

PENGECEUALIAN KERUGIAN DANANTARA DALAM PERSPEKTIF KEUANGAN NEGARA: ANALISIS YURIDIS DAN POTENSI CELAH HUKUM

Yahya Ahmad Zein*, Muhammad Husin Ali
Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan, Indonesia
* yahyazein@borneo.ac.id; mhusinali88@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dasar yuridis dan implikasi hukum dari kebijakan pengecualian kerugian Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara) dari kategori kerugian keuangan negara. Ada dua rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu, Pertama, Bagaimana analisis yuridis terhadap pengecualian kerugian Danantara dalam perspektif keuangan negara? Kedua, Apakah pengecualian kerugian Danantara dari kategori kerugian keuangan negara dapat menimbulkan celah hukum dalam mekanisme pengawasan dan penegakan hukum? Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan konseptual (*conceptual approach*). Sumber data terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif, pengecualian kerugian Danantara dari kategori kerugian negara bertentangan dengan prinsip *lex generalis* dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, karena kekayaan yang dikelola Danantara tetap berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kebijakan ini menimbulkan beberapa celah hukum, antara lain: (1) ketidakpastian batas antara kerugian bisnis dan kerugian negara; (2) pelemahan pengawasan hierarkis dan pertanggungjawaban hukum; (3) terbatasnya pengawasan eksternal oleh BPK dan DPR; serta (4) berkurangnya akuntabilitas publik. Dengan demikian, meskipun pengecualian tersebut memiliki legitimasi yuridis formal berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN, secara substantif kebijakan ini berpotensi melemahkan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan perlindungan terhadap aset negara.

Kata Kunci: Kerugian Danantara, Keuangan Negara, Celah Hukum.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengelolaan keuangan negara merupakan aspek fundamental dalam menjaga akuntabilitas, transparansi, dan keberlanjutan pembangunan nasional. Setiap rupiah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun kekayaan negara lainnya wajib dikelola berdasarkan prinsip kehati-hatian serta disertai mekanisme pertanggungjawaban yang jelas. Dalam konteks ini, Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memegang peran strategis sebagai perpanjangan tangan



@2025 Proceeding APHTN-HAN, All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

negara dalam menggerakkan perekonomian, menyediakan pelayanan publik, sekaligus menghasilkan penerimaan bagi negara dengan kata lain BUMN memegang peran vital dalam hal memberikan keuntungan pada negara.¹

Seiring dengan perkembangan regulasi, pemerintah membentuk Danantara sebagai entitas khusus yang berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang BUMN. Keberadaan Danantara membawa dimensi baru dalam pengelolaan aset negara, khususnya terkait skema pengelolaan dan restrukturisasi BUMN. Presiden Prabowo Subianto meresmikan Badan Pengelola Investasi (BPI) Daya Anagata Nusantara (Danantara) pada 24 Februari 2025 sebagai lembaga strategis untuk mengelola investasi nasional. Danantara dibentuk melalui penggabungan fungsi Otoritas Investasi Indonesia (INA) dengan konsolidasi aset BUMN, serta diarahkan menjadi perusahaan super-holding dengan nilai aset kelolaan diperkirakan mendekati Rp15.000 triliun atau sekitar US\$982 miliar.² Posisi strategis ini menjadikan Danantara sebagai instrumen vital dalam pembangunan ekonomi nasional sekaligus wajah baru manajemen investasi negara

Danantara dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang BUMN, yang menjadi landasan hukum restrukturisasi pengelolaan investasi negara. Selain itu, pengaturan mengenai kewenangan operasional dan struktur tata kelolanya diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 tentang Organisasi dan Tata Kelola Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara. Walaupun regulasi tersebut memberikan legitimasi hukum bagi keberadaan Danantara, beberapa ketentuannya justru menimbulkan persoalan.

Salah satu persoalan yang menarik perhatian adalah adanya pengecualian kerugian yang dialami Danantara dari kategori kerugian keuangan negara. Pada dasarnya Danantara merupakan bentuk konsistensi negara dalam menjalankan amanat UUD NRI Tahun 1945 khususnya pada pasal 33 ayat (2) Dimana negara diberikan hak menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Namun negara pada dasarnya merupakan entitas yang berfungsi sebagai pelayan publik dan tidak bisa langsung berperan layaknya perusahaan,³ sehingga dibentuklah Danantara dengan tujuan untuk mengelola aset negara, khususnya terkait skema pengelolaan dan restrukturisasi BUMN.

Mengenai persoalan pengecualian kerugian yang dialami Danantara tidak termasuk sebagai kerugian negara dan terlepas dari kategori keuangan negara secara eksplisit dapat ditemui pada Pasal 3H ayat (2) UU No. 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas UU BUMN yang menyebutkan keuntungan atau kerugian yang dialami Badan dalam melaksanakan investasi sebagaimana dimaksud ayat (1) merupakan keuntungan atau kerugian Badan. Kemudian dipertegas kembali pada

¹ Sugiharto, *Peran Strategis BUMN dalam Pembangunan Indonesia Hari ini dan Masa Depan*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2007, hlm. 88.

