

Analisis Kekaburan Norma Hukum dan Risiko Maladministrasi dalam Tata Kelola BPI Danantara

Retno Meilani¹, Vina Hardyana Infantri²

^{1,2} Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

Email : retnomeilani@mail.ugm.ac.id¹, vinainfantri@mail.ugm.ac.id²

Korespondensi penulis: retnomeilani@mail.ugm.ac.id

Abstract. *The establishment of the Danantara Investment Management Agency (BPI Danantara) as a state-owned enterprise superholding company through Law No. 1 of 2025 on State-Owned Enterprises and Government Regulation No. 10 of 2025 on the Organization and Governance of BPI Danantara has significant implications for the architecture of state asset management. Although aimed at improving efficiency and optimizing state assets, the institutional regulatory design of Danantara contains a number of legal ambiguities that could potentially lead to maladministration. This study aims to critically examine the inconsistencies and normative ambiguities in the legal instruments governing BPI Danantara and their implications for the principles of state administrative law, particularly the principles of legality and legal certainty. A legal-normative approach is employed through an analysis of regulations based on the principles of good governance. The main findings reveal that the BPI Danantara regulations, particularly Article 9G, which does not classify Danantara administrators as state administrators, as well as the use of optional norms such as the phrase “may” in the formation of the Monitoring and Accountability Committee in Article 24, have created legal uncertainty. This situation not only has the potential to cause of maladministration but also threatens accountability and transparency. Such institutional design creates a gray area that leads to abuse of authority. In this context, the case of 1Malaysia Development Berhad (1MDB) is a relevant example of how a loose institutional structure can lead to systemic corruption scandals, with significant impacts on fiscal credibility and the country's reputation. Ultimately, this can reduce public trust and the country's fiscal credibility in the eyes of global investors. Therefore, regulatory reform is a strategic urgency to clarify legal ambiguity and strengthen the effectiveness of external oversight institutions to ensure integrity, transparency, and accountability at BPI Danantara.*

Keywords: BPI Danantara, legal ambiguity, maladministration, good governance

Abstrak. Pembentukan Badan Pengelola Investasi Danantara (BPI Danantara) sebagai superholding BUMN melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola BPI Danantara membawa implikasi signifikan terhadap arsitektur pengelolaan aset negara. Meskipun bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan optimalisasi aset negara, desain regulasi kelembagaan Danantara mengandung sejumlah kekaburan norma hukum yang berpotensi menimbulkan maladministrasi. Penelitian ini bertujuan mengkaji secara kritis inkonsistensi dan ketidakjelasan normatif dalam instrumen hukum yang mengatur mengenai BPI Danantara serta implikasinya terhadap prinsip-prinsip hukum, khususnya asas legalitas dan kepastian hukum. Pendekatan yuridis-normatif digunakan dengan analisis terhadap peraturan perundang-undangan berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Temuan utama mengungkapkan bahwa regulasi pada BPI Danantara, khususnya Pasal 9G yang tidak mengklasifikasikan pengurus Danantara sebagai penyelenggara negara, serta penggunaan norma fakultatif seperti frasa “dapat” dalam pembentukan Komite Pemantau dan Akuntabilitas pada Pasal 24, telah menimbulkan ketidakpastian hukum. Kondisi ini tidak hanya berpotensi menyebabkan maladministrasi, tetapi juga mengancam akuntabilitas dan transparansi. Desain kelembagaan yang demikian menciptakan ruang abu-abu yang mengarah pada penyimpangan wewenang. Dalam konteks ini, kasus 1Malaysia Development Berhad (1MDB) menjadi referensi yang relevan untuk menunjukkan bagaimana struktur kelembagaan yang longgar dapat menimbulkan skandal korupsi berskala sistemik, dengan dampak besar terhadap kredibilitas fiskal dan reputasi negara. Pada akhirnya, hal ini dapat mengurangi kepercayaan publik dan kredibilitas fiskal negara di mata investor global. Oleh karena itu, reformasi regulasi menjadi urgensi strategis untuk memperjelas kekaburan norma hukum dan memperkuat efektivitas lembaga pengawasan eksternal guna menjamin integritas, transparansi, dan akuntabilitas pada BPI Danantara.

Kata kunci: BPI Danantara, kekaburan norma, maladministrasi, tata kelola pemerintahan

1. LATAR BELAKANG

Pengelolaan badan publik yang transparan dan akuntabel merupakan pilar utama dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang bersih dalam mencegah praktik maladministrasi (Haryati et al., 2024). Pemerintahan yang bersih adalah bagian integral dari *good governance* dan pemerintahan yang bersih tidak dapat dipisahkan dengan pemerintahan yang baik (Halim & Maria, 2020). Selain itu, tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sangat menekankan perlunya administrasi negara yang tidak hanya efektif dan efisien, tetapi juga memenuhi asas legalitas, asas kepastian hukum, asas keterbukaan, serta asas akuntabilitas (Haryati et al., 2024 p.181). Dalam konteks ini, keberadaan instrumen hukum yang jelas dan terstruktur menjadi fondasi penting dalam memastikan bahwa negara/pemerintah berjalan sesuai dengan norma hukum dan prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) (Muntoha, 2013). Sayangnya, prinsip-prinsip tersebut menghadapi tantangan, khususnya pada Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (selanjutnya disebut BPI Danantara) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

BPI Danantara merupakan entitas baru yang diandalkan dalam rangka meningkatkan investasi, memperkuat operasional BUMN, serta mengelola sumber daya negara lainnya sebagai bagian dari upaya pembangunan berkelanjutan (Danantara, 2025). BPI Danantara tidak hanya berfungsi sebagai *sovereign wealth fund*, tetapi juga sebagai pengelola aset dan lembaga pengembangan investasi negara (Said et al., n.d.). Pada posisi ini, BPI Danantara memiliki cakupan yang lebih luas karena mengelola dan mengalokasikan aset negara, termasuk BUMN, ke berbagai sektor strategis seperti ketahanan pangan, ketahanan energi, hilirisasi industri, pembangunan infrastruktur, serta pengembangan industri substitusi impor dan sektor digital (Fadilah, 2025). Namun, meskipun pembentukan BPI Danantara bertujuan untuk mengkonsolidasikan dan mengoptimalkan pengelolaan aset negara dalam kerangka investasi strategis, ditemukan beberapa kekaburan norma hukum dalam pengaturan lembaga ini.

