masing RUU terdapat hal-hal yang harus dipertimbangkan dalam pembahasannya, seperti urgensi atau siapa yang mengajukannya, sehingga menyebabkan setiap undang-undang akan memiliki waktu pembahasan berbeda. Contohnya RUU IKN diresmikan setelah 111 hari dan pembahasan secara resminya terhitung hanya 43 hari sementara revisi UU Nomor 32 Tahun 2022 tentang Penyiaran yang sudah dilakukan sejak tahun 2012 (DPR, 2023).

Model komunikasi politik yang dilakukan dapat terbagi menjadi bentuk komunikasi formal dan non-formal. Baugutt dan Reinemann (Putri, 2017) menyatakan formal dapat dideskripsikan sebagai sebuah situasi yang direncanakan, mengikuti peraturan tertentu, berlangsung dalam

konteks peristiwa yang berulang kali diadakan, berkarakter resmi. Sementara non-formal, menurut Misztal, dapat didefinisikan sebagai hubungan sosial tatap muka yang lebih pribadi. Model komunikasi politik dalam proses pembentukan undang-undang tidak selalu sama, misalnya UU Pilkada yang disahkan pada tahun 2017 memiliki komunikasi politik antar fraksi secara efektif dengan mengadopsi pola komunikasi politik sirkular dari proses *ideation* hingga proses pengambilan keputusan (Putri, 2017). Ada pula revisi UU No 5 tahun 1990 yang menggunakan model komunikasi transaksional telah berjalan selama dua periode (Kartanegara, 2024). Kedua penelitian ini menemukan bahwa model komunikasi politik yang dilakukan merupakan model universal sehingga tidak memasukkan jenis-jenis komunikasi di dalamnya.

RUU KIA sendiri adalah RUU yang sangat penting, namun cukup kontroversial, sehingga diperlukan komunikasi yang baik dalam pembahasannya. Kebijakan mengenai kesejahteraan ibu dan anak di Indonesia dapat dinilai kurang efektif, karena kurang memberi efek jera sehingga banyak perusahaan masih melanggar peraturan atau tidak mempertimbangkan nilai-nilai kemanusiaan dalam mengaplikasikannya. Didasari dengan hal-hal di atas, pemerintah memutuskan untuk membuat kebijakan yang diharapkan dapat memperbaiki kesejahteraan ibu dan anak di Indonesia. Sehingga lahirlah Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu

dan Anak (RUU KIA) sebagai bentuk tindakan dari pemerintah untuk memberikan kehidupan yang lebih baik demi kesejahteraan ibu dan anak. RUU ini termasuk ke dalam lingkup kerja Komisi VIII DPR yang memiliki ruang lingkup tugas di bidang agama, sosial, kebencanaan, serta pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak. Maka, dalam pembentukan RUU KIA ini, banyak dilakukan komunikasi antara sesama anggota komisi VIII maupun dengan pihak-pihak lainnya.

RUU KIA diusulkan oleh anggota Fraksi PKB DPR RI, Luluk Nur Hamidah. RUU ini diusulkan dalam rangka menjamin tumbuh kembang anak pada usia *golden age* atau 1.000 hari pertama setelah dilahirkan serta untuk menjamin kesehatan ibu baik selama hamil maupun setelah melahirkan. Maka, agar tidak terdapat perluasan, fokus dalam penelitian ini adalah: Bagaimana model komunikasi politik di DPR dalam membahas Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang? Berdasarkan dari fokus serta pertanyaan penelitian, maka tujuan dalam ini adalah untuk: (1) Mengetahui dan menganalisis mekanisme atau tahapan untuk menyusun Rancangan Undang-Undang sampai dengan tahap undang-undang; (2) Mengetahui dan menganalisis diskusi dan rapat yang terjadi dalam pembentukan RUU KIA tersebut; (3) Mengetahui dan menganalisis lobi dan negosiasi yang terjadi dalam pembentukan RUU KIA tersebut; (4) Mengetahui dan menganalisis kendala atau

hambatan dan solusi dalam menghadapi kendala atau hambatan tersebut dalam proses mengesahkan RUU KIA.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Komunikasi Politik dalam Pembentukan Undang-Undang

Komunikasi politik adalah pertukaran komunikasi dalam konteks politik antara komunikator politik dan komunikator, dan antara khalayak dengan khalayak politik. Pesan-pesannya berhubungan dengan pengaruh, kekuasaan, otoritas, nilai-nilai, ideologi, kebijakan publik, distribusi kekuasaan, dan banyak lagi. Komunikasi politik adalah bidang atau disiplin ilmu yang mempelajari perilaku atau kegiatan komunikasi yang bercorak politis, memiliki pengaruh politik, atau memiliki kemampuan untuk mengubah perilaku politik. Tujuannya adalah untuk mempelajari dan memahami perilaku manusia secara metodis beserta sebab dan akibatnya, bukan sekedar memberikan pemahaman atau bahasa untuk fenomena atau kondisi politik.

Pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa langkah pembentukan undang-undang berbeda sesuai dengan bentuknya masing-masing. Pembentukan undang-undang daerah dan pengganti undang-undang pemerintah. Pasal 17 undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan rancangan undang-undang dari DPR, Presiden, atau DPD disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Melansir dari *website* resmi DPR RI, proses

pembentukan undang-undang terdapat lima tahap, yaitu tahap perencanaan, tahap penyusunan, tahap pembahasan, tahap pengesahan, dan tahap pengundangan.

### **Teori Tindakan Komunikatif dan Dramaturgi dalam Proses Pembentukan Undang-Undang**

Teori tindakan komunikatif adalah teori yang menghasilkan dua atau lebih agen yang berinteraksi dalam berbicara, bertindak, dalam rangka menjalin hubungan interpersonal (Fitriyah et al., 2019). Dalam politik, tindakan komunikatif adalah bentuk modul khusus komunikasi yang tertanam dalam konteks demokratis (Chukwuokolo et al., 2024). Bentuk dari teori ini adalah rapat atau diskusi. Rapat dipahami sebagai tempat beberapa politisi terpilih dapat membahas urusan lokal. Rapat semacam ini dapat bersifat formal, seperti rapat komite, rapat dewan eksekutif, dan rapat dewan atau dapat bersifat informal seperti rapat persiapan partai (Leirset, 2021).

Teori dramaturgi berpendapat bahwa individu menjalankan kehidupan mereka seolah-olah mereka adalah aktor dalam sebuah drama. Dalam drama ini, aktor memiliki peran atau pertunjukan di atas panggung dengan tingkat kesadaran yang berbeda-beda sehingga mengubah perilaku mereka, karena mereka tahu bahwa mereka sedang diawasi, dan pertunjukan di belakang panggung di mana mereka dapat melepas topeng mereka dan berperilaku lebih alami (Creaney et al., 2023). Hubungan antara aktor dengan penonton di waktu dan tempat

tertentu adalah faktor penting teori ini. Aktor harus mengatur drama yang dibuatnya agar memberikan respon yang diinginkan (Delliana, 2021). Analisis dramaturgi melihat politik dalam konteks 'rangkaian pertunjukan panggung' dan membedakan aktor dan publik (Yuana et al., 2020).

### **Lobi dan Negosiasi sebagai Bentuk Komunikasi Politik**

Negosiasi dalam politik adalah membujuk lawan melalui komunikasi, sehingga mewujudkan kehendak komunikator atau negosiator. Sebuah strategi yang efektif untuk meyakinkan musuh bahwa misi mereka sah dan demi kepentingan semua didasarkan pada komunikasi politik dan pengakuan syarat-syarat musuh. Pesan yang ingin disampaikan perlu dikemas dan tujuannya harus jelas. Pengemasan di sini merujuk pada bagaimana kebijakan politik negosiator dapat dikomunikasikan kepada lawan dalam konten yang dibutuhkan, medium dan kredibilitas serta kepercayaan publik (Mughni, 2019).

