

Transformasi Tata Kelola BUMN dengan Pembentukan Danantara

- 1.* Ganda Wiatmaja
2. M. Iqbal Asnawi

¹ Doctoral Program in Law, Faculty of Law, University of North Sumatera, Indonesia.

² Faculty of law, Samudra University, Indonesia.

* Corresponding author, email: gwiatmaja74@gmail.com

 <https://doi.org/10.56128/jkih.v6i1.931>

ABSTRACT: Transformasi tata kelola Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui pembentukan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara) menandai pergeseran paradigma dari pengelolaan administratif menuju model investasi strategis berbasis superholding. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implikasi yuridis dan kelembagaan dari pembentukan Danantara terhadap tata kelola BUMN, khususnya dalam aspek restrukturisasi kewenangan, penerapan prinsip *Business Judgment Rule* (BJR), serta dampaknya terhadap kinerja dan akuntabilitas publik. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan preskriptif-analitis melalui analisis peraturan perundang-undangan dan literatur terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Danantara berpotensi meningkatkan efisiensi dan nilai investasi BUMN, terdapat risiko konsentrasi kekuasaan dan pelemahan pengawasan yang perlu diantisipasi. Oleh karena itu, penguatan mekanisme pengawasan, transparansi, dan akuntabilitas menjadi prasyarat utama dalam memastikan keberhasilan transformasi tata kelola BUMN.

KEYWORDS: Akuntabilitas, BUMN, *Business Judgment Rule*, Danantara, Tata Kelola.

PENDAHULUAN

Selama ini, pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di Indonesia menghadapi berbagai persoalan struktural, mulai dari inefisiensi, tumpang tindih kewenangan, hingga konflik antara fungsi pelayanan publik dan orientasi keuntungan. Model pengelolaan berbasis kementerian menyebabkan pengambilan keputusan strategis cenderung birokratis dan kurang adaptif terhadap dinamika bisnis. Kondisi tersebut kemudian mendorong pemerintah untuk merancang model baru yang lebih terintegrasi dan profesional dalam mengelola aset negara.

Transformasi tata kelola BUMN di Indonesia dimulai dengan penerbitan UU No.1/2025 yang mendefinisikan Badan Pengelola Investasi (Danantara) untuk mengkonsolidasikan investasi negara pada BUMN. Pendirian Danantara menandai reformasi besar dalam tata kelola BUMN, karena sistem sebelumnya sangat bergantung pada birokrasi kementerian sehingga pengelolaan aset bersifat terfragmentasi kondisi tersebut kemudian mendorong pemerintah merancang model

baru pengelolaan investasi negara. Ke depan, Danantara diharapkan menerapkan model *superholding* (mirip Temasek Singapura) agar pengelolaan aset negara menjadi lebih profesional dan berbasis strategi investasi jangka panjang. Skala Danantara sangat besar: modal awal ditetapkan minimal Rp1.000 triliun (sekitar US\$61 miliar), dengan proyeksi aset kelolaan mencapai US\$900 miliar (sekitar Rp14.720 triliun) Hasilnya, pemerintah ingin menjadikan BUMN sebagai instrumen utama memperkuat posisi ekonomi Indonesia global, sambil memastikan BUMN tetap melayani kepentingan publik (PSO) tanpa mengorbankan efisiensi komersial. (Santo, 2026)

Transformasi kelembagaan ini muncul dari evaluasi panjang terhadap problematika efisiensi dan pendanaan BUMN. Model lama menuntut BUMN menjalankan tugas pelayanan publik sekaligus berorientasi laba komersial, yang sering menimbulkan konflik tujuan dan birokrasi tumpang tindih. Kehadiran Danantara diharapkan *mengatasi* masalah tersebut dengan melakukan restrukturisasi korporasi, mempercepat proyek hilirisasi strategis, dan merampingkan entitas lemah Misalnya, Presiden menargetkan laba kolektif BUMN (di bawah Danantara) sebesar Rp350–360 triliun pada 2026, naik signifikan dari realisasi sekitar Rp280 triliun tahun sebelumnya. (Santo, 2026)