² Muhammad Saleh, *Permasalahan dan Resiko Hukum pada Regulasi Pembentukan Danantara*, Jakarta: CELIOS, 2025, hlm. 2

³ Iman Budhi Santosa, *Kisah Polah Tingkah*, Yogyakarta: Lkis, 2001, hlm. 20

Pasal 43D ayat (6) yang menyatakan kerugian yang dialami Danantara tidak termasuk dalam kategori kerugian negara. Dengan kata lain, hal tersebut menjelaskan bahwa walaupun modal Danantara bersumber dari penyertaan negara, kerugiannya tidak otomatis menjadi kerugian negara.

Pengecualian tersebutlah yang membedakan antara BUMN dengan Danantara walaupun sumber modalnya sama yakni dari kekayaan negara yang dipisahkan, akan tetapi status kerugiannya berbeda. BUMN umum dalam UU No. 19 Tahun 2003 menjelaskan bahwa setiap kerugian BUMN bisa ditarik sebagai kerugian negara apabila terbukti ada penyalahgunaan kewenangan, kelalaian, atau perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan berkurangnya nilai kekayaan negara yang dipisahkan. Sedangkan Badan Danantara berdasarkan UU No.1 Tahun 2025 menegaskan sebaliknya sesuai dengan Pasal 3H ayat (2) dan Pasal 43D ayat (6).

Pengecualian ini menimbulkan perdebatan dari sudut pandang yuridis maupun tata kelola keuangan negara. Di satu sisi, ketentuan tersebut dipandang sebagai upaya fleksibilitas agar Danantara memiliki ruang gerak lebih besar dalam melakukan restrukturisasi tanpa dibebani risiko hukum yang kaku.⁴ Namun, di sisi lain, pengaturan ini berpotensi menimbulkan celah hukum, terutama terkait akuntabilitas, mekanisme pengawasan, serta potensi penyalahgunaan kewenangan yang dapat merugikan negara secara tidak langsung. Persoalan menjadi semakin kompleks ketika dikaitkan dengan prinsip *prudent financial management* dan asas-asas dalam pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, serta ketentuan lain yang relevan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka lahirlah dua rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu: Bagaimana analisis yuridis terhadap pengecualian kerugian Danantara dalam perspektif keuangan negara? Apakah pengecualian kerugian Danantara dari kategori kerugian keuangan negara dapat menimbulkan celah hukum dalam mekanisme pengawasan dan penegakan hukum?. Dari dua rumusan masalah ini, maka penelitian ini berfokus pada analisis yuridis terhadap pengecualian kerugian Danantara dalam perspektif keuangan negara serta mengkaji potensi celah hukum yang mungkin muncul dari pengaturan tersebut.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana analisis yuridis terhadap pengecualian kerugian Danantara dalam perspektif keuangan negara?
2. Apakah pengecualian kerugian Danantara dari kategori kerugian keuangan negara dapat menimbulkan celah hukum dalam mekanisme pengawasan dan penegakan hukum?

⁴ Putri Ni'matul Maula, dkk, Pengawasan dan Pertanggungjawaban Badan Pengelola Investasi Danantara dalam Pengelolaan Risiko Kerugian Investasi Keuangan Negara, *Jurnal Hukum Statuta*, 4(2), 2025: 133, https://ejournal.upnvj.ac.id/statuta/article/download/10832/3516/34078?__cf_chl_tk=MWpZQgOzSq1RYfq0mpGhGyuqoCp4t1xdfQQeBpcKPtQ-1755743223-1.0.1.1-UrX3Z5pyYC7EKOnZ8xNwaBsBk38pFshDaW7K8Rmgm0k

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang berfokus pada kajian terhadap norma, asas, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵ Pendekatan ini dipilih karena penelitian menelaah aspek hukum dari pengecualian kerugian Danantara dalam perspektif keuangan negara. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dengan menelaah ketentuan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang BUMN; serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*), untuk memahami konsep keuangan negara, kerugian negara, dan akuntabilitas publik menurut para ahli hukum.⁶ Sumber data terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan; bahan sekunder berupa literatur, jurnal, dan pandangan para ahli; sedangkan bahan tersier digunakan untuk memperjelas istilah hukum.⁷ Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*) dan dianalisis secara kualitatif deduktif, yakni menarik kesimpulan dari norma umum ke kasus khusus mengenai potensi celah hukum dalam pengecualian kerugian Danantara.⁸

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Analisis Yuridis Terhadap Pengecualian Kerugian Danantara Dalam Perspektif Keuangan Negara

Kestabilan nasional merupakan fondasi utama dalam mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan. Dalam situasi globalisasi dan meningkatnya kompetisi ekonomi internasional, negara berkembang seperti Indonesia dituntut untuk mengelola kekayaan serta aset strategisnya secara efisien dan berorientasi pada keberlanjutan jangka panjang. Pembentukan **Badan** Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara) menjadi langkah strategis pemerintah dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) melalui sistem manajemen yang lebih terpusat, guna mendukung pengelolaan aset negara yang terpisah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).⁹

Lembaga ini memiliki fungsi utama sebagai pengelola kekayaan negara melalui kegiatan investasi yang ditujukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, meningkatkan nilai aset negara, serta memperkuat daya saing Indonesia di kancah

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 13.

