

PEMBENTUKAN DANANTARA DALAM MENDUKUNG TRANSFORMASI
BADAN USAHA MILIK NEGARA: TINJAUAN TEORI HUKUMYuniati¹, Wilma Silalahi²¹Prodi Magister Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta²Magister Hukum Universitas Tarumanagara, Jakarta¹yuni.winarso@gmail.com, ²wilmasilalahi@fh.untar.ac.id**Abstrak**

Transformasi BUMN dalam UU No. 1 Tahun 2025 mencerminkan pergeseran besar dalam hukum ekonomi negara. UU BUMN menekankan peningkatan efisiensi BUMN guna mendorong kinerja BUMN agar mampu berperan sebagai alat negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pembentukan BPI Danantara merupakan babak baru reformasi pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk BUMN. Peran Danantara dalam mendukung transformasi BUMN diharapkan dapat membuat semakin efisiennya BUMN dalam hal pengambilan keputusan strategis di bidang investasi dan pemanfaatan aset yang selama ini berada dalam pengelolaan masing-masing BUMN dan koordinasi lintas kementerian. Dengan demikian diharapkan akan dapat memaksimalkan nilai aset BUMN secara keseluruhan guna tujuan investasi, dan tujuan perolehan tambahan modal di luar dana APBN.

Kata kunci: Transformasi BUMN, Danantara, Teori Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial, Teori Hukum Responsif.

Abstract

The transformation of state-owned enterprises (SOEs) in Law No. 1 of 2025 reflects a major shift in the country's economic law. The SOE Law emphasizes improving the efficiency of SOEs in order to boost their performance so that they can serve as a tool of the state to improve the welfare of the people. The establishment of BPI Danantara marks a new chapter in the reform of state asset management, which is separated in the form of SOEs. Danantara's role in supporting SOE transformation is expected to make SOEs more efficient in terms of strategic decision-making in the areas of investment and asset utilization, which have previously been managed by individual SOEs and coordinated across ministries. This is expected to maximize the overall value of SOE assets for investment purposes and to obtain additional capital outside the state budget.

Keywords: SOE Transformation, Danantara, Legal Theory as a Tool for Social Engineering, Responsive Legal Theory.

Article History

Received: June 2025

Reviewed: June 2025

Published: June 2025

Plagiarism Checker No. 234

Prefix DOI : Prefix DOI :

10.8734/CAUSA.v1i2.365

Copyright : Author

Publish by : CAUSA



This work is licensed under
a [Creative Commons
Attribution-NonCommercial
4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

BUMN berfungsi sebagai instrumen negara dalam memenuhi tujuan kesejahteraan masyarakat, khususnya melalui penguasaan terhadap sektor-sektor strategis dan vital yang berdampak langsung pada kehidupan masyarakat.¹ Dalam konteks perkembangan ekonomi saat ini, peran BUMN dinilai perlu disesuaikan agar lebih optimal dalam meningkatkan daya saing nasional serta mendorong kemitraan yang lebih erat dengan pelaku usaha kecil, menengah, dan koperasi guna memperkuat struktur perekonomian nasional.² Kompleksitas persoalan yang berkaitan dengan aspek kebijakan, operasional, serta pengawasan terhadap BUMN menjadi latar belakang dilakukannya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yang kemudian diwujudkan melalui pengesahan perubahan ketiga dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025.

Salah satu kebijakan strategis yang diambil oleh Pemerintahan Presiden Prabowo pada awal masa jabatannya adalah pembentukan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara) pada awal tahun 2025. Lembaga ini dibentuk sebagai entitas yang memperoleh mandat langsung dari Presiden Republik Indonesia bersama Menteri Badan Usaha Milik Negara untuk menjalankan fungsi pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Mandat tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan kewenangan pemerintah dalam pengelolaan keuangan negara, khususnya terkait dengan pengelolaan atas kekayaan negara yang dipisahkan di BUMN.³ Berdasarkan pernyataan resmi Presiden dalam siaran pers pembentukan Danantara, lembaga ini dirancang untuk mengelola aset BUMN dengan nilai yang diperkirakan melebihi 900 miliar dolar Amerika Serikat.⁴

Ketentuan dalam Undang-Undang BUMN No. 1 Tahun 2025 menegaskan mengenai definisi BUMN yaitu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung. Asas dalam penyelenggaraan BUMN juga dilakukan penegasan pengaturan berdasarkan demokrasi ekonomi dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Pengaturan lainnya yaitu terkait penambahan persyaratan untuk dapat diangkat sebagai Direksi Persero atau Perum, Dewan Komisaris, dan Dewan Pengawas. Termasuk hal yang diatur dalam undang-undang BUMN adalah *Holding* Investasi, *Holding* Operasional, Restrukturisasi BUMN, Privatisasi BUMN, pembentukan Anak Usaha BUMN dan pembubaran BUMN. Pengaturan lainnya yaitu menyangkut hak monopoli kepada BUMN untuk memproduksi dan memasarkan barang dan jasa yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara untuk kepentingan negara.

