

## **POLITIK HUKUM PEMBERLAKUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2025 TERKAIT KETENTUAN YANG MEMISAHKAN KERUGIAN PADA BADAN PENGELOLA INVESTASI DAYA ANAGATA NUSANTARA (DANANTARA INDONESIA) DAN KERUGIAN BADAN USAHA MILIK NEGARA SEBAGAI KERUGIAN NEGARA**

Fakhrul Ardiyan<sup>1</sup>, Riski Ari Wibowo<sup>2</sup>, Afandono Cahyo Putranto<sup>3</sup>

Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta 1-3

Email: [Fakh.ard97@gmail.com](mailto:Fakh.ard97@gmail.com)<sup>1</sup>, [riskiariwibowo204@gmail.com](mailto:riskiariwibowo204@gmail.com)<sup>2</sup>, [afandono@gmail.com](mailto:afandono@gmail.com)<sup>3</sup>

Informasi	Abstract
Volume : 2 Nomor : 10 Bulan : Oktober Tahun : 2025 E-ISSN : 3062-9624	<p><i>Law No. 1 of 2025 introduces several legal issues, including those related to the establishment of the BPI Danantara (Danantara Indonesia) as a superholding that consolidates the assets of state-owned enterprises (BUMN) within the framework of a sovereign wealth fund. However, it is exempted from being subject to state administration, finance, and state losses, and weakens the oversight mechanism of the Financial Audit Agency of the Republic of Indonesia (BPK RI), which is entrusted with the authority to audit state finances under Article 23E of the 1945 Constitution. These conditions raise concerns about potential governance deviations due to conflicts with the Anti-Corruption Law, the State Finance Law, and the State Administration Law. In this regard, this study analyzes the legal policy direction of the Government through Law No. 1 of 2025 and whether the losses of Danantara Indonesia and BUMN still constitute state losses, thereby allowing Law Enforcement Agencies to continue addressing corruption offenses within BUMN. The analysis shows that the legal policy direction of the Government through the BUMN Law is aimed at shifting the management of BUMN from a centralistic and bureaucratic model to a more decentralized one. This shift aims to improve the investment climate and ease of doing business, ultimately increasing foreign investor interest in placing investments or Foreign Direct Investments (FDI) in Indonesia. However, this has sparked both support and opposition due to the vulnerability to corruption practices within BUMN. Despite this, based on the principle of <i>lex specialis derogat legi generali</i> and Articles 2 and 3 of the Anti-Corruption Law, the losses from Danantara Indonesia and BUMN remain considered state losses, provided there is an unlawful act, such as corruption, embezzlement of funds, or fraud in the management of investments that leads to state losses.</i></p>

**Keyword:** Danantara Indonesia, BUMN, State Financial Loss

### **Abstrak**

*Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 menghadirkan sejumlah persoalan yuridis, diantaranya terkait pembentukan BPI Danantara (Danantara Indonesia) sebagai superholding yang mengonsolidasikan aset BUMN dalam kerangka sovereign wealth fund, namun justru dikecualikan dari penyelenggara, keuangan dan kerugian negara, serta malah melemahkan mekanisme pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) selaku organ yang diberikan kewenangan untuk memeriksa keuangan negara berdasarkan Pasal 23E UUD 1945. Kondisi-kondisi tersebut mengakibatkan*

*kehawatiran terjadinya penyimpangan dalam tata kelola karena berseberangan dengan UU Tipikor, UU Keuangan Negara, UU Penyelenggaraan Negara. Berkenaan hal tersebut penelitian ini menganalisa mengenai arah politik hukum Pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 dan apakah kemudian kerugian Danantara Indonesia dan BUMN tetap merupakan unsur kerugian negara sehingga Aparat Penegak Hukum tetap dapat menindak praktik tindak pidana korupsi pada tubuh BUMN. Hasil analisa menunjukkan bahwa arah politik hukum Pemerintah melalui Undang-Undang BUMN tersebut adalah mengubah pengelolaan BUMN dari model pengelolaan BUMN yang sentralistik dan birokratis menuju model yang lebih desentralistik dalam rangka melakukan perbaikan ilkim investasi dan kemudahan berusaha guna peningkatan minat investor luar negeri untuk menempatkan investasi atau FDI di Indonesia, meskipun menimbulkan pro dan kontra akibat kerentanan terhadap praktik korupsi di tubuh BUMN, meskipun berdasarkan asas lex specialis derogat legi generali dan Pasal 2 dan 3 UU Tipikor, kerugian dari Danantara Indonesia dan BUMN tetap merupakan unsur kerugian negara sepanjang terdapat perbuatan melawan hukum, seperti tindak pidana korupsi, penggelapan dana atau penipuan dalam pengelolaan investasi yang menyebabkan kerugian negara.*