Sejalan dengan transformasi tersebut, perubahan nomenklatur dan struktur kelembagaan pasca-UU 1/2025 menegaskan peran baru BP BUMN dan Danantara. UU No.16/2025 (Oktober 2025) mengubah Kementerian BUMN menjadi *Badan Pengatur* (BP) BUMN yang langsung bertanggung jawab pada Presiden Berdasarkan UU ini, pemerintah memegang 1% saham seri A BUMN melalui Kepala BP BUMN, sedangkan 99% saham seri B dikelola oleh Danantara. BP BUMN berfungsi menetapkan kebijakan umum, tata kelola, peta jalan, serta membina dan mengawasi BUMN. Sementara itu, Danantara sebagai *superholding* investasi mempunyai kewenangan mengelola aset dan modal BUMN: menetapkan dividen holding, membentuk atau melebur holding baru, menyetujui perubahan modal, memberi pinjaman, hingga investasi langsung. Dengan demikian, kedua UU tersebut memisahkan lebih tegas peran negara sebagai regulator dan pemilik modal, sekaligus mendirikan satu entitas pusat kendali investasi untuk mengoptimalkan aset strategis nasional. (Firdaus, 2025)

Sebagai indikator konkret kinerja, pemerintah menetapkan berbagai target strategis pasca pembentukan Danantara. Presiden menargetkan laba kolektif BUMN mencapai Rp350–360 triliun pada tahun 2026, meningkat signifikan dari realisasi sebelumnya. Selain itu, target Return on Assets (ROA) sebesar 7% ditetapkan sebagai tolok ukur efisiensi pengelolaan aset. Integrasi sejumlah BUMN besar ke dalam Danantara juga menunjukkan potensi konsolidasi aset dalam skala sangat besar yang diharapkan mampu meningkatkan efektivitas pengelolaan secara terpusat (Ardliyanto, 2025). Meskipun demikian, skala dan kompleksitas tersebut menuntut penguatan mekanisme pengawasan agar tata kelola tetap berjalan dalam koridor hukum dan prinsip akuntabilitas publik.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan preskriptif-analitis. Data primer yang dianalisis berupa peraturan perundang-undangan terkait, seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2025, serta Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, termasuk dokumen hukum pendukung dan putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan. Data sekunder diperoleh dari literatur akademik, laporan resmi, dan studi terkait pengelolaan BUMN. Analisis dilakukan

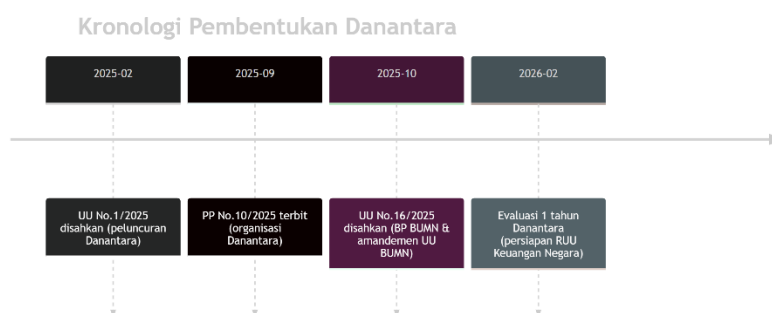
dengan mensinkronkan norma hukum dengan praktik penerapan prinsip Good Corporate Governance, termasuk Business Judgment Rule (BJR), untuk menilai implikasi perubahan kelembagaan terhadap aspek korporasi dan akuntabilitas publik. Pendekatan ini digunakan untuk menghasilkan argumentasi hukum yang preskriptif terhadap transformasi tata kelola BUMN.

HASIL & PEMBAHASAN

Bagian ini menganalisis implikasi yuridis dan kelembagaan dari pembentukan Danantara terhadap tata kelola BUMN, baik dari aspek struktur kewenangan, penerapan prinsip korporasi, hingga dampaknya terhadap kinerja dan pengawasan.