Perubahan Undang-Undang BUMN juga memuat ketentuan mengenai Danantara sebagai badan hukum tersendiri. Regulasi tersebut mencakup pembentukan, tugas, kewenangan, serta struktur kelembagaan dari Badan Danantara. Sejak diumumkannya pembentukan Danantara oleh Presiden Prabowo Subianto pada 24 Februari 2025, dan terlebih saat pengumuman nama-nama pejabat yang akan memimpin lembaga ini, muncul berbagai tanggapan dari publik. Salah satu indikatornya adalah respons negatif dari pasar modal, di mana Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) mengalami penurunan terbesar sejak tahun 2020 dengan koreksi lebih dari 5% dalam satu hari.⁵ Sebagian pelaku pasar menyuarakan kekhawatiran akan kewenangan Danantara yang berwenang melakukan pinjaman yang dijamin oleh aset BUMN, berpotensi menimbulkan risiko keuangan tambahan bagi BUMN. Apabila Danantara mengalami gagal bayar, maka risiko tersebut bisa berdampak pada bank-bank milik negara yang selama ini menjadi pilar

¹ UU No. 1 Tahun 2025, Penjelasan

² Ibid. Penjelasan

³ UU No. 1 Tahun 2025, pasal 3A ayat (1) dan (2)

⁴ Sambutan Presiden RI. "Peluncuran Dana Anagata Nusantara (Danantara)". 2024.

<https://www.presidentri.go.id/transkrip/peluncuran-dana-anagata-nusantara-danantara/> diakses tanggal 21 April 2025

⁵ Sia-sia Memoles Citra Danantara, Editorial Tempo.co. <https://www.tempo.co/kolom/reaksi-pasar-terhadap-danantara-1224268>, diakses tanggal 21 April 2025

utama sistem keuangan nasional. Kerugian besar atau kegagalan dari bank-bank ini dikhawatirkan akan memicu ketidakstabilan ekonomi yang meluas dan memengaruhi seluruh sektor.⁶

Sejumlah penelitian sebelumnya mendorong pengelolaan BUMN lebih profesional dan efisien. Diantaranya adalah Kajian mengenai Efisiensi dan Rasionalitas BUMN oleh Makruf dan Murni (2025)⁷ dan Pengaruh Struktur Modal, Keputusan Investasi, serta Kebijakan Dividen terhadap Nilai Perusahaan-perusahaan BUMN yang tercatat di Bursa Efek Indonesia oleh Rialdy (2018).⁸ Selain itu, studi oleh Silitonga dan Manda (2022) membahas Dampak Risiko Kredit dan Likuiditas terhadap Kinerja Keuangan Bank-bank BUMN selama periode 2015–2020.⁹ Penelitian mengenai Pengawasan Eksternal terhadap Bank BUMN juga telah dilakukan oleh Utama (2018). Dalam konteks transformasi BUMN di masa pandemi, sejumlah kajian turut mengangkat dinamika perubahan tersebut, diantaranya yang dibuat oleh Nidya Waras Sayekti (2021).¹⁰ Adapun, pembahasan spesifik mengenai Danantara sebagai entitas baru dalam pengelolaan BUMN telah dilakukan oleh Muhamad Saleh dan Bhika Yudistria Adhinegara (2025), yang mengulas aspek permasalahan dan potensi risiko hukum dalam regulasi pembentukannya.¹¹

Penelitian ini akan mengkaji lebih lanjut mengenai pembentukan Danantara sebagai strategi mendukung transformasi BUMN dari sudut pandang teori hukum. Adapun pembahasan dalam penelitian akan menggunakan teori Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial dan Teori Hukum Responsif.

2. Rumusan Masalah

- a. Bagaimana BUMN bertransformasi dalam UU BUMN?
- b. Bagaimana pembentukan Danantara berpengaruh terhadap transformasi BUMN ditinjau dari Teori Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial dan Teori Hukum Responsif?

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah proses penelitian untuk meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti.¹²

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan tujuan untuk memaparkan bagaimana Teori Hukum sebagai alat rekayasa sosial dan Teori Hukum Responsif digunakan untuk memahami pembentukan Danantara dalam sistem pengelolaan BUMN.

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai dasar untuk menganalisis pembentukan Danantara dalam UU No. 1 Tahun 2025 merupakan bagian dari

⁶ Ibid.

⁷ Makruf, M., & Murni, M. (2025). Analisis Efisiensi Dan Rasionalitas Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Berdasarkan Undang–Undang Nomor 19 Tahun 2003 (Prespektif Ekonomi Konvensional dan Ekonomi Syariah). *INICIO LEGIS*, 6(1), 13–22.

⁸ Rialdy, N. (2018). Pengaruh Struktur Modal, Keputusan Investasi dan Kebijakan Dividen Terhadap Nilai Perusahaan Pada Perusahaan BUMN yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia Periode 2013–2017. *Liabilities (Jurnal Pendidikan Akuntansi)*, 1(3), 272–288.