Dalam konteks Indonesia, pembentukan BPI Danantara menimbulkan kekhawatiran terkait kekaburan regulasi yang berpotensi menimbulkan praktik maladministrasi dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Dalam kerangka Hukum Tata Usaha Negara (HTUN), penting untuk dipahami bahwa setiap badan publik, termasuk lembaga superholding seperti BPI Danantara, harus tunduk pada prinsip legalitas dan kepastian hukum (Haryati et al., 2024). Sayangnya, regulasi mengenai BPI Danantara justru menimbulkan ketidakjelasan normatif yang mengaburkan status hukum dan kewenangan dari lembaga ini. Seperti halnya dalam Pasal 9G Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN yang secara eksplisit

mengecualikan pengurus BPI Danantara dari kategori penyelenggara negara. Ketentuan ini tentu menimbulkan dilema hukum karena bertentangan dengan asas keterbukaan dan akuntabilitas yang harus melekat pada setiap institusi publik, khususnya yang mengelola aset dan kekayaan negara dalam skala besar (Haryati et al., 2024 p.37).

Secara normatif, status penyelenggara negara melekatkan sejumlah kewajiban etik, administratif, dan hukum terhadap individu yang diberi mandat untuk mengelola institusi publik (Wulansari, n.d.). Pengecualian terhadap status ini mengindikasikan adanya privatisasi dalam struktur publik. Hal ini tentu bertentangan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas yang diharuskan dalam konsep *good governance*. Lebih lanjut, ketika suatu badan negara seperti Danantara tidak diwajibkan untuk membuka akses publik terhadap laporan kelembagaan dan performa keuangannya dengan alibi karena mereka bukan penyelenggara negara, maka akan terjadi erosi pada kontrak sosial antara negara dan warga negara. Dalam jangka panjang, absennya akuntabilitas publik dalam institusi sebesar Danantara dapat menciptakan *moral hazard*, memfasilitasi praktik *state capture*, serta membuka peluang bagi korupsi struktural yang sulit terdeteksi oleh mekanisme pengawasan konvensional (Eskeland & Thiele, 1999; Md. Ali, 2016). Secara teoritis, kondisi ini menimbulkan paradoks dalam pembangunan institusi negara. Di satu sisi, negara berupaya membentuk lembaga superholding untuk meningkatkan efisiensi, daya saing ekonomi, dan investasi strategis. Namun di sisi lain, mekanisme akuntabilitas yang dikaburkan justru dapat melemahkan legitimasi kelembagaan tersebut.

Permasalahan yang terjadi tidak hanya pada Pasal 9G UU BUMN, namun, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2025 yang mengatur tentang organisasi dan tata kelola BPI Danantara juga perlu dikritisi. Adanya norma fakultatif, seperti pada frasa “dapat” dalam ketentuan pembentukan Komite Pemantau dan Akuntabilitas (KPA) di Pasal 24 juga menimbulkan ambiguitas hukum. Penggunaan kata “dapat” menunjukkan sifat opsional pembentukan lembaga pengawas ini, bukan sebagai kewajiban yang mengikat. Ditambah lagi, belum adanya Peraturan Presiden sebagai regulasi pelaksana yang mengatur secara rinci mekanisme, tugas, dan kewenangan KPA menyebabkan kelemahan struktural dalam sistem pengawasan BPI Danantara. Kekosongan aturan pelaksana ini menciptakan ruang diskresi yang luas bagi penyelenggara negara, yang jika tidak diimbangi dengan pengawasan yang memadai, sangat rawan disalahgunakan untuk kepentingan pribadi atau kelompok tertentu.

Kasus skandal 1Malaysia Development Berhad (1MDB) di Malaysia menjadi contoh penting yang relevan untuk memahami risiko nyata dari desain kelembagaan investasi negara

yang tidak transparan dan minim pengawasan. Dalam kasus 1MDB, struktur kelembagaan yang longgar dan tidak jelas status hukumnya memungkinkan terjadinya korupsi sistemik dan penyalahgunaan dana negara dalam skala massif (Md. Ali, 2016). Skandal ini telah memperlihatkan bagaimana lemahnya kontrol administratif dan pengawasan publik dapat mengakibatkan krisis kepercayaan masyarakat serta kerusakan reputasi fiskal negara di tingkat internasional. Oleh karena itu, kasus 1MDB menjadi peringatan bagi Indonesia agar menghindari kekaburan regulasi dan kelemahan pengawasan serupa dalam pembentukan BPI Danantara (Sukmasari, 2025)