**Kata Kunci:** Danantara Indonesia, BUMN, Kerugian Negara

---

## A. PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara merupakan regulasi penting yang mengatur kedudukan, peran, dan tata kelola BUMN dalam perekonomian Indonesia. Seiring dengan dinamika globalisasi, perkembangan pasar, serta kebutuhan reformasi birokrasi, keberadaan Undang-Undang tersebut dinilai sudah tidak lagi memadai untuk menjawab tantangan kekinian. Oleh karena itu, dilakukan pembaruan regulasi dalam rangka peningkatan peran BUMN sebagai agen pembangunan sekaligus entitas bisnis yang kompetitif. Berkenaan hal tersebut, Pemerintah Republik Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 (UU BUMN) dengan tujuan mengoptimalkan pengelolaan BUMN secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

Satu hal yang menarik perhatian pasca revisi Undang-Undang tersebut yakni mengenai pembentukan Danantara Indonesia yang mengubah stigma dalam pengelolaan BUMN. Dalam UU BUMN, diatur bahwa kekuasaan pemerintahan negara terkait pengelolaan keuangan negara, termasuk didalamnya kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN yang berada di tangan Presiden dikuasakan kepada Menteri BUMN (pemegang saham seri A Dwiwarna) dan Danantara Indonesia (pemegang saham seri B) pada Holding Investasi dan Holding Operasional melalui Pasal 3A.

Pemberian kewenangan pelaksanaan pengelolaan BUMN kepada Danantara Indonesia didasarkan pada Pasal 3E dan Pasal 3F UU BUMN 2025. Adapun kewenangan dimaksud adalah untuk meningkatkan dan mengoptimalkan investasi dan operasional BUMN, melakukan investasi secara langsung maupun tidak langsung, bekerja sama dengan holding

operasional, holding investasi, dan pihak ketiga. Dengan demikian, Danantara Indonesia memang dirancang sebagai lembaga pengelola investasi negara (*sovereign wealth fund*) yang mengonsolidasikan aset-aset BUMN untuk investasi jangka panjang, mirip dengan model Temasek Holdings yang telah terlebih dahulu dibentuk di Singapura. Dengan potensi aset kelolaan seluruh BUMN yang mencapai sekitar Rp14.648 triliun<sup>1</sup>, Danantara Indonesia diharapkan menjadi katalis pertumbuhan ekonomi menuju Indonesia Emas 2045. Selain itu, Danantara Indonesia juga menjadi superholding bagi seluruh BUMN yang ada di Indonesia. Hal tersebut menunjukkan kombinasi masifnya kewenangan pengelolaan Danantara Indonesia pada seluruh BUMN.

Pemberlakuan UU BUMN berdampak terhadap tatanan pengelolaan BUMN di Indonesia secara signifikan karena sebelumnya, permodalan pada BUMN merupakan bagian dari kekayaan negara sehingga kerugian BUMN merupakan kerugian negara. Namun, menurut UU BUMN, kerugian yang dialami BUMN bukan lagi merupakan kerugian negara. Dari aspek pengawasan, BPK RI tidak lagi diberikan dapat melakukan pemeriksaan kepada BUMN, kecuali pemeriksaan terhadap BUMN dengan “tujuan tertentu” berdasarkan permintaan dari DPR RI yang membidangi BUMN. Pertanyaan tentang transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan BUMN di masa depan pun muncul. Apakah perubahan ini akan memperbaiki atau justru memperburuk kinerja BUMN dalam jangka panjang? Bagaimana fenomena kerugian BUMN pascarevisi UU BUMN menurut Aparat Penegak Hukum serta pembatasan *supervisory body*, dalam hal ini BPK, terhadap BUMN?