⁹ Silitonga, R. N., & Manda, G. S. (2022). Pengaruh Risiko Kredit dan Risiko Likuiditas terhadap Kinerja Keuangan pada Bank BUMN Periode 2015–2020. *Jurnal Maksipreneur: Manajemen, Koperasi, Dan Entrepreneurship*, 12(1), 22–32. <https://doi.org/10.30588/jmp.v12i1.948>

¹⁰ Nidya Waras Sayekti (2021) Transformasi BUMN Pada Era Pandemi Covid-19 Pusat Penelitian. Badan Keahlian DPR RI, Info singkat Vol. XIII, No.15/I/ Puslit/Agustus/2021.

¹¹ Muhamad Saleh, Bhima Yudistira Adhinegara (2025). Permasalahan Dan Risiko Hukum Pada Regulasi Pembentukan Danantara https://Celios.Co.Id/Wp-Content/Uploads/2025/03/Celios_Analisa-Risiko-Hukum-Danantara.Pdf

¹² Muhaimin. Metode Penelitian Hukum. 2020. Mataram University Press. NTB. Hal. 19

transformasi BUMN dan keterkaitannya dengan peraturan lain di bidang pengelolaan keuangan negara.¹³

Bahan hukum yang digunakan dalam peraturan ini adalah bahan hukum primer berupa Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, UU No. 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga UU BUMN, dan UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara serta bahan hukum sekunder menggunakan buku hukum, artikel dan jurnal ilmiah yang diakses melalui *Google Scholar*.

PEMBAHASAN

1. Analisa Transformasi BUMN dalam UU No. 1 Tahun 2025

Berbagai tantangan dalam tata kelola BUMN telah diidentifikasi melalui strategi yang dirumuskan dalam Rencana Strategis Kementerian BUMN Tahun Anggaran 2020 hingga 2024. Beberapa tantangan tersebut antara lain mencakup belum optimalnya keselarasan antara strategi pengembangan rantai pasok (hulu-hilir) maupun antar sektor, masih berlangsungnya persaingan internal serta tumpang tindih aktivitas bisnis BUMN dalam sektor yang sama, serta keterbatasan dalam menciptakan keunggulan kompetitif melalui diferensiasi dan inovasi. Selain itu, kompleksitas regulasi lintas sektor yang tidak terintegrasi juga menjadi hambatan, termasuk keterbatasan dalam pendanaan BUMN dan *cost of fund* (biaya yang dikeluarkan untuk memperoleh pendanaan) kurang bersaing (lebih tinggi dibandingkan dengan kondisi pasar atau lebih tinggi dibandingkan lembaga keuangan lainnya). Strategi penghimpunan dana juga masih terfokus pada instrumen-instrumen konvensional serta banyaknya pemangku kepentingan, baik eksternal maupun internal.¹⁴

Hal tersebut didukung dengan berbagai penelitian terdahulu berupa kritik terhadap permasalahan dalam pengelolaan BUMN diantaranya terkait beban kebijakan, restrukturisasi melalui *holdingisasi*, dan tumpang tindih dalam peraturan pengelolaan BUMN disajikan sebagai berikut:

Muchtar, dkk (2020) melakukan penelitian mengenai beban kebijakan di BUMN dan reformasi BUMN dengan mengkaji literatur terdahulu yang menyajikan fakta empiris dan teoritis mengenai pengelolaan BUMN di seluruh dunia. Hasil kajian Muchtar, dkk menyimpulkan bahwa reformasi BUMN akan menjadi nihil apabila tidak diikuti dengan menghilangkan beban kebijakan. Beban kebijakan tersebut akan menjadi hambatan bagi Badan Usaha Milik Negara dalam melakukan efisiensi sehingga Badan Usaha Milik Negara akan sulit bersaing dengan perusahaan swasta di pasar dan cenderung mengandalkan subsidi atau bantuan modal dari pemerintah untuk bertahan hidup.¹⁵

Sumarna, dkk (2018) melakukan penelitian mengenai pengaruh restrukturisasi melalui pembentukan *holding* BUMN guna meningkatkan kinerja BUMN. Beberapa BUMN yang bergerak di sektor yang sama di-*regroup* menjadi *holding company* sehingga diharapkan pengelolaannya dapat lebih optimal. *Holding* tersebut diharapkan dapat meningkatkan kinerja keuangannya. Penulisan artikel bertujuan untuk mengevaluasi apakah terjadi perbaikan keuangan dengan menggunakan model data panel efek tetap. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *holding* mempengaruhi kinerja keuangan dalam hal profitabilitas, *leverage*, dan likuiditas dengan hasil yang beragam.¹⁶

Makruf dan Murni (2025) menganalisis efisiensi dan rasionalitas pengelolaan BUMN berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003. Hasil penelitian menunjukkan bahwa

¹³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum pada penelitian Disertasi dan Tesis. 2017. PT RajaGrafindo Persada, Depok. Hal 18

¹⁴ Kementerian BUMN. Dokumen Rencana Strategis Kementerian BUMN 2020-2024. https://www.bumn.go.id/storage/kontenlaporan/files/files_1673249782.pdf

¹⁵ Muhtar; Achsanta, Aldy Fariz. Beban Kebijakan di BUMN dan Reformasi BUMN. 2020. *Scolar Archive*, 2020.

