



Analisis Yuridis Pembentukan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara)

Vina Hardyana Infantri¹, Retno Meilani^{2*}

¹⁻²Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

E-mail: vinainfantri@mail.uqm.ac.id, retnomeilani@mail.uqm.ac.id

Alamat: Jl. Sosio Yustisia Bulaksumur No.1, Karang Malang, Caturtungal, Sleman, Yogyakarta.

Korespondensi penulis: retnomeilani@mail.uqm.ac.id*

Abstract : *The third amendment to Law Number 1 of 2025 on State-Owned Enterprises has presented several juridical issues that need to be studied in depth, one of which is related to the establishment of the Daya Anagata Nusantara Investment Management Agency (Danantara). One of the main issues is the lack of public participation in drafting regulations, both at the planning stage and the formulation of legal norms. In addition, the existence of Danantara, which adopts the Sovereign Wealth Fund (SWF) model, raises the potential for overlap with a similar institution, the Indonesia Investment Authority (INA), which was established earlier. Provisions regarding the filling of organ positions, exceptions to the definition of state finances and losses, and weak external oversight mechanisms further strengthen concerns about irregularities in governance. These conditions are potentially at odds with the general principles of good governance (AAUPB), the Law on Government Administration, the Law on State Ministries, and the Law on the Eradication of Corruption. Therefore, it is necessary to analyze the establishment of the Daya Anagata Nusantara Investment Management Agency (Danantara), focusing on the legal basis for its establishment and its compatibility with the principles of constitutional law and government administration in Indonesia.*

Keywords: *BUMN, Danantara, Investment.*

Perubahan ketiga dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN telah menghadirkan sejumlah persoalan yuridis yang perlu dikaji secara mendalam, salah satunya terkait pembentukan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara). Salah satu isu utama adalah rendahnya partisipasi publik dalam proses penyusunan regulasi, baik pada tahap perencanaan maupun perumusan norma hukum. Selain itu, keberadaan Danantara yang mengadopsi model *Sovereign Wealth Fund* (SWF) menimbulkan potensi tumpang tindih dengan lembaga serupa, yakni *Indonesia Investment Authority* (INA), yang telah lebih awal dibentuk. Ketentuan mengenai pengisian jabatan organ, pengecualian atas definisi keuangan dan kerugian negara, serta lemahnya mekanisme pengawasan eksternal semakin memperkuat kekhawatiran akan terjadinya penyimpangan dalam tata kelola. Kondisi tersebut berpotensi berseberangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB), Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang tentang Kementerian Negara, dan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh karena itu, diperlukan riset untuk menganalisis dibentuknya Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara), dengan fokus pada dasar hukum pembentukannya serta kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip hukum tata negara dan administrasi pemerintahan di Indonesia.

Kata Kunci: BUMN, Investasi, Danantara

1. LATAR BELAKANG

Pembentukan Daya Anagata Nusantara (selanjutnya disebut Danantara) yang mencuat ke publik pada akhir 2024 dan kemudian resmi diluncurkan pada Februari 2025 oleh Presiden Prabowo Subianto banyak menuai pertanyaan dan respon skeptis dari beberapa kalangan masyarakat. Pembentukan Danantara bermula dari perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bahkan tidak masuk dalam daftar rancangan undang-undang prioritas tahunan pada Program

Legislasi Nasional (Prolegnas) yang beredar sebagai informasi publik. Perubahan undang-undang BUMN yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) kemudian memuat beberapa norma pengaturan mengenai Badan Pengelola Investasi Danantara. Isu yang menjadi diskursus tidak hanya menyoroti terkait besaran nominal dana modal yang akan dikelola Danantara sebagaimana tercantum dalam Pasal 3G ayat (3) UU BUMN yakni sebesar seribu triliun rupiah, namun juga mengenai pengelolaan, kelembagaan, hingga pengawasan dan pertanggungjawaban Danantara mengingat besarnya dana yang akan dikelola oleh badan tersebut.