Dari perspektif HTUN, BPI Danantara harus dipandang sebagai entitas publik yang beroperasi dalam bingkai yang harus memenuhi kewajiban transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum. Pengecualian pengurus Danantara dari status penyelenggara negara tidak hanya bertentangan dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, tetapi juga membuka risiko besar terjadinya penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) dan pelanggaran asas-asas administrasi negara. Lebih jauh, absennya mekanisme pelaporan terbuka dan pengawasan independen dapat melemahkan ikatan kepercayaan antara negara dan masyarakat, yang merupakan dasar dari legitimasi pemerintahan dan penyelenggaraan administrasi negara yang sah. Dalam konteks hukum administrasi negara, status penyelenggara negara melekatkan sejumlah kewajiban hukum, administratif, dan etik bagi pejabat publik untuk menjalankan tugasnya secara profesional, akuntabel, dan bertanggung jawab (Madril et al., n.d.). Sebagaimana dikemukakan oleh Halim dan Maria (2020) prinsip-prinsip *good governance* bukan hanya merupakan idealisme dalam tata kelola pemerintahan modern, tetapi telah menjadi standar global dalam pembentukan dan pengelolaan institusi publik, terlebih lagi ketika lembaga tersebut memegang mandat untuk mengelola aset negara dalam skala massif. Namun, dalam konteks pembentukan BPI Danantara, terjadi penyimpangan yang cukup substansial terhadap prinsip-prinsip tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, jelas bahwa pembentukan BPI Danantara menandai titik kritis dalam arah reformasi pengelolaan aset negara. Meskipun diidealkan sebagai instrumen efisiensi fiskal dan katalis pembangunan, kekaburan norma hukum Danantara yang masih ambigu justru berpotensi menciptakan anomali dalam sistem tata kelola. Kekaburan regulasi, baik dalam aspek formalisasi struktur kelembagaan maupun mekanisme pertanggungjawaban, membuka ruang abu-abu yang secara normatif dapat menimbulkan praktik maladministrasi dan penyimpangan dalam penyelenggaraan negara. Ketentuan dalam UU No.1/2025 tentang BUMN yang mengecualikan pejabat Danantara dari status penyelenggara negara, serta belum jelasnya bentuk dan pengawasan Komite Pemantau sebagaimana diatur dalam PP No.20/2025, juga

menunjukkan bahwa sistem pengendalian internal dan eksternal terhadap lembaga ini masih belum kokoh dan transparan. Dalam konteks negara hukum, keberadaan celah hukum ini bukan hanya merupakan kelemahan teknokratis, tetapi juga mencerminkan potensi pembiaran terhadap akumulasi kekuasaan fiskal yang tidak terkontrol secara publik.

Dengan kompleksitas dan urgensi persoalan yang telah diuraikan, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kekaburan norma hukum dan risiko maladministrasi dalam tata kelola BPI Danantara. Penelitian ini juga akan mengkaji secara mendalam potensi terbentuknya maladministrasi dan potensi ruang korupsi yang dilegitimasi oleh desain kelembagaan yang tidak memiliki fondasi hukum yang kokoh. Dalam perspektif tata kelola, kondisi ini menunjukkan adanya potensi deviasi terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas, serta menciptakan celah kelembagaan bagi praktik korupsi yang terstruktur. Kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi normatif dan praktis dalam menimbang secara kritis peran Danantara, sekaligus mengidentifikasi kebutuhan rekonstruksi normatif demi menjamin bahwa entitas ini tidak menjadi preseden buruk dalam institusionalisasi kekuasaan fiskal yang tidak akuntabel dengan merumuskan kebijakan publik yang tidak hanya menjamin efektivitas fiskal, tetapi juga melindungi integritas kelembagaan dari risiko institusionalisasi korupsi dalam pengelolaan aset strategis negara.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif untuk mengkaji secara sistematis kerangka hukum yang mengatur pembentukan dan tata kelola Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara), khususnya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola BPI Danantara. Pendekatan ini difokuskan pada identifikasi dan analisis terhadap kekaburan norma hukum yang berpotensi menimbulkan praktik maladministrasi, sekaligus menciptakan penyimpangan terhadap asas legalitas dan kepastian hukum sebagai pilar utama dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Jenis penelitian yang digunakan bersifat doktrinal, dengan metode pengumpulan data melalui studi literatur terhadap berbagai sumber hukum. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan terkait BUMN dan tata kelola investasi negara, kemudian bahan hukum sekunder terdiri dari jurnal ilmiah, buku, dan laporan penelitian sebelumnya yang relevan, sedangkan untuk bahan hukum tersier mencakup kamus, ensiklopedia, media serta referensi ilmiah pendukung lainnya.

Metode analisis dilakukan secara kualitatif, dengan pendekatan deskriptif-analitis untuk memetakan struktur normatif yang mengatur mengenai BPI Danantara, serta preskriptif-argumentatif guna menyusun argumentasi hukum terhadap kelemahan regulasi dan merumuskan solusi normatif yang dapat memperbaiki desain kelembagaan dan akuntabilitas hukum lembaga tersebut (Mouwn Erland, 2020). Sebagai pelengkap, penelitian ini menggunakan pendekatan perbandingan hukum (*comparative legal approach*) dengan mengkaji studi kasus *1Malaysia Development Berhad* (1MDB) di Malaysia. Studi ini memberikan referensi empirik mengenai risiko sistemik akibat lemahnya pengawasan eksternal dan celah regulasi dalam struktur lembaga pengelola investasi negara. Analogi ini bertujuan untuk memperjelas konsekuensi hukum dan tata kelola jika celah normatif tidak ditangani secara tepat. Dengan metode ini, penelitian bertujuan untuk menegaskan pentingnya reformasi regulasi terhadap BPI Danantara dalam kerangka HTUN, guna mencegah maladministrasi, memperkuat legalitas institusional, dan menjamin efektivitas pengawasan publik secara transparan dan akuntabel.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Kekaburan Norma Hukum dalam Tata Kelola BPI Danantara

Pembentukan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (selanjutnya disebut BPI Danantara) melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menandai fase baru dalam strategi negara untuk mengelola aset strategis nasional secara terpusat dan korporatis. Dengan menguasai mayoritas saham di tujuh BUMN besar pada sektor-sektor vital, Danantara memainkan peran dominan dalam struktur ekonomi Indonesia, tidak hanya sebagai konsolidator kepemilikan tetapi juga sebagai pengarah strategi nasional (Lie, 2024). Lembaga ini didesain sebagai entitas khusus yang berperan untuk mengelola portofolio investasi negara secara terintegrasi, baik secara vertikal maupun horizontal. Model ini diadopsi dengan semangat efisiensi dan profesionalisme, serta menjanjikan daya saing fiskal yang lebih kuat di tengah tantangan global. Namun, terlepas dari narasi efisiensi dan modernisasi tata kelola yang mendasari pendiriannya, regulasi hukum yang mengatur BPI Danantara justru menunjukkan sejumlah kekaburan norma hukum yang menimbulkan potensi maladministrasi serius dalam tata kelola publik.