¹⁶ Sumarna, Ryan Ardany, et al. 2018. "Pengaruh restrukturisasi melalui pembentukan *holding* BUMN terhadap kinerja keuangan BUMN". *Substansi*, 2.2: 240-260.

meskipun prinsip dasar regulasi tersebut masih relevan, tantangan global menuntut revisi agar BUMN lebih adaptif terhadap perkembangan ekonomi, teknologi, dan persaingan internasional. Pasal 66 ayat (1) dan (2) dalam UU 19 Tahun 2003 dimaksudkan untuk mempertahankan kontrol negara demi kepentingan nasional, namun pembatasan tersebut berimplikasi pada terhambatnya investasi asing, alih teknologi, dan profesionalisasi manajemen. Diperlukan kebijakan yang lebih fleksibel guna menyeimbangkan antara kepentingan strategis nasional dan peningkatan daya saing BUMN.¹⁷

Lisnawati (2019) dalam tulisannya tentang tantangan *Holdingisasi* BUMN menyatakan bahwa skema *holdingisasi* BUMN merupakan salah satu strategi untuk membuat perusahaan plat merah mendunia. *Holding company* diharapkan membuat BUMN bersinergi antar-anak perusahaan melalui koordinasi, pengendalian, serta pengelolaan yang dilakukan oleh induk perusahaan, sehingga memperkuat keuangan, aset, dan prospek bisnis. Terdapat beberapa tantangan dalam proses *holdingisasi* antara lain berkaitan dengan kewenangan, pengembangan korporasi, efisiensi, potensi monopoli, *spend of control*, dan independensi pengelolaan BUMN. Strategi yang perlu dilakukan dalam menghadapi tantangan tersebut antara lain pemahaman target pasar secara detail, *due diligence* secara akurat, adaptasi budaya, koordinasi dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), independensi dan penanganan *pre-merger integration*. Selain itu peran DPR juga sangat dibutuhkan dalam mengawal penyusunan revisi UU BUMN dan penyelarasan regulasi terkait supaya pembentukan *holding* BUMN di Indonesia memiliki landasan regulasi yang kuat.¹⁸

Astri Putri, dkk (2022) dalam artikelnya tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara Terhadap BUMN, menyatakan bahwa problematika utama dalam pengelolaan BUMN yaitu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait BUMN itu sendiri. Problematika tersebut yaitu adanya disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan, utamanya pada pola pengawasan dan pengelolaan keuangan, yang menganut dua hukum yaitu hukum publik dan hukum privat. Sebagai hukum privat berlaku ketentuan pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan sebagai bagian dari hukum publik, karena masuk dalam lingkup UU tentang Keuangan Negara (yang meliputi diantaranya Kekayaan Negara yang dipisahkan pengelolaannya di BUMN). Hal tersebut berdampak juga pada lingkup pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.¹⁹

Penjelasan Umum UU No. 1 Tahun 2025 menyatakan bahwa peranan BUMN dalam pembangunan ekonomi nasional sangat penting dan strategis, diantaranya: (1) memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya, (2) memperoleh keuntungan, (3) menyediakan barang dan/ atau jasa yang bermutu dan berdaya saing tinggi, (4) menyediakan barang dan/ atau jasa bagi kemanfaatan umum dalam rangka pemenuhan hajat hidup orang banyak atau untuk kebutuhan strategis, (5) menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, (6) melakukan pemberdayaan, memberikan dukungan, dan membangun kemitraan dengan usaha mikro, kecil, menengah, koperasi, serta masyarakat.

Transformasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah perubahan rupa (bentuk, sifat, fungsi dan sebagainya). Transformasi BUMN dilakukan agar BUMN lebih akuntabel, transparan, profesional, efisien dan *profitable*. Upaya efisiensi BUMN sangat penting dilakukan untuk meningkatkan kinerja BUMN agar mampu berperan sebagai salah satu alat negara untuk

¹⁷ Makruf, M., & Murni, M. (2025). Analisis Efisiensi Dan Rasionalitas Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BumN) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 (Prespektif Ekonomi Konvensional Dan Ekonomi Syariah). INICIO LEGIS, 6(1), 13-22.

¹⁸ Lisnawati, "Tantangan Pembentukan *Holding* Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia. 2019. Info Singkat. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Vol. XI, No.01/I/Puslit/Januari/2019

¹⁹ Asri Putri, T., & Herning Sitabuana, T. (2022). Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN). *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan*, 1(7). <https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i7.118>.

kesejahteraan rakyat dengan memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat dan tidak membebani keuangan Negara. Mengingat peran strategis BUMN baik secara sosiologis maupun ekonomis dalam mencapai tujuan negara kesejahteraan, diperlukan BUMN yang berdaya saing secara global.²⁰

Hasil penelitian Nidya Waras Sayekti (2021) Tentang Transformasi BUMN pada era Pandemi Covid-19 menunjukkan bahwa beberapa langkah transformasi yang dilakukan BUMN diantaranya adalah dengan pembentukan klaster 12 BUMN, pembentukan 15 *holding* BUMN dan mendorong BUMN untuk *go public* dan *go global*.²¹ Dalam Siaran Pers Kementerian BUMN Tanggal 9 Desember 2020, Kementerian BUMN menggolongkan BUMN dalam 12 bidang (klaster) industrinya. Klasterisasi BUMN bertujuan untuk mengelompokkan BUMN sesuai dengan jenis bidang usaha utama (*core business*) serta rantai nilai bisnisnya, guna menciptakan ekosistem bisnis yang sehat dan kompetitif dari hulu ke hilir²². Karenanya, dengan harapan yang semakin besar akan perluasan peran BUMN dalam perekonomian UU BUMN 19 Tahun 2003 perlu dilakukan perubahan agar menciptakan payung hukum bagi BUMN dalam pelaksanaan perekonomian nasional.