Apabila menilik dari aspek pertimbangan dari dibentuknya Danantara, pemerintah menghendaki dan mengupayakan untuk memberikan proteksi pada kedaulatan ekonomi dalam rangka menuju pembangunan ekonomi nasional. Oleh karena itu negara harus melakukan upaya tercapainya kesejahteraan bagi masyarakat melalui pengelolaan BUMN yang terencana, akuntabel, transparan, sinergis, dan berkelanjutan untuk menyokong perekonomian nasional sesuai dengan perkembangan dan daya saing tingkat global saat ini dan masa depan. Merujuk pada Pasal 1 angka 23 UU BUMN, maka definisi Badan Pengelola Investasi Danantara adalah badan yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengelolaan BUMN sebagaimana diatur dalam UU BUMN. Badan Pengelola Investasi Danantara (selanjutnya disebut BPI Danantara) dibentuk sebagai pengelola BUMN beserta investasi-investasinya. Beberapa pihak kemudian menduga bahwa Danantara terinspirasi dari lembaga pengelola dana investasi yang notabene milik pemerintah yakni *Sovereign Wealth Fund* (SWF) seperti Temasek dan *Government of Singapore Investment Corporation/GIC* di Singapura, Khazanah di Malaysia, *China Investment Corporation* di China, Norwegia, dan beberapa negara lainnya.

Pada umumnya model SWF dengan Santiago Principles, diadopsi oleh negara dengan kepemilikan *urplus nett eksport*, dalam upaya melakukan mitigasi risiko terhadap kondisi fluktuasi harga komoditas dan menghindari *overheating economy* termasuk melakukan kendali atas inflasi yang terjadi dengan cara menyebar atau memperluas pendapatan negara dengan konsep investasi atau SWF (Sugarda et al., 2024). Namun dalam sebuah forum diskusi mengenai hukum dan ekonomi, Staf Khusus Menteri Koordinator Perekonomian, Raden Pardede menyampaikan bahwa BPI Danantara tidak sama konsepnya dengan Temasek ataupun SWF lainnya yang dijalankan oleh negara lain karena BPI Danantara akan melakukan penanaman modal usaha pada sektor riil melalui kerja sama dengan investor mitra atau menggandeng pihak swasta dalam bentuk proyek-

proyek sehingga tidak sekedar melakukan investasi ke dalam instrumen keuangan semata (Wildan, 2025). Jika konsep SWF diklaim bukan merupakan konsep dari BPI Danantara maka konsep yang seperti apa yang akan dijalankan oleh BPI Danantara, bagaimana pelaksanaan dan pengelolaan Danantara, mengingat SWF tidak serta merta menjadi referensi.

Aspek struktur organisasi juga tidak luput dari diskursus, dalam UU BUMN, Pasal 3P mengatur pengaturan lebih lanjut mengenai organisasi dan tata Kelola BPI Danantara maka kemudian terbit Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola BPI Danantara (selanjutnya disebut PP BPI Danantara) sebagai peraturan pelaksana dari UU BUMN. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, BPI Danantara akan memiliki dewan pengawas dan badan pelaksana yang kemudian ditunjuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2025 mengenai pengangkatan Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana BPI Danantara. Polemik yang kemudian terjadi terkait dengan profil person-person yang menduduki jabatan dalam BPI Danantara yang beberapa memiliki latar belakang cukup kontroversial seperti mantan Perdana Menteri Thailand, Thaksin Shinawatra yang memiliki riwayat terbukti bersalah dalam kasus kepentingan dan penyalahgunaan kekuasaan sehingga menjalani pengasingan selama 15 tahun, kemudian Ray Dalio yang merupakan pendiri perusahaan manajemen investasi swasta Bridgewater Associates, serta sebagai Direktur Pusat Pembangunan Berkelanjutan, Universitas Columbia, selain itu keberadaan Jeffrey Sachs, yang tercatat memiliki riwayat kontroversial atas Keputusan yang pernah mereka ambil di ranah ekonomi dan keuangan (Ida, 2025). Selain pihak-pihak dari luar Indonesia, pihak-pihak dari dalam Indonesia yang mengisi jabatan Dewan Pengawas juga diduga bersinggungan dengan rangkap jabatan yang tidak diperkenankan oleh peraturan perundang-undangan, kemudian ada pula dari aspek kepentingan politis yang kuat.