Lobi politik berarti secara sengaja mempengaruhi pengambilan keputusan politik melalui berbagai bentuk advokasi yang ditujukan kepada pembuat kebijakan. Lobi bertujuan untuk memiliki pengaruh yang pasti dan hampir terukur pada keputusan politik tertentu. Kerahasiaan dan kebijaksanaan penting jika pihak lobi membahas konten yang berpotensi sensitif. Lobi dianggap berhasil jika rencana awal cukup detail dan yang melakukan lobi harus memiliki pengetahuan yang mendalam tentang arena politik (Ardianto et

al., 2020).

Pada dasarnya, dalam komunikasi politik pun terdapat lobi dan negosiasi di mana hal ini adalah hal yang lumrah apabila proses diskusi yang dilakukan tidak memberikan hasil atau tidak mendapatkan kesepakatan antara pihak-pihak yang terlibat meskipun memiliki konotasi yang negatif. *Lobbying* dan negosiasi politik saling melengkapi dalam proses pengambilan keputusan. *Lobbying* memberi suara kepada berbagai kelompok kepentingan, memperkenalkan ide-ide baru, serta memberikan informasi penting kepada pembuat kebijakan. Sementara negosiasi politik memungkinkan terciptanya kesepakatan di tengah perbedaan, menghasilkan kebijakan yang mencerminkan kompromi dari berbagai kepentingan yang ada. Peran sentral dari *lobbying* dan negosiasi politik dalam pembuatan keputusan politik sangatlah penting. Ketika dilakukan dengan transparansi, integritas, dan fokus pada kepentingan bersama, keduanya dapat menjadi sarana yang efektif untuk mencapai kebijakan yang lebih inklusif dan berkelanjutan. Keduanya memiliki peran yang signifikan dalam membentuk keputusan politik (Khoiriyah, 2024).

## METODE

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan paradigma konstruktivis yang menyatakan setiap kegiatan individu adalah konstruksi realitas dan belum tentu menghasilkan sesuatu yang tepat dengan memandang sebuah kejadian menggunakan

berbagai sisi serta kemampuan mengumpulkan informasi (Suci, 2024).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus. Pendekatan ini dipilih karena peneliti menemukan keunikan dalam permasalahan komunikasi politik. Yin menyatakan desain studi kasus dibagi menjadi empat jenis, dan matriks akarnya adalah 2x2. Matriks mencerminkan pertimbangan desain yang berbeda untuk studi kasus tunggal dan studi kasus ganda, dan didasarkan pada asumsi bahwa jenis ini mencakup unit analisis tunggal atau ganda. Dalam studi kasus, ada dua jenis desain yaitu, kasus tunggal dan kasus ganda. Kasus-kasus individu biasanya dipilih setelah pemeriksaan ketat terhadap teori-teori penting, kasus-kasus ekstrim atau unik, dan implikasi dari kasus-kasus itu sendiri. Pada saat yang sama, lebih banyak kasus penggunaan membutuhkan lebih banyak pemicu dan penemuan yang kuat, lebih banyak sumber daya harus dipelajari, dan lebih banyak waktu diperlukan. Yin juga menyatakan terdapat 4 (empat) jenis desain studi kasus yaitu *overall single case*, *embedded single case*, *overall multiple case* dan *embedded multiple case*. Desain penelitian studi kasus yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe desain kasus tunggal holistik. Tipe desain kasus tunggal memiliki arti serupa dengan penelitian tunggal, artinya kasus atau permasalahan yang diteliti bersifat ekstrim, unik, atau memiliki keistimewaan.

Subjek dalam penelitian ini adalah narasumber di DPR yang terlibat langsung

dalam proses pembentukan dan pembuatan undang-undang secara keseluruhan, khususnya komisi VIII yang terlibat langsung menangani serta membahas RUU KIA serta narasumber lainnya yang terlibat dalam proses pembentukan rancangan undang-undang kesejahteraan ibu dan anak (RUU KIA). Sementara objek dalam penelitian ini adalah komunikasi politik dalam proses pembentukan RUU menjadi UU.

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis dokumen, literatur, wawancara mendalam, observasi dan analisis artefak fisik. Narasumber berjumlah tiga orang, yaitu dua anggota dewan yang berinisial D dan J, serta salah satu staf yang terlibat khusus dalam pembentukan RUU KIA ataupun undang-undang lain secara keseluruhan. Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara tatap muka ditambah dengan observasi langsung di gedung DPR RI saat pembahasan undang-undang tersebut. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis studi kasus dengan pembuatan eksplanasi tujuan dari hal ini adalah untuk menganalisis data studi kasus dengan memberikan penjelasan atau interpretasi kasus yang relevan (Yin, 2022). Pada penelitian ini, metode analisis yang digunakan adalah pembuatan eksplanasi, dengan pertimbangan dapat memberikan penjelasan dan interpretasi terhadap kasus yang ada. Data temuan penelitian direduksi kemudian dilakukan analisis mengaitkan teori

serta konsep dengan temuan penelitian secara detail.

Keabsahan data dan hasil dalam penelitian ini diperiksa dengan menggunakan triangulasi metode dan triangulasi sumber data. Triangulasi pada penelitian ini dilakukan dengan melakukan wawancara dengan salah satu ahli komunikasi politik, yaitu Prof. Dr. Dra. Lely Arrianie, M.Si.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Mekanisme Pembentukan Undang-Undang

Segala bentuk komunikasi yang menyangkut kekuasaan dan pemerintahan masuk ke dalam komunikasi politik, termasuk juga pembuatan undang-undang. Di Indonesia, kekuasaan untuk merumuskan dan merancang undang-undang dipegang oleh DPR, dan rancangan undang-undang diterima atau diajukan oleh Presiden, DPD, dan anggota DPR, panitia, atau gabungan panitia. Semua rancangan undang-undang yang diajukan perlu disertai naskah akademik, kecuali mengenai APBN, rancangan undang-undang pengganti undang-undang dengan peraturan pemerintah, atau rancangan undang-undang yang menghapus undang-undang atau mencabut peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Apabila rancangan undang-undang tersebut tidak mendapat persetujuan presiden dalam waktu 30 (tiga puluh) hari setelah persetujuan bersama, maka rancangan undang-undang tersebut menjadi sah, menjadi undang-undang dan harus diundangkan (DPR, 2016).

Proses pembentukan undang-undang ini memiliki kaidah-kaidah yang berlaku, namun bagaimana proses di dalamnya bersifat dinamis. Tahapannya selalu sama, namun pendalamannya bersifat dinamis dan tidak sama. Proses ini bersifat mutlak serta tidak akan berubah sebagaimana yang ditetapkan oleh peraturan yang berlaku. Maka, tentang apapun rancangan undang-undangnya, langkah pembentukannya akan selalu sama, meskipun waktu pembahasannya yang berbeda. Perbedaan yang ada dalam tahapan proses pembentukan undang-undang hanyalah pihak yang mengajukannya, apakah DPR atau Presiden.

Proses pembentukan undang-undang memiliki prinsip-prinsip, yaitu legalitas, kepastian hukum, keadilan, kebermanfaatan, keterbukaan, partisipatif, mempertimbangkan aspirasi masyarakat, serta memperhatikan kepentingan nasional dan daerah (Amin, 2023), sehingga setiap langkahnya harus dibahas detail. Pada proses pembentukan undang-undang ini memiliki tahapan-tahapan tertentu yang sudah diatur dan dijelaskan pada undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 membahas mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila melansir dari dokumen Infografis Proses Pembentukan Undang-Undang di DPR RI, langkah yang dimaksud dalam proses perundang-undangan adalah sebagai berikut (DPR, n.d.):

#### 1) Perencanaan

- a) Penyusunan Prolegnas oleh Badan Legislatif di DPR;
- b) Badan Legislatif mengkoordinasikan kegiatannya dengan DPD dan Menteri KUMHAM untuk merumuskan serta menentukan Prolegnas;
- c) Prolegnas dalam tempo 5 tahun dan Prolegnas tahunan ditetapkan dengan ketetapan DPR.