Perubahan tatanan pada BUMN mengenai kerugian negara pada satu sisi dipandang memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan investasi dan operasional oleh Danantara Indonesia dan BUMN. Kondisi yang demikian membawa pemikiran kritis terkait arah politik hukum Pemerintah melalui UU BUMN dan apakah kemudian kerugian Danantara Indonesia dan BUMN menjadi unsur kerugian negara sehingga Aparat Penegak Hukum tetap dapat menindak praktik tindak pidana korupsi pada tubuh BUMN.

## B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian normatif yang menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan norma atau kaidah hukum tertulis yang berlaku.

---

<sup>1</sup> Agustinus Yoga Primantoro, Kelola Aset Hingga Rp 15.000 Triliun, Nasib Danantara di Tangan Nahkoda Baru, diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/kelola-aset-hingga-rp-15000-triliun-nasib-danantara-di-tangan-nahkoda-baru>, diakses pada 12 Mei 2025

### **C. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **Bagaimana arah politik hukum atas pemberlakuan UU BUMN?**

- a. Perubahan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 sebagai Dasar Pembentukan Danantara Indonesia sebagai Dasar Pembentukan Danantara Indonesia**

Pemerintah Republik Indonesia dalam mengesahkan UU BUMN dilatarbelakangi adanya suatu kondisi dimana peran BUMN dalam perekonomian nasional dipandang sudah tidak sesuai dengan perkembangan ekonomi sehingga dibutuhkan pengelolaan BUMN yang terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam membangun daya saing nasional, sebagaimana hal tersebut termaktub dalam UU BUMN pada aman bagian menimbang. Selanjutnya dapat diketahui adanya arah Pemerintah untuk melakukan perbaikan ilkim investasi dan kemudahan berusaha guna peningkatan minat investor luar masuk ke Indonesia sehingga dari dasar gagasan tersebutlah kemudian Pemerintah bermaksud untuk mengubah pengelolaan BUMN, sebagaimana hal tersebut termuat pada bagian Penjelasan pada Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2025.

Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2025 juga disebutkan mengenai maksud dan tujuan pembentukan Danantara Indonesia adalah untuk meningkatkan nilai investasi yang dikelola secara jangka panjang oleh BUMN sehingga perlu adanya karakteristik khusus pada Danantara Indonesia yang dapat menjadikan Danantara Indonesia memiliki fleksibilitas dan profesionalitas dalam meningkatkan nilai investasi agar mampu menjadi mitra strategis bagi investor asing.

Berkenaan maksud serta tujuan tersebut, pengesahan UU BUMN yang baru dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 menjawab alasan mengenai urgensi perubahan regulasi pada BUMN karena ternyata regulasi tersebut dijadikan sebagai dasar pembentukan Danantara Indonesia.

- b. Mengenal Danantara Indonesia dan Mekanisme Pengelolaan Investasi**

Definisi Danantara Indoensia diatur dalam Pasal I angka 1 butir 23 UU BUMN dan Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2025. Penempatan Danantara dalam UU BUMN memperlihatkan bahwa lembaga ini menjadi bagian integral dari kerangka tata kelola BUMN nasional. Sesuai Pasal 3A UU BUMN, kekuasaan Presiden atas BUMN (sebagai representasi kepemilikan negara) kini dijalankan melalui dua jalur, yaitu Menteri BUMN dan Danantara

Indonesia<sup>2</sup>, berbeda dengan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Keuangan Negara yang menerangkan bahwa Menteri Keuangan adalah pihak yang diberikan kuasa atas aset negara, termasuk BUMN.<sup>3</sup> Sesuai Pasal 3A UU BUMN 2025, struktur Holding Investasi dan Holding Operasional BUMN, terdiri dari Pemegang Saham Seri A Dwiwarna (*golden share*) yakni Menteri BUMN, sedangkan pemegang saham seri B nya adalah Danantara Indonesia. Dengan kata lain, Danantara Indonesia menjadi *vehicle* Pemerintah untuk menjalankan hak pemegang saham pada perusahaan holding BUMN strategis. Langkah tersebut mirip dengan pembentukan National Investment Holding di beberapa negara yaitu model Temasek Holdings Singapura. Secara substantif, konsep tersebut juga sejalan dengan praktik holdingisasi dalam hukum korporasi, di mana pemerintah membentuk perusahaan induk untuk mengelola portofolio saham di berbagai perusahaan negara guna meningkatkan sinergi dan nilai investasi. Dengan demikian, keberadaan UU BUMN telah mengubah secara mendasar struktur kepemilikan, pola pengelolaan, serta relasi kelembagaan antara BUMN, Kementerian BUMN, dan institusi lainnya