Hal-hal yang diuraikan di atas kemudian membawa pada pikiran kritis terkait kebutuhan analisis dari aspek hukum (yuridis) bagaimana BPI Danantara tersebut dibentuk, permasalahan personalia yang menduduki jabatan di dalam BPI Danantara, hingga konsep pengawasan dan pertanggungjawaban BPI Danantara atas kinerjanya.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang ditujukan untuk menganalisis aspek yuridis pembentukan BPI Danantara. Penelitian ini dilakukan dengan melakukan penelaahan norma-norma atau kaidah hukum tertulis yang berlaku. Pendekatan

perundang-undangan (statute approach) digunakan dalam penelitian ini untuk menginventarisasi, mengkaji, serta menganalisis kesesuaian dan harmonisasi antara aturan pembentukan Danantara dengan asas-asas hukum publik, asas-asas pemerintahan yang baik (AAUPB), serta doktrin dan teori hukum tata negara dan administrasi pemerintahan.

Adapun sumber bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Pada bahan hukum primer meliputi norma-norma hukum yang bersifat mengikat, seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola BPI Danantara, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan dengan pembentukan dan tata kelola badan hukum negara. Untuk bahan hukum sekunder meliputi literatur hukum seperti pendapat para ahli (doktrin), buku, jurnal ilmiah, dan asas-asas hukum yang berkaitan. Analisis pada penelitian ini memiliki sifat deskriptif-analitis dengan pendekatan kualitatif, yaitu dengan menafsirkan dan memahami norma-norma hukum yang telah dikumpulkan untuk kemudian dianalisis secara sistematis.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Permasalahan pada Aspek Regulasi Pembentukan BPI Danantara

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal ini khususnya undang-undang terdapat beberapa tahapan yang harus ditaati dan dijalankan sedemikian rupa oleh para pembentuk undang-undang (UU). DPR sebagai lembaga legislatif menjalankan wewenang pembentuk UU yang secara teknis memiliki badan legislasi yang menangani proses pembentukan UU serta memiliki tanggung jawab besar dalam mengawal proses pembentukan UU. Sebagaimana amanat dalam Pasal 20 UUD 1945 bahwa pemegang kekuasaan dalam pembentukan undang-undang adalah DPR, yang rancangannya dibahas dengan Presiden yang kemudian untuk mendapatkan persetujuan bersama sebelum masuk sidang pleno DPR.

Selanjutnya dalam Pasal 21 UUD 1945 menyatakan bahwa pembentukan undang-undang kemudian memiliki tata cara khusus sebagaimana diatur dalam undang-undang terkait, sehingga terbit undang-undang untuk menjalankan norma pasal tersebut yakni Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3). Merujuk pada pengaturan

dalam UU P3, pembentukan peraturan perundang-undangan melalui tahapan antara lain perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Pada tahapan perencanaan, terdapat Prolegnas tahunan yang berisi daftar rancangan undang-undang (RUU) prioritas, namun sebagaimana dilansir dari media massa, RUU BUMN tidak masuk dalam daftar Prolegnas Prioritas Tahun 2025 akan tetapi tiba-tiba sudah ditahap pengesahan yakni saat Rapat Paripurna DPR RI ke-12, masa persidangan tahun sidang 2024-2025 di Gedung DPR RI Jakarta pada 4 Februari 2025 (Dwi Rahmawati, 2025). Kemunculan disahkannya perubahan ketiga UU BUMN menarik atensi sebagian besar masyarakat karena selama ini tidak terdapat gema atau berita yang massif mengenai pembahasan RUU ini terlebih lagi salah satu norma baru yang diatur adalah kehadiran BPI Danantara. Beberapa pihak yang sempat mengejar informasi RUU pun terkendala tidak dapat mengakses draf RUU ini di laman resmi DPR sehingga kondisi ini dianggap tidak terpenuhinya aspek keterbukaan informasi dan partisipasi Masyarakat dalam pembentukan UU BUMN (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran dan Indonesian Parliamentary Center, 2025). Padahal amanat tersebut terdapat dalam Pasal 88 UU P3 bahwa Prolegnas, RUU, dan UU wajib dilakukan penyebarluasan oleh DPR dan Pemerintah baik sejak penyusunan Prolegnas, tahap penyusunan, pembahasan RUU, sampai dengan pengundangan RUU. Tahapan penyebarluasan dilakukan dengan tujuan sebagai upaya dalam memberikan informasi dan/atau proses memperoleh masukan dari masyarakat dan/atau dari para stakeholder atau pihak yang berkepentingan.