#### 2) Penyusunan

- a) Penyusunan Naskah Akademik;
- b) Penyusunan Draf Awal RUU;
- c) Pengharmonisasian, Pambulatan, dan Pemantapan Konsepsi RUU;
- d) RUU hasil harmonisasi Badan Legislatif diajukan Pengusul ke Pimpinan DPR;
- e) Rapat paripurna memutuskan RUU usul inisiatif DPR;
- f) Penyempurnaan RUU;
- g) RUU yang telah direvisi disampaikan kepada Presiden;
- h) Presiden menunjuk menteri yang akan membahas RUU dengan DPR.

#### 3) Pembahasan

- a) Pembahasan Tingkat I antara DPR dengan menteri-menteri yang ditunjuk oleh Presiden;
- b) Pembahasan Tingkat II: Pembahasan dalam rapat Paripurna;

#### 4) Pengesahan

- a) Pimpinan DPR mengajukan rancangan undang-undang kepada Presiden untuk disetujui.

#### 5) Pengundangan

- a) Setelah dilakukan pengesahan, RUU akan diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Pembentukan rancangan undang-undang kesejahteraan ibu dan anak (RUU KIA) berjalan sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku, pada tahap pertama dalam proses pembentukan undang-undang adalah perencanaan rancangan undang-undang. Rancangan undang-undang ini pertama diusulkan oleh Fraksi PKB DPR RI pada 17 Desember 2019. Usulan ini kemudian masuk dalam Prolegnas 2020-2024 untuk selanjutnya dibahas dan ditetapkan sebagai RUU inisiatif DPR (DPR, 2022). Selanjutnya, usulan ini kemudian diproses dan disusun oleh Badan Legislasi sebelum mulai dibahas dengan pengusul. Pada rapat badan musyawarah diputuskan pembahasan dilakukan di komisi VIII.

RUU ini kemudian melanjutkan perjalanan ke tahap penyusunan. Tahap ini dimulai setelah pengusulan ini dengan dilaksanakannya Rapat Pleno Rancangan Undang-Undang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA) yang dilakukan berisi agenda RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) dengan Pengusul RUU KIA pada 17 Januari 2022. Rapat yang dipimpin oleh wakil ketua Badan Legislasi yaitu Dr. Ach. Baidowi, S.Sos ini membahas mengenai penjelasan urgensi, substansi, dan hal-hal pokok mendasar lainnya dari pengusul RUU. Perwakilan dari Fraksi PKB DPR RI yang mengusulkan RUU

tersebut untuk menjabarkan poin-poin penting tersebut adalah ibu Dr. Hj. Anggia Erma Rini, M.K.M. dan ibu Luluk Nur Hamidah, M.Si., M.PA. dari komisi IV, serta ibu Hj. Nur Nadlifah, S.Ag., M.M dari komisi IX. Dalam rapat ini dijelaskan mengenai naskah akademik RUU KIA yang di dalamnya terdapat urgensi filosfi, urgensi fisiologis, urgensi secara yuridis serta rangkuman praktek poin-poin RUU KIA yang dilakukan di negara lain. Bagir Manan menyatakan, undang-undang yang tangguh dan berkualitas harus memiliki landasan yuridis, landasan sosiologis, dan landasan filosofis (Febriani & Wasti, 2023). Selain itu, pada rapat ini juga dijelaskan sedikit mengenai *draft* awal undang-undang. Penjelasan ini dilanjutkan dengan penjabaran dari masing-masing poin sistematika rancangan undang-undang yang terdiri dari sembilan bab dan empat puluh dua pasal. Setelah selesai penjabaran naskah akademik dan diberikan masukan dari anggota Badan Legislasi yang ada, rapat ini pun ditutup oleh pimpinan rapat.

Pembahasan mengenai RUU KIA ini akan ditindaklanjuti oleh Badan Legislasi pada tingkat pembahasan. Pada tahapan ini *draft* yang sudah dibuat oleh tim pengusul disampaikan kepada anggota Badan Legislasi untuk dilihat dan dilakukan perbaikan di rapat selanjutnya. Seluruh bagian dari *draft* akan ditelaah dengan teliti oleh para anggota Badan Legislasi. Tidak jarang juga ditampilkan matriks yang memuat perbandingan perubahan antara *draft* awal dengan *draft*

yang sudah dilakukan perbaikan atau matriks yang memuat perbedaan antara *draft* rancangan undang-undang ini dengan naskah undang-undang lainnya. Perbaikan isi *draft* kemudian dilakukan oleh tim ahli Badan Legislasi sampai disepakati sudah sesuai oleh pimpinan rapat dan anggota Badan Legislasi yang hadir.

RUU KIA ini kemudian disahkan menjadi UU Inisiatif DPR pada Rapat Paripurna tanggal 30 Juni 2022 oleh ketua DPR RI yaitu Dr. (H.C.) Puan Maharani, S.Sos. Pengesahan ini dilakukan setelah sembilan fraksi yang ada sudah menyatakan pendapat fraksinya masing-masing. Usulan ini selanjutnya disetujui untuk dibahas lebih lanjut sebagai undang-undang. Presiden kemudian menunjuk Menteri untuk membahas UU ini bersama DPR. Menteri yang ditunjuk oleh presiden berdasarkan Surat Presiden pada 1 September 2022 adalah Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Menteri Ketenagakerjaan, Menteri Sosial, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM.

Setelah undang-undang resmi disahkan selanjutnya adalah tahap pembahasan. Langkah pertama dalam tahap ini dimulai dengan pembahasan tingkat 1 oleh DPR dan Menteri-menteri yang sudah ditunjuk oleh Presiden. Pada proses pembentukan UU KIA ini, pembahasan tingkat 1, *pertama* dilakukan pada 28 November 2022 dalam bentuk rapat kerja antara Komisi VIII dengan pemerintah yang diwakili oleh Menteri Pemberdayaan

Perlindungan Perempuan dan Anak dan ketua DPD RI. Pembahasan pada tingkat 1 ini dilakukan sambil menyerahkan daftar inventaris masalah (DIM) kepada komisi DPR yang memiliki ruang lingkup permasalahan sesuai dengan pembahasan UU ini untuk bertugas untuk membahas undang-undang ini, yaitu Komisi VIII. Dalam rapat ini juga ditetapkan ketua Panja untuk UU KIA, yakni wakil ketua komisi VIII, Diah Pitaloka, S.Sos., M.Si. Selanjutnya dilakukan komunikasi-komunikasi politik lain dengan bentuk beragam dalam pembicaraan tingkat 1 ini, contohnya dilaksanakan agenda-agenda rapat lanjutan untuk membahas RUU ini, seperti Rapat Dengar Panja RUU tentang KIA, RDP Panja RUU KIA dengan KPAI-BKKBN acara: Peta Data Kesejahteraan Ibu Anak, Rapat Internal Panja RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak, Rapat Intern Panja tentang RUU KIA. Rapat Tim Panja Pemerintah mengenai RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak dengan acara: Pembahasan DIM RUU tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak, RDPU Panja RUU KIA Komisi VIII DPR RI dengan APINDO-IWAPI, dan rapat-rapat lanjutan lainnya. Pembahasan ini dilakukan agar UU KIA dapat segera dilanjutkan ke pembahasan tingkat II, yaitu rapat paripurna hingga akhirnya diundangkan secara resmi.

Pada rapat paripurna ke-21, Masa Sidang IV DPR RI tahun sidang 2022-2023, menyetujui perpanjangan waktu pembahasan terhadap tiga Rancangan Undang-Undang (RUU) salah satunya adalah RUU tentang

Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA). Peraturan yang mengatur mengenai pembuatan dan pembentukan undang-undang tidak menyebutkan ketentuan jangka waktu yang diperlukan dalam pembentukan undang-undang, baik itu secara keseluruhan atau pada setiap tahapnya. Maka masing-masing undang-undang memiliki waktu pembentukan dan penyelesaian yang berbeda. Keberagaman dalam penyelesaian pembahasan ini dapat dikarenakan oleh berbagai aspek, baik itu yang dari aspek internal maupun eksternal.