Presiden RI telah menyerahkan sebagian kewenangannya dalam mengelola BUMN kepada Danantara Indonesia dengan tujuan meningkatkan dan mengoptimalkan investasi dan operasional pada BUMN serta sumber lain.<sup>4</sup> Danantara Indonesia dalam menjalankan tugasnya melakukan pengelolaan BUMN diberikan segenap kewenangan untuk mengelola deviden Holding Investasi, Holding Operasional dan BUMN, memberikan persetujuan terhadap penambahan dan/atau pengurangan penyertaan modal pada BUMN yang bersumber dari pengelolaan deviden, bersama Menteri BUMN membentuk Holding Investasi dan Holding Operasional serta menyetujui usulan hapus buku dan.atau hapus tagih atas aset BUMN, memberikan dan menerima pinjaman serta mengagunkan aset dengan persetujuan Presiden dan mengesahkan dan mengkonsultasikan rencana kerja dan anggaran perusahaan Holding Investasi dan Holding Operasional kepada alat kelengkapan DPR RI.<sup>5</sup>

Salah satu kewenangan Danantara Indonesia sebagaimana tersebut di atas adalah membentuk Holding Investasi bersama dengan Menteri BUMN. Definisi Holding Investasi adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia dan Danantara Indonesia yang mempunyai tugas untuk melakukan pengelolaan dividen dan/atau pemberdayaan Aset BUMN serta tugas lain yang ditetapkan oleh Menteri BUMN dan/atau

<sup>2</sup> Pasal 3A UU BUMN

<sup>3</sup> Pasal 6 ayat (1) UU Keuangan Negara

<sup>4</sup> Pasal 3E ayat (1) dan ayat (3) UU BUMN jo. Pasal 2 ayat (1) dan ayat (3) PP No. 10/2025.

<sup>5</sup> Pasal 3F ayat (1) dan ayat (2) UU BUMN jo. Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 10/2025.

Danantara Indonesia.<sup>6</sup> Salah satu tugas dan wewenang Holding Investasi adalah melakukan pengelolaan deviden BUMN.<sup>7</sup>

Sebelum adanya ketentuan mengenai Holding Investasi, setiap BUMN yang memiliki laba wajib untuk menyetorkan deviden kepada negara dan akan masuk ke kas negara melalui APBN, selanjutnya pengelolaan investasi salah satunya dilakukan melalui mekanisme Penyertaan Modal Negara, sedangkan pasca dibentuknya Danantara Indonesia, deviden dari BUMN tidak lagi langsung disetor ke kas negara, melainkan dikelola oleh Holding Investasi menjadi reinvestasi yang penggunaannya dapat digunakan untuk mendanai proyek strategis atau penguatan modal BUMN lain di bawahnya.

Dengan demikian, sederhananya gagasan besar dari pembentukan Danantara Indonesia adalah mencegah dividen BUMN langsung masuk ke APBN sehingga nantinya dana-dana ini dikelola terlebih dahulu secara korporat. Dengan demikian, deviden dari perusahaan-perusahaan BUMN dapat digunakan oleh Danantara Indonesia melalui Holding Investasi untuk melakukan investasi kepada perusahaan BUMN yang dianggap perlu mendapat bantuan pendanaan guna perbaikan bisnisnya. Dalam praktiknya, penggunaan deviden dari perusahaan BUMN lebih fleksibel dibandingkan konsep terdahulu yang masuk ke APBN.