Salah satu bentuk kekaburan norma hukum yang paling krusial dalam regulasi BPI Danantara tampak jelas dalam Pasal 24 PP No.10 Tahun 2025, yang menyatakan bahwa “*Presiden dapat membentuk Komite Pemantau dan Akuntabilitas (KPA).*” Secara gramatikal

dan yuridis, penggunaan kata “*dapat*” dalam rumusan tersebut bersifat fakultatif, bukan imperatif (Mochtar & Hiariej, 2021). Dalam logika hukum, hal ini mengartikan bahwa pembentukan KPA bukan merupakan kewajiban hukum yang mengikat, melainkan sepenuhnya bergantung pada diskresi Presiden. Konstruksi norma yang demikian jelas menimbulkan persoalan serius dalam konteks prinsip akuntabilitas, legalitas, dan pengawasan yang efektif terhadap entitas publik. Dengan tidak adanya kewajiban untuk membentuk KPA, maka fungsi pengawasan eksternal terhadap Danantara menjadi opsional. Hal ini menciptakan *grey area* dalam struktur tata kelola, di mana mekanisme *checks and balances* tidak lagi ditentukan oleh sistem hukum yang objektif dan transparan, melainkan oleh kalkulasi politik kekuasaan yang bisa berubah-ubah. Keadaan ini sangat rentan disalahgunakan oleh rezim eksekutif untuk meminimalkan kontrol atas pengelolaan aset negara berskala besar. Ketika pengawasan terhadap lembaga strategis seperti Danantara dijadikan pilihan, bukan keharusan, maka terjadi pelemahan sistemik terhadap asas negara hukum (*rechtstaat*), khususnya prinsip kepastian hukum dan pembatasan kekuasaan.

Secara konseptual, Danantara diposisikan mirip dengan *sovereign wealth fund (SWF)* seperti Temasek Holdings di Singapura, yang secara struktural menggabungkan model kelembagaan publik dan mekanisme pengelolaan korporasi (Abyapta, 2023). Namun, dalam konteks perbandingan, Temasek Holdings menunjukkan arsitektur kelembagaan yang lebih solid dan imparial dalam pengelolaan dana negara dibandingkan BPI Danantara. Temasek beroperasi di bawah Companies Act Singapura, suatu kerangka hukum korporasi yang bersifat netral dari struktur birokrasi negara (Abyapta, 2023). Temasek bukan lembaga pemerintah atau bagian dari kementerian, melainkan entitas hukum yang tunduk pada aturan main korporasi dan hukum pasar. Meskipun seluruh sahamnya dimiliki oleh Menteri Keuangan Singapura sebagai pemegang saham, Temasek tidak bertanggung jawab langsung kepada Presiden atau Perdana Menteri, dan operasionalnya dijalankan secara profesional oleh dewan direksi independen. Dengan sistem ini, terdapat pemisahan yang tegas antara fungsi politik dan manajerial, sehingga menghindari intervensi politik dalam pengambilan keputusan investasi. Sebaliknya, struktur BPI Danantara menunjukkan keterikatan vertikal yang kuat dengan kekuasaan eksekutif. Undang-Undang No. 1 Tahun 2025 secara eksplisit memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengangkat, memberhentikan, dan mengarahkan pejabat tinggi Danantara. Relasi ini menunjukkan subordinasi langsung terhadap Presiden tanpa kejelasan mengenai pembatasan dan pengawasan independen. Relasi seperti ini sangat rentan menghasilkan *conflict of interest* antara publik sebagai pemilik kekayaan negara dan aktor

pengelola sebagai agen. Tanpa mekanisme akuntabilitas eksternal yang mandatori, kemungkinan penyalahgunaan diskresi akan meningkat.

Selain dari struktur hubungan kelembagaan, perbedaan juga terlihat pada orientasi kelembagaan dan basis hukum institusional. BPI Danantara didirikan melalui legislasi formal sebagai entitas hukum publik dengan mandat konsolidasi aset BUMN dan optimalisasi nilai ekonomi aset negara (INDEF, 2025; Nik Mahmod, 2013). Namun, sebagai lembaga publik, Danantara tidak dapat sepenuhnya melepaskan diri dari pengaruh politik. Hal ini menjadi problematik karena dalam kondisi lemahnya pengawasan, pengelolaan aset berpotensi tidak hanya tidak efisien, tetapi juga rawan terhadap politisasi, konflik kepentingan, dan maladministrasi. Dalam beberapa aspek, status hukum Danantara yang setengah publik dan setengah korporat menjadikannya entitas ambivalen secara hukum, yang dapat menimbulkan ketidakjelasan tanggung jawab administratif, baik kepada Presiden, DPR, BPK, maupun publik. Temasek, sebaliknya, berorientasi pada profesionalisme dan desentralisasi kekuasaan pemerintah atas aset negara. Perusahaan-perusahaan yang berada di bawah portofolio Temasek dipertahankan hanya jika memiliki fundamental bisnis yang kuat. Temasek juga tidak segan untuk melakukan divestasi terhadap entitas yang tidak efisien, demi menghindari beban fiskal yang tidak produktif. Strategi ini menunjukkan bahwa Temasek tidak digunakan sebagai alat politik, tetapi benar-benar sebagai instrumen investasi negara yang berorientasi pada return dan tata kelola profesional. Transparansi Temasek juga diperkuat melalui laporan tahunan yang dipublikasikan secara terbuka, audit eksternal, serta pengawasan oleh parlemen dan lembaga publik.