2. Analisis pembentukan Danantara berpengaruh terhadap Transformasi BUMN ditinjau dari Teori Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial dan Teori Hukum Responsif?

Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (DanaNantara) adalah badan hukum baru yang dibentuk berdasarkan amanat UU No. 1 Tahun 2025, yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pengelolaan BUMN.²³ Pembentukan DanaNantara dengan tujuan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan investasi dan operasional BUMN dan sumber dana lain.²⁴ Dalam pelaksanaan tugas tersebut, wewenang DanaNantara antara lain menurut UU No. 1 Tahun 2025 yaitu:

- a. mengelola dividen *Holding* Investasi, dividen *Holding* Operasional, dan dividen BUMN;
- b. menyetujui penambahan dan/atau pengurangan penyertaan modal pada BUMN yang bersumber dari pengelolaan dividen;
- c. bersama Menteri membentuk *Holding* Investasi badan hukum Indonesia dan *Holding* Operasional;
- d. Menyetujui hapus buku/hapus tagih aset BUMN yang diusulkan oleh BUMN;
- e. Memberikan pinjaman, menerima pinjaman, dan mengagunkan aset dengan persetujuan presiden.

Konsep *law as a tool of social engineering* merujuk pada pemanfaatan hukum sebagai sarana untuk membentuk atau mengarahkan perilaku masyarakat sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan oleh para pembuat kebijakan. Tujuan tersebut dapat ditentukan oleh berbagai aktor hukum, seperti legislator, aparat penegak hukum, maupun pihak-pihak yang mencari keadilan. Menurut Roscoe Pound, fungsi hukum sebagai alat rekayasa sosial bertujuan menciptakan keseimbangan serta keharmonisan dalam kehidupan sosial, agar selaras dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat.²⁵

Berdasarkan perspektif teori *social engineering*, pembentukan DanaNantara merupakan upaya negara dalam membuat kebijakan publik guna menciptakan pengelolaan BUMN yang terintegrasi, efisien dan profesional namun tetap adaptif terhadap dinamika global. Dalam kerangka *social engineering*, DanaNantara bukan hanya sebuah badan hukum baru, tetapi sangat

²⁰ UU No. 1 Tahun 2025. Penjelasan Umum

²¹ Nidya Waras Sayekti (2021) Transformasi BUMN Pada Era Pandemi Covid-19 Pusat Penelitian. Badan Keahlian DPR RI, Info singkat Vol. XIII, No.15/1/ Puslit/Agustus/2021.

²² UU No. 1 Tahun 2025. Penjelasan Umum

²³ UU No. 1 Tahun 2025 ayat (1) angka 23

²⁴ Ibid. Pasal 3E ayat (3)

²⁵ Sundari, Nata, Fasya Zahra Luthfiyah, and Windi Rahmawati. 2024. "Peran Hukum Sebagai Alat Rekayasa Masyarakat Menurut Roscoe Pound". Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum dan Masyarakat 2 (01). <https://journal.forikami.com/index.php/dassollen/article/view/566>.

merubah struktur kelembagaan, pola birokrasi pengambilan keputusan serta paradigma dalam pemanfaatan aset milik BUMN.

Dalam konfigurasi politik yang demokratis, karakter produk hukum cenderung bersifat responsif atau *populistik*, yang dimaknai sebagai produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan serta memenuhi harapan masyarakat.²⁶ Proses pembentukannya memberikan ruang partisipasi yang besar bagi kelompok-kelompok sosial maupun individu dalam masyarakat. Oleh karena itu, produk hukum yang dihasilkan bersifat responsif terhadap tuntutan dan aspirasi masyarakat.²⁷ Teori Hukum Responsif, sebagaimana dikembangkan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick, muncul sebagai respons terhadap berbagai krisis sosial yang terjadi di Amerika Serikat pada dekade 1950-an, seperti kemiskinan, kriminalitas, dan penyalahgunaan kekuasaan. Mereka menawarkan pendekatan hukum yang menekankan pentingnya integrasi perspektif ilmu sosial, agar hukum tidak semata-mata menjadi alat pemaksaan, tetapi juga mampu merespons kebutuhan serta mencerminkan nilai-nilai keadilan dalam masyarakat (Effendy, 2014; Ustman, 2008).²⁸

Perubahan kebijakan melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 2025 menjadi tonggak penting dalam upaya modernisasi pengelolaan BUMN. Pembentukan *Holding* Investasi dan *Holding* Operasional, dengan Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara) sebagai pemegang saham utama, menandai pergeseran paradigma dari pengelolaan BUMN yang bergantung pada APBN menuju sistem yang lebih mandiri, efisien, dan kompetitif.²⁹