Sedemikian krusial partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembentukan UU, maka terbitlah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XVII/2020 dengan salah satu isi putusannya memberikan amanat mengenai penguatan keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*). Berdasarkan penjelasan UU P3, *meaningful participation* harus memenuhi 3 (tiga) prasyarat yakni:

- a. Hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*);
- b. Hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan
- c. Hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapatnya (*right to be explained*).

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian dikuatkan dengan Pasal 96 UU P3 yang menegaskan bahwa hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam memberikan saran/masukan dalam proses pembentukan UU baik secara lisan maupun tertulis, dilakukan melalui model daring dan/atau luring. Dalam Pasal 96 ayat (4) dan ayat (5) UU

P3 juga mengatur mengenai jaminan kemudahan akses terhadap setiap naskah akademik dan/atau RUU.

Pembentukan UU BUMN yang kurang terbuka dan tidak informatif menjadi aspek bahwa pembentukan UU BUMN mengalami cacat secara formil karena tidak sesuai dengan Pasal 22A UUD 1945 yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan dan Pasal 5 huruf e, huruf f, dan huruf g UU P3 yang mengatur asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan asas keterbukaan.

Asas-asas a quo dan asas-asas lainnya dalam Pasal 5 UU P3 berlaku secara kumulatif sehingga harus terpenuhi seluruhnya tanpa terkecuali. Apabila dicermati dari aspek harmonisasi dan kejelasan rumusan peraturan perundang-undangan, maka perubahan ketiga atas UU BUMN khususnya norma pembentukan BPI Danantara berpotensi bertentangan atau tumpang tindih dengan pengaturan lainnya antara lain:

- a) Adanya pertentangan dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Kementerian), khususnya dalam Pasal 23 yang mengatur larangan rangkap jabatan pada Menteri;
- b) Adanya pertentangan dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Tipikor), dikarenakan terdapat norma dalam UU BUMN mengenai BPI Danantara yang berpotensi terciptanya imunitas bagi pengelola dengan norma dalam UU BUMN yang menyatakan pengelola Danantara tidak menanggung kerugian atas kerugian Danantara memicu moral hazard dan tindakan korupsi dengan menggunakan prinsip reversal of burden proof (pembalikan beban pembuktian) yakni kondisi beban pembuktian beralih dari penuntut umum kepada terdakwa, termasuk mengenai pembentukan norma mengenai pertanggungjawaban kerugian negara di Danantara. Beberapa rumusan mengenai pengelolaan, lingkup kerugian, dan pertanggungjawab dalam UU BUMN terkait dengan BPI Danantara masih berpotensi menimbulkan multitafsir dan interpretasi.

Pada sudut pandang asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, substansi pengaturan baik UU BUMN maupun di PP BPI Danantara, yang merupakan lembaga pengelolaan investasi strategis milik pemerintah, menjadi tumpang tindih dengan pembentukan Indonesia Investment Authority (INA) yang telah lebih dulu hadir di tahun 2020 berdasarkan PP No. 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi (LPI) yang

merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.

Adanya pengaturan pembentukan dua lembaga yang memiliki tujuan dan konsep yang sama kemudian berpotensi menciptakan ketidakefektifan pada kedayagunaan dan kehasilgunaan pengaturan *a quo* bagi kepentingan masyarakat secara luas. Dalam perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan, masifnya perundang-undangan yang mengatur hal-hal yang serumpun menjadi jenis undang-undang merupakan masalah dalam *law making* proses yang jauh dari efisien dan efektivitas pengaturan (Ahmad Redi, 2017).

Aspek asas keterbukaan, yang dimaknai setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan harus mengupayakan memberikan akses kepada publik ataupun masyarakat yang berkepentingan atau terdampak langsung. Maka, pembentukan UU BUMN yang tidak transparan dan minim dipublikasikan ke publik berakibat pada aspek *meaningful participation* masyarakat sangat rendah. Padahal, BPI Danantara akan mengelola dana negara atau dana publik, sehingga terkesan BPI Danantara dibentuk untuk hal-hal yang sarat akan *conflict of interest* dan sebatas produk politis, dibandingkan bertujuan untuk meningkatkan perekonomian nasional dan mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat.

Pembahasan di atas dapat mengerucut bahwa secara regulasi pembentukan BPI Danantara dalam UU BUMN dapat dikategorikan inkonstitusional karena tidak terpenuhinya prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dan telah mencederai hak konstitusional masyarakat dalam Pasal 28F UUD 1945 yang memberikan hak pada setiap orang untuk memperoleh akses informasi yang berguna bagi pengembangan diri pribadi maupun lingkungan hidupnya, termasuk berkaitan dengan proses tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara umum.