Kondisi ini sangat kontras dengan BPI Danantara yang belum memiliki kewajiban hukum eksplisit untuk menyampaikan laporan publik secara berkala, atau untuk tunduk pada audit lembaga independen yang bebas dari campur tangan eksekutif. Dengan kelemahan-kelemahan normatif ini, BPI Danantara menghadapi risiko tidak hanya maladministrasi, tetapi juga penurunan kepercayaan investor dan masyarakat terhadap integritas pengelolaan kekayaan negara. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa kekaburan norma hukum dalam regulasi BPI Danantara, terutama pada aspek pengawasan dan relasi dengan eksekutif, menciptakan ruang yang rawan terhadap praktik-praktik penyimpangan. Dibandingkan dengan model Temasek, Danantara masih perlu diperkuat secara hukum dan kelembagaan agar mampu menjamin akuntabilitas, transparansi, dan kepastian hukum. Reformasi regulasi, baik melalui amandemen PP maupun penguatan undang-undang BUMN merupakan langkah strategis untuk memastikan bahwa pengelolaan aset negara tidak bergantung pada diskresi politik semata,

melainkan pada prinsip-prinsip tata kelola yang baik dan berorientasi pada kepentingan publik jangka panjang.

Analisis diatas, menunjukkan adanya dua pendekatan yang kontras dalam pengelolaan investasi negara antara BPI Danantara dan Temasek Holding. Model sentralistis-politik sebagaimana direpresentasikan oleh Danantara dan model independen-komersial seperti yang diterapkan oleh Temasek. Secara normatif, Danantara dikonseptualisasikan menyerupai *sovereign wealth fund (SWF)*, seperti Temasek Holdings di Singapura. Namun, terdapat perbedaan substansial dalam desain hukum dan tata kelola kelembagaan antara Danantara dan Temasek (Abyapta, 2023). Temasek tunduk pada kerangka regulasi perusahaan swasta yang menjamin otonomi dan akuntabilitas, sementara Danantara justru dibentuk dengan norma-norma hukum yang membuka ruang kekaburan dan ketidaktegasan dalam mekanisme pengawasan. Implikasi dari norma yang kabur ini sangat signifikan. Ketika pengawasan institusional tidak diwajibkan secara eksplisit, potensi terjadinya maladministrasi menjadi tinggi. Dalam konteks ini, ketidaktegasan norma hukum dapat menciptakan disfungsi kelembagaan, di mana tanggung jawab publik atas pengelolaan aset negara tidak dapat dijalankan secara optimal. Lebih jauh, struktur kelembagaan Danantara yang memungkinkan dominasi penuh kekuasaan eksekutif juga berpotensi mengaburkan akuntabilitas politik. Hal ini mencerminkan deviasi dari prinsip negara hukum dan demokrasi konstitusional yang menekankan pentingnya pembatasan kekuasaan melalui hukum. Ketergantungan Danantara pada kekuasaan eksekutif tanpa adanya pengawasan independen membuka ruang intervensi politik yang tidak proporsional. Hal ini tidak hanya mengurangi objektivitas ekonomi, tetapi juga meningkatkan risiko penyalahgunaan wewenang. Temasek, di sisi lain, menunjukkan bahwa pemisahan fungsi antara pemilik, regulator, dan operator dapat menciptakan sistem yang lebih akuntabel dan efisien. Temasek tidak berada di bawah komando politik langsung dan tetap bertanggung jawab kepada publik melalui mekanisme hukum yang transparan dan rigid.

Dari perspektif hukum institusional, Danantara dibentuk melalui legislasi formal sebagai entitas publik untuk mengkonsolidasikan aset-aset strategis negara. Namun, kelembagaan ini belum ditopang oleh sistem pengawasan yang kuat. Selain itu, status hukum pejabat Danantara yang dikecualikan dari kategori penyelenggara negara dalam Pasal 9G UU No. 1 Tahun 2025 semakin memperkuat tertutupnya entitas ini dari pengawasan publik. Dalam hukum administrasi, setiap aktor yang mengelola dana publik seharusnya tunduk pada rezim etika publik dan audit negara (Haryati et al., 2024). Dalam konteks global, kasus kegagalan tata kelola seperti 1Malaysia Development Berhad (1MDB) menjadi contoh penting. Struktur hybrid yang memadukan unsur publik dan korporasi dalam 1MDB dimanfaatkan untuk

menghindari kontrol legislatif, yang pada akhirnya menyebabkan kerugian fiskal dalam skala besar. Jika struktur hukum Danantara tidak direformasi, Indonesia bukan tidak mungkin akan menghadapi risiko yang serupa. Sebagai respons terhadap potensi disfungsi ini, diperlukan reformulasi terhadap kerangka hukum Danantara. Reformasi tersebut harus menekankan kejelasan norma, penguatan sistem pengawasan eksternal, serta independensi operasional dari pengaruh kekuasaan politik. Prinsip-prinsip *good governance* harus dijadikan pijakan utama, termasuk transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan supremasi hukum.

Pembelajaran dari Temasek harus dilakukan secara kontekstual. Kejelasan peran antara regulator, pemilik, dan operator harus menjadi fondasi utama. Pengawasan publik harus dijamin melalui instrumen hukum yang imperatif, bukan diskresioner. Pada akhirnya, desain kelembagaan Danantara harus dipastikan tidak menciptakan ruang abu-abu yang rawan disalahgunakan. Dalam jangka panjang, situasi seperti ini akan memperburuk defisit kepercayaan publik terhadap pemerintah sebagai pengelola kekayaan nasional. Oleh karena itu, revisi terhadap kerangka hukum Danantara menjadi sangat mendesak. Absennya mekanisme pengawasan independen serta ketidakjelasan status hukum pejabat Danantara memperlihatkan bahwa entitas ini beroperasi dalam ruang legal yang rentan dimanipulasi. Keberadaan frasa opsional dalam regulasi kunci dan pengecualian terhadap sistem akuntabilitas publik menandakan bahwa negara telah secara sadar merancang struktur hukum yang tidak menjamin akuntabilitas. Ini merupakan anomali dalam sistem tata kelola fiskal modern. Sebagaimana ditegaskan oleh Halim & Maria (2020), akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara bukan sekadar kebutuhan etis, melainkan syarat legal dan institusional. Tanpa akuntabilitas, efisiensi yang diharapkan dari entitas seperti Danantara akan berubah menjadi efisiensi semu yang membuka jalan bagi dominasi elit dan akumulasi kekayaan secara tidak sah. Dengan demikian, untuk mencegah terulangnya krisis tata kelola fiskal seperti yang terjadi dalam kasus 1MDB, Indonesia harus memastikan bahwa BPI Danantara tidak menjadi alat politik yang terselubung, melainkan benar-benar berfungsi sebagai entitas profesional yang melayani kepentingan publik. Kejelasan norma hukum bukan pilihan, melainkan keharusan struktural dalam negara hukum. Reformulasi kerangka hukum Danantara merupakan langkah krusial dalam menjamin bahwa tata kelola fiskal di Indonesia tetap berada dalam jalur konstitusional dan demokratis.