Ayu, C. D., dkk (2025) dalam kesimpulan hasil penelitiannya tentang Danantara, menyatakan bahwa Danantara memiliki potensi untuk memperkuat cadangan devisa nasional, menjaga stabilitas nilai tukar Rupiah, serta mengurangi ketergantungan terhadap pembiayaan dari luar negeri. Meski demikian, dalam pelaksanaannya, lembaga ini menghadapi berbagai tantangan, antara lain kemungkinan adanya campur tangan politik, risiko penyalahgunaan kekuasaan, serta persoalan transparansi dan tata kelola yang perlu diantisipasi secara serius. Kebijakan yang dijalankan oleh Danantara juga dapat memberikan dampak terhadap kestabilan ekonomi makro, seperti tingkat inflasi, fluktuasi nilai tukar, dan kondisi cadangan devisa. Tingkat keberhasilan Danantara sangat ditentukan oleh seberapa jauh prinsip-prinsip tata kelola yang baik, akuntabilitas, serta sistem pengawasan yang efektif dapat diterapkan. Apabila dikelola secara profesional dan independen, Danantara berpeluang besar menjadi instrumen strategis dalam meningkatkan daya saing Indonesia di kancah internasional dan mempercepat transformasi ekonomi nasional.³⁰

Salah satu mandat yang diberikan kepada Danantara dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 adalah pengelolaan dividen yang berasal dari Holding Investasi, Holding Operasional, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Sebelum regulasi ini diberlakukan, peran tersebut dijalankan oleh Kementerian Keuangan. Dalam publikasi oleh Pusat Kebijakan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (2017), dijelaskan bahwa pengelolaan dividen melibatkan sejumlah prosedur yang kompleks, termasuk kewajiban BUMN untuk mengajukan usulan *dividend pay-out ratio* (DPOR) kepada Kementerian BUMN dan Kementerian Keuangan. Usulan ini dilengkapi dengan kajian analitis mengenai besaran DPOR, simulasi dampaknya terhadap belanja modal dan laba bersih perusahaan.

²⁶ Rizki, Dian, Elidar Sari, and Yusrizal Yusrizal. "Penerapan Hukum Responsif Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia." 2022. Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh 10.1 (2022): 31-45.

²⁷ Ibid.

²⁸ Sundari, N., Luthfiyah, F. Z., & Rahmawati, W. (2024). Peran Hukum Sebagai Alat Rekayasa Masyarakat Menurut Roscoe Pound. *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 2(01).

²⁹ Dharma Setiawan Negara, *Holding Investasi Dan Holding Operasional Dalam Tata Kelola BUMN: Perspektif UU No. 1 Tahun 2025*. 2025. Cipta Media Nusantara (CMN)

³⁰ Ayu, C. D., Febiani, F., Ardhani, F., Leonardo, M., Syahwa, N., & Nuraya, A. S. (2025). Keterkaitan Danantara dengan Stabilitas Keuangan Makro di Indonesia: Sebuah Pendekatan Teori Ekonomi Makro. *Indonesian Research Journal on Education*, 5(2), 1026 –. <https://doi.org/10.31004/irje.v5i2.2418>

Selanjutnya, proses penyusunan DPOR idealnya melibatkan diskusi intensif antara BUMN terkait dengan Kementerian BUMN dan Kementerian Keuangan. Ketiga pihak mempertimbangkan berbagai aspek: dari sisi BUMN mencakup kinerja, likuiditas, dan mandat penugasan; dari sisi Kementerian BUMN mempertimbangkan peran strategis BUMN dalam perekonomian; dan dari sisi Kementerian Keuangan memperhatikan kepentingan fiskal negara dalam penyusunan APBN, termasuk target Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari dividen BUMN. Koordinasi antar lembaga dalam proses ini tidak selalu berjalan mudah, mengingat adanya perbedaan kepentingan, keterbatasan waktu, serta kompleksitas dalam menyelaraskan perhitungan fiskal dengan kinerja korporasi. Oleh karena itu, pembentukan Danantara dapat dipahami sebagai bentuk penerapan Teori Hukum Responsif, yang menekankan pentingnya reformasi kelembagaan untuk menjawab kebutuhan sosial-ekonomi secara efisien. Dengan demikian, keberadaan Danantara diharapkan mampu merampingkan proses koordinasi lintas institusi dalam pengelolaan dividen BUMN dan mendukung efisiensi pengelolaan keuangan negara secara menyeluruh.