Permasalahan Kelembagaan, Konsep Pengelolaan, dan Pengawasan Pada BPI Danantara

Diskursus kelembagaan Danantara adalah satu dari sekian perdebatan yang muncul ke publik. Terdapat diskursus yang menebak-nebak dan membandingkan bentuk dari Danantara ini apakah kemudian sama dengan konsep SWF yang dipraktikkan oleh banyak negara lain. Merujuk pada laman danataraindonesia.com:

“BPI Danantara merupakan badan pengelola investasi strategis yang mengonsolidasikan dan mengoptimalkan investasi pemerintah untuk mendukung pertumbuhan ekonomi nasional”.

Sedangkan dalam Pasal 1 angka 23 UU BUMN jo. Pasal angka 3 UU BPI Danantara, memberikan definisi Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara yang selanjutnya disebut Badan adalah badan yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengelolaan BUMN sebagaimana diatur dalam UU BUMN (mutatis mutandis dalam PP BPI Danantara). Pemilihan bentuk “badan” jika penulis mencermati beberapa “badan” yang dibentuk pemerintah di Indonesia, nama “badan” biasanya merujuk pada suatu lembaga pemerintah nonkementerian yang mempunyai tugas, fungsi, dan kewenangan yang membidangi/menyelenggarakan urusan yang telah ditentukan sesuai dengan bidang/urusan yang diamanatkan secara jelas dan eksplisit dalam landasan yuridis pembentukannya. Kaitannya dengan BPI Danantara maka pembentukannya ditujukan menjadi pengelola investasi yang menjalankan tugas pemerintah dalam bidang pengelolaan investasi dengan mengelola beberapa BUMN strategis sebagai enabler penempatan investasinya.

Selain itu Danantara juga diharapkan dapat tumbuh menjadi SWF berskala dunia, sehingga hal ini menegaskan bahwa Danantara mengusung konsep SWF. Hal ini mengingatkan pada Indonesia Investment Authority (INA) dibentuk berdasarkan PP LPI yang juga memiliki konsep yang sama menggunakan konsep SWF, sehingga dengan merujuk pada pengaturan perundang-undangan dasar hukum masing-masing baik INA maupun BPI Danantara, didapati perbandingan sebagai berikut:

Tabel 1. Perbandingan INA dan BPI Danantara

Identifikasi	INA	Danantara
Dasar hukum pembentukan	UU Cipta Kerja PP LPI	UU BUMN PP BPI Danantara
Bentuk	Lembaga Pengelola Investasi	Badan Pengelola Investasi
Status	Badan Hukum Indonesia sepenuhnya dimiliki oleh Pemerintah Indonesia	Badan Hukum Indonesia sepenuhnya dimiliki oleh Pemerintah Indonesia
Tujuan	meningkatkan dan mengoptimalkan nilai Investasi yang dikelola secara jangka panjang dalam rangka mendukung pembangunan secara berkelanjutan	meningkatkan dan mengoptimalkan investasi dan operasional BUMN dan sumber dana lain
Kewenangan	Kewenangan khusus (<i>sui generis</i>)	melaksanakan tugas pemerintah

Lingkup pengelolaan	Investasi pemerintah pusat	Investasi melalui pengelolaan BUMN
Struktur organisasi	Organ LPI (Dewan Pengawas dan Dewan Direktur)	Organ Badan (Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana) Dewan penasehat Komite Pemantau dan Akuntabilitas (Ouersight and Awuntability Commiteel.
Tata Kelola	SWF	SWF
Sumber Modal	Penyertaan modal negara dan/atau sumber lain, berasal dari: a. dana tunai; b. barang milik negara; c. piutang negara pada BUMN atau perseroan terbatas; dan/atau d. saham milik negara pada BUMN atau perseroan terbatas.	Penyertaan modal negara dan/atau sumber lainnya. terdiri dari: a. dana tunai; b. barang milik negara; dan/atau c. saham milik negara pada BUMN.
Pertanggungjawaban	Bertanggung jawab kepada Presiden	Bertanggung jawab kepada Presiden
Pengawasan	Audit oleh kantor akuntan publik terdaftar BPK dan OJK	Komite Pemantau dan Akuntabilitas (<i>Ouersight and Awuntability Commiteel.</i>)