Contohnya RUU IKN yang diresmikan 111 hari sejak diajukan Presiden melalui Surpres (Surat Presiden) dengan pembahasan resmi 43 hari dibandingkan dengan RUU Penyiaran yang merupakan revisi dari UU Nomor 32 Tahun 2022 tentang Penyiaran yang sudah dilakukan sejak tahun 2012, namun masih belum disahkan sampai sekarang. Tidak ada jangka waktu khusus dalam proses pembentukan undang-undang. Perbedaan ini biasanya dipengaruhi oleh urgensi rancangan undang-undang atau isi *draft* rancangan undang-undang yang diajukan oleh pengusul. Apabila *draft* rancangan dianggap sudah mumpuni, detail, dan memenuhi prinsip-prinsip yang ada, maka proses pembentukan akan semakin mudah dibahas serta mempercepat proses pembentukannya. Hal ini dikarenakan dalam pembahasan rancangan undang-undang seluruh aspek yang disebutkan di dalamnya harus bersifat jelas dan tidak menimbulkan

kebingungan. Peraturan perundang-undangan mengatur seluruh aspek kehidupan masyarakat dan mengkomunikasikannya, sehingga masyarakat mudah mengaplikasikannya dalam kehidupan sehari-hari. Untuk memastikan tidak ada keraguan, kalimat yang digunakan harus memiliki efektivitas yang benar, maka kata-per-kata dari sebuah kalimat dalam rancangan undang-undang harus sesuai dengan kaidah yang berlaku. Sebuah undang-undang bisa jadi disahkan lebih dulu dibandingkan dengan undang-undang lain, yang lebih dulu diajukan, apabila *draft* yang diajukan sudah jelas dan rinci.

#### **Rapat dan Diskusi**

Sebuah proses pembentukan undang-undang di DPR hampir seluruhnya dilakukan di dalam rapat musyawarah termasuk RUU KIA ini. Mulai dari awal tahapan awal yaitu tahap pengusulan hingga tahapan akhir yaitu tahap pengundangan seluruhnya dilakukan melalui rapat. Rapat yang paling sering digunakan di lingkungan DPR dalam proses pembentukan undang-undang adalah rapat dengar pendapat umum dan rapat Panja (Panitia Kerja). Selain itu dilakukan juga FGD (*Focused Group Discussion*) yang dilaksanakan di luar ruang rapat DPR, karena waktu pelaksanaannya yang berjalan dengan panjang. Umumnya, dalam satu hari kegiatan FGD dilakukan agenda rapat yang terus menerus dan berkesinambungan antara satu dengan lainnya. Bisa jadi rapat di DPR terlihat berjalan dengan sangat mulus, tetapi pembahasan yang lebih mendalam dan

rumit dibahas secara rinci di kegiatan FGD ini.

Jenis-jenis rapat di DPR dibagi berdasarkan kepentingan serta jumlah anggota terlibat dalam agenda rapat yang dimaksudkan. Misalnya, rapat paripurna biasanya harus dihadiri oleh seluruh anggota DPR RI, sementara untuk rapat komisi hanya bisa dihadiri oleh anggota komisi dan pihak-pihak yang terlibat. Rapat-rapat ini biasanya dimulai dari rapat-rapat dengan jumlah anggota kecil, kemudian diputuskan di rapat dengan seluruh anggota. Rapat-rapat yang dilakukan tersebut memiliki sifat terbuka, kecuali apabila pihak bersangkutan atau Badan Musyawarah memutuskan rapat tertutup. Ada juga rapat-rapat di DPR yang dinyatakan tertutup, seperti rapat pimpinan DPR, pimpinan alat kelengkapan DPR, rapat BURT, dan rapat Panja yang bersifat tertutup serta tidak memungkinkan untuk diubah menjadi rapat terbuka. Ada juga jenis-jenis rapat yang dasarnya bersifat tertutup, kecuali dinyatakan terbuka, seperti rapat Badan Musyawarah dan BKSAP. Sedangkan rapat fraksi dapat bersifat terbuka atau tertutup tergantung pada keinginan fraksi yang bersangkutan (Pito et al., 2022).

Pada proses pembentukan RUU KIA ini jenis rapat yang paling sering digunakan adalah rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, dan rapat Panja. Rapat dengan jenis rapat dengar pendapat ini biasanya dilakukan antara komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi atau Anggaran, panitia khusus, atau alat kelengkapan DPR lainnya dengan pejabat

Pemerintah tingkat eselon 1 yang diundang untuk mewakili instansinya. Perbedaan rapat dengar pendapat dengan rapat dengar pendapat umum adalah rapat dilakukan dengan perseorangan, kelompok, organisasi, atau badan swasta. Sementara rapat panitia kerja adalah rapat anggota panitia kerja yang dipimpin oleh ketua panitia kerja. Beberapa rapat di antaranya sering disiarkan di televisi maupun di akun media sosial milik DPR.

Rapat dengan topik pembahasan mengenai RUU KIA pada tingkat Badan Legislasi, contohnya adalah Rapat Pleno Rancangan Undang-undang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA) yang dilakukan berisi agenda RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) dengan Pengusul RUU KIA pada 17 Januari 2022. Rapat yang dipimpin oleh wakil ketua Badan Legislasi, yaitu Dr. Ach. Baidowi, S.Sos, membahas mengenai penjelasan urgensi, substansi, dan hal-hal pokok mendasar lainnya dari pengusul RUU. Perwakilan dari Fraksi PKB DPR RI yang mengusulkan RUU tersebut untuk menjabarkan poin-poin tersebut adalah Dr. Hj. Anggia Erma Rini, M.K.M. dan Luluk Nur Hamidah, M.Si., M.PA. dari komisi IV, serta ibu Hj. Nur Nadlifah, S.Ag., M.M dari komisi IX.

Rapat selanjutnya dilaksanakan pada 31 Januari 2022 dengan tema Rapat Pleno Harmonisasi Rancangan Undang-undang Kesejahteraan Ibu dan Anak. Rapat ini memaparkan hasil kajian atas Rancangan Undang-undang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA) dari tim ahli terkait dengan pengharmonian, pembulatan, dan

pemantapan konsepsi dari Rancangan Undang-undang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA). Ada tiga hal yang menjadi kajian dalam harmonisasi ini, yang *pertama* adalah aspek teknis, *kedua* adalah aspek substansi, dan *ketiga* terkait dengan asas pembentukan. Setelah dilakukan pemaparan poin-poin yang perlu diperbaiki pihak pengusul dilanjutkan anggota Badan Legislasi lain pun memberi tanggapan.

Rapat dilanjutkan pada tanggal 16 Maret 2022 dengan dipimpin oleh wakil ketua Badan Legislasi, yaitu Drs. M. Nurdin., M.M. Tema pembahasan dalam rapat kali ini adalah Rapat Panitia Kerja (Panja) Melanjutkan Harmonisasi Rancangan Undang-undang Tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA). Pada rapat ini, tim tenaga ahli menunjukkan matriks sandingan yang menunjukkan perbedaan antara Rancangan Undang-undang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA) dengan *draft* harmonisasi. Matriks ini digunakan agar dapat terlihat bagaimana masukan, tanggapan, dan kritik dari anggota rapat sebelumnya diusahakan untuk dapat menghasilkan perbedaan pembentukan yang lebih baik lagi. Setelah itu tanggapan masuk dari pihak pengusul yang pada rapat ini diwakili oleh ibu Luluk Nur Hamidah, M.Si., M.PA. Tanggapan lainnya masuk dari anggota-anggota rapat lain, baik yang hadir secara fisik maupun *online*.