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), hlm. 93.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018), hlm. 44.

⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2006), hlm. 295.

⁹ Zulhidayat, A., Suharni, N., Oksahil, M., Restiawati, S., & Haris, M. (2024). *Optimalisasi Pengelolaan Aset Negara Melalui Pembentukan BPI Danantara*. Jakarta: Kementerian Investasi Republik Indonesia.

global.¹⁰ Konsep “holdingisasi BUMN” atau super holding menggambarkan pengelompokan sejumlah BUMN ke dalam satu entitas besar yang lebih terkonsolidasi untuk menciptakan efisiensi dan sinergi usaha. Secara global, model super holding company yakni perusahaan induk yang menaungi berbagai portofolio bisnis lintas sektor telah banyak diterapkan dan terbukti efektif, seperti pada Temasek Holdings di Singapura, Khazanah Nasional di Malaysia, dan China Investment Corporation (CIC) di Tiongkok. Di Indonesia, BPI Danantara menjadi salah satu super holding yang tengah memperoleh sorotan. Tantangan yang dihadapi mencakup persoalan transparansi pengelolaan anggaran, integritas kelembagaan, serta perlunya rekomendasi kebijakan yang disusun berdasarkan pembelajaran dari praktik internasional. Langkah ini diharapkan mampu memperkuat daya saing BUMN dan mewujudkan investasi strategis yang lebih terarah dan berkelanjutan.¹¹

Pembentukan Badan Pengelola Investasi (BPI) Daya Anagata Nusantara (Danantara) menandai babak baru dalam sistem tata kelola investasi strategis nasional Indonesia.¹² Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 mengenai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025, lembaga ini diharapkan mampu mengoptimalkan pemanfaatan aset negara melalui skema investasi yang memiliki landasan hukum kuat dan berorientasi pada nilai tambah ekonomi. Dari sisi kelembagaan, model pengelolaan Danantara memiliki kemiripan dengan *Indonesia Investment Authority* (INA) lembaga yang juga berfungsi mengelola serta mengembangkan aset negara. Namun, jika INA yang didirikan berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja lebih berfokus pada investasi tertentu, maka cakupan Danantara bersifat lebih luas karena mencakup konsolidasi aset-aset pemerintah yang tersebar di berbagai kementerian agar pengelolaannya menjadi lebih terintegrasi, efisien, dan strategis.

BPI Danantara juga memiliki karakteristik yang serupa dengan *Indonesia Investment Authority* (INA) di mana pengelolaan aset dilakukan secara profesional dan terpisah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Tujuan utamanya adalah mengoptimalkan nilai aset negara melalui investasi strategis yang berkelanjutan dan berorientasi ekonomi jangka panjang.¹³ Namun, dari sisi yuridis, pemisahan kekayaan negara yang dikelola oleh Danantara menimbulkan konsekuensi hukum tersendiri, khususnya terkait dengan status dan penafsiran atas kerugian yang mungkin timbul dalam kegiatan investasinya. Dalam konteks ini, penting untuk dianalisis apakah kerugian yang dialami Danantara dapat

¹⁰ Ni'matul Maula, N., Danie, M., Irawan, R., & Lumban Gaol, S. (2025). *Transformasi Pengelolaan Aset Negara Melalui Konsep Super Holding BUMN di Indonesia*, Jakarta: Kementerian Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia, hlm. 45.

¹¹ I Putu Suwantara, Eksistensi Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara) dalam Perspektif Hukum Investasi, *Kertha Wicaksana: Sarana Komunikasi Dosen dan Mahasiswa*, 19 (2), 2025, hlm. 122. <https://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/kertawicaksana/article/view/13039>

¹² Ni'matul Maula, N., Danie, M., Irawan, R., & Lumban Gaol, S.,.....*Op.Cit.*, hlm. 52

¹³ *Ibid*, hlm. 52

dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara, atau justru merupakan kerugian badan hukum (*corporate loss*) sebagaimana prinsip dalam pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Secara yuridis, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Pasal 2 menyebutkan bahwa keuangan negara mencakup seluruh kekayaan negara yang dikelola baik secara langsung maupun yang dipisahkan. Namun, konsep “kekayaan negara yang dipisahkan” sebagaimana dimaksud dalam ketentuan tersebut memiliki konsekuensi hukum tersendiri. Ketika kekayaan negara telah disetor sebagai modal ke dalam suatu badan hukum, seperti Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara), maka kekayaan tersebut secara hukum berubah status menjadi kekayaan badan, bukan lagi bagian dari kekayaan negara dalam arti Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).¹⁴ Dengan demikian, potensi kerugian yang timbul dari aktivitas investasi Danantara tidak serta-merta dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara, melainkan sebagai kerugian korporasi yang menjadi tanggung jawab manajemen lembaga.