(Sumber: Hasil Olahan Penulis, 2025)

Berdasarkan hasil identifikasi perbandingan, dapat disimpulkan bahwa meskipun INA dan Danantara sama-sama merupakan badan hukum milik negara yang bertujuan mengelola investasi nasional dan sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah Indonesia, keduanya memiliki perbedaan mendasar dalam hal lingkup operasional, struktur organisasi, serta dasar hukum pembentukannya. INA didesain dengan karakter sui generis dan memiliki kerangka tata kelola yang lebih rigid serta mekanisme akuntabilitas eksternal melalui audit oleh BPK, OJK, dan kantor akuntan publik. Sebaliknya, Danantara dibentuk melalui UU BUMN dan PP BPI Danantara, dengan ruang lingkup pengelolaan yang lebih berfokus pada optimalisasi aset dan operasional BUMN, serta struktur pengawasan yang masih sangat terpusat pada presiden melalui Komite Pemantau dan Akuntabilitas.

Hal ini menunjukkan bahwa Danantara berpotensi menjadi instrumen fiskal yang kuat, namun juga menyimpan risiko akuntabilitas yang lebih besar, karena minimnya pengawasan eksternal independen dan tidak adanya mekanisme pengaduan publik yang jelas. Struktur organisasi yang lebih kompleks dan keberadaan dewan penasihat maupun komite yang dibentuk secara top-down semakin menguatkan dugaan bahwa posisi

Presiden sangat dominan dalam operasionalisasi Danantara, yang jika tidak diimbangi dengan instrumen pengawasan yang transparan dan akuntabel, dapat mengarah pada potensi moral hazard dan abuse of power.

Apabila ditinjau dari segi kelembagaan dan tujuan pembentukan Lembaga/badan, menunjukkan BPI Danantara memiliki kemiripan dengan INA yang lebih dahulu dibentuk sebagai lembaga pengelola investasi negara. Keduanya merupakan badan hukum yang sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah dan berfungsi sebagai sovereign wealth fund (SWF) dengan mandat strategis dalam pengelolaan aset negara dan investasi jangka panjang. Meskipun memiliki kemiripan struktur dasar seperti adanya Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana, Danantara memiliki karakteristik tersendiri, termasuk skala pengelolaan dana yang jauh lebih besar dibandingkan INA.

Selain itu, jika INA lebih fokus pada pengelolaan investasi melalui kemitraan dengan investor asing, maka Danantara diberi mandat lebih luas, mencakup konsolidasi dan optimalisasi investasi BUMN, manajemen aset negara, serta pembangunan strategis nasional. Namun, perbedaan ini justru menimbulkan kekhawatiran atas potensi tumpang tindih kewenangan, lemahnya kontrol pengawasan, dan dominasi presiden dalam pengambilan keputusan strategis, sebagaimana tercermin dalam struktur dan mekanisme pengawasan internal Danantara yang cenderung tidak independen.

Dari sisi personalia yang menduduki BPI Danantara, dengan adanya pejabat negara yang menduduki beberapa jabatan di Danantara, maka hal ini terindikasi akan terjadi rangkap jabatan yang mana hal ini dilarang dalam UU Kementerian dan tidak sesuai dengan penyelenggaraan pemerintah yang sesuai dengan AAUPB. Adapun dilansir dalam Brief Analysis oleh Celios, yang memberikan pembahasan mengenai problematika dari perspektif hukum dalam pengangkatan Pimpinan BPI Danantara (Saleh, 2025) menemukan pengangkatan dimana Menteri Investasi yang merangkap sebagai Ketua BPI Danantara, Wakil Menteri BUMN yang merangkap menjadi wakil komisaris Utama PT. Pertamina dan Chief Operating Officer (COO) Danantara, kemudian Menteri BUMN merangkap sebagai Ketua Dewan Pengawas Danantara, serta Menteri Keuangan merangkap sebagai Anggota Dewan Pengawas Danantara. Kondisi ini jelas merupakan suatu pertentangan dengan Pasal 23 UU Kementerian Negara, yang mengatur larangan bagi menteri untuk merangkap jabatan dan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) huruf b dan huruf c Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU AP), menyatakan bahwa pejabat negara wajib menyelenggarakan administrasi

pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, dan AAUPB.

