

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perkembangan teori negara modern menunjukkan terjadinya transformasi peran negara dari model *regulatory state* menuju *welfare state*, di mana fungsi negara tidak lagi sekadar mengatur hubungan-hubungan hukum abstrak, tetapi turut memastikan tercapainya kesejahteraan sosial, stabilitas ekonomi, dan perlindungan kelompok rentan. Dalam kerangka *welfare state*, hukum diposisikan bukan hanya sebagai instrumen pengendalian sosial (*social control*), melainkan juga sebagai alat rekayasa sosial (*social engineering*) dan pemenuhan kepentingan publik. Pergeseran orientasi tersebut menegaskan bahwa legislasi dan kebijakan publik memiliki kontribusi langsung terhadap struktur kesejahteraan masyarakat.

Konsekuensi teoretis dari perubahan fungsi tersebut adalah bahwa pembentukan hukum tidak lagi berkarakter netral atau *value-free*, melainkan sarat dengan tujuan kesejahteraan ekonomi maupun sosial. Pembentukan undang-undang di era kontemporer mengandung dimensi *policy-driven*, yaitu didasarkan pada analisis kebutuhan kesejahteraan (*welfare needs*), distribusi manfaat (*distribution of gains*), serta dampak regulasi terhadap struktur sosial dan perekonomian. Dengan demikian, keberhasilan suatu undang-undang tidak hanya diukur melalui koherensi normatif, tetapi juga melalui efektivitas kebijakannya (*policy outcomes*) dalam kehidupan sosial.

Namun demikian, dalam konteks Indonesia, tampak bahwa sejumlah produk legislasi masih menunjukkan kelemahan desain dari perspektif *welfare-oriented*. Beberapa undang-undang strategis di bidang ekonomi dan pidana, misalnya, memperlihatkan ketidakseimbangan antara tujuan pengaturan dengan tujuan kesejahteraan. Dalam bidang ekonomi, perdebatan mengenai UU Cipta Kerja memperlihatkan benturan antara kepentingan investasi dan perlindungan sosial. Di sisi

lain, dalam bidang hukum pidana, penal policy kerap menitikberatkan aspek punitif ketimbang dimensi rehabilitatif atau perlindungan sosial, sebagaimana tampak dalam implementasi pidana terhadap anak, ekonomi pidana, serta tindak pidana kesejahteraan. Kondisi ini menunjukkan bahwa integrasi welfare policy ke dalam legislasi belum menjadi paradigma yang mapan.

Secara teoretis, terdapat kekosongan kajian mengenai legislative welfare approach, yakni bagaimana welfare policy dapat diintegrasikan secara sistematis ke dalam proses pembentukan undang-undang. Literatur hukum nasional lebih banyak menyoroti politik hukum atau teknik legislasi, tetapi belum secara memadai mengkaji bagaimana kebijakan kesejahteraan dapat menjadi kerangka analitis dalam keputusan legislasi. Kajian *public policy* sendiri cenderung membahas welfare dari perspektif kebijakan, bukan legislasi. Kesenjangan ini menghasilkan ruang penelitian baru yang sangat relevan.

Lebih lanjut, terdapat gap penelitian antara bidang politik hukum, welfare policy, dan legislative drafting. Politik hukum menjelaskan arah dan tujuan hukum, welfare policy menjelaskan substansi kesejahteraan, sementara legislative drafting menjelaskan teknik perumusan undang-undang. Namun ketiganya jarang dianalisis dalam satu integrasi paradigma. Padahal, pembentukan undang-undang yang efektif membutuhkan perpaduan ketiganya agar produk legislasi tidak hanya benar secara normatif tetapi juga rasional secara kebijakan.

Dengan pendekatan socio-legal memberikan relevansi metodologis dalam menilai proses legislasi, karena socio-legal mempertemukan hukum sebagai teks (*law in books*) dengan hukum sebagai praktik dan kebijakan (*law in action*). Pendekatan ini penting karena pembentukan undang-undang tidak hanya merupakan proses yuridis, tetapi juga proses sosial, politik, administratif, dan ekonomis. Oleh karena itu, socio-legal membuka ruang untuk menilai efektivitas dan rasionalitas welfare dalam legislasi.

Pada titik ini, penelitian mengenai integrasi welfare policy dalam pembentukan undang-undang menyimpan kebaruan akademik (novelty). Pertama, karena menawarkan perspektif baru dalam legislative studies di Indonesia; kedua, karena memberikan model teoretis yang menghubungkan welfare state, politik hukum, dan legislasi; dan ketiga, karena memiliki implikasi kebijakan yang strategis, terutama dalam bidang hukum pidana dan hukum ekonomi. Oleh sebab itu, penelitian ini menjadi penting untuk mengisi kekosongan literatur serta mendorong pembentukan undang-undang yang lebih responsif terhadap kesejahteraan masyarakat.