Rapat berikutnya dilakukan pada tanggal 31 Mei 2022 dengan kembali dipimpin oleh wakil ketua Badan Legislasi, yaitu Drs. M. Nurdin., MM. Tema dalam pembahasan rapat

kali ini adalah Rapat Panja Harmonisasi Rancangan Undang-undang Tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA). Seperti rapat-rapat sebelumnya, rapat dimulai dengan penyampaian progress dari hasil rapat Panja sebelumnya terhadap harmonisasi rancangan undang-undang tentang kesejahteraan ibu dan anak. Setelah data atau *draft* tersebut ditampilkan kepada para peserta rapat maka para anggota rapat lainnya memberikan tanggapan, baik itu kritik atau saran, yang kemudian akan ditampung oleh tim ahli untuk dilakukan perbaikan.

Rapat selanjutnya dilakukan pada tanggal 7 Juni 2022 dengan tema Rapat Panja Harmonisasi Rancangan Undang-undang Tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA). Rapat kemudian dilakukan lagi pada tanggal 9 Juni 2022 dengan tema Rapat Pleno Pengambilan Keputusan atas Hasil Harmonisasi Rancangan Undang-undang Tentang Kesejahteraan Ibu dan Anak (RUU KIA). Pada rapat ini, setelah dilakukan penjelasan dan pemaparan *draft* oleh tim ahli. Rancangan undang-undang disahkan oleh Badan Legislasi menjadi UU Inisiatif DPR.

Teori tindakan komunikatif membagi dua jenis golongan publik, yaitu *organised public* dan *unorganised public*. *Organised public* didefinisikan sebagai badan legislatif, intitusi politik, dan administratif lainnya. Sementara *unorganised public* dibuat oleh masyarakat umum di mana masyarakat menggunakan berbagai cara dan media untuk menjadi bagian dalam politik (Matingwina, 2018). Pada proses

pembentukan RUU KIA yang disebut sebagai *organized public* adalah DPR, Komnas, dan lembaga administratif lainnya, sementara *unorganised public* adalah organisasi masyarakat yang terlibat seperti APINDO, IWAPI, dan lainnya. Dua jenis golongan publik ini tentu saja memiliki pemikiran dan sudut pandang masing-masing sehingga diperlukan diskusi mendalam antar dua pihak agar dapat menemukan jalan tengah yang tidak memberatkan satu pihak. Sehingga, rapat digunakan sebagai bentuk komunikasi utama karena dalam pelaksanaannya seluruh anggota rapat masing-masing melakukan komunikasi sebagai proses interaksi di mana individu yang berbeda memerankan *sender* dan *receiver* secara bergantian (Valentini et al., 2016). *Organised public* dan *unorganised public* saling mendengarkan pendapat satu sama lain sekaligus menyatakan pendapatnya masing-masing. Begitu pula saat antara *organised public* dan *organised public* seperti DPR dengan Komnas, kedua belah pihak bergantian peran sebagai *sender* dan *receiver*.

Komunikasi yang terjadi dalam rapat selalu serius dan eksploratif. Pembahasan dalam rapat dilakukan secara santai dan luwes mulai dari tim-tim besar ke yang lebih kecil seperti rapat panitia kerja, rapat tim perumus, dan tim sinkronisasi. Terdapat tiga jenis aksi komunikasi yaitu mendapatkan informasi, memilih informasi, dan menyampaikan informasi. Mendapatkan informasi terbagi dua, mencari informasi (aktif) di mana seseorang sengaja mencari pengetahuan detail mengenai

sesuatu dan menyimak informasi (pasif), yaitu seseorang menerima serta memproses informasi yang kebetulan didapatkan tanpa mencari. Memilih informasi terbagi dua, menyisihkan informasi (aktif) di mana seseorang menyingkirkan informasi karena tidak relevan dan menerima informasi (pasif), yaitu seseorang yang menerima semua informasi tanpa dinilai. Menyampaikan informasi terbagi dua, meneruskan informasi (aktif), yaitu tindakan sukarela untuk berbagi informasi meskipun belum tentu menjadi solusi dan berbagi informasi (pasif), di mana seseorang baru membagikan informasi ketika diminta (Akbulut, 2023). Aksi-aksi komunikasi ini pun terjadi dalam rapat di mana semua anggota saling berbagi informasi dan penyusunan materi rapat yang detail. Pimpinan rapat pun berperan sebagai pendengar yang baik dan selalu menanyakan kepada masing-masing anggota rapat apakah ada yang ingin disampaikan atau tidak.

Terdapat istilah klaim validitas (*validity claim*) yang digunakan Habermas untuk membedakan berbagai dasar evaluasi mengapa sebuah pertanyaan, rencana tindakan, atau ucapan dapat dianggap benar dan diterima. Klaim ini berasal dari struktur inti realitas, yaitu pengetahuan, tindakan bertujuan, dan komunikasi di mana ketiganya saling terkait meskipun memiliki jenis pembenaran tersendiri yang disebut sebagai jenis-jenis realitas. *Pertama*, rasionalitas epistemik untuk evaluasi pengetahuan yang berkaitan dengan sifat proposisional atau memberikan alasan kenapa

sebuah pernyataan bisa benar. *Kedua*, realitas teleologis untuk evaluasi tindakan yang membenarkan hasil akhir dari rencana tindakan tersebut. *Ketiga*, realitas komunikatif yang ditunjukkan dari kekuatan ucapan yang digunakan untuk mencapai kesepakatan. Klaim komunikasi dinilai dari realitas komunikatif, yaitu *truth*, *truthfulness*, dan *rightness*. *Pertama*, *truth* (kebenaran) adalah hubungan antara kalimat dan kenyataan. *Kedua*, *truthfulness* (kejujuran) menghubungkan pernyataan dengan internal atau subjektif pembicara. *Ketiga*, *rightness* (kepatutan) yaitu mengacu norma dan perintah yang diakui sosial secara intersubjektif (Büscher, 2024). Pada kegiatan rapat, klaim validitas ini sering diungkapkan contohnya dari pimpinan rapat. Klaim *truth* diungkapkan melalui pernyataan bahwa kesejahteraan ibu dan anak saat ini belum terpenuhi. Klaim *truthfulness* diungkapkan bahwa beliau juga seorang perempuan dan seorang ibu pekerja yang memahami betul bagaimana dan apa yang dilalui oleh ibu serta anaknya. Klaim *rightness* diungkapkan dengan menyatakan bahwa bayi usia *golden age* masih memerlukan kasih sayang ibu sepenuhnya. Klaim-klaim seperti ini banyak diungkapkan di ruang rapat, baik itu oleh pimpinan maupun anggota rapat lainnya.

Pembahasan yang semakin mengecil memastikan pertukaran informasi dan pemahaman berlangsung maksimal. Sehingga pada proses pembentukan RUU KIA yang seluruh keputusannya dilakukan dengan

melalui rapat dengar pendapat atau FGD menunjukkan bahwa oleh isi undang-undang dipahami seluruh pihak terlibat, karena Habermas menyatakan kesepakatan hanya bisa tercapai apabila semua pihak terlibat memiliki pemahaman sama (Long, 2017). Maka keputusan yang diambil saat rapat keputusan adalah mutlak, baik itu keputusan yang diambil dengan berdasarkan hasil penghitungan suara atau berdasarkan hasil musyawarah.

### **Lobi dan Negosiasi**

Meskipun lobi dan negosiasi memiliki kesan negatif di media maupun masyarakat, pada aktivitas politik, istilah ini digunakan para politikus untuk melakukan diskusi dalam rangka mencari solusi dari permasalahan yang dihadapi. Lobi dalam politik memiliki arti sebagai sebuah cara untuk membujuk atau melakukan pendekatan kepada individu yang memiliki kepentingan tertentu dan bertujuan untuk mendapatkan dukungan dari pihak lain. Pihak ini dianggap berpengaruh pada kepentingan atau tujuan yang ingin dicapai (Iftinan & Putra, 2021). Lobi adalah salah satu bentuk komunikasi tatap muka yang sering digunakan dalam aktivitas politik. Lobi politik memiliki sifat informal dan berbeda dengan rapat, sidang politik, forum musyawarah politik, atau kegiatan diskusi politik yang bersifat formal dan resmi. Contoh penggunaan lobi dalam komunikasi politik adalah untuk mempercepat pembahasan mengenai rancangan undang-undang di DPR, seperti Rancangan Undang-Undang Rampasan Aset sebagaimana pernah dinyatakan oleh Yasonna

Laily (Saputri, 2023).