Dari aspek kerugian pada Danantara, merujuk pada asal 3H ayat (2) UU No 1 Tahun 2025 tentang BUMN mengatur bahwa ketika terdapat keuntungan atau kerugian yang dialami oleh BPI Danantara dalam melaksanakan investasi merupakan keuntungan atau kerugian BPI Danantara. Norma Pasal tersebut diartikan bahwa kerugian Danantara dikecualikan/tidak masuk dalam kategori keuangan negara, sedangkan jika merujuk ke Pasal 3G UU BUMN, sumber modal Danantara berasal dari penyertaan modal negara dan/atau sumber lainnya yang sebagian besar milik negara yang asalnya dari dana publik.

Hal ini tidak tepat karena idealnya keuangan Danantara masih masuk kategori keuangan negara sebagaimana lingkup keuangan negara sebagaimana definisi dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara) bahwa seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, baik yang dipisahkan maupun tidak dipisahkan, termasuk bagian kekayaan negara serta hak dan kewajiban yang timbul karena pengelolaan oleh berbagai pihak, sehingga kerugiannya juga termasuk dalam kerugian negara mengingat pengaturan keuangan negara pada UU Keuangan Negara menggunakan konsep keuangan yang bersifat luas dan komprehensif (*Lata et comprehensa publica pecuniarium*) (Riawan Tjandra, 2023). Ketentuan ini menjadi potensi perbuatan korupsi yang tidak sejalan dengan UU Tipikor.

Terlebih lagi Dewan Pengawas dan Badan Pelaksana dalam Pasal 4B UU BUMN dan sebagaimana pengaturan pada Pasal 3Y UU BUMN mengatur bahwa menteri, organ, dan pegawai Badan yang tidak bertanggung jawab atas kerugian yang terjadi di Danantara dengan model pembuktian terbalik saat kerugian yang terjadi bukan akibat kesalahan atau kelalaian pengelola serta pengelola dari Danantara telah bertindak dengan itikad baik yang dibebankan ke pengelola untuk membuktikan. Hal ini mensiratkan adanya imunitas hukum yang diberikan kepada BPI Danantara. Ketentuan ini menjadi celah hukum karena memiliki terjadinya moral hazard dan justru mensiratkan pelemahan terhadap pemberantasan korupsi dan tidak sejalan dengan Pasal 2 dan Pasal 3 UU Tipikor yang sangat menekankan dalam hal pertanggungjawaban terhadap perbuatan yang merugikan keuangan negara. Selain itu, apabila mencermati ketentuan dalam Pasal 3X ayat (1) UU BUMN yang menyatakan bahwa organ dan pegawai Danantara bukan merupakan penyelenggara negara, padahal entitas ini mengelola hal-hal yang bersifat publik, berasal dari dana negara, dan menyangkut kepentingan umum, maka ketentuan tersebut

menimbulkan kejanggalan normatif yang berpotensi melemahkan akuntabilitas dan tanggung jawab negara terhadap pengelolaan keuangan publik.

Dalam aspek pengawasan, ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah tentang BPI Danantara yang menyebutkan bahwa Presiden dapat membentuk Komite Pemantau dan Akuntabilitas (Oversight and Accountability Committee) melalui Peraturan Presiden, secara normatif justru menegaskan semakin menguatnya kendali Presiden atas badan ini. Meskipun secara formal ketentuan tersebut tampak bertujuan untuk menciptakan mekanisme checks and balances, namun secara substansial, konstruksi normanya berpotensi menimbulkan konflik kepentingan karena lembaga pengawas dibentuk oleh dan berada di bawah kontrol, aktor yang sama yang juga memiliki kekuasaan strategis dalam pengambilan keputusan BPI Danantara.