Restrukturisasi kelembagaan BUMN

Undang-undang baru secara fundamental mengubah tata kelola BUMN. UU 1/2025/UU 19/2003 melahirkan Danantara sebagai badan investasi negara, dan UU 16/2025 mengubah Kementerian menjadi Badan Pengatur (BP) BUMN (Firdaus, 2025). Struktur ini diilustrasikan pada kronologi berikut:



Perubahan paling fundamental pasca lahirnya UU Nomor 1 Tahun 2025 dan perubahan terbaru melalui UU 16 Tahun 2025 terletak pada pergeseran struktur kewenangan negara dalam pengelolaan BUMN. Apabila sebelumnya dalam UU Nomor 19 Tahun 2003, Menteri BUMN memegang posisi dominan sebagai regulator dan pemegang kekuasaan pengelolaan BUMN, UU 1/2025 secara eksplisit mengalihkan sebagian besar kewenangan tersebut kepada sebuah badan hukum baru bernama Danantara. Ketentuan Pasal 3E UU Nomor 1/2025 memperkenalkan konsep *delegated corporate authority*, yakni sistem di mana negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi menyerahkan pengelolaan aset BUMN kepada entitas profesional yang diharapkan bekerja berdasarkan prinsip portofolio dan investasi, bukan lagi manajemen birokratis. Struktur kepemilikan pun mengalami rekonstruksi, di mana negara mempertahankan 1% Saham Seri A Dwiwarna sebagai bentuk *residual control rights*, sementara 99% saham Seri B menjadi kewenangan Danantara sebagai *superholding*. Namun, pelapisan pemegang saham dalam model tersebut menimbulkan relasi keagenan ganda antara negara, Danantara, dan BUMN di bawahnya sehingga membutuhkan kerangka pertanggungjawaban yang jauh lebih jelas dibandingkan rezim sebelumnya.

Pasal-pasal UU 16/2025 menetapkan tugas Danantara sebagai pengelola investasi BUMN yaitu mengelola *dividen* dari *holding* investasi dan operasional, menyetujui penambahan atau pengurangan modal, membentuk holding baru, memberikan pinjaman, serta mengelola aset

negara. Modal awal Danantara minimal ditetapkan Rp1.000 triliun Sementara itu, 1% saham seri A BUMN dimiliki negara melalui BP BUMN, dan 99% lainnya melalui Danantara. Model ini serupa dengan skema *corporate veil*, di mana DPR, Kementerian Keuangan, dan BP BUMN selanjutnya mengawasi Danantara atas nama negara. Struktur kelembagaan baru ini secara teoritis memisahkan risiko investasi anak perusahaan dari stabilitas APBN. Namun secara praktis, sejumlah ahli mengingatkan agar jangan sampai pembentukan *superholding* ini mengurangi akuntabilitas publik. (Asnawi et al., 2025)

Penerapan Tata Kelola Korporasi

Salah satu unsur kunci reformasi Danantara adalah penerapan *Business Judgment Rule* (BJR) untuk direksi dan komisaris BUMN. Pasal 3Z (draf UU 1/2025 dan UU 16/2025) memberikan perlindungan hukum bagi pengelola atas kerugian investasi selama keputusan diambil dengan iktikad baik, kehati-hatian wajar, dan bebas konflik kepentingan. Langkah ini dianggap sebagai “angin segar” yang mendorong keberanian berinvestasi tanpa takut otomatis diproses pidana, sehingga meningkatkan kegesitan bisnis. Namun, implementasi BJR menuntut mekanisme pengawasan yang kuat. Laksmanajati et al. (2025) menekankan risiko misalnya adanya jabatan ganda pejabat publik di struktur Danantara dan pembatasan otoritas BPK mengaudit. Jika tidak dikelola, dualisme peran dan perlindungan BJR bisa menciptakan celah penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu, literatur menyarankan pembatasan jabatan rangkap bagi menteri/pejabat publik dan memperkuat audit independen. Misalnya, meskipun UU 1/2025 menyatakan kerugian investasi Danantara bukan kerugian negara, putusan MK menunjukkan kekayaan negara yang modalnya berasal dari APBN tetap berada dalam pengawasan negara. Praktikanya, akses BPK untuk audit kinerja Danantara dipertahankan guna akuntabilitas. Hal ini konsisten dengan rekomendasi memperluas wewenang audit BPK sebagaimana akan dibahas pada bagian fiskal berikut.