Lobi dalam proses pembentukan undang-undang, terutama pada pembentukan RUU KIA ini, tidak berbentuk seperti lobi pada umumnya, melainkan lebih halus dan seringkali dilakukan secara tidak langsung. Misalnya, dalam pembicaraan informal disinggung mengenai RUU KIA secara tidak langsung atau menceritakan urgensi RUU KIA dengan kalimat santai pada orang tertentu. Hal-hal seperti ini membuat proses lobi atau negosiasi terlihat seperti tidak dilakukan, namun sebetulnya, bagaimana pun juga hal-hal seperti itu pasti dilakukan dibalik layar.

Negosiasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dijelaskan sebagai suatu proses tawar-menawar dengan jalan berunding untuk mencapai kesepakatan bersama antara satu pihak dan pihak yang lain (Andriansah & Harmonis, 2024). Proses dalam negosiasi adalah untuk menyelesaikan perbedaan secara bersama-sama melalui argumen dan persuasi. Negosiasi adalah bagian dari proses pengambilan keputusan politik atau proses mencapai kesepakatan untuk kepentingan yang lebih luas. Bentuk negosiasi yang paling mudah ditemukan di lingkungan DPR, contohnya adalah negosiasi dalam menentukan jadwal untuk pertemuan. Bentuk negosiasi yang dilakukan sebetulnya dapat dilihat dalam proses rapat atau diskusi. Ketika seseorang menyatakan pendapatnya tentang sebuah hal, misalnya mengenai cuti, kemudian setelahnya dilakukan percakapan yang terkesan seperti memberikan solusi lain. Bentuk percakapan ini

dilakukannya negosiasi secara tidak langsung. Meskipun terlihat seperti percakapan biasa, namun konteks percakapannya yang menunjukkan kepentingan dan mengajukan solusi, serta terus berulang hingga tercapainya kesepakatan.

Komunikasi informal yang digunakan bukan berbentuk lobi atau negosiasi, melainkan hanya sekedar bercengkrama antar sejawat dan biasanya menjelaskan mengenai topik pembahasan yang akan dibicarakan di dalam ruangan rapat. Aktivitas ini biasanya dilakukan agar rapat berlanar dengan lebih lancar dan adanya sudut pandang serta pemahaman yang sama dari masing-masing anggota rapat. Diskusi ini dilakukan di ruangan khusus anggota DPR, sehingga pembicaraan bersifat rahasia. Selain itu, sebelum dan sesudah rapat dilaksanakan, biasanya para anggota dewan berkumpul dalam kelompok kecil sejumlah 2-3 orang untuk saling mengobrol. Tema obrolan ini biasanya menyangkut isi rapat atau membahas rapat selanjutnya secara sekilas, maupun obrolan ringan lain yang tidak berhubungan dengan isi rapat sebelumnya. Pembicaraan ini berada di ruang rapat apabila masing-masing anggota tidak memiliki agenda lain.

Bentuk komunikasi informal yang dimaksud dapat berbentuk lobi atau negosiasi secara eksplisit. Hal seperti ini terjadi karena lobi dan negosiasi dilakukan dengan pembicaraan biasa yang terkesan tidak memiliki topik tetapi didalamnya menyinggung hal-hal yang penting secara tidak langsung.

Bentuk komunikasi informal ini biasanya berperan untuk memperlancar dan mempermudah proses pengambilan keputusan. Sebab, pada akhirnya, keputusan akhir tetap diputuskan di ruangan dengan agenda rapat formal. Maka dapat dipahami bahwa lobi politik memang dilakukan. Lobi politik bersifat informal karena dilakukan secara dialogis sesama aktor politik dan hasil dari lobi politik ini, kemudian dibawa kembali dalam rapat atau sidang parlemen yang bersifat formal (Handika, 2016).

Teori dramaturgi Goffman yang menyatakan manusia memberikan penampilan yang berbeda di *front stage* dan *backstage* (Kilvington, 2021). *Front stage* atau panggung depan adalah tempat di mana aktor politik menampilkan diri mereka. Pada panggung depan mereka harus menunjukan dan menjaga penampilan, penyampaian, pemilihan panggung, dan interaksi dengan audiens (Yuliani et al., 2024). Sementara di *backstage* atau panggung belakang mereka menjadi diri mereka sendiri sambil mempersiapkan dan membentuk penampilan mereka di depan publik (Ringel, 2019). Sifat lobi dan negosiasi yang rahasia ini membuat aktor politik kadang harus menampilkan sikap berbeda di depan dan di belakang masyarakat. Contohnya, *front stage* di depan media dan publik anggota dewan bisa berapi-api menolak kebijakan sampai beberapa kali terekam kamera anggota yang melakukan *walk out* dari ruang rapat DPR sehingga menyebabkan rapat terkesan panas dan tegang. Namun di *backstage*, setelah rapat

tersebut para anggota ini bersikap seperti biasa dan tidak emosi seperti yang ditunjukkan di *front stage*.

Meyrowitz (Yi, 2016) menyatakan adanya ketergantungan antara *front stage* dan *backstage* yang dijelaskan secara gamblang dalam model Goffman. Di sini dijelaskan bahwa setiap pertunjukan di *front stage* sangat bergantung pada keberadaan *backstage* untuk persiapan dan latihan (Yi, 2016). Hal ini pun terjadi dalam proses pembuatan undang-undang karena setiap keputusan mutlak diambil saat rapat, baik itu melalui musyawarah maupun *voting*. Sebelum adanya rapat pengambilan keputusan biasanya anggota dewan berkumpul di ruangan khusus dan secara tidak langsung melobi atau melakukan negosiasi antar anggota. Bisa dengan menjelaskan menggunakan bahasa santai mengenai undang-undang tersebut supaya mudah dipahami, meluruskan kesalahpahaman, menyeragamkan sikap fraksi terhadap kebijakan, mengarahkan anggota lain untuk bersikap atau berkata tertentu dengan tujuan untuk memperlancar pembahasan, dan lainnya. Sehingga, dapat dibilang kelancaran pengambilan keputusan bergantung kepada komunikasi di ruangan khusus ini. Komunikasi yang dilakukan bersifat sangat rahasia karena mempersiapkan panggung adalah usaha untuk mengatur interaksi dan penampilan secara spesifik (Schenuit, 2023). Aksi seperti *walk out* pada rapat DPR yang diliput media bisa jadi sebuah skenario untuk maksud tertentu karena ketidaksepakatan yang terlihat di *front stage*

adalah kesepakatan di *backstage* (Ybema & Horvers, 2017).

### Kendala dan Solusi

Pembentukan undang-undang merupakan sebuah proses yang kompleks, detail, dan melibatkan banyak pihak demi kepentingan masyarakat Indonesia. Persaingan antara aktor kebijakan selalu ada untuk menentukan seberapa besar, mendesak, dan apa penyebab suatu masalah, sehingga bisa diputuskan siapa yang paling bertanggung jawab atasnya (Cairney & Toomey, 2024). Maka, proses ini tentu saja tidak berjalan dengan mulus serta menarik perhatian masyarakat secara umum maupun golongan-golongan masyarakat tertentu yang memiliki keterkaitan dengan pembahasan undang-undang tersebut. Berbagai kendala bisa terjadi dalam sebuah proses penyusunan undang-undang seperti keterbatasan kapasitas kepala legislatif, minimnya partisipasi masyarakat, transparansi yang kurang dalam proses pembentukan undang-undang, tumpang tindih regulasi serta kesulitan harmonisasi, proses pembahasan yang kompleks, dan pengaruh kepentingan pihak lain (Gitacahyani et al., 2024).