Sentralisasi fungsi pengawasan di tangan Presiden ini juga bertentangan dengan semangat checks and balances dalam sistem demokrasi konstitusional yang ada di Indonesia, kemudian dapat menciptakan ruang untuk terjadinya penyimpangan kewenangan (abuse of power), moral hazard, serta mengaburkan batas antara fungsi eksekutif dan fungsi pengawasan. Oleh karena itu, desain pengawasan BPI Danantara perlu ditinjau ulang agar tidak hanya menjamin efektivitas pengelolaan investasi negara, tetapi juga menjamin keterbukaan, independensi, dan akuntabilitas sesuai prinsip negara hukum yang demokratis.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam perjalanan pembentukan BPI Danantara, ditemukan adanya sejumlah persoalan hukum yang mendasar, khususnya dalam aspek formil pembentukan regulasinya. Kurangnya partisipasi publik yang bermakna dalam hal proses perencanaan dan penyusunan UU BUMN, yang menjadi dasar atau landasan hukum lahirnya BPI Danantara, menimbulkan dugaan cacat formil dan berpotensi inkonstitusional karena tidak dapat memenuhi asas keterbukaan dan transparansi serta partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, beberapa pengaturan pada PP BPI Danantara perlu dilakukan analisis atau kajian yang lebih intens dan mendalam dikarenakan interpretasi beberapa norma yang bertentangan dengan konstitusi dan beberapa UU seperti UU P3, UU Kementerian Negara, UU Tipikor, UU AP, dan UU Keuangan Negara.

Lebih lanjut, dominasi Presiden dalam pengambilan keputusan strategis Danantara memperlihatkan kecenderungan sentralisasi kewenangan yang besar dan berpotensi menimbulkan overlapping kewenangan, moral hazard, conflict of interest, serta penyalahgunaan kewenangan (abuse of power). Walaupun Danantara dalam pengaturannya tidak diklasifikasikan sebagai lembaga negara formal yang diamanatkan langsung oleh konstitusi, namun status keuangannya tetap berada dalam cakupan keuangan negara sehingga segala bentuk kerugian tetap dapat masuk kategori sebagai sebuah kerugian negara. Oleh karena itu, Danantara memerlukan instrumen pengawasan yang kredibel, tersistematisasi, serta menjunjung tinggi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Disarankan agar peraturan pelaksana yang mengatur BPI Danantara direvisi untuk memperjelas bentuk hukum, mekanisme pengawasan, batas-batas kewenangan, serta hubungan kelembagaan dengan aktor negara lainnya, guna menghindari tumpang tindih kebijakan dan menguatkan tata kelola investasi negara yang demokratis dan berintegritas.

DAFTAR REFERENSI

- Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran, & Indonesian Parliamentary Center. (2025). *Catatan kritis ruang gelap pembahasan RUU BUMN yang mengabaikan prosedur formil dan materil legislasi*. Seknasfitra.org. <https://seknasfitra.org/catatan-kritis-ruang-gelap-pembahasan-ruu-bumn-yang-mengabaikan-prosedur-formil-dan-materil-legislasi/>
- Ida, R. (2025). Fakta tentang Thaksin Shinawatra, yang ditunjuk sebagai anggota dewan pengawas Danantara. *Tempo.co*. <https://www.tempo.co/internasional/fakta-tentang-thaksin-shinawatra-yang-ditunjuk-sebagai-anggota-dewan-pengawas-danantara-1224306>
- Jamaludin, M. (2023). Indonesia Investment Authority sebagai SWF Indonesia untuk meningkatkan investasi asing di Indonesia. *ALADALAH: Jurnal Politik, Sosial, Hukum dan Humaniora*, 1(2), 283–301. <https://doi.org/10.59246/aladalah.v1i2.364>
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola BPI Danantara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi.
- Rahmawati, D. (2025, February 4). DPR sahkan revisi UU BUMN jadi undang-undang. *DetikNews*. <https://news.detik.com/berita/d-7762207/dpr-sahkan-revisi-uu-bumn-jadi-undang-undang>
- Redi, A. (2017). *Hukum pembentukan peraturan perundang-undangan* (Tarmizi, Ed., Cet. 2). Sinar Grafika.

- Saleh, M. (2025). Brief analysis. In *The Consumer Reports*.
- Sugarda, P. P., Gunawan, F. I., & Dini, A. A. (2024). Sovereign wealth fund development in Indonesia: Lessons learned from Norway and Singapore. *Yustisia*, 13(1), 89–116. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v13i1.80717>
- Tjandra, R. (2023). *Hukum keuangan negara: Pengertian ruang lingkup, pengelolaan, dan penyelesaian kerugian negara* (Rosa de Lima, Ed.). PT Kanisius.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Wildan, M. (2025, February). Laksanakan investasi, Danantara diklaim beda dengan Temasek. *DDTC News*. <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1809135/laksanakan-investasi-danantara-diklaim-beda-dengan-temasek>