Lebih lanjut, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, memberikan dasar hukum bahwa pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan melalui badan hukum khusus bertujuan untuk memberikan fleksibilitas bisnis dan menghindarkan intervensi langsung APBN dalam kegiatan investasi. Oleh karena itu, selama pengelolaan dilakukan berdasarkan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG), pertanggungjawaban hukum terhadap kerugian yang timbul tidak dapat ditafsirkan sebagai tanggung jawab keuangan negara.¹⁵

Namun demikian, batas antara kerugian korporasi dan kerugian keuangan negara sering kali menimbulkan perdebatan, terutama ketika terdapat unsur kelalaian, penyalahgunaan wewenang, atau pelanggaran hukum dalam pengelolaan aset. Dalam konteks tersebut, kerugian Danantara dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara apabila terbukti adanya pelanggaran hukum yang merugikan kepentingan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dengan demikian, analisis terhadap kerugian Danantara harus mempertimbangkan dua aspek utama, yakni (1) status hukum kekayaan yang dikelola, dan (2) tanggung jawab yuridis manajemen atas tindakan yang menimbulkan kerugian tersebut.¹⁶

Mengenai status hukum kekayaan yang dikelola, dalam sistem hukum keuangan negara Indonesia, dikenal dua bentuk utama kekayaan negara, yakni kekayaan negara yang tidak dipisahkan dan kekayaan negara yang dipisahkan. Kekayaan negara yang tidak dipisahkan mencakup seluruh harta benda dan uang yang menjadi bagian langsung dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang sepenuhnya

¹⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2020, hlm. 87.

¹⁵ Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG), *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*, 2022, hlm. 15.

¹⁶ Marwan Mas, *Hukum Keuangan Negara dan Pertanggungjawaban Publik*, Prenada Media, Jakarta, 2023, hlm. 203.

dikelola oleh pemerintah pusat atau daerah. Sementara itu, kekayaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang telah dijadikan penyertaan modal negara pada suatu badan hukum, seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum (BLU), maupun Badan Pengelola Investasi (BPI) seperti BPI Daya Anagata Nusantara (Danantara).¹⁷

Dasar hukum dari konsep ini tercantum dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang menyebutkan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang diserahkan sebagai penyertaan modal negara kepada BUMN dan tidak lagi tercatat dalam APBN. Ketentuan serupa ditegaskan dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa keuangan negara meliputi kekayaan negara yang dikelola langsung maupun yang dipisahkan. Oleh karena itu, setelah kekayaan negara dialihkan menjadi penyertaan modal kepada suatu badan hukum, kekayaan tersebut secara hukum beralih menjadi milik badan hukum tersebut. Konsekuensinya, apabila terjadi kerugian dalam pengelolaannya, maka kerugian tersebut tidak serta-merta dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara, melainkan sebagai kerugian badan hukum (*corporate loss*).¹⁸

Dalam konteks Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara), pengaturan yuridis dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2025 menegaskan bahwa modal Danantara berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Artinya, setelah disetor sebagai modal, aset tersebut beralih menjadi kekayaan badan hukum Danantara, yang memiliki tanggung jawab hukum sendiri. Dengan demikian, seluruh keuntungan dan kerugian yang timbul dari kegiatan investasi merupakan bagian dari risiko bisnis korporasi, bukan kerugian keuangan negara secara langsung. Namun, pengecualian dapat terjadi apabila terdapat tindakan melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, atau penyelewengan aset negara dalam proses pengelolaan investasi. Dalam hal tersebut, kerugian yang timbul dapat kembali dikualifikasikan sebagai kerugian keuangan negara, sebab melibatkan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan secara tidak sah. Hal ini sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, yang menegaskan bahwa kerugian yang terjadi pada BUMN atau entitas yang mengelola kekayaan negara yang dipisahkan merupakan kerugian badan hukum, kecuali terdapat penyimpangan hukum yang mengakibatkan kerugian keuangan negara secara nyata.¹⁹

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, Danantara sebagai lembaga pengelola investasi negara berstatus badan hukum publik dengan karakter korporatif. Oleh karena itu, kerugian operasional akibat risiko pasar, investasi gagal, atau fluktuasi nilai aset tidak dapat dikategorikan sebagai kerugian keuangan negara, melainkan kerugian korporasi.¹² Akan tetapi, apabila kerugian tersebut timbul karena pelanggaran hukum atau penyalahgunaan wewenang, maka statusnya berubah

¹⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2020, hlm. 86.

¹⁸ Marwan Mas, *Hukum Keuangan Negara dan Pertanggungjawaban Publik*, Prenada Media, Jakarta, 2023, hlm. 210.

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 132-134.

menjadi kerugian keuangan negara dan dapat diaudit atau diselidiki oleh BPK, KPK, maupun aparat penegak hukum lainnya sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹³

B. Potensi Celah Hukum dalam Pengecualian Kerugian Danantara dari Kategori Kerugian Keuangan Negara

Konsep kerugian keuangan negara merupakan instrumen penting dalam menjaga akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan publik. Berdasarkan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, kerugian negara didefinisikan sebagai kekurangan uang, surat berharga, dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum atau kelalaian seseorang. Namun, munculnya kebijakan pengecualian terhadap kerugian yang dialami oleh Danantara sebuah entitas pengelola aset negara dari kategori *kerugian keuangan negara*, menimbulkan permasalahan baru, pasalnya langkah tersebut bisa saja tidak sesuai dengan prinsip *lex generalis* keuangan negara, dan justru dapat membuka ruang bagi terjadinya penyalahgunaan dan lemahnya pengawasan hukum.

Dalam hal ini Soehino menerangkan bahwa keuangan negara itu mencakup seluruh kekayaan dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, baik yang dikelola secara langsung maupun tidak langsung oleh pemerintah.²⁰ Oleh karena itu, setiap pengurangan atau kehilangan nilai dari kekayaan tersebut semestinya dikategorikan sebagai kerugian negara. Lebih lanjut, Philipus M. Hadjon menegaskan bahwa tindakan pejabat publik dalam mengelola keuangan negara harus tunduk pada prinsip *rechtmatigheid* (keabsahan hukum) dan *doelmatigheid* (kemanfaatan).²¹ Kebijakan ekonomi yang tidak memperhatikan kedua prinsip ini berpotensi menimbulkan maladministrasi dalam pengelolaan aset negara.

Dalam teori pertanggungjawaban administratif, setiap penyelenggara negara wajib mempertanggungjawabkan tindakan yang menimbulkan konsekuensi bagi keuangan publik.²² Pengecualian terhadap bentuk kerugian tertentu dapat mengaburkan siapa yang seharusnya bertanggung jawab serta menghambat proses *recovery asset* oleh lembaga pemeriksa seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Secara normatif, pengecualian terhadap kerugian Danantara didasarkan pada argumentasi bahwa Danantara tidak termasuk entitas yang dibiayai langsung dari APBN atau APBD, melainkan dikelola dalam bentuk investasi atau penyertaan modal negara yang bersifat komersial. Dengan demikian, kerugian yang timbul dianggap sebagai risiko bisnis, bukan kerugian keuangan negara.

Pendekatan ini menimbulkan dilema hukum. Di satu sisi, logika bisnis mengakui adanya *risk-taking* sebagai bagian dari aktivitas ekonomi.²³ Di sisi lain, sumber modal Danantara tetap berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

²⁰ Soehino, *Hukum Tata Negara: Dinamika Keuangan Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm. 45.

²¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 123.

²² *Ibid*, hlm. 125

²³ Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta: Andi, 2018), hlm. 47.

Sedangkan konsep dasar dari keuangan negara memandang bahwa keuangan negara mencakup semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, baik kekayaan yang dikelola langsung maupun dipisahkan (misalnya melalui BUMN atau lembaga investasi negara).²⁴ Konsep ini diatur dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Danantara, sebagai entitas pengelola aset negara, menggunakan modal yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Meskipun dikelola dengan prinsip bisnis, hakikatnya tetap merupakan bagian dari keuangan negara, dengan demikian, pengecualian kerugian Danantara dari kategori kerugian negara bertentangan dengan konsep dasar keuangan negara, karena secara substansial aset tersebut tetap milik negara.

Disisi lain, teori akuntabilitas publik menegaskan bahwa setiap entitas yang mengelola sumber daya publik harus mempertanggungjawabkan penggunaan dana tersebut kepada masyarakat. Konsep akuntabilitas publik merupakan fondasi utama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan transparan. Dalam konteks pengelolaan keuangan negara, akuntabilitas tidak hanya dimaknai sebagai kewajiban administratif, tetapi juga sebagai tanggung jawab moral dan hukum untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya publik kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan.²⁵

Romzek dan Dubnick dalam karyanya *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy* (1987) menjelaskan bahwa akuntabilitas publik tidak bersifat tunggal, melainkan terdiri dari empat dimensi yang saling berinteraksi, yaitu:²⁶ (1) Hierarchical Accountability, pertanggungjawaban vertikal terhadap atasan atau struktur birokrasi formal; (2) Legal Accountability, pertanggungjawaban terhadap hukum, regulasi, dan standar yang berlaku; (3) Professional Accountability, pertanggungjawaban terhadap standar profesional dan etika kerja; (4) Political Accountability, pertanggungjawaban terhadap masyarakat dan lembaga perwakilan rakyat.

Hierarchical accountability merujuk pada bentuk pertanggungjawaban di dalam struktur organisasi, terutama vertikal; yaitu pejabat bawah melaporkan kepada atasan mereka, dan ada mekanisme pengawasan, pelaporan, dan sanksi administratif di dalam struktur pemerintahan.²⁷ Dalam konteks Danantara, ketika status kerugian Danantara dikecualikan dari kategori kerugian keuangan negara, maka jalur pertanggungjawaban hierarkis menjadi kabur. Pejabat pengelola tidak lagi tunduk pada rezim hukum perbendaharaan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 59 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, melainkan hanya pada mekanisme internal korporasi. Akibatnya, fungsi pengawasan administratif melemah dan membuka potensi penyimpangan.

²⁴ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 35–36.

²⁵ Saldi Isra, *Reformasi Pengawasan Keuangan Negara*, (Jakarta: UI Press, 2014), hlm. 35.

²⁶ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2019), hlm. 35–36.

²⁷ Barbara S. Romzek & Melvin J. Dubnick, "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy", *Public Administration Review*, 47(3), 1987, hlm. 228–229 https://www.researchgate.net/publication/264039848_Accountability_in_the_Public_Sector_Lessons_from_the_Challenger_Tragedy?utm_source=chatgpt.com

Legal accountability menurut Romzek dan Dubnick menekankan bahwa setiap entitas atau pejabat publik wajib bertanggung jawab berdasarkan hukum formal dan peraturan yang ditetapkan oleh otoritas yang sah. Dalam kasus pengecualian kerugian Danantara dari kategori kerugian keuangan negara, prinsip *legal accountability* menjadi titik krusial yang menentukan legitimasi kebijakan tersebut. Setelah UU BUMN 2025 diberlakukan, posisi hukum Danantara menjadi lebih tegas. Pasal 4 ayat (3) undang-undang tersebut menyatakan bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, dan oleh karenanya kerugian BUMN tidak serta-merta dianggap sebagai kerugian negara. Dari sudut pandang *legal accountability*, hal ini berarti telah ada legitimasi yuridis formal untuk membedakan antara *kerugian bisnis (business loss)* dan *kerugian negara (state loss)*.

Meskipun demikian, substansi persoalan akuntabilitas hukum belum sepenuhnya selesai. *Legal accountability* tidak hanya menuntut adanya dasar hukum formal, tetapi juga konsistensi penerapan hukum dalam menjamin transparansi, pengawasan, dan penegakan sanksi bila terjadi penyimpangan.²⁸ Dengan kata lain, meskipun pengecualian kerugian Danantara kini memiliki dasar hukum, jika mekanisme pengawasan eksternal (misalnya oleh BPK atau DPR) menjadi terbatas, maka *legal accountability* secara fungsional tetap melemah. Akibatnya, UU BUMN yang baru telah memperkuat aspek legalitas formal, tetapi belum sepenuhnya menjamin akuntabilitas hukum secara substantif, karena potensi penyalahgunaan aset negara melalui celah antara hukum bisnis dan hukum publik masih terbuka. Dalam kerangka teori Romzek dan Dubnick, kondisi ini mencerminkan pergeseran akuntabilitas dari *legal accountability* ke *professional accountability*, di mana tanggung jawab hukum digantikan oleh mekanisme internal korporasi yang bersifat teknokratik.²⁹

Professional accountability menuntut agar pengelola keuangan publik bertindak sesuai dengan standar profesionalitas, seperti prinsip transparansi, kehati-hatian, dan integritas.³⁰

Dalam praktik Danantara, penerapan prinsip ini bergantung pada komitmen individu dan sistem tata kelola internal. Tanpa pengawasan eksternal dari BPK, mekanisme akuntabilitas profesional sulit dipastikan efektivitasnya. Dengan demikian, pengecualian kerugian Danantara berpotensi melemahkan standar profesional pengelolaan aset negara, karena tidak ada konsekuensi hukum apabila terjadi kesalahan atau kelalaian dalam pengambilan keputusan bisnis.

Political accountability merupakan bentuk akuntabilitas yang menghubungkan pengelola keuangan negara dengan masyarakat melalui lembaga politik seperti DPR dan BPK.³¹ Pengecualian terhadap kerugian Danantara berarti mengeluarkan sebagian aktivitas keuangan negara dari pengawasan lembaga perwakilan rakyat, karena transaksi dan laporan keuangannya tidak lagi dikategorikan sebagai bagian

²⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 124-125.

²⁹ Barbara S. Romzek & Dubnick, *Accountability in the Public Sector...*, hlm. 231.

³⁰ BPKP, *Pedoman Umum Tata Kelola Keuangan Negara yang Baik (Good Governance)*, (Jakarta: BPKP, 2018), hlm. 44.

³¹ Barbara S. Romzek & Dubnick, *Accountability in the Public Sector...*, hlm. 229-230

dari keuangan negara yang wajib diaudit oleh BPK. Kondisi ini menyebabkan masyarakat kehilangan akses terhadap transparansi informasi publik, yang pada akhirnya dapat mengikis kepercayaan terhadap pemerintah, karena prinsip *political accountability* menuntut keterbukaan, pengawasan publik, serta mekanisme pertanggungjawaban politik yang berlapis antara lembaga negara dan rakyat.³²

Berdasarkan penjelasan tersebut, maka terdapat beberapa celah hukum (*legal loopholes*) yang timbul akibat pengecualian kerugian danantara dari keuangan negara, celah hukum yang dimaksud yaitu: *Pertama*, celah terhadap prinsip *Lex Generalis* Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merupakan *lex generalis* yang mengatur seluruh pengelolaan keuangan publik, baik yang dikelola langsung maupun dipisahkan. Ketika kebijakan menyatakan bahwa kerugian Danantara tidak termasuk kerugian keuangan negara karena sifat komersialnya, maka hal ini bertentangan dengan prinsip *lex generalis* tersebut. Hal ini akan membuat terjadinya dualisme norma, antara prinsip umum (keuangan negara mencakup kekayaan yang dipisahkan) dengan aturan khusus (UU BUMN 2025) yang mengecualikan entitas seperti Danantara. Sehingga, hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) mengenai batas antara “kerugian bisnis” dan “kerugian negara,” serta membuka peluang bagi pelaku untuk bersembunyi di balik argumentasi “risiko komersial”.

Kemudian, *Kedua*, celah pengawasan dan pertanggungjawaban Hierarkis, dalam struktur birokrasi pemerintahan, pengawasan hierarkis (*hierarchical accountability*) memastikan adanya tanggung jawab administratif antarlevel pejabat. Namun, pengecualian Danantara dari kategori keuangan negara mengubah pola pengawasan menjadi hanya berbasis mekanisme internal korporasi. Sehingga, tidak ada lagi kewajiban pelaporan dan pertanggungjawaban vertikal kepada Menteri Keuangan atau lembaga perbendaharaan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 59 UU Perbendaharaan Negara. Hal ini mengakibatkan lahirnya *grey area* dalam pengawasan administratif, karena pejabat publik yang terlibat dalam pengelolaan aset negara melalui Danantara tidak lagi tunduk pada mekanisme sanksi perbendaharaan negara.

Ketiga, celah *legal accountability* (pertanggungjawaban hukum), UU BUMN 2025 mempertegas bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan, sehingga kerugian BUMN tidak otomatis menjadi kerugian negara. Secara formal ini sah, namun secara substantif menimbulkan masalah. Legalitas formal tidak diiringi akuntabilitas substantif. Artinya, meskipun pengecualian ini sah secara hukum, ia melemahkan fungsi kontrol eksternal oleh BPK dan DPR. Sehingga mengakibatkan, Pemerintah dapat berlindung di balik legalitas formal, meskipun secara substansial terjadi penyalahgunaan aset negara. Dengan demikian, *legal accountability* tereduksi menjadi simbolik, tanpa efektivitas pengawasan.

Selain itu, *Keempat*, celah dalam *professional accountability*, Ketika pengawasan publik diganti oleh pengawasan korporasi, mekanisme akuntabilitas hanya

³² Bivitri Susanti, Akuntabilitas dan Transparansi dalam Negara Demokrasi Konstitusional, *Jurnal Konstitusi*, 15(4), 2018, hlm. 732, <https://ejournal.mkri.id/index.php/jk/article/view/615>.

bergantung pada profesionalitas pengelola internal Danantara. Tidak ada sanksi hukum publik yang tegas jika terjadi pelanggaran etika atau kesalahan profesional, karena tanggung jawabnya bergeser dari ranah hukum publik ke ranah hukum privat. Sehingga, hal ini menimbulkan moral hazard, di mana pejabat atau manajemen dapat membuat keputusan berisiko tinggi tanpa takut pada sanksi publik, karena cukup mempertanggungjawabkan di level internal.

Celah dalam *political accountability* (pertanggungjawaban politik) merupakan celah *kelima*, BPK dan DPR adalah instrumen utama akuntabilitas politik dalam sistem demokrasi fiskal. Namun, jika Danantara dikecualikan dari kategori keuangan negara, maka laporan keuangannya tidak wajib diaudit oleh BPK. Hal ini membuat terjadinya pengurangan fungsi kontrol rakyat terhadap pengelolaan kekayaan negara melalui lembaga politik. Sehingga, transparansi publik melemah, menimbulkan potensi "*shadow finance*" (keuangan negara yang tidak terpantau publik) serta menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah.

Terakhir, *keenam*, celah dalam pemulihan aset negara (*asset recovery*), Secara normatif, setiap kerugian negara harus ditindaklanjuti melalui mekanisme tuntutan ganti rugi (TGR) oleh BPK atau aparat penegak hukum. Namun karena kerugian Danantara tidak dikategorikan sebagai kerugian negara, mekanisme ini tidak dapat diberlakukan. Akibatnya, tidak ada dasar hukum bagi negara untuk melakukan pemulihan aset jika kerugian terjadi dalam aktivitas Danantara. Sehingga, aset negara yang hilang dapat tidak dapat dipulihkan, sebab dianggap sebagai bagian dari risiko bisnis, bukan pelanggaran hukum publik.

III. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis terhadap dasar hukum, teori keuangan negara, serta prinsip-prinsip akuntabilitas publik, dapat disimpulkan bahwa pengecualian kerugian Danantara dari kategori kerugian keuangan negara menimbulkan persoalan yuridis dan potensi celah hukum yang signifikan dalam sistem pengawasan keuangan publik di Indonesia.

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menegaskan bahwa keuangan negara mencakup seluruh kekayaan negara, baik yang dikelola langsung maupun yang dipisahkan, termasuk penyertaan modal negara dalam badan hukum seperti Danantara. Oleh karena itu, secara substansial, aset yang dikelola Danantara tetap merupakan bagian dari kekayaan negara meskipun dikelola dalam bentuk badan hukum dengan karakter korporatif. Namun, penerapan UU Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas UU BUMN yang memberikan legitimasi terhadap pemisahan kekayaan negara sebagai kekayaan badan hukum menciptakan pergeseran paradigma hukum dari *public accountability* ke *corporate accountability*. Akibatnya, tanggung jawab dan pengawasan terhadap pengelolaan kekayaan negara menjadi lebih bersifat internal dan teknokratis, sementara mekanisme kontrol eksternal oleh BPK, DPR, maupun Kementerian Keuangan menjadi terbatas.

Kondisi ini menimbulkan enam celah hukum utama dalam sistem pengelolaan dan pengawasan keuangan negara: Celah terhadap prinsip *lex generalis* keuangan negara, Celah pengawasan hierarkis, Celah *legal accountability*, Celah *professional accountability*, Celah *political accountability*, Celah dalam pemulihan aset negara (*asset recovery*). Dengan demikian, meskipun secara formal kebijakan pengecualian kerugian Danantara memiliki dasar hukum dalam UU BUMN 2025, secara substantif kebijakan ini berpotensi melemahkan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan supremasi hukum dalam pengelolaan keuangan negara. Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan aset publik dan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, perlu dilakukan sinkronisasi norma antara UU Keuangan Negara dan UU BUMN, serta penerapan mekanisme pengawasan eksternal yang lebih kuat terhadap lembaga pengelola investasi negara seperti Danantara.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.
- Bivitri Susanti. "Akuntabilitas dan Transparansi dalam Negara Demokrasi Konstitusional." *Jurnal Konstitusi*, 15(4), 2018, <https://ejournal.mkri.id/index.php/jk/article/view/615>.
- BPKP. *Pedoman Umum Tata Kelola Keuangan Negara yang Baik (Good Governance)*. Jakarta: BPKP, 2018.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2020.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia, 2006.
- Iman Budhi Santosa. *Kisah Polah Tingkah*. Yogyakarta: LKiS, 2001.
- Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG). *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*. Jakarta: KNKG, 2022.
- Maula, Ni'matul, Danie, M., Irawan, R., dan Lumban Gaol, S. *Transformasi Pengelolaan Aset Negara Melalui Konsep Super Holding BUMN di Indonesia*. Jakarta: Kementerian BUMN RI, 2025.
- Marwan Mas. *Hukum Keuangan Negara dan Pertanggungjawaban Publik*. Jakarta: Prenada Media, 2023.
- Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi, 2018.
- Muhammad Djafar Saidi. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.
- Muhammad Saleh. *Permasalahan dan Risiko Hukum pada Regulasi Pembentukan Danantara*. Jakarta: CELIOS, 2025.

-
- Putri Ni'matul Maula, dkk. "Pengawasan dan Pertanggungjawaban Badan Pengelola Investasi Danantara dalam Pengelolaan Risiko Kerugian Investasi Keuangan Negara." *Jurnal Hukum Statuta* 4, no. 2 (2025): 133. <https://ejournal.upnvj.ac.id/statuta/article/download/10832/3516/34078>.
- Romzek, Barbara S., dan Melvin J. Dubnick. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review* 47, no. 3 (1987), https://www.researchgate.net/publication/264039848_Accountability_in_the_Public_Sector_Lessons_from_the_Challenger_Tragedy?utm_source=
- Saldi Isra. *Reformasi Pengawasan Keuangan Negara*. Jakarta: UI Press, 2014.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.
- Soehino. *Hukum Tata Negara: Dinamika Keuangan Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2002.
- Sugiharto. *Peran Strategis BUMN dalam Pembangunan Indonesia Hari Ini dan Masa Depan*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 2007.
- Suwantara, I Putu. "Eksistensi Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara) dalam Perspektif Hukum Investasi." *Kertha Wicaksana: Sarana Komunikasi Dosen dan Mahasiswa* 19, no. 2 (2025), <https://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/kertawicaksana/article/view/13039>
- Zulhidayat, A., Suharni, N., Oksahil, M., Restiawati, S., dan Haris, M. *Optimalisasi Pengelolaan Aset Negara Melalui Pembentukan BPI Danantara*. Jakarta: Kementerian Investasi Republik Indonesia, 2024.