Risiko Maladministrasi Akibat Kekaburan Norma Hukum Pada BPI Danantara

Desain kelembagaan BPI Danantara telah menjadi isu sentral dalam diskursus tata kelola publik di Indonesia. Kritik terhadap Danantara tidak hanya menyorot potensi

konsolidasi kekuasaan fiskal dan korupsi, tetapi juga menyentuh dimensi yang lebih mendasar, yaitu maladministrasi. Dalam hal ini, maladministrasi dipahami sebagai kegagalan sistematis dalam penerapan prinsip-prinsip administrasi publik yang baik, seperti kejelasan regulasi, transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas fungsi pengawasan. Dalam konteks tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), prinsip-prinsip ini merupakan fondasi utama yang harus menopang setiap desain kelembagaan negara (Marquette & Peiffer, 2015; Nik Mahmod, 2013). Namun demikian, struktur dan kerangka hukum Danantara menunjukkan deviasi yang signifikan dari prinsip-prinsip tersebut.

Sebagai entitas yang diberi mandat strategis untuk mengelola portofolio investasi negara, kelemahan dalam struktur hukum dan mekanisme pengawasan terhadap Danantara menimbulkan konsekuensi mendalam. Meskipun dirancang menyerupai model *sovereign wealth fund (SWF)* seperti Temasek Holdings di Singapura, perbedaan esensial dalam peraturan hukum dan praktik kelembagaan menciptakan potensi maladministrasi yang besar. Salah satu titik lemah mendasar terletak pada Pasal 24 PP No. 20 Tahun 2025, yang menggunakan frasa "dapat" dalam merujuk pada pembentukan Komite Pemantau dan Akuntabilitas (KPA). Pilihan diksi tersebut membuka ruang diskresi yang luas, sehingga pengawasan terhadap Danantara tidak bersifat wajib, melainkan opsional. Ketika pengawasan tidak diwajibkan secara hukum, maka fungsi kontrol dan evaluasi dapat diabaikan atau dijalankan secara inkonsisten. Hal ini sangat riskan, terutama mengingat skala dan nilai aset negara yang dikelola oleh Danantara. Dalam konteks pengelolaan fiskal nasional, tidak adanya sistem pengawasan yang kuat dan independen berpotensi membuka ruang bagi penyalahgunaan wewenang (Apriada & Wulandari, 2024; Marquette & Peiffer, 2015). Risiko ini menjadi semakin besar ketika kita memperhitungkan kekaburan status hukum pejabat Danantara.

Berdasarkan Pasal 9G UU BUMN, pejabat Danantara tidak dikategorikan sebagai penyelenggara negara. Implikasi dari ketidakjelasan ini sangat luas. Para pejabat tersebut tidak diwajibkan untuk melaporkan harta kekayaan mereka melalui LHKPN, tidak tunduk pada kode etik penyelenggara negara, dan tidak berada dalam pengawasan lembaga-lembaga penegak integritas seperti KPK atau Ombudsman RI. Dalam perspektif administrasi publik, ketidakjelasan ini menciptakan ruang abu-abu dalam pertanggungjawaban hukum dan etika. Ketika seorang pejabat memiliki kekuasaan besar terhadap alokasi sumber daya negara tetapi tidak terikat oleh mekanisme akuntabilitas formal, maka potensi penyimpangan administratif sangat besar. Kondisi ini merupakan manifestasi klasik dari maladministrasi yang dilembagakan. Dalam teori kelembagaan politik dan ekonomi, kekaburan dan ketidaktegasan

dalam desain kelembagaan menciptakan kondisi asimetris antara kekuasaan dan tanggung jawab. Ini membuka peluang bagi aktor-aktor oportunistik untuk bertindak tanpa kontrol yang memadai. Akibatnya, kekuasaan informal dapat tumbuh menggantikan fungsi-fungsi formal negara, menciptakan norma-norma administratif baru yang menyimpang dari prinsip demokrasi dan akuntabilitas publik.

Selain itu, tidak adanya kewajiban hukum untuk membentuk KPA semakin memperjelas lemahnya komitmen terhadap prinsip pengawasan yang independen dan sistematis. Idealnya, KPA harus menjadi badan yang memiliki otoritas legal dan mandat fungsional untuk melakukan evaluasi serta memberikan rekomendasi strategis secara independen. Namun, absennya keharusan hukum untuk pembentukan KPA membuat keberadaan dan efektivitas pengawasan tergantung pada itikad internal lembaga, yang dalam banyak kasus tidak cukup kuat untuk mencegah penyimpangan. Jika Danantara tidak diwajibkan untuk melakukan audit publik, tidak melaporkan secara periodik kegiatan keuangan kepada otoritas fiskal dan tidak berada di bawah pengawasan legislatif, maka preseden buruk sedang dibentuk. Konsekuensi dari praktik ini sangat luas. Pertama, kepercayaan publik terhadap institusi negara dapat mengalami erosi signifikan. Sejarah panjang administrasi publik Indonesia menunjukkan bahwa praktik-praktik birokrasi yang tertutup dan tidak akuntabel menjadi sumber utama ketidakpercayaan publik. Bila Danantara tidak mengadopsi prinsip transparansi yang kuat, maka masyarakat akan memandangnya sebagai simbol eksklusivitas fiskal yang tidak berpihak pada kepentingan publik.