Selain Holding Investasi, Danatara Indonesia bersama Menteri BUMN telah membentuk Holding Operasional yang semula bernama PT Biro Klasifikasi Indonesia (Persero) dan semua perusahaan BUMN telah masuk sebagai anggota Holding Operasional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2025, sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2025 sebagai dasar Negara Republik Indonesia melakukan penyertaan modal negara yang berasal dari pengalihan 99% saham milik negara berupa saham seri B pada PT Biro Klasifikasi Indonesia sehingga Negara Republik Indonesia melalui Menteri BUMN memiliki 1% saham seri A Dwiwarna dan Danantara Indonesia menjadi pemegang 99% saham seri B pada PT Biro Klasifikasi Indonesia. Dalam perkembangannya PT Biro Klasifikasi Indonesia (Persero) berganti nama menjadi PT Danantara Asset Management (Persero).

Perbedaan antara Holding Operasional dengan Holding Investasi yaitu Holding Operasional berfungsi untuk memastikan manajemen BUMN berjalan dengan baik, efisien, dan sesuai standar korporasi, sedangkan Holding Investasi berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi melalui strategi investasi jangka panjang.

---

<sup>6</sup> Pasal I angka 1 butir 24 UU BUMN

<sup>7</sup> Pasal 3AB ayat (2) jo. Pasal 3 AC huruf b UU BUMN

### c. Kewenangan Holding Investasi dan Holding Operasional

Dalam kerangka hukum yang diatur oleh UU BUMN, Holding Investasi memiliki kewenangan yang luas terkait pengelolaan aset finansial dan investasi yang tercermin dalam pengelolaan dividen, pembiayaan, serta pengambilan keputusan strategis terkait transaksi keuangan BUMN. Kewenangan Holding Investasi mencakup beberapa aspek penting, di antaranya:

- 1) **Pengelolaan Aset dan Investasi:** Holding Investasi bertanggung jawab untuk mengelola portofolio investasi yang terdiri atas saham, obligasi, dan instrumen finansial lainnya. Fungsi utama dari Holding Investasi adalah untuk memastikan bahwa nilai investasi yang ada dapat berkembang secara maksimal. Hal ini mencakup pengelolaan aset yang tidak hanya bersifat jangka pendek tetapi juga yang memiliki dampak jangka panjang terhadap perekonomian negara.
- 2) **Pemberian Pinjaman dan Pembiayaan:** Holding Investasi memiliki kewenangan untuk memberikan pinjaman kepada anak perusahaan atau holding operasional BUMN, serta mengelola instrumen pembiayaan eksternal seperti penerbitan surat utang. Kebijakan pemberian pinjaman ini memungkinkan BUMN untuk mengakses modal dengan biaya yang lebih efisien dan menjaga likuiditas perusahaan.
- 3) **Penghapusan Aset:** Dalam konteks pengelolaan aset, Holding Investasi berwenang untuk mengusulkan penghapusan buku dan tagihan atas aset yang tidak lagi produktif atau memiliki nilai ekonomi yang rendah. Hal ini bertujuan untuk menjaga efisiensi operasional dan keuangan perusahaan BUMN serta meningkatkan akuntabilitas dalam pengelolaan aset negara.
- 4) **Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran:** Holding Investasi juga berwenang dalam penyusunan rencana kerja anggaran perusahaan termasuk didalamnya mengenai aspek keuangan dan investasi yang dalam pengesahannya harus melalui persetujuan Danantara Indonesia.

Sedangkan, kewenangan Holding Operasional, sebagai berikut:

- 1) **Pengelolaan Operasional BUMN:** Holding Operasional bertanggung jawab atas operasional harian BUMN yang ada di bawah naungannya. Mereka harus memastikan bahwa operasional perusahaan berjalan sesuai dengan rencana dan mengarah pada strategi yang telah ditetapkan.
- 2) **Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran:** Holding Operasional memiliki kewenangan untuk menyusun dan mengusulkan rencana kerja anggaran perusahaan

kepada Menteri BUMN dan Danantara Indonesia. Ini termasuk pengelolaan anggaran tahunan untuk operasional dan investasi.

- 3) **Pelaksanaan Kegiatan Bisnis:** Holding Operasional melakukan pelaksanaan kegiatan bisnis yang mengarah pada pencapaian target dan tujuan yang telah disepakati. Mereka juga berwenang untuk melaksanakan berbagai kebijakan strategis terkait operasional di lapangan.
- 4) **Penyesuaian terhadap Keputusan Holding Investasi:** Meski Holding Operasional memiliki kebebasan dalam pengelolaan operasional, mereka harus berkoordinasi dan menyesuaikan kebijakan serta strategi yang ditetapkan oleh Holding Investasi, khususnya dalam hal pengelolaan aset dan pembagian hasil investasi.

Dengan peran yang lebih terfokus pada aspek operasional dan manajerial, Holding Operasional bertanggung jawab atas pencapaian tujuan jangka pendek dan menengah serta memastikan bahwa BUMN tetap berdaya saing di pasar.

#### d. Politik Hukum Undang-Undang BUMN

Konsentrasi kewenangan sesuai uraian di atas menempatkan Danantara Indoonesia sebagai *superholding* yang mengendalikan permodalan dan arah strategis BUMN. Sejumlah ketentuan pun dirumuskan dalam UU BUMN agar menjadi cikal bakal untuk dapat memberikan landasan hukum yang memadai bagi Danantara Indonesia agar memiliki fleksibilitas dalam menjalankan investasi dan operasionalnya.

Fleksibilitas dimaksud terbukti dengan adanya beberapa ketentuan yang mengakibatkan kontroversial pada UU BUMN tersebut, sebagai berikut:

- 1) **Pasal 3H ayat (2)** yang pada pokoknya menyatakan keuntungan dan kerugian Danantara Indonesia dalam pelaksanaan investasi merupakan keuntungan dan kerugian Danantara Indonesia. Selanjutnya ditegaskan kembali pada **Pasal 3H ayat (3)** yang pada pokoknya menyatakan terhadap adanya keuntungan investasi maka sebagian akan ditetapkan sebagai laba untuk disetorkan ke Kas Negara.

Dalam ketentuan Pasal 3H ayat (2) dan (3) UU BUMN ternyata ketentuan tersebut hanya mengatur terhadap kondisi apabila terdapat keuntungan dalam pelaksanaan investasi, **namun tidak mengatur dalam kondisi apabila investasinya merugi**.

- 2) **Pasal 3X** yang pada pokoknya menyatakan status Organ dan karyawan pada Danantara Indonesia **bukan** Penyelenggara Negara.
- 3) **Pasal 4B** yang pada pokoknya menyatakan kerugian ataupun keuntungan pada BUMN, bukan merupakan kerugian ataupun keuntungan BUMN itu sendiri.

- 4) **Pasal 9G** yang pada pokoknya menyatakan Organ Perseroan yang terdiri dari Direksi, Dewan Komisaris, dan Dewan Pengawas **bukan** Penyelenggara Negara.
- 5) **Pasal 71 ayat (2) dan (3)** yang pada pokoknya telah mendeskreditkan kewenangan BPK RI, dimana sesuai ketentuan tersebut BPK RI dinyatakan hanya dapat melakukan pemeriksaan kepada BUMN dengan tujuan audit tertentu yang hanya dapat dilakukan atas permintaan DPR RI yang membawahi BUMN yang berkaitan.
- 6) **Pasal 87 ayat (5)** yang pada pokoknya menyatakan status karyawan pada BUMN bukan Penyelenggara Negara.

Dalam perkembangannya, meski kontroversi yang timbul akibat sejumlah Pasal dalam UU BUMN tersebut belum usai, muncul dinamika baru dengan adanya rencana Pemerintah membubarkan Kementerian BUMN dan membentuk Badan Pengaturan BUMN (BP BUMN) yang diikuti dengan RUU Perubahan Keempat atas Undang-Undang BUMN, dimana RUU tersebut telah disetujui oleh Presiden RI yang diwakili Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan DPRI RI telah menyetujui Rancangan Undang-Undang BUMN tersebut.

Beberapa perubahan terhadap pasal kontroversial sesuai RUU BUMN tentang Perubahan Keempat Undang-Undang BUMN, antara lain:

Perubahan Keempat atas Undang-Undang BUMN sebagaimana diuraikan di atas menunjukkan tidak terdapat perubahan yang signifikan bila dibandingkan dengan UU BUMN karena kerugian Danantara Indonesia, baik Holding Investasi maupun Holding Operasional dan BUMN **tetap dinyatakan bukan merupakan kerugian negara** menurut RUU BUMN yang telah disetujui oleh DPR RI pada Rapat Paripurna tertanggal 26 September 2025. Selain itu, ketentuan yang lama Pasal 87 ayat (5) terkait status karyawan BUMN yang bukan Penyelenggara Negara memang hilang namun dalam ketentuan perubahannya justru mengatur hal yang tidak ada relevansinya dengan ketentuan sebelumnya.