Contoh kendala dalam proses pembentukan undang-undang bisa dilihat dalam proses pembahasan Rancangan Undang-undang tentang Kitab Undang-undang Hukum Pidana (RUU KUHP atau RKUHP). Proses pembentukan RUU ini dapat dikatakan sebagai sebuah fenomena tersendiri karena menarik ketika dianalisis melalui reaksi yang diberikan masyarakat, terutama para mahasiswa. Reaksi

yang dimaksud bersifat negatif berupa agenda menolak pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang di berbagai daerah Indonesia. Tidak jarang juga demo ini berakhir dengan keributan. Selain itu, bentuk reaksi negatif juga datang dari anggota DPR sendiri yang melakukan *walk out* dari rapat paripurna DPR pengesahan undang-undang ini. Namun, bentuk kendala-kendala ini tidak membuat DPR memutuskan untuk menghentikan pembahasan RKUHP ini begitu saja, karena keterkaitan undang-undang ini dengan rancangan undang-undang lainnya yang tidak bisa dibahas atau disahkan sebelum RKUHP ini sah serta diundangkan secara resmi.

Pada proses pembentukan RUU KIA ini tentu saja memiliki kendala atau hambatan. Seperti yang sudah dinyatakan sebelumnya bahwa salah satu hambatan yang ada dalam pembentukan RUU ini adalah perbedaan definisi antara DPR dan pihak lainnya. Secara keseluruhan perbedaan pendapat adalah kendala dalam proses pembentukan undang-undang. Perbedaan ini dapat terjadi di berbagai pihak, baik itu di lingkungan DPR itu sendiri maupun di lingkungan masyarakat secara luas. Salah satu contoh perbedaan sudut pandang bisa dilihat melalui reaksi dari ketua DPD, bernama AA LaNyalla Mahmud Mattalitti, pernah memberikan respon mengenai salah satu poin dalam RUU KIA yang mengatur cuti ayah selama 40 hari dan cuti melahirkan selama 6 bulan. Menurutnya, *work from home* dapat menjadi solusi karena produktivitas dan peran sebagai suami atau ayah tetap dapat

terpenuhi. Beliau menilai kajian yang lebih mendalam diperlukan untuk melihat wacana ini dari sisi ekonomi, efisiensi, manajemen perusahaan, dan aspek lainnya seperti sosial serta kultural. Hal ini pun mempertimbangkan kekhawatiran penurunan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) karena habit yang berbeda dari iklim kerja (Ratya, 2022).

Pada proses pembuatan kebijakan, kemampuan untuk menengahi perbedaan preferensi atau sudut pandang adalah sebuah nilai yang sangat penting (Mikva et al., 2022). Maka, dalam menghadapi hambatan ini diperlukan kompromi serta menjadi ajang untuk menampilkan keterampilan berpolitik masing-masing anggota yang terlibat di dalamnya. Meskipun argumen-argumen yang diungkapkan oleh masing-masing pihak tetap menjadi hal yang penting, namun kemampuan untuk bernegosiasi dan memoderasi pandangan dalam konteks negosiasi tersebut dianggap sama pentingnya.

Teori tindakan komunikatif menyatakan dalam mencari pemahaman, pengguna bahasa harus mengasumsikan, antara lain, bahwa para peserta mengejar tujuan mereka tanpa batasan, bahwa mereka mengaitkan persetujuan mereka pada pengakuan intersubjektif dari klaim validitas yang bisa dikritik, dan bahwa mereka siap untuk mengemban kewajiban-kewajiban yang timbul dari konsensus dan relevan untuk interaksi lebih lanjut (Habermas, 1996). Solusi dalam menghadapi hambatan ini sebetulnya sudah dilakukan sebelum permasalahan ini muncul,

yaitu dengan melakukan rapat berkali-kali dan diskusi dengan berbagai pihak yang terlibat maupun terpengaruh dari undang-undang tersebut. Pada sebuah proses harus dilakukan pencarian pemahaman secara konstan untuk jawaban terbaik melalui dialog konstan dengan pihak lainnya.

Apabila perbedaan pandangan yang dimaksud terjadi di lingkungan masyarakat, maka solusi yang dilakukan adalah dengan selalu mengusahakan agar masyarakat mengetahui perkembangan undang-undang tersebut. Mulai dari peliputan oleh berbagai media serta artikel-artikel yang di-*posting* di laman khusus milik DPR RI maupun dengan menyiarkan proses rapat di DPR secara langsung melalui akun Youtube milik DPR RI, Badan Legislasi, maupun masing-masing komisi.

Kendala lainnya yang sering dihadapi adalah waktu. Waktu yang dimaksud adalah ketika sebuah undang-undang diusulkan dan dibuat pada dasarnya rancangan undang-undang melibatkan banyak pihak yang sebetulnya pihak-pihak tersebut adalah individu yang penting bagi masyarakat seperti Menteri, atau anggota DPR lainnya. Peran dari masing-masing individu penting inilah sehingga waktu menjadi salah satu hambatan, karena sulitnya menentukan waktu untuk bertemu dan membahas mengenai rancangan undang-undang. Maka, solusi dari kendala ini adalah dengan melakukan memadatkan agenda dalam satu waktu pertemuan.



pembentukan undang-undang ini adalah perbedaan pemahaman definisi, perbedaan pendapat individu di dalam dan di luar ruang rapat, serta sulitnya mensinkronkan waktu. Solusi dari hambatan-hambatan ini dengan melakukan rapat untuk menyamakan pemahaman definisi, melakukan penanggulangan dalam rapat dengar pendapat umum, dan memadatkan waktu diskusi.

Model komunikasi politik persilangan merupakan model yang detail mengenai bentuk komunikasi yang digunakan namun belum dapat diketahui apakah model ini dapat mempercepat proses pembentukan undang-undang. Model komunikasi ini memberikan perluasan ilmu mengenai komunikasi politik yang terjadi. Peneliti merekomendasikan DPR sebagai pembuat kebijakan untuk lebih transparan dalam proses pembentukan undang-undang agar masyarakat dapat mengetahui sejauh mana proses pembuatan sebuah peraturan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akbulut, E. (2023). The Relationship Between Communicative Actions, Behavioral Intentions, and Corporate Reputation in the Framework of Situational Theory of Problem Solving in a Public Health Crisis. *International Journal of Public Health*, 68(December), 1–9. <https://doi.org/10.3389/ijph.2023.1606301>
- Amin, F. et al. (2023). *Ilmu Perundang-undangan*. PT Sada Kurnia Pustaka.
- Andriansah, & Harmonis. (2024). Efektifitas Negosiasi Dalam Proses Komunikasi Politik. *KOMUNIKA BANGSA: Jurnal Ilmu Komunikasi*, 2(1), 69–75.
- Ardianto, A., Prisanto, G. F., Irwansyah, I., Ernungtyas, N. F., & Hidayanto, S. (2020). Praktik Lobi dan Negosiasi oleh Legislator Sebagai Bentuk Komunikasi Politik. *Komuniti : Jurnal Komunikasi dan Teknologi Informasi*, 12(1), 25–39. <https://doi.org/10.23917/komuniti.v12i1.10009>
- Büscher, C. (2024). Adapting Habermas' construct of communicative rationality into a framework for analyzing students' statistical literacy. *Educational Studies in Mathematics*, 117(1), 121–141. <https://doi.org/10.1007/s10649-024-10325-5>
- Cairney, P., & Toomey, C. (2024). *Collaborative Policymaking: a qualitative systematic review of advice for policymakers*. 4(2024), 1–31. <https://doi.org/https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/4-2024/v1>
- Chukwuokolo, J. C., Jeko, V. O., & Nwankwo, N. A. (2024). A Critical Examination of Communicative Action in the Political Philosophy of Habermas Introduction. *Journal of African Studies and Sustainable Development*, 7(2), 123–139.
- Creaney, R., Currie, M., & Reid, L. (2023). Digital life as a cabaret, old chum: A dramaturgical analysis of older digitalised home residents and their wider caring networks. *Journal of Aging Studies*, 65(March), 101129. <https://doi.org/10.1016/j.jaging.2023.101129>
- Delliana, S. (2021). Bingkai Kehidupan Janda Meneropong Dari Kacamata Dramaturgi. *CoverAge: Journal of Strategic Communication*, 11(2), 113–125. <https://doi.org/10.35814/coverage.v11i2.1818>
- DPR. (n.d.). *Indografis Proses Pembuatan UU di DPR RI*. DPR. [www.dpr.go.id/dokhumas/publication/Indografis-Proses-Pembuatan-UU-di-DPR-](http://www.dpr.go.id/dokhumas/publication/Indografis-Proses-Pembuatan-UU-di-DPR-)