Pembentukan *holding* investasi dan operasional dalam UU No. 1 Tahun 2025 merupakan langkah baru dalam pengelolaan BUMN. Meski demikian, gagasan *holdingisasi* bukanlah hal yang sepenuhnya baru, karena telah tercermin dalam PP No. 72 Tahun 2016 yang mengatur perubahan atas PP No. 45 Tahun 2005. Regulasi tersebut memperkenalkan restrukturisasi penyertaan modal negara, termasuk melalui pengalihan saham antar BUMN sebagai bagian dari pembentukan perusahaan induk).³¹ Berkaitan dengan pembentukan *Holding* Investasi dan *Holding* Operasional, kedua entitas ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan daya saing BUMN dengan memisahkan fungsi pengelolaan investasi dan pengelolaan operasional secara lebih profesional. *Holding* Investasi adalah entitas yang bertugas mengelola kepemilikan saham, investasi, dan aset BUMN dalam berbagai sektor.³² *Holding* ini berperan sebagai pemilik modal dan pengelola portofolio investasi, memastikan bahwa investasi BUMN menghasilkan keuntungan maksimal dan tidak membebani APBN.³³ *Holding* Operasional adalah entitas yang bertanggung jawab atas operasional dan manajemen bisnis sehari-hari BUMN dalam sektor tertentu. *Holding* ini memastikan bahwa BUMN dapat menjalankan usahanya dengan efisien, inovatif, dan kompetitif. Dalam konteks ini, *holding* investasi tidak secara aktif terlibat dalam operasional sehari-hari anak perusahaan yang dimilikinya, dengan fokus utamanya adalah pada manajemen portofolio aset yang tersebar di berbagai sektor atau industri (Krisnawan, 2022).³⁴

Fungsi pembentukan *holding* BUMN sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas. Regulasi ini memungkinkan pemindahan aset negara antar BUMN atau kepada pihak swasta tanpa keharusan melalui proses pembahasan dalam APBN, sehingga tidak memerlukan persetujuan DPR. Namun demikian, kewenangan strategis atas pembentukan *holding* tetap berada pada Menteri Keuangan sebagai pemegang saham negara, sementara Menteri BUMN tidak dapat membentuk *holding* tanpa persetujuan tersebut. Terdapat empat kewenangan utama yang melekat pada Kementerian Keuangan, yaitu pembentukan *holding*, merger, akuisisi, serta privatisasi atau pembubaran BUMN.³⁵

³¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas. Penjelasan Pasal 9 Ayat (1) Huruf d

³² Dharma Setiawan Negara, Opcit. Hal. 90

³³ PP 72 2016. hal. 89

³⁴ Ibid. hal. 90

³⁵ Berita DJKN. "Pembentukan *Holding* BUMN Wewenang Menteri Keuangan". Viva.co.id 2017. Diakses dari https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/11963/Pembentukan-Holding-BUMN-Wewenang-Menteri-Kuangan.html. Diakses tanggal 25 April 2025.

Dalam konteks ini, semangat Teori Hukum Responsif tercermin dalam perubahan paradigma kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025, yang menyederhanakan proses pembentukan *holding* BUMN. Kewenangan yang sebelumnya tersebar di beberapa kementerian kini dipusatkan pada Badan Danantara. Badan ini dilengkapi dengan struktur organisasi yang mendukung tata kelola yang profesional, antara lain Komite Investasi, Komite Manajemen Risiko, dan Komite Operasional Portofolio, sebagai bentuk akuntabilitas dan efektivitas pengambilan keputusan strategis.

KESIMPULAN

Transformasi BUMN dalam UU No. 1 Tahun 2025 mencerminkan pergeseran besar dalam hukum ekonomi negara. UU BUMN menekankan peningkatan efisiensi BUMN guna mendorong kinerja BUMN agar mampu berperan sebagai alat negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pembentukan BPI Danantara merupakan babak baru reformasi pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan dalam bentuk BUMN. Peran Danantara dalam mendukung transformasi BUMN diharapkan dapat membuat semakin efisiennya BUMN dalam hal pengambilan keputusan strategis di bidang investasi dan pemanfaatan aset yang selama ini berada dalam pengelolaan masing-masing BUMN dan koordinasi lintas kementerian. Dengan demikian diharapkan akan dapat memaksimalkan nilai aset BUMN secara keseluruhan guna tujuan investasi, dan tujuan perolehan tambahan modal di luar dana APBN.

Saran

Berkaitan dengan adanya pro kontra terhadap pembentukan Danantara pada awal pendiriannya dan atas dasar Undang-undang pembentukannya yaitu UU No. 1 Tahun 2025 yang sedang banyak dimintakan *Judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, pengelolaan BUMN yang profesional akan tetap menjadi prioritas utama. Sehingga pengawasan oleh masyarakat atas pelaksanaan kebijakan strategis yang akan diambil oleh Danantara terkait aset besar negara yang berada dalam pengelolaan BUMN perlu terus menjadi perhatian.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal Ilmiah