Dengan demikian, Pemerintah RI menunjukkan politik hukum dalam mengubah pengelolaan BUMN dari model pengelolaan BUMN yang sentralistik dan birokratis menuju model yang lebih desentralistik dan berbasis pada tata kelola perusahaan modern.

## 2. Apakah kerugian Danantara Indonesia dan BUMN tetap merupakan unsur kerugian negara?

Dalam UU Tipikor berlaku syarat adanya kerugian negara atau perekonomian negara.<sup>8</sup> Ketentuan tersebut kontradiktif dengan UU BUMN pada Pasal 3H ayat (2) dan Pasal 4B. Ketentuan dalam UU BUMN tersebut seolah menutup celah para Aparat Penegak Hukum dalam memproses praktik tindak pidana korupsi di BUMN.

Prinsipnya, terdapat asas hukum yang dapat digunakan apabila terjadi perbedaan antara peraturan yang satu dengan yang lain, yaitu *lex specialis derogat legi generali* (ketentuan hukum yang lebih khusus mengenyampingkan ketentuan yang bersifat umum). Subekti menyatakan bahwa *lex specialis* berlaku apabila terdapat perbedaan dua pengaturan dalam tataran hukum yang sejenis.<sup>9</sup> Sejalan dengan Subekti, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa maksud "sejenis" adalah berada pada hierarki yang sama.<sup>10</sup>

Hukum yang mengatur tentang BUMN, Keuangan Negara, dan Penyelenggaraan Negara memiliki ketentuan yang berhubungan, namun dengan cakupan yang berbeda. Oleh karena itu, apabila terjadi benturan antara ketentuan yang lebih umum dan ketentuan yang lebih khusus, maka ketentuan yang lebih khusus akan diterapkan.

Hubungan UU BUMN, UU Keuangan Negara dan UU Penyelenggaraan Negara dalam konteks kerugian negara dapat kami uraikan sebagai berikut:

- a. UU BUMN menegaskan bahwa kerugian yang terjadi dalam pengelolaan BUMN tidak serta-merta menjadi kerugian negara. Menurut ketentuan sebelumnya, kerugian yang timbul dalam BUMN sering kali dianggap sebagai kerugian negara, namun dengan perubahan tersebut, kerugian BUMN dikelola secara internal dan tidak langsung menjadi beban negara. Dalam hal ini, UU BUMN bersifat *lex specialis* karena mengatur secara spesifik tentang kerugian yang terjadi dalam BUMN
- b. Kerugian negara menurut UU Keuangan Negara sebagai kekurangan uang, barang, dan/atau surat berharga yang disebabkan oleh perbuatan melawan hukum atau kelalaian dalam pengelolaan keuangan negara.<sup>11</sup> Dalam konteks ini, kerugian negara melibatkan kerugian yang berhubungan langsung dengan anggaran negara, yang mencakup pengelolaan dana yang seharusnya digunakan untuk kepentingan umum.

<sup>8</sup> Pasal 2 dan 3 UU Tindak Pidana Korupsi

<sup>9</sup> Subekti, Hukum dan Hakim, (1985), hlm. 25.

<sup>10</sup> Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (*Introduction to the Indonesian Administrative Law*), (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993), hlm. 58-59

<sup>11</sup> Pasal 1 angka 24 UU Keuangan Negara

Namun, dengan adanya pemisahan kerugian BUMN dalam UU BUMN, kerugian yang terjadi dalam BUMN tidak serta merta dianggap sebagai kerugian negara menurut ketentuan ini.

- c. UU Penyelenggaraan Negara mengatur pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta memberikan penegasan bahwa setiap pejabat negara atau penyelenggara negara yang melakukan tindak pidana korupsi wajib bertanggung jawab atas kerugian negara.<sup>12</sup> Ketentuan ini mengatur lebih luas tentang tanggung jawab negara dan pejabat negara terkait dengan kerugian negara akibat tindak pidana korupsi.