Kinerja dan Integrasi Strategis

Pada tahun pertama operasi, Danantara mulai menunjukkan dampak pada kinerja BUMN. Menurut laporan satu tahun Danantara, pengelolaan terpusat mampu memperbaiki indikator utama (KPI) BUMN secara signifikan. Presiden menargetkan laba kolektif BUMN sebesar Rp350–360 triliun pada 2026 (naik dari ~Rp280 triliun tahun 2024). Target *Return on Assets* (ROA) ditetapkan 7% sebagai tolok ukur efisiensi yang baru Efisiensi yang dihasilkan model satu atap diperkirakan empat kali lipat lebih baik dibandingkan tahun sebelumnya, khususnya lewat pengurangan biaya operasional ganda. (Santo, 2026)

Salah satu fokus utama Danantara adalah percepatan proyek hilirisasi nasional. Dana Danantara digunakan untuk 18 proyek hilirisasi hingga awal 2026, mencakup sektor minerba, energi, pertanian, dan kelautan. Berikut tabel beberapa proyek dan tujuan ekonominya:

Sektor Hilirisasi	Proyek (s.d. Feb 2026)	Sasaran Ekonomi
Energi (minerba, smelter)	12 proyek (termasuk 8 minerba)	Substitusi impor energi dan peningkatan nilai tambah ekspor mineral.
Pertanian & Kelautan	6 proyek (Oleofood, kelapa, perikanan)	Ketahanan pangan nasional dan pemberdayaan ekonomi pesisir

Tabel di atas didasarkan pada capaian pencapaian awal Danantara. Total investasi untuk hilirisasi sepanjang 2025 mencapai Rp584,1 triliun. Proyek-proyek strategis seperti pembangunan smelter aluminium, industri DME batubara, dan Pembangkit Listrik Tenaga Sampah (PLTSa) menjadi bukti kemampuan Danantara memicu proyek prioritas yang

sebelumnya terhambat birokrasi. Implementasi investasi ini menunjukkan bahwa model investasi negara baru dapat mempercepat realisasi proyek pemerintah, sejalan dengan mandat pendirian Danantara. Namun, efektivitas jangka panjang masih memerlukan evaluasi lebih lanjut setelah data tahun buku terealisasi.

Implikasi Fiskal dan Pengawasan

Transformasi manajemen dividen BUMN dari kas negara (APBN) ke dalam Danantara menimbulkan konsekuensi fiskal yang signifikan. Selama ini, dividen BUMN merupakan salah satu penyumbang utama Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dengan dikelolanya dividen secara mandiri oleh Danantara, realisasi PNBP turun tajam awal 2026, memicu kekhawatiran akan *fiscal gap*. Untuk mencegah risiko defisit fiskal, pemerintah dan DPR telah menyiapkan RUU Keuangan Negara 2026. RUU ini mengusulkan beberapa “pagar fiskal” utama: pertama, hak negara atas dividen tetap dicantumkan dalam APBN sebagai bentuk transparansi anggaran; kedua, wewenang BPK diperluas agar dapat mengaudit bukan hanya laporan keuangan akhir, tetapi juga efektivitas keputusan investasi Danantara; ketiga, DPR (Komisi XI) diberi persetujuan untuk keputusan material (seperti penjualan aset strategis atau penjaminan utang skala besar). Inisiatif tersebut mendapat dukungan para ahli sebagai langkah defensif yang tepat untuk menjaga Danantara agar tidak keluar dari koridor pengelolaan yang diinginkan.