- RI.pdf  
DPR. (2016). *Pembuatan Undang-undang*.  
<https://www.dpr.go.id/tentang/pembuat-an-uu>
- DPR. (2022). *Harmonisasi RUU KIA, Aturan Hak Cuti Melahirkan Masih jadi Sorotan*.  
<https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/39068>
- DPR. (2023). *Abdul Kharis Harap RUU Penyiaran Selesai di Periode 2019-2024*. DPR.  
[https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/43568/t/Abdul Kharis Harap RUU Penyiaran Selesai di Periode 2019-2024](https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/43568/t/Abdul-Kharis-Harap-RUU-Penyiaran-Selesai-di-Periode-2019-2024)
- Febriani, N. A., & Wasti, R. M. (2023). Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1), 35–58.  
<https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v7i1.6483>
- Fitriyah, N., Sarwoprasodjo, S., Sjaf, S., & Soetarto, E. (2019). Interaksi Politik Jawara dalam Pembangunan Perspektif Tindakan Komunikatif. *Warta ISKI*, 2(02), 104–116.  
<https://doi.org/10.25008/wartaiski.v2i02.40>
- Gitacahyani, A. R., Nareswari, C. N., Putri, R. K., Wibowo, Y. E. M., Purnomo, B. D., & Hadji, K. (2024). Dinamika Legislasi: Tantangan Dan Solusi Dalam Pembentukan Peraturan Undang-Undang. *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, 8(5), 1–9.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms, Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Polity Press.
- Handika, S. (2016). *Tips Jitu Lobi, Negosiasi, dan Mempengaruhi Orang Lain Secepat Kilat*. Penerbit Saufa.
- Iftinan, N., & Putra, D. K. S. (2021). Peran Perempuan Sebagai Pemimpin Dalam Aktivitas Komunikasi Politik (studi Tokoh Pada Ketua DPRD Provinsi Nusa Tenggara Barat). *EProceedings of Management*, 8(5), 7215–7221.  
<https://openlibrarypublications.telkomuniversity.ac.id/index.php/management/article/view/16654>
- Kartanegara, I. H. (2024). Komunikasi Politik Komisi IV DPR RI Dalam Pembahasan Revisi UU No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 4(5), 1713–1730.  
<https://doi.org/10.38035/jihhp.v4i5.2581>
- Khoiriyah, W. A. (2024). Lobbying dan Negosiasi Politik : Peran Penting dalam Proses Keputusan. *Journal Politique*, 4(2), 235–243.  
<https://doi.org/10.25170/interact.v9i1.1710>
- Kilvington, D. (2021). The virtual stages of hate: Using Goffman’s work to conceptualise the motivations for online hate. *Media, Culture and Society*, 43(2), 256–272.  
<https://doi.org/10.1177/0163443720972318>
- Leirset, E. (2021). Do Open Meetings Affect Deliberation? A Comparative Study of Political Meetings in Two Institutional Settings. *Journal of Deliberative Democracy*, 17(1), 1–8.  
<https://doi.org/10.16997/jdd.966>
- Long, H. (2017). Validity in mixed methods research in education: the application of Habermas’ critical theory. *International Journal of Research and Method in Education*, 40(2), 201–213.  
<https://doi.org/10.1080/1743727X.2015.1088518>
- Matingwina, S. (2018). Social Media Communicative Action and the Interplay with National Security: The Case of Facebook and Political Participation in Zimbabwe. *African Journalism Studies*, 39(1), 48–68.  
<https://doi.org/10.1080/23743670.2018.1463276>

- Mughni, I. H. (2019). Makna Negosiasi Politik Bagi Perempuan Di Parlemen. *Idea : Jurnal Humaniora*, Kuswandro 2012, 230–243.  
<https://doi.org/10.29313/idea.v0i0.4982>
- Mikva, A. J., Lane, E., Gerhardt, M. J., & Aspen, D. J. H. (2022). *Legislative Process*. Aspen Publishing.
- Putri, R. E. (2015). Komunikasi Politik (Model Komunikasi Politik Antar Fraksi dalam Pembentukan Norma UU Pilkada Secara Demokratis). *Jurisprudence*, 5(1), 50–63.
- Pito, A. T., Efriza, & Fasyah, K. (2022). *Mengenal Teori-teori Politik: Dari Sistem Politik sampai Korupsi*. Penerbit Nuansa Cendekia.
- Ratya, M. P. (2022). *Ketua DPD Usul Work From Home Gantikan Wacana Cuti Ayah di RUU KIA*. Detiknews.  
<https://news.detik.com/berita/d-6139957/ketua-dpd-usul-work-from-home-gantikan-wacana-cuti-ayah-di-ruu-kia>
- Ringel, L. (2019). Unpacking the Transparency-Secrecy Nexus: Frontstage and backstage behaviour in a political party. *Organization Studies*, 40(5), 705–723.  
<https://doi.org/10.1177/0170840618759817>
- Saputri, S. D. (2023). *Yasonna: Pemerintah akan Lobi DPR Bahas RUU Perampasan Aset*. Republika.  
<https://news.republika.co.id/berita/rxq2d4409/yasonna-pemerintah-akan-lobi-dpr-bahas-ruu-perampasan-aset>
- Schenuit, F. (2023). Staging science : Dramaturgical politics of the IPCC ' s Special Report on 1 . 5. *Environmental Science and Policy*, 139(November 2022), 166–176.  
<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.10.014>
- Suci, P. (2024). Penanganan Ujaran Kebencian Terhadap Presiden Jokowi di Media Sosial. *CoverAge: Journal of Strategic Communication*, 14(2), 146–165.  
<https://doi.org/10.35814/coverage.v14i2.5780>
- Valentini, C., Romenti, S., & Kruckeberg, D. (2016). Language and discourse in social media relational dynamics: A communicative constitution perspective. *International Journal of Communication*, 10, 4055–4073.
- Ybema, S., & Horvers, M. (2017). Resistance Through Compliance: The Strategic and Subversive Potential of Frontstage and Backstage Resistance. *Organization Studies*, 38(9), 1233–1251.  
<https://doi.org/10.1177/0170840617709305>
- Yi, Y. (2016). Information control and political impression management: A dramaturgical analysis of the Chinese Premier'S Press Conference. *International Journal of Communication*, 10(14), 5473–5493.
- Yin, R. K. (2022). *Studi Kasus: Desain dan Metode*. PT Raja Grafindo Pustaka.
- Yuana, S. L., Sengers, F., Boon, W., Hajer, M. A., & Raven, R. (2020). A dramaturgy of critical moments in transition: Understanding the dynamics of conflict in socio-political change. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 37(June), 156–170.  
<https://doi.org/10.1016/j.eist.2020.08.009>
- Yuliani, H., Ibrahim, J. T., Susiyanto, S., & Wahyudi, W. (2024). Dramaturgy of Political Actors on Social Media. *International Journal of Humanities and Social Science Invention*, 13(9), 51–55.  
<https://doi.org/10.35629/7722-13095155>