Dalam konteks tersebut, asas hukum ini bisa mencakup tindakan yang terjadi dalam pengelolaan BUMN jika terbukti ada indikasi penyalahgunaan wewenang atau korupsi yang mengarah pada kerugian negara. Oleh karena itu, meskipun BUMN merupakan entitas yang terpisah, jika pengelolaan BUMN melibatkan tindak pidana korupsi, maka hukum yang lebih umum, yakni UU Penyelenggaraan Negara, akan berlaku untuk menuntut kerugian negara.

Meskipun dalam UU BUMN diatur secara khusus mengenai kerugian BUMN, apabila terbukti ada tindak pidana korupsi, maka ketentuan dalam UU Penyelenggaraan Negara yang lebih umum tentang pemberantasan korupsi tetap berlaku. Jika suatu perbuatan dalam BUMN berujung pada kerugian negara akibat penyalahgunaan wewenang atau korupsi, maka kerugian yang timbul dapat dianggap sebagai kerugian negara meskipun secara teknis kerugian tersebut berasal dari pengelolaan BUMN. Dalam hal ini, *lex specialis* mengatur tentang pengelolaan dan kerugian yang terjadi dalam BUMN, sementara *lex generalis* mengatur secara umum tentang kerugian negara, terutama dalam hal tindak pidana korupsi yang melibatkan penyelenggara negara atau pengelola keuangan negara, termasuk dalam BUMN.

Dengan demikian dapat disimpulkan, sepanjang terdapat tindak pidana korupsi yang melibatkan Danantara Indonesia dan BUMN dan menyebabkan kerugian negara, maka berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generali*, hukum yang lebih umum tentang kerugian negara dalam UU Keuangan Negara dan UU Penyelenggaraan Negara akan mengesampingkan ketentuan spesifik dalam UU BUMN terkait kerugian yang timbul di BUMN sehingga berdasarkan Pasal 2 dan 3 UU Tipikor, kerugian dari Danantara Indonesia dan BUMN tetap merupakan unsur kerugian negara sepanjang terdapat perbuatan melawan hukum, seperti tindak pidana korupsi, penggelapan dana atau penipuan dalam pengelolaan investasi.

---

<sup>12</sup> Pasal 20, 21 dan 22 UU Penyelenggaraan Negara

**D. KESIMPULAN**

Arah politik hukum atas pemberlakuan UU BUMN adalah mengubah pengelolaan BUMN yang sentralistik dan birokratis menuju model desentralistik dan berbasis pada prinsip tata kelola perusahaan modern dalam rangka melakukan perbaikan ilkim investasi dan kemudahan berusaha guna peningkatan minat investor luar negeri untuk menempatkan investasi atau FDI di Indonesia, meskipun menimbulkan pro dan kontra akibat kerentanan terhadap praktik korupsi di tubuh BUMN.

Kerugian dari Danantara Indonesia dan BUMN tetap merupakan unsur kerugian negara sepanjang terdapat perbuatan melawan hukum, seperti tindak pidana korupsi, penggelapan dana atau penipuan dalam pengelolaan investasi yang menyebabkan kerugian negara.

Asas hukum tersebut juga sekaligus memberikan pesan bahwa pengelolaan kerugian yang terjadi dalam BUMN harus diatur secara spesifik dalam UU BUMN, sementara kerugian negara terkait korupsi di BUMN harus tunduk pada aturan yang lebih umum yaitu UU Penyelenggaraan Negara.

Sebagai rekomendasi, perlu ada harmonisasi antara ketentuan dalam UU BUMN, UU Keuangan Negara, UU Penyelenggaraan Negara dan UU Tipikor.

**E. DAFTAR PUSTAKA**

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025

Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2025

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2025

Buku:

M. Hadjon, Philipus. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Subekti. 1985. *Hukum dan Hakim*.

Website:

Yoga Primantoro, Agustinus, Kelola Aset Hingga Rp 15.000 Triliun, Nasib Danantara di Tangan Nahkoda Baru, diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/kelola-aset-hingga-rp-15000triliun-nasib-danantara-di-tangan-nahkoda-baru>