Selain itu, literatur menyarankan mekanisme pengawasan tambahan. Laksmanajati et al. menekankan pentingnya penerapan audit independen dan pelaporan kewajiban (*compliance reporting*) untuk memperkuat akuntabilitas serta mencegah *abuse of power*. Dengan kata lain, meski keleluasaan investasi perlu, transparansi dan akuntabilitas harus diutamakan. Misalnya, pembentukan mekanisme *digital audit transparency system* dan pelaporan terbuka publik dapat memastikan bahwa prinsip kehati-hatian (*prudence*) dan itikad baik (*good faith*) tetap ditaati. Pendekatan semacam ini akan membantu membangun kepercayaan publik terhadap lembaga Danantara, seiring upaya menjaga agar perlindungan hukum tidak menjadi “tameng” bagi praktik korupsi. (Laksmanajati et al., 2025)

Kewenangan Strategis Danantara sebagai Superholding dan Implikasinya terhadap Korporatisasi BUMN

Pembentukan Danantara menandai perubahan paradigma dari model pengelolaan BUMN yang berbasis kontrol administratif menuju pola investasi strategis yang terpusat. Danantara tidak hanya bertindak sebagai pemegang saham mayoritas secara formal, tetapi juga sebagai *ultimate controlling entity* bagi seluruh kelompok usaha BUMN. Entitas ini diberikan kewenangan luas. Kewenangan Danantara diatur dalam Pasal 3F UU No. 16/2025 antara lain (i) mengelola dividen Holding Investasi, Dividen Holding Operasional, dan Dividen BUMN, (ii) menyetujui penambahan dan/atau pengurangan penyertaan modal pada BUMN yang bersumber dari pengelolaan dividen Holding Investasi, Holding Operasional dan BUMN, (iii) menetapkan pedoman/kebijakan strategis dalam bidang, yakni: akuntansi/keuangan, pengembangan investasi, operasional dan pengadaan barang/jasa, informasi teknologi, SDM, manajemen risiko dan pengawasan internal, hukum dan kepatuhan, program TJSL dan program ESG.

Dalam menjalankan aksi korporasi untuk mengelola aset negara, BPI Danantara menggunakan kewenangan dengan mendirikan 2 (dua) *holding* sebagai strategi mewujudkan pengelolaan BUMN yang bersinergi, yakni:

- (ii) *Holding Investasi*. Ketentuan Pasal 3AB UU 16/2025 menjadi dasar hukum bagi PT. Danantara Investasi Management (Persero) yang mempunyai tugas, melakukan

pengelolaan investasi dan melakukan perberdayaan aset dalam rangka peningkatan nilai investasi; dan

- (ii) *Holding Operasional*, melalui PT. Danantara Aset Management (Persero) yang mempunyai tugas pengelolaan operasional BUMN dan tugas lainnya yang ditetapkan oleh BPI Danantara (Ketentuan Pasal 3 AK UU 16/2025)

BPI Danantara juga mempunyai kewenangan menyusun strategi investasi jangka panjang, mengkonsolidasikan perusahaan-perusahaan di bawah holding operasional, serta melakukan aksi korporasi mulai dari akuisisi, restrukturisasi, penjaminan, hingga pembiayaan ulang. Pola tersebut menempatkan Danantara dalam posisi setara dengan Temasek Holdings atau Khazanah Nasional Berhad, namun konteks Indonesia berbeda karena Danantara masih berada dalam orbit langsung kekuasaan eksekutif yang berada langsung dalam kewenangan Presiden beserta unsur kementerian yang ditugaskan untuk menjadi Dewan Pengawas. Rangkap jabatan tersebut berisiko menciptakan konflik kepentingan, karena Kepala BP BUMN tidak hanya berfungsi sebagai regulator, tetapi sekaligus menjadi pengawas entitas yang memiliki dominasi ekonomi yang sangat besar.