Kedua, ketidakjelasan administratif dan kelemahan tata kelola akan menurunkan kredibilitas fiskal Indonesia di mata komunitas internasional. Dalam iklim investasi global, kredibilitas sangat tergantung pada tingkat transparansi, kejelasan hukum, dan akuntabilitas institusi publik (Apriada & Wulandari, 2024). Jika Danantara tidak memiliki laporan keuangan yang diaudit secara independen atau tidak berada dalam pengawasan lembaga kredibel, maka investor akan menilai bahwa risiko berinvestasi di Indonesia meningkat. Ini dapat berdampak negatif terhadap aliran investasi asing langsung (FDI) dan kolaborasi strategis lintas negara. Ketiga, jika model kelembagaan Danantara dijadikan referensi dalam pembentukan lembaga-lembaga baru, maka kita menghadapi risiko terbentuknya arsitektur kelembagaan negara yang tidak efisien, tumpang tindih, dan tidak memiliki kontrol memadai. Ini akan memperkuat fragmentasi birokrasi, menghambat integrasi kebijakan lintas sektor, serta memperlemah kapasitas negara dalam menjalankan fungsi-fungsi strategisnya.

Untuk mengatasi potensi maladministrasi ini, diperlukan langkah-langkah strategis dan sistematis. Pertama, status pejabat Danantara harus secara eksplisit dinyatakan sebagai

penyelenggara negara melalui revisi regulasi atau penegakan hukum tersendiri melalui peraturan turunannya nanti. Langkah ini akan mewajibkan mereka untuk melaporkan kekayaan, mematuhi kode etik, dan tunduk pada pengawasan institusi yang berwenang. Ini akan mempersempit ruang abu-abu hukum dan memperkuat akuntabilitas individual. Kedua, pembentukan Komite Pemantau dan Akuntabilitas (KPA) harus dijadikan sebagai kewajiban hukum, bukan pilihan. KPA harus diberi mandat dan wewenang legal yang kuat untuk menjalankan fungsi pengawasan secara independen. Keanggotaannya harus terdiri dari profesional independen dengan kompetensi di bidang keuangan publik, hukum tata kelola, dan etika administrasi, yang tentunya tidak menjabat apapun dalam pemerintahan. KPA juga harus memiliki hak akses penuh terhadap informasi keuangan dan kebijakan operasional Danantara, serta berkewajiban menyampaikan laporan publik secara berkala. Ketiga, Danantara perlu mengadopsi model tata kelola terbaik dari lembaga sejenis di negara lain. Temasek Holdings, misalnya, adalah contoh konkret bagaimana sebuah entitas investasi milik negara dapat beroperasi secara korporatif namun tetap tunduk pada prinsip akuntabilitas publik. Temasek mengadopsi sistem pelaporan yang terbuka, audit oleh pihak ketiga, serta kebijakan non-intervensi politik dalam pengambilan keputusan bisnis. Model seperti ini bisa dijadikan rujukan dalam reformasi kelembagaan Danantara agar tetap efisien namun tidak melupakan aspek integritas dan kepercayaan publik. Keempat, pelibatan masyarakat sipil dalam pengawasan Danantara harus diformalkan. Akademisi, jurnalis, organisasi masyarakat sipil (OMS), dan lembaga riset harus dilibatkan dalam mekanisme evaluasi berkala melalui forum-forum publik, konsultasi terbuka, dan publikasi data operasional Danantara. Demokratisasi informasi dan keterlibatan publik menjadi kunci untuk mencegah tertutupnya praktik administratif yang rentan disalahgunakan.

Selain itu, penting untuk membentuk forum komunikasi antar-lembaga negara agar Danantara tidak beroperasi secara terpisah dalam ruang kelembagaan yang tertutup. Kementerian Keuangan, BPK, KPK, dan lembaga pengawasan lainnya perlu dilibatkan dalam forum ini sebagai bagian dari integrasi sistem pengawasan nasional. Kolaborasi lintas institusi akan memperkuat pertukaran informasi, harmonisasi kebijakan, serta membangun mekanisme pengawasan yang saling melengkapi dan efektif. Dalam konteks ini, reformasi kelembagaan menjadi sangat mendesak, dengan menjadikan prinsip-prinsip *good governance* seperti kejelasan hukum, transparansi, akuntabilitas, efektivitas pengawasan, dan partisipasi publik sebagai pijakan utama. Tanpa pembenahan ini, Danantara berisiko menjadi instrumen kekuasaan fiskal yang tertutup. Sebaliknya, dengan desain yang tepat, ia dapat menjadi katalisator investasi nasional yang modern, kredibel, dan profesional.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis diatas mengungkapkan bahwa terdapat kekaburan normatif dan kelemahan struktural yang secara signifikan meningkatkan risiko terjadinya maladministrasi. Salah satu isu sentral adalah posisi pejabat Danantara yang tidak termasuk dalam kategori penyelenggara negara, sehingga berimplikasi pada absennya kewajiban pelaporan harta kekayaan, tidak tunduknya mereka pada kode etik administrasi negara, serta terbatasnya ruang lingkup pengawasan dari lembaga penegak integritas seperti KPK dan Ombudsman RI. Kekaburan semacam ini tidak hanya menciptakan ruang abu-abu dalam aspek hukum dan etika, tetapi juga membuka celah bagi praktik kekuasaan informal yang sulit dipertanggungjawabkan secara publik. Selain itu, keberadaan Pasal 24 dalam PP No. 20 Tahun 2025 yang menyatakan bahwa pembentukan Komite Pemantau dan Akuntabilitas (KPA) bersifat opsional (menggunakan diksi "dapat") memperjelas lemahnya kerangka legal dalam menjamin adanya pengawasan yang sistematis dan independen. Dalam praktik tata kelola modern, keberadaan lembaga pengawas internal yang kuat merupakan syarat minimal bagi terciptanya sistem *checks and balances* yang fungsional. Ketidakwajiban pembentukan KPA, ditambah dengan tidak adanya ketentuan pelaporan keuangan secara terbuka, menjadikan Danantara berpotensi menjadi entitas fiskal yang eksklusif, tertutup, dan tidak akuntabel.