- Asri Putri, T., & Herning Sitabuana, T. (2022). "Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN)". *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, dan Pendidikan*, 1(7). <https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i7.118>
- Lisnawati, "Tantangan Pembentukan Holding Badan Usaha Milik Negara Di Indonesia". 2019. *Info Singkat. Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI*, Vol. XI, No.01/I/Puslit/Januari/2019
- Muhtar, Achsanta, Aldy Fariz. "Beban Kebijakan di BUMN dan Reformasi BUMN". 2020. *Solar Archive.org*
- Makruf, M., & Murni, M. (2025). "Analisis Efisiensi Dan Rasionalitas Dalam Pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 (Prespektif Ekonomi Konvensional Dan Ekonomi Syariah)". *INICIO LEGIS*, 6(1), 13-22.
- Muhamad Saleh, Bhima Yudistira Adhinegara. (2025). "Permasalahan Dan Risiko Hukum Pada Regulasi Pembentukan Danantara". https://Celios.Co.Id/Wp-Content/Uploads/2025/03/Celios_Analisa-Risiko-Hukum-Danantara.Pdf
- Nidya Waras Sayekti. (2021). "Transformasi BUMN Pada Era Pandemi Covid-19 Pusat Penelitian". *Badan Keahlian DPR RI, Info singkat* Vol. XIII, No.15/I/Puslit/Agustus/2021. infosingkat@gmail.comhttps://Berkas.Dpr.Go.Id/Pusaka/Files/Info_Singkat/Info%20Singkat-XIII-15-I-P3DI-Agustus-2021-163.pdf
- Prihardiati, R. L. A. (2021). "Teori Hukum Pembangunan Antara Das Sein dan Das Sollen". *Hermeneutika: Jurnal Ilmu Hukum*, 5(1).

- Rizki, Dian, Elidar Sari, and Yusrizal Yusrizal. "Penerapan Hukum Responsif Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia." *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 10.1 (2022): 31-45.
- Rialdy, N. (2018). "Pengaruh Struktur Modal, Keputusan Investasi dan Kebijakan Dividen Terhadap Nilai Perusahaan Pada Perusahaan BUMN yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia Periode 2013-2017". *Liabilities (Jurnal Pendidikan Akuntansi)*, 1(3), 272-288.
- Sumarna, Ryan Ardany, dkk. "Pengaruh restrukturisasi melalui pembentukan holding BUMN terhadap kinerja keuangan BUMN". 2018. *Substansi*, 2.2: 240-260.
- Sundari, N., Luthfiyah, F. Z., & Rahmawati, W. (2024). "Peran Hukum Sebagai Alat Rekayasa Masyarakat Menurut Roscoe Pound". *Das Sollen: Jurnal Kajian Kontemporer Hukum Dan Masyarakat*, 2(01).
- Utama, A. S. (2018). "Independensi Pengawasan Terhadap Bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Sistem Hukum Nasional Di Indonesia". *Soumatara Law Review*, 1(1), 1-21.
- Pusat Kebijakan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara. "Model Perhitungan Dividend Payout Ratio BUMN dengan Mempertimbangkan Kebutuhan Capital Expenditure dalam Rangka Peningkatan Pelayanan Infrastruktur". 2017. <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2017/06/16/144013475559543-model-perhitungan-dividend-payout-ratio-bumn-dengan-mempertimbangkan-kebutuhan-capital-expenditure-dalam-rangka-peningkatan-pelayanan-infrastruktur> .Diakses tanggal 25 April 2025

Buku

- Isharyanto. *Teori Hukum: Suatu Pengantar dengan Pendekatan Tematik*. 2016. WR Penerbit. Jakarta. dari <http://repo.jayabaya.ac.id/107/> diakses tanggal 23 April 2025.
- La Ode Husen dan Nurul Qamar. 2022. *Teori Hukum. Relasi Teori dan Realita*. Humanities Genius. Makassar.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. 2020. Mataram University Press. NTB.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Cetakan 15*. Kencana, 2021, Jakarta
- Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum pada penelitian Disertasi dan Tesis*. 2017. PT RajaGrafindo Persada, Depok.
- Dharma Setiawan Negara, *Holding Investasi Dan Holding Operasional Dalam Tata Kelola BUMN: Perspektif UU No. 1 Tahun 2025*. 2025. Cipta Media Nusantara (CMN). Surabaya

Undang-Undang

- UU No. 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan ketiga UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.
- UU No. 19 Tahun 2003.
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas.
- Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas.

Media

- Berita Media DJKN. "Pembentukan Holding BUMN Wewenang Menteri Keuangan." 2017. Viva.co.id. Diakses dari https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita_media/baca/11963/Pembentukan-Holding-BUMN-Wewenang-Menteri-Kuangan.html. Diakses tanggal 25 April 2025.
- "Daftar Badan Usaha Milik Negara di Indonesia". Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas. Diakses tanggal 25 April 2025.
- Sambutan Presiden RI. "Peluncuran Dana Anagata Nusantara (Danantara)". 2024. <https://www.presidentri.go.id/transkrip/peluncuran-dana-anagata-nusantara-danantara/> akses tanggal 21 April 2025.

- Siaran Pers kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. “Lewat Reformasi Struktural yang Dilakukan Pemerintah, Resiliensi Perekonomian Nasional Terus Berlanjut”. 2023. <https://ekon.go.id/publikasi/detail/5553/lewat-reformasi-struktural-yang-dilakukan-pemerintah-resiliensi-perekonomian-nasional-terus-berlanjut>. Diakses tanggal 21 April 2025.
- “Sia-sia Memoles Citra Danantara”, Editorial Tempo.co. <https://www.tempo.co/kolom/reaksi-pasar-terhadap-danantara-1224268>, diakses tanggal 21 April 2025.
- “Rilis dan Pernyataan Capaian 100 hari Kerja Kementerian BUMN”. 2025. <https://www.bumn.go.id/publikasi/berita/rilis/detail/6793393f4c36c>