Adanya kewenangan yang luas tersebut, Danantara menjadi motor konsolidasi aset negara berskala raksasa. Namun kewenangan *superholding* harus diimbangi dengan standar tata kelola setingkat *sovereign wealth fund global* agar tidak menimbulkan sentralisasi kekuasaan yang tidak terkontrol. Dalam konteks BUMN Indonesia, risiko tersebut semakin besar karena terdapat kecenderungan historis intervensi politik dalam pengambilan keputusan bisnis, terutama pada perusahaan yang memegang fungsi pelayanan publik. Oleh karena itu, meskipun Danantara berpotensi meningkatkan efektivitas dan nilai portofolio BUMN, implikasinya terhadap korporatisasi BUMN perlu dievaluasi secara kritis, mengingat struktur pengambilan keputusan yang sangat terpusat dapat mengurangi otonomi profesional direksi BUMN dan memperbesar risiko *politically driven corporation*.

PENUTUP

Pembentukan Danantara telah melahirkan babak baru tata kelola BUMN di Indonesia, mengubah model pengelolaan berbasis kementerian menjadi superholding investasi negara. Dengan aset negara yang sangat besar dan lingkup tugas strategis, Danantara berpotensi mengoptimalkan nilai investasi BUMN demi pertumbuhan ekonomi nasional. Namun, efektivitas transformasi ini sangat bergantung pada penguatan aspek tata kelola: transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan eksternal. Sejumlah kebijakan pengawasan (seperti memperluas audit BPK dan keterlibatan DPR) serta rekomendasi independen (pelarangan jabatan rangkap, audit mandiri, pelaporan berkala) perlu diimplementasikan secara konsisten. Dengan langkah-langkah tersebut, reformasi Danantara dapat menjalankan fungsi investasi publik secara profesional tanpa mengorbankan pengawasan negara – sebuah keseimbangan yang krusial bagi keberhasilan program BUMN masa depan.

REFERENSI

Ardliyanto, A. (2025). Danantara Jadi Lembaga Investasi yang Sedang Seksi, Prof Sembiring Minta Politisi Tak Cawe-Cawe. In *iNews Surabaya*.

- <https://surabaya.inews.id/read/558917/danantara-jadi-lembaga-investasi-yang-sedang-seksi-prof-sembering-minta-politisi-tak-cawe-cawe>
- Asnawi, M. I., Rokan, M. P., & Rambe, M. I. I. (2025). Danantara Dalam Perspektif Hukum Korporasi: Potensi Problem Tata Kelola dan Celah Pengawasan. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, 5(2), 142–155. <https://doi.org/10.56128/jkih.v5i2.516>
- Firdaus, A. (2025). *Prabowo Tandatangani UU 16/2025 Ubah Kementerian BUMN Jadi BP BUMN*. <https://www.antaraneews.com/berita/5175477/prabowo-tandatangani-uu-16-2025-ubah-kementerian-bumn-jadi-bp-bumn>
- Laksmanjati, T. D., Fachrizal, F., Rato, D., & Ohoiwutun, Y. A. T. (2025). The Legitimacy of BPI Danantara: Investment Management Responsibility in the Context of Business Judgment Rule. *Journal of Judicial Review*, 27(2), 515–548.
- Santo, P. A. F. D. (2026). Satu Tahun Danantara: Evaluasi Reformasi Pengelolaan BUMN. In *Rubric of Faculty Members*. <https://business-law.binus.ac.id/2026/03/05/satu-tahun-danantara-evaluasi-pengelolaan-bumn/>

Editorial Office of Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum (JKIH)

Medan City, North Sumatra, Indonesia.

Phone / WhatsApp Business: +62 811-620-1239

Email: support@jurnal.locusmedia.id

E-ISSN: 2809-9265 | **DOI Prefix:** 10.56128/jkih

Powered by Locus Media Publishing