Dalam konteks kebijakan publik, kondisi tersebut mengarah pada fenomena *fiscal exceptionalism* yang secara teori dapat melemahkan legitimasi institusional negara, menurunkan kepercayaan publik, dan bahkan menimbulkan dampak sistemik terhadap kredibilitas fiskal nasional di hadapan komunitas internasional. Jika Danantara dibiarkan beroperasi dengan kerangka hukum yang ambigu dan kelembagaan yang tidak transparan, maka model ini akan menjadi preseden buruk dalam pembentukan entitas strategis lainnya di masa depan. Oleh karena itu, rekomendasi kebijakan perlu diarahkan pada empat hal utama. Pertama, perlunya revisi regulasi yang menegaskan bahwa pejabat Danantara adalah bagian dari penyelenggara negara, dengan segala implikasi akuntabilitas administratif dan etikanya. Kedua, pembentukan KPA harus dijadikan mandat hukum wajib, dilengkapi dengan struktur independen, otoritas legal yang kuat, serta kewajiban pelaporan publik secara berkala. Ketiga, penting bagi Danantara untuk mengadopsi praktik tata kelola dari lembaga sejenis, khususnya dalam hal pelaporan keuangan yang diaudit secara independen, keterbukaan informasi, dan pembatasan intervensi politik dalam pengambilan keputusan bisnis. Keempat, penguatan koordinasi antar-lembaga pengawasan seperti Kementerian Keuangan, BPK, dan KPK harus diformalkan dalam bentuk forum pengawasan nasional, sehingga pengawasan terhadap Danantara tidak bersifat parsial dan sektoral, melainkan terintegrasi secara sistemik. Dengan

dilaksanakannya reformasi kelembagaan berdasarkan prinsip *good governance* yang meliputi transparansi, akuntabilitas, partisipasi publik, dan efektivitas pengawasan, Danantara tidak hanya berpotensi menjadi katalisator investasi nasional yang kredibel dan profesional, tetapi juga menjadi model baru kelembagaan negara yang tahan terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan penyimpangan administratif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abyapta, W. R. (2023). Perbandingan konsepsi Sovereign Wealth Fund antara Lembaga Pengelola Investasi dan Temasek Holdings (Private) Limited.
- Apriada, K., & Wulandari, P. R. (2024). Pengaruh Good Corporate Governance dan Investment Opportunity Set terhadap kebijakan dividen. *Jurnal Inovasi Akuntansi (JIA)*, 2(2), 163–174. <https://doi.org/10.36733/jia.v2i2.10263>
- Asmara, G., Sukmariningsih, M., & lainnya. (2025). *Hukum administrasi negara* (O. Madril, T. Sudrajat, & M. I. Sadi, Eds.). PT Raja Grafindo Persada.
- Danantara. (2025). Daya Anagata Nusantara “Untuk Kemakmuran Indonesia”. <https://www.danantaraindonesia.com/>
- Environmental, T. (2006). Brief analysis. *Consumer Reports*, 1–2.
- Eskeland, G., & Thiele, H. (1999). Corruption under moral hazard. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2204>
- Fadilah, I. (2025, Mei 3). Aset 47 BUMN bakal dikelola Danantara. *Detik Finance*. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-7802254/aset-47-bumn-bakal-dikelola-danantara>
- Halim, A., & Maria, E. (2020). Problematika hukum dalam pengelolaan keuangan negara & daerah. Unit Penerbit dan Percetakan STIM YKPN.
- Haryati, D., Yuniza, M. E., Wibowo, R. A., Noor, H. J., Widyaningtyas, R. S., Rahmawan, A. B., Efendi, V. D., Hardenta, A. D., & lainnya. (2024). *Hukum administrasi negara* (R. A. Wibowo, Ed.; Edisi pertama). Rajawali Press.
- INDEF. (2025). Danantara: Menuju transformasi atau ambisi sentralisasi? Institute for Development of Economics and Finance. <https://indef.or.id/danantara-menuju-transformasi-atau-ambisi-sentralisasi/>
- Lie, L. (2024, November 28). Danantara: An SOE superholding à la Temasek? *The Jakarta Post*. <https://www.thejakartapost.com/opinion/2024/11/28/>
- Marquette, H., & Peiffer, C. (2015). Collective action and systemic corruption. *The Intricacies of Accountability: Horizontal, Vertical and Diagonal Mechanisms to Combat Corruption*, April, 1–28.

- Md. Ali, A. (2016). 1MDB: The background. *Journal of Public Administration and Governance*, 4(4), 133. <https://doi.org/10.5296/jpag.v5i4.8885>
- Mouwn, E. (2020). *Metodologi penelitian kualitatif*. Rake Sarasin.
- Muntoha. (2013). *Negara hukum Indonesia pasca perubahan UUD 1945* (M. Haris, Ed.; Cetakan pertama). Kaukaba Dipantara.
- Nik Mahmod, N. A. K. (2013). Good governance and the rule of law. *UUM Journal of Legal Studies*, 4, 45–55. <https://doi.org/10.32890/uumjls.4.2013.4559>
- Pemerintah Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara)*.
- Said, S., Prasetyawan, W., Paterson, J., & Mahrnisa, T. (n.d.). *Danantara*.
- Sukmasari, M. N. (2025, Mei 2). Ada yang khawatir Danantara bisa bernasib sama dengan 1MDB Malaysia: Kronologi kasus 1MDB. *Tempo.com*. <https://www.tempo.co/ekonomi/ada-yang-khawatir-danantara-bisa-bernasib-sama-dengan-1mdb-malaysia-kronologi-kasus-1mdb-1213330>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- Wulansari, E. M. (n.d.). Pengaturan tentang etika penyelenggara negara dalam rancangan undang-undang. *Journal RechtsVinding*. Diakses 4 Mei 2025, dari https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/ETIKA%20PENYELENGGARA%20NEGARA.pdf