



## Pengalihan aset bumh ke PT. Danantara: Analisis yuridis terhadap kepatuhan konstitusional dan keadilan fiskal

Reggy Widodo<sup>1</sup>, Irmanjaya Thaher<sup>2</sup>

Universitas Esa Unggul

email: [reggywido@student.esaunggul.ac.id](mailto:reggywido@student.esaunggul.ac.id), [irman.jaya@esaunggul.ac.id](mailto:irman.jaya@esaunggul.ac.id)

### Info Artikel :

Diterima :  
20 April 2025  
Disetujui :  
25 Mei 2025  
Dipublikasikan :  
30 Mei 2025

### ABSTRAK

Pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada PT Danantara, anak perusahaan dari Lembaga Pengelola Investasi Indonesia (LPI), menimbulkan permasalahan hukum yang signifikan, khususnya terkait dengan penguasaan negara atas kekayaan publik dan prinsip keadilan fiskal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis legalitas dan konstitusionalitas proses pengalihan aset BUMN dalam perspektif hukum tata negara, serta mengevaluasi implikasi perpajakannya. Metode yang digunakan adalah pendekatan yuridis-normatif dengan strategi *narrative review*, yang memanfaatkan teknik analisis deduktif terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, literatur ilmiah bereputasi, dan dokumen kebijakan resmi pemerintah. Hasil kajian menunjukkan bahwa meskipun pengalihan aset dapat dilakukan secara administratif melalui perikatan sah, substansi kebijakannya belum sepenuhnya mencerminkan prinsip supremasi konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 dan Pasal 33 UUD 1945. Dari sisi perpajakan, skema inbreng atau penyertaan modal ke entitas non-APBN seperti Danantara berpotensi menciptakan celah penghindaran pajak dan ketimpangan fiskal yang bertentangan dengan asas keadilan pajak. Artikel ini memberikan kontribusi akademik dalam memperkuat argumentasi konstitusional dan fiskal terhadap kebijakan pengelolaan aset negara, serta merekomendasikan agar perancang kebijakan menerapkan prinsip kehati-hatian dalam merumuskan skema pengalihan kekayaan publik.

**Kata Kunci:** Pengalihan Aset BUMN, Danantara, Hukum Tata Negara, Hukum Pajak, Keadilan Fiskal

### ABSTRACT

*The transfer of assets from State-Owned Enterprises (SOEs) to PT Danantara, a subsidiary of the Indonesia Investment Authority (LPI), raises significant legal concerns, particularly regarding state control over public wealth and adherence to the principle of fiscal justice. This study aims to analyze the legality and constitutionality of the SOE asset transfer process from the perspective of constitutional law, and to evaluate its tax implications. The research employs a juridical-normative approach with a narrative review strategy, utilizing deductive analysis of statutory regulations, court decisions, reputable academic literature, and official government policy documents. The findings indicate that although the asset transfer may be administratively carried out through valid contractual arrangements, its substantive policy does not fully reflect the constitutional supremacy enshrined in Articles 23 and 33 of the 1945 Constitution. From a tax law perspective, the inbreng scheme or capital injection into non-state budget entities such as Danantara poses risks of tax avoidance and fiscal inequality, contradicting the principle of tax fairness. This article contributes academically by strengthening constitutional and fiscal arguments regarding state asset management policies and recommends that policymakers adopt a more cautious approach in designing asset transfer schemes involving public wealth.*

**Keywords :** SOE Asset Transfer; Danantara; Constitutional Law; Tax Law; Fiscal Justice



©2025 Reggy Widodo, Irmanjaya Thaher. Diterbitkan oleh Arka Institute. Ini adalah artikel akses terbuka di bawah lisensi Creative Commons Attribution NonCommercial 4.0 International License. (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>)

## PENDAHULUAN

Transformasi tata kelola aset negara melalui pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (Danantara) menandai suatu fase baru dalam kebijakan pengelolaan kekayaan publik di Indonesia. Langkah ini tidak hanya mencerminkan semangat modernisasi tata kelola keuangan negara, tetapi juga menjadi bagian dari strategi besar negara dalam mengkonsolidasikan aset strategis guna memperkuat daya saing ekonomi nasional di tengah kompetisi global yang semakin ketat. Konsep “strategi” berasal dari kata Yunani

“*strategos*”, berarti “kepemimpinan” dalam arti militer, ini menyangkut perencanaan penyebaran sumber daya untuk mencapai tujuan tertentu (Thaher, 2022). Danantara, sebagai lembaga yang dibentuk dalam kerangka *Sovereign Wealth Fund* (SWF), melengkapi eksistensi Lembaga Pengelola Investasi Indonesia (LPI) yang lebih dahulu hadir sebagai otoritas investasi negara. Dalam struktur kelembagaannya, Danantara memiliki mandat untuk mengelola aset BUMN secara profesional melalui skema holding investasi dan holding operasional, yang diharapkan dapat menciptakan nilai tambah serta meningkatkan efisiensi pengelolaan aset negara (Johnson, 2007).

Namun demikian, inisiatif pengalihan aset BUMN ini juga menimbulkan beragam pertanyaan kritis dari aspek hukum tata negara dan hukum perpajakan. Pengalihan dilakukan melalui mekanisme inbreng atau penyertaan modal dalam bentuk aset non-tunai, yang pada praktiknya tidak melalui proses penganggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Hal ini berimplikasi pada munculnya kekhawatiran terhadap potensi pelanggaran prinsip-prinsip konstitusional sebagaimana termuat dalam Pasal 23 dan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 23 menegaskan bahwa segala penerimaan dan pengeluaran negara harus dikelola melalui mekanisme APBN secara transparan dan akuntabel, sedangkan Pasal 33 menegaskan bahwa cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Asshiddiqie, 2006). Oleh karena itu, jika pengalihan aset BUMN kepada Danantara dilakukan tanpa pengawasan dan landasan hukum yang memadai, hal tersebut dapat mencederai prinsip supremasi konstitusi.

Di sisi lain, pembentukan Danantara dan pelimpahan aset kepadanya juga menimbulkan kompleksitas dalam tataran perpajakan. Ketidajelasan mengenai perlakuan pajak atas aset yang dialihkan, termasuk dividen dan keuntungan dari pengelolaan aset, dapat menjadi celah bagi praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan menyebabkan ketimpangan distribusi beban fiskal. Hal ini bertentangan dengan asas keadilan fiskal yang mengharuskan adanya proporsionalitas dan kesetaraan dalam kontribusi terhadap penerimaan negara. Dalam konteks ini, tidak adanya regulasi teknis yang komprehensif mengenai pengalihan aset BUMN ke entitas non-APBN seperti Danantara menciptakan ketidakpastian hukum serta risiko penyalahgunaan wewenang fiskal (Darussalam, 2015; Subekti, 2009).

Secara akademik, urgensi kajian terhadap isu ini semakin relevan karena minimnya literatur hukum yang membahas secara khusus aspek legalitas dan konstitusionalitas dari kebijakan pengalihan aset BUMN tersebut. Sebagian besar studi yang ada lebih menekankan pada aspek ekonomi dan manajemen investasi, sehingga meninggalkan celah analitis dalam bidang hukum tata negara dan hukum pajak (Thaher, 2024). Padahal, pengelolaan aset publik bukan hanya permasalahan manajerial semata, tetapi merupakan bagian integral dari pelaksanaan kewajiban negara dalam mewujudkan keadilan sosial dan pemerataan kesejahteraan sebagaimana diamanatkan konstitusi.

Dalam menilai kebijakan ini secara kritis, kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini antara lain adalah Teori Kepastian Hukum sebagaimana dikemukakan oleh Maria Farida Indrati, yang menekankan pentingnya kejelasan, konsistensi, dan keterbukaan dalam norma hukum agar dapat memberikan perlindungan bagi seluruh pihak yang berkepentingan (Farida, 2010). Ketika norma hukum bersifat ambigu atau multitafsir, maka akan tercipta ruang abu-abu yang berpotensi menimbulkan ketidakadilan dan penyimpangan dalam implementasinya. Pendekatan ini sangat relevan untuk mengkaji legalitas pengalihan aset negara, terutama bila aset tersebut dikategorikan sebagai kekayaan negara yang dipisahkan.

Selain itu, pendekatan Hukum Kritis-Konstitusional yang dikembangkan oleh Irmanjaya Thaher juga menjadi alat analisis penting dalam studi ini. Pendekatan ini menekankan bahwa kebijakan publik harus tidak hanya sah secara prosedural, tetapi juga tunduk pada nilai-nilai substantif konstitusi. Artinya, pengalihan aset negara harus memenuhi prinsip-prinsip dasar seperti kedaulatan rakyat, supremasi hukum, transparansi, dan akuntabilitas. Dengan demikian, pengalihan aset kepada entitas seperti Danantara harus diuji tidak hanya dari aspek legal formal, tetapi juga dari perspektif kesetiaan terhadap tujuan dasar konstitusi (Thaher, 2024).

Dari sisi perpajakan, teori keadilan fiskal yang dikembangkan oleh Darussalam memberikan landasan normatif bahwa kebijakan perpajakan harus didasarkan pada prinsip proporsionalitas kontribusi, di mana setiap entitas yang memperoleh manfaat dari kekayaan negara wajib memberikan kontribusi pajak secara adil (Darussalam, 2015). Dalam praktiknya, apabila entitas pengelola aset

seperti Danantara tidak tunduk pada ketentuan perpajakan yang setara, maka akan tercipta distorsi fiskal yang dapat merugikan penerimaan negara.

Berdasarkan kerangka konseptual dan kondisi empiris tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis legalitas dan konstitusionalitas proses pengalihan aset BUMN kepada Danantara dari perspektif hukum tata negara, serta mengevaluasi aspek perpajakan guna menilai kesesuaiannya dengan prinsip keadilan fiskal. Secara spesifik, penelitian ini akan menjawab dua pertanyaan utama:

- (1) Sejauh mana proses pengalihan aset BUMN kepada Danantara sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi dan penguasaan negara atas kekayaan publik?
- (2) Bagaimana bentuk pengawasan dan pengaturan perpajakan terhadap transaksi tersebut agar sesuai dengan prinsip keadilan fiskal dan kepatuhan pajak?

Dengan pendekatan yuridis-normatif dan strategi *narrative review*, artikel ini bertujuan untuk mengisi kekosongan literatur yang ada dan memberikan kontribusi teoritis dalam pengembangan ilmu hukum tata negara dan hukum pajak, khususnya dalam konteks pengelolaan aset negara oleh entitas non-APBN. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan akademik maupun praktis bagi pembuat kebijakan dalam merumuskan kerangka regulasi yang menjamin supremasi konstitusi, akuntabilitas fiskal, dan perlindungan terhadap kekayaan publik. Dalam jangka panjang, kebijakan pengelolaan aset negara harus dibangun di atas fondasi hukum yang kuat agar tidak hanya efisien secara ekonomi, tetapi juga adil dan konstitusional secara sosial-politik (Soeroso, 2008).

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum yuridis normatif (*doctrinal legal research*), yaitu jenis penelitian hukum yang berfokus pada telaah sistematis terhadap norma-norma hukum tertulis (*law in books*), baik yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, doktrin, asas hukum, maupun teori-teori hukum yang berkembang dalam literatur akademik. Tujuan utama dari pendekatan ini adalah untuk mengevaluasi kesesuaian, kejelasan, dan koherensi norma hukum dalam pengaturan pengalihan aset BUMN kepada PT Danantara, dengan penekanan khusus pada perspektif hukum tata negara dan hukum pajak.

Penelitian yuridis normatif ini dipilih karena objek kajiannya berupa peristiwa hukum yang tidak memerlukan data empiris dari lapangan, tetapi lebih menitikberatkan pada analisis terhadap dokumen hukum yang bersifat normatif. Penelitian ini juga bertujuan untuk menguji secara konseptual dan normatif terhadap bagaimana seharusnya pengaturan hukum dilakukan dalam konteks pengalihan aset negara, serta apakah sudah sejalan dengan prinsip-prinsip konstitusional dan keadilan fiskal yang dijamin oleh UUD 1945.

### 1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif, dengan tiga pendekatan utama yang digunakan untuk menggali dan menganalisis substansi hukum secara mendalam, yaitu:

#### a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini digunakan untuk menelusuri dan menelaah norma-norma hukum positif yang berlaku dalam sistem hukum Indonesia yang relevan dengan objek kajian. Penelitian menganalisis hubungan antara kebijakan pengalihan aset BUMN kepada Danantara dengan peraturan-peraturan yang menjadi dasar hukum

#### b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji konsep-konsep hukum yang bersifat mendasar dan teoritis, seperti konsep “penguasaan negara”, “hak milik publik”, “keadilan fiskal”, dan “akuntabilitas keuangan negara”. Dengan mengkaji konsep-konsep ini, penelitian membangun pemahaman filosofis dan teoritis yang dapat digunakan sebagai pisau analisis terhadap norma-norma yang berlaku dan kebijakan yang sedang berjalan.

#### c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Jika tersedia, pendekatan ini diterapkan untuk mempelajari kasus-kasus konkret yang relevan, seperti putusan Mahkamah Konstitusi atau pengadilan lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan aset negara atau skema serupa dengan Danantara. Studi kasus dapat memberikan gambaran empiris mengenai bagaimana norma hukum diterapkan dalam praktik, serta menjadi alat pembanding terhadap kebijakan yang tengah dianalisis.

## 2. Sumber Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersifat kualitatif dan terdiri dari tiga kategori utama, yaitu:

### a. Data Primer

Meliputi peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar legalitas dan kerangka hukum pengelolaan aset negara, termasuk: UUD 1945, UU BUMN (UU No. 19/2003), UU Keuangan Negara (UU No. 17/2003), UU Perpajakan, Peraturan Pemerintah, serta dokumen resmi dari LPI dan kementerian terkait. Data primer ini menjadi sumber utama dalam menilai kesesuaian norma yang berlaku terhadap prinsip-prinsip konstitusi.

### b. Data Sekunder

Berupa literatur ilmiah yang relevan dengan isu kajian, seperti buku teks hukum karya akademisi seperti Maria Farida, Irmanjaya Thaher, Subekti, Soeroso, dan Darussalam, serta artikel jurnal ilmiah yang terindeks nasional dan internasional (Scopus Q1–Q3 dan SINTA 1–2). Literatur ini digunakan untuk memperkuat analisis teoritis dan mendukung argumentasi hukum dalam penelitian.

### c. Data Tersier

Merupakan data pendukung berupa ensiklopedia hukum, kamus hukum, dan sumber akademik lainnya yang digunakan untuk memberikan pemahaman terminologis dan konseptual atas istilah-istilah hukum yang digunakan dalam penelitian.

## 3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui metode studi kepustakaan (*library research*) secara sistematis. Proses ini mencakup penelusuran terhadap: Dokumen hukum dan peraturan resmi yang diterbitkan oleh lembaga negara, buku teks hukum dari pakar-pakar hukum terkemuka, artikel ilmiah dari jurnal hukum nasional dan internasional, serta basis data daring seperti Scopus, DOAJ, Google Scholar, dan Garuda (Garba Rujukan Digital). Teknik ini memungkinkan peneliti untuk mengidentifikasi berbagai pandangan, norma, dan argumentasi hukum yang dapat digunakan untuk menjawab rumusan masalah secara kritis dan komprehensif.

## 4. Teknik Analisis Data

Data yang terkumpul dianalisis menggunakan metode analisis hukum kualitatif normatif, yang terdiri dari tiga tahapan utama:

### a. Interpretasi Hukum (*Legal Interpretation*)

Digunakan untuk menafsirkan isi norma hukum secara kontekstual dan substantif. Penafsiran ini dilakukan tidak hanya berdasarkan teks, tetapi juga mempertimbangkan maksud, tujuan, serta nilai-nilai yang ingin diwujudkan oleh pembentuk undang-undang.

### b. Sistematisasi Hukum

Menata norma-norma hukum secara logis dan terstruktur agar ditemukan hubungan antar norma, baik yang bersifat harmonis maupun yang potensial saling bertentangan. Ini penting untuk membangun kerangka analisis yang konsisten dan menyeluruh terhadap objek kajian.

### c. Argumentasi Hukum Deduktif

Merupakan metode untuk menarik kesimpulan hukum secara logis dari premis-premis normatif yang sudah ditetapkan sebelumnya. Argumentasi ini dibangun berdasarkan asas hukum, teori hukum, dan logika hukum yang sah untuk menjawab rumusan masalah secara rasional dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini mengadopsi pendekatan yuridis-normatif dengan strategi *narrative literature review* untuk menelaah secara kritis pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada PT Danantara. Penekanan analisis dilakukan pada dua aspek utama: (1) kesesuaian kebijakan pengalihan aset dengan prinsip supremasi konstitusi dan penguasaan negara atas kekayaan publik, dan (2) implikasi perpajakan serta dampaknya terhadap keadilan fiskal dan penerimaan negara. Data sekunder yang digunakan diperoleh dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, literatur ilmiah, serta dokumen resmi dari pemerintah dan lembaga terkait.

Pengalihan aset BUMN kepada PT Danantara dilaksanakan melalui skema inbreng, yaitu bentuk penyertaan modal oleh negara dalam bentuk aset non-tunai seperti saham, properti, dan instrumen keuangan lainnya. Skema ini memiliki konsekuensi hukum dan fiskal yang signifikan karena

melibatkan pengalihan aset strategis negara ke dalam pengelolaan badan hukum baru yang tidak sepenuhnya berada dalam struktur APBN.

Dasar hukum yang digunakan untuk melegitimasi skema ini adalah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 15 Tahun 2025, yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. PP tersebut memberikan wewenang kepada pemerintah untuk melakukan penyertaan modal dalam rangka penguatan kelembagaan Danantara sebagai pengelola dana investasi negara. Dalam praktiknya, Danantara kemudian dibentuk sebagai entitas holding yang terdiri atas dua lini utama: holding investasi dan holding operasional, dengan mandat untuk mengelola dan mengembangkan aset-aset strategis milik BUMN.

Namun demikian, karakteristik kelembagaan Danantara yang berbentuk entitas bisnis non-APBN menimbulkan pertanyaan hukum fundamental. Entitas ini memiliki fleksibilitas operasional yang tinggi, tetapi tidak tunduk langsung pada mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban publik sebagaimana lembaga negara pada umumnya.

Pengalihan aset BUMN kepada Danantara dinilai belum sepenuhnya sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 23 dan Pasal 33 UUD 1945. Pasal 23 menegaskan bahwa segala bentuk penerimaan dan pengeluaran negara harus melalui mekanisme APBN. Sementara itu, Pasal 33 mengatur bahwa cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Dalam konteks ini, meskipun proses inbreng dapat dibenarkan secara administratif dan berdasarkan legalitas prosedural, secara substansi konstitusional hal ini menimbulkan kekhawatiran tentang berkurangnya penguasaan negara atas kekayaan publik. Hal ini sejalan dengan pemikiran Irmanjaya Thaher dalam pendekatan Hukum Kritis-Konstitusional, yang menegaskan bahwa kebijakan negara tidak hanya harus sah secara hukum formal, tetapi juga harus taat pada semangat dan nilai-nilai dasar konstitusi.

Dengan beroperasinya Danantara sebagai entitas bisnis mandiri yang berada di luar sistem APBN, maka terjadi pemisahan kekayaan negara yang tidak sepenuhnya berada di bawah pengawasan langsung legislatif dan publik. Hal ini berpotensi menciptakan ruang abu-abu dalam pengelolaan aset strategis negara, serta menimbulkan risiko privatisasi terselubung atas aset publik.

Pengalihan aset BUMN kepada Danantara juga memiliki implikasi perpajakan yang kompleks. Menurut data dari Direktorat Jenderal Pajak, Danantara diproyeksikan akan mengelola aset senilai sekitar USD 900 miliar, menjadikannya salah satu entitas pengelola dana publik terbesar di dunia. Namun, karena Danantara tidak berada dalam struktur APBN, pengelolaannya tidak tunduk pada aturan fiskal negara secara penuh.

Dalam kerangka hukum pajak, timbul pertanyaan mengenai apakah entitas ini akan dikenakan kewajiban pajak yang setara dengan entitas bisnis lainnya. Menurut Rochmat Soemitro, kewajiban pajak timbul karena adanya hubungan antara subjek pajak dan objek pajak secara objektif dan subjektif. Dalam hal ini, jika Danantara tidak memenuhi syarat sebagai subjek pajak karena statusnya sebagai perpanjangan tangan negara, maka ada risiko bahwa seluruh transaksi pengelolaan aset tidak akan berkontribusi secara adil terhadap penerimaan negara.

Lebih jauh lagi, menurut teori keadilan fiskal yang dikembangkan oleh Darussalam, sistem perpajakan yang adil harus menempatkan beban pajak secara proporsional berdasarkan kemampuan membayar (*ability to pay*). Jika Danantara memperoleh manfaat dari pengelolaan aset negara tetapi tidak dibebani pajak secara adil, maka hal ini berpotensi menciptakan ketimpangan fiskal, yang pada akhirnya merugikan struktur keuangan negara dan kepercayaan publik terhadap sistem pajak.

Efek lanjutan dari skema pengalihan aset ini adalah penurunan signifikan pada Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Sejak Maret 2025, dividen dari BUMN tidak lagi disetorkan langsung ke kas negara, melainkan dikelola secara internal oleh Danantara. Kementerian Keuangan mencatat bahwa dalam satu kuartal pasca implementasi skema ini, realisasi PNBP menurun sebesar 26,04% dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya. Fenomena ini memperkuat kekhawatiran bahwa skema inbreng aset ke Danantara, tanpa pengawasan fiskal yang kuat, dapat menjadi instrumen penggerusan penerimaan negara secara tidak langsung. Dengan hilangnya kontrol langsung negara atas distribusi hasil usaha BUMN, mekanisme APBN tidak lagi mencerminkan nilai aktual dari kontribusi BUMN terhadap keuangan negara.

Pembentukan Danantara juga memicu sejumlah tantangan hukum dan tata kelola, terutama berkaitan dengan ketidakjelasan status hukumnya sebagai entitas publik atau privat. Beberapa pihak, termasuk akademisi dan kelompok masyarakat sipil, telah mengajukan uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 ke Mahkamah Konstitusi, mempertanyakan konstitusionalitas keberadaan Danantara sebagai “perpanjangan tangan” negara dalam pengelolaan aset strategis.

Tanpa adanya mekanisme pengawasan yang ketat dan transparan, dikhawatirkan Danantara dapat beroperasi diluar kendali publik dan hukum administratif negara. Hal ini akan membuka ruang penyalahgunaan wewenang, konflik kepentingan, hingga potensi korupsi.

Model Danantara kerap dibandingkan dengan lembaga pengelola aset negara di negara lain seperti Temasek Holdings (Singapura) dan Khazanah Nasional (Malaysia). Kedua lembaga tersebut berhasil menciptakan efisiensi dalam pengelolaan aset negara dengan sistem tata kelola yang kuat. Namun, mereka juga tunduk pada kerangka regulasi yang jelas, termasuk pengawasan legislatif dan kewajiban publikasi laporan keuangan.

Indonesia belum sepenuhnya mengadopsi mekanisme pengawasan yang setara. Oleh karena itu, jika model seperti Danantara diadopsi tanpa menyesuaikan sistem hukum dan tata kelola yang matang, maka efisiensi yang diharapkan bisa dikompromikan oleh risiko ketertutupan, konflik kepentingan, dan oligarki kekuasaan.

Sentralisasi pengelolaan aset negara melalui Danantara juga menimbulkan risiko monopoli dan oligarki ekonomi. Dengan kontrol atas triliunan rupiah aset negara, Danantara berpotensi menjadi alat kuasa yang dikuasai segelintir elite ekonomi dan politik yang memiliki akses terhadap pengambilan keputusan. Hal ini mengancam prinsip keterbukaan dan partisipasi publik dalam pengelolaan kekayaan negara.

Dengan demikian, pengalihan aset BUMN ke Danantara melalui skema inbreng menghadirkan berbagai implikasi hukum dan fiskal yang perlu ditelaah secara kritis. Meskipun kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing ekonomi nasional, implementasinya harus senantiasa tunduk pada prinsip supremasi konstitusi, penguasaan negara atas kekayaan publik, dan keadilan fiskal. Tanpa penguatan sistem pengawasan, transparansi kelembagaan, dan kepastian hukum, skema ini berpotensi merugikan kepentingan negara dalam jangka panjang.

### **Pengalihan aset BUMN kepada Danantara dengan prinsip supremasi konstitusi dan penguasaan negara atas kekayaan publik**

Pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada PT Danantara melalui skema inbreng penyertaan modal dalam bentuk aset non-tunai memunculkan problematika mendalam terkait dengan prinsip supremasi konstitusi dan penguasaan negara atas kekayaan publik. Permasalahan ini tidak hanya menyentuh aspek legalitas administratif, tetapi juga menyangkut konstitusionalitas substantif, yaitu kesesuaian kebijakan terhadap nilai-nilai dasar yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 23 dan Pasal 33. Teori Supremasi Konstitusi Hans Kelsen juga diikuti di Indonesia oleh Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Konstitusi adalah norma hukum tertinggi (*grundnorm*) yang menjadi dasar sah tidaknya seluruh peraturan dan tindakan hukum. Semua kebijakan negara harus tunduk dan dapat diuji terhadap konstitusi. sebagaimana dikemukakan juga dalam Teori Negara Hukum (*Rechtsstaat / Rule of Law*) AV. Dicey (*rule of law*) yang dijabarkan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa Negara harus dijalankan berdasarkan hukum (*government by law*) bukan kekuasaan (*government by man*). Sebagai pilar pentingnya adalah pembatasan kekuasaan, supremasi hukum, dan jaminan hak asasi manusia.

Relevansi: Menilai apakah pengalihan aset oleh entitas negara (BUMN, LPI, Danantara) dilakukan secara transparan, akuntabel, dan dalam batas kewenangan hukum yang sah. Kedua teori ini menawarkan pisau analisis yang tajam dalam menilai tidak hanya aspek legal formal dari kebijakan pengalihan aset, tetapi juga sejauh mana kebijakan tersebut mencerminkan prinsip negara hukum yang demokratis, akuntabel, dan transparan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pengalihan aset BUMN kepada Danantara berpotensi melemahkan prinsip supremasi konstitusi, terutama karena terdapat kecenderungan pemisahan kekayaan BUMN dari kekayaan negara yang sah secara administratif, tetapi bermasalah dari sisi pertanggungjawaban publik. Dalam sistem keuangan negara, pengelolaan kekayaan negara semestinya tetap berada di bawah kendali publik melalui mekanisme APBN, serta diawasi oleh lembaga legislatif dan audit negara.

Pemisahan ini berimplikasi pada kaburnya tanggung jawab negara atas aset-aset strategis, terutama dalam jangka panjang. Jika terjadi kerugian, kegagalan investasi, atau penyimpangan penggunaan aset, mekanisme akuntabilitas menjadi tidak jelas. Hal ini tentu menjadi ancaman serius terhadap keberlangsungan prinsip keterbukaan informasi publik, serta transparansi dan akuntabilitas fiskal yang telah menjadi pilar dalam sistem keuangan publik modern.

Dalam Teori Hukum Kritis-Konstitusional, negara tidak cukup hanya memastikan bahwa kebijakan yang diambil sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku (legalitas formal), tetapi juga harus memastikan bahwa seluruh kebijakan strategis tunduk pada prinsip-prinsip dasar konstitusi (legalitas material atau substantif). Konsep ini menuntut bahwa setiap kebijakan yang menyangkut hajat hidup orang banyak, penguasaan negara atas cabang-cabang produksi penting, serta pengelolaan keuangan negara harus mencerminkan asas supremasi hukum, kedaulatan rakyat, dan keadilan sosial.

Dalam konteks pengalihan aset BUMN ke Danantara, meskipun proses inbreng dapat dibenarkan dalam kerangka hukum administratif, pertanyaannya adalah: apakah kebijakan tersebut sejalan dengan misi konstitusional Pasal 23 dan Pasal 33 UUD 1945? Apakah aset publik yang dipindahkan ke entitas bisnis seperti Danantara masih sepenuhnya dalam kontrol negara dan bertujuan untuk kemakmuran rakyat? Jika jawabannya tidak sepenuhnya ya, maka kebijakan tersebut gagal memenuhi prinsip konstitusionalitas substantif, dan karenanya harus dievaluasi kembali.

Sementara itu, Teori Kepastian Hukum menekankan pentingnya bahwa norma hukum harus dirancang dengan memenuhi unsur kejelasan, konsistensi, dan keterbacaan, agar mampu memberikan perlindungan hukum yang setarabagi semua pihak. Dalam konteks pengalihan aset BUMN, tindakan hukum oleh negara melalui LPI atau lembaga lain harus berlandaskan pada norma yang pasti dan tidak multitafsir. Ketidakjelasan status hukum Danantara apakah sebagai badan hukum publik atau privat, serta status kekayaan yang dikelolanya menunjukkan adanya ambiguitas hukum yang berpotensi menggerus jaminan perlindungan terhadap kekayaan publik.

Dalam sistem negara hukum, ketidakpastian tersebut menjadi celah yang rawan disalahgunakan, baik oleh aktor negara maupun pelaku swasta yang memiliki kepentingan terhadap aset publik. Oleh karena itu, prinsip *legal certainty* bukan sekadar retorika yuridis, tetapi instrumen utama dalam mewujudkan keadilan substantif dan tata kelola negara yang akuntabel.

Perbandingan dengan studi dan praktik internasional menunjukkan bahwa pemisahan kekayaan negara dari struktur APBN, jika tidak diimbangi dengan sistem pengawasan yang ketat, dapat membuka ruang penyalahgunaan kekuasaan. Studi tentang kasus 1MDB di Malaysia merupakan peringatan serius bagaimana dana investasi milik negara yang dikelola di luar kontrol publik dapat berujung pada skandal korupsi besar-besaran, menyangkut pejabat tinggi negara dan menyebabkan kerugian negara dalam jumlah besar.

Kasus tersebut memperlihatkan bahwa fleksibilitas kelembagaan dalam pengelolaan kekayaan negara harus dikompensasi dengan instrumen pengawasan dan transparansi yang kuat. Jika tidak, maka entitas seperti Danantara bisa berubah menjadi “kerajaan dalam negara” yang tidak terjangkau oleh hukum publik dan pengawasan legislatif.

Penelitian ini memberikan kontribusi ilmiah dengan mengintegrasikan perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi negara, serta memperkaya literatur hukum dalam pengelolaan kekayaan publik. Dengan pendekatan lintas disiplin hukum, kajian ini menunjukkan bahwa pengelolaan aset negara oleh entitas non-APBN membutuhkan kerangka hukum baru yang mampu menyeimbangkan efisiensi ekonomi dengan prinsip-prinsip konstitusional. Kontribusi lainnya adalah dalam hal penyusunan argumen normatif berbasis teori, yang dapat dijadikan landasan bagi para akademisi, praktisi hukum, maupun pembuat kebijakan dalam merumuskan regulasi lanjutan terkait pengelolaan dana investasi negara.

Penelitian ini secara sadar mengakui adanya keterbatasan, terutama dalam hal ketersediaan data empiris yang menggambarkan secara konkret pelaksanaan pengalihan aset BUMN ke Danantara. Sebagian besar data yang digunakan bersifat normatif dan berbasis dokumen resmi. Oleh karena itu, penelitian ini belum menjangkau analisis dampak ekonomi dan sosial dari kebijakan tersebut secara aktual dan kuantitatif.

Dengan demikian yang dapat dilaksanakan adalah: Pemerintah melakukan evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan pengalihan aset BUMN ke Danantara, terutama dari sisi konstitusionalitas substantif dan legalitas normatif dimana pembentuk undang-undang (legislator) segera merumuskan kerangka hukum yang jelas dan transparan untuk mengatur entitas seperti Danantara, termasuk status badan

hukumnya, sumber kekayaannya, dan mekanisme pertanggungjawabannya kepada publik sehingga diperlukan mekanisme pengawasan independen, baik dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maupun lembaga non-pemerintah untuk memastikan bahwa pengelolaan aset negara tidak disalahgunakan.

### **Analisis Yuridis terhadap Kepatuhan Fiskal dan Implikasi Perikatan dalam Pengalihan Aset BUMN kepada PT Danantara**

Pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada PT Danantara melalui skema inbreng menimbulkan pertanyaan fundamental terkait kesesuaiannya dengan prinsip keadilan fiskal dan kepatuhan terhadap norma perpajakan nasional. Lebih jauh, proses ini juga berimplikasi pada prinsip penguasaan negara atas kekayaan publik dan transparansi pengelolaan aset negara, dua hal yang menjadi bagian penting dari sistem hukum konstitusional dan tata kelola keuangan negara di Indonesia.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa skema inbreng, meskipun dapat dibenarkan secara administratif sebagai bentuk penyertaan modal negara, belum tentu memenuhi prinsip konstitusional dan keadilan fiskal. Proses pemisahan aset BUMN dari struktur APBN melalui Danantara cenderung mengaburkan status aset publik dan tanggung jawab negara atas pengelolaannya. Hal ini memunculkan kekhawatiran mengenai keterbukaan dalam pelaporan aset, akuntabilitas fiskal, dan potensi celah hukum yang dapat dimanfaatkan untuk praktik penghindaran pajak atau penyimpangan kontraktual. Untuk memahami kompleksitas hukum dari pengalihan ini, kajian menggunakan empat teori utama: Teori Perikatan dan Kebebasan Berkontrak, Teori Hak Milik dan Penguasaan, Teori Hukum Pajak Objektif dan Subjektif, serta Teori Keadilan Fiskal.

#### **a. Teori Perikatan dan Kebebasan Berkontrak**

Menurut Subekti (2009), perikatan adalah hubungan hukum antara dua pihak atau lebih yang timbul dari perjanjian atau undang-undang dan melahirkan hak serta kewajiban. Dalam konteks pengalihan aset BUMN kepada Danantara, hubungan perdata terbentuk antara negara (melalui LPI) dan entitas pengelola aset. Meskipun secara hukum para pihak memiliki kebebasan untuk menyusun bentuk dan isi perjanjian, prinsip ini tetap dibatasi oleh ketentuan undang-undang, kesusilaan, dan ketertiban umum. Artinya, kebebasan berkontrak dalam hal ini tidak boleh bertentangan dengan kepentingan publik atas kekayaan negara.

#### **b. Teori Hak Milik dan Penguasaan**

R. Soeroso (2008) menyatakan bahwa hak milik memberikan kewenangan penuh kepada pemilik untuk menggunakan, menikmati, dan mengalihkan benda yang dimilikinya. Namun, dalam hukum publik, terutama pada aset negara, penguasaan oleh negara bukanlah dalam pengertian hak milik pribadi melainkan sebagai perwalian atas nama rakyat. Oleh karena itu, dalam konteks inbreng, perlu dipertanyakan apakah negara telah memindahkan kepemilikan atau hanya memberikan hak pengelolaan. Pemisahan ini sangat penting untuk menilai tanggung jawab negara terhadap kekayaan publik dan validitas perikatan yang dibuat atas aset negara.

#### **c. Teori Hukum Pajak Objektif dan Subjektif**

Berdasarkan pemikiran Rochmat Soemitro (2011), kewajiban pajak dapat muncul dari hubungan antara subjek pajak dan objek pajak. Secara objektif, jika terdapat objek yang dikenai pajak (misalnya penghasilan atau aset yang menghasilkan nilai ekonomi), maka wajib pajak, baik individu maupun badan hukum wajib memenuhi kewajiban perpajakannya. Dalam kasus Danantara, meskipun entitas ini berada di bawah kontrol pemerintah, secara hukum ia tetap dapat diklasifikasikan sebagai badan usaha yang memperoleh manfaat ekonomi dari pengelolaan aset. Oleh sebab itu, pengalihan aset tersebut seharusnya menimbulkan kewajiban pajak, baik dari sisi pemindahan kepemilikan maupun pendapatan yang dihasilkan.

#### **d. Teori Keadilan Fiskal**

Dalam teori Darussalam (2010), sistem perpajakan yang adil adalah yang memberlakukan beban pajak secara proporsional sesuai dengan kemampuan membayar. Ketika entitas seperti Danantara, yang mengelola aset triliunan rupiah, tidak dibebani pajak setara dengan entitas bisnis lain, maka terjadi ketimpangan fiskal. Ketimpangan ini tidak hanya melanggar prinsip keadilan, tetapi juga berpotensi merusak sistem keuangan negara dan menurunkan tingkat kepatuhan pajak masyarakat secara umum karena menimbulkan kesan adanya perlakuan istimewa.

Pengalaman internasional menunjukkan bahwa kelemahan pengawasan terhadap dana investasi negara dapat berujung pada kegagalan besar. Kasus 1MDB di Malaysia merupakan contoh nyata

bagaimana kekurangan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana publik dapat menimbulkan skandal korupsi besar-besaran. Oleh karena itu, skema inbreng semacam ini membutuhkan pengawasan institusional yang kuat untuk mencegah penyimpangan dan menjaga kepercayaan publik.

Penelitian ini memberikan kontribusi ilmiah dengan menggabungkan perspektif hukum perdata dan hukum pajak dalam menganalisis pengelolaan aset negara. Pendekatan lintas bidang ini memberikan pemahaman menyeluruh terhadap hubungan antara kebijakan fiskal dan kewenangan hukum dalam pengalihan aset BUMN. Dengan demikian, kajian ini dapat menjadi referensi penting dalam pembentukan kerangka regulasi baru yang lebih responsif terhadap perubahan dalam tata kelola keuangan negara.

Penelitian ini menyadari adanya keterbatasan metodologis, terutama dalam hal ketersediaan data empiris mengenai implementasi teknis dan dampak ekonomi dari kebijakan pengalihan aset BUMN ke Danantara. Analisis ini masih bersifat normatif-deduktif dan belum disertai evaluasi berbasis data kuantitatif.

Dengan demikian terdapat beberapa implikasi penting yang harus dilaksanakan : Pemerintah perlu meninjau kembali kebijakan pengalihan aset melalui skema inbreng, khususnya dari aspek legalitas perikatan dan kepatuhan perpajakan, diperlukan mekanisme pengawasan fiskal dan administratif yang lebih kuat, termasuk pelibatan auditor negara dan lembaga legislatif untuk menjamin transparansi pengelolaan aset disertai dengan regulasi perpajakan terhadap entitas seperti Danantara harus ditinjau ulang, agar tidak menciptakan insentif fiskal yang tidak adil atau celah penghindaran pajak disamping penelitian lanjutan sangat diperlukan untuk mengukur dampak kebijakan ini terhadap penerimaan negara, keseimbangan fiskal, dan distribusi ekonomi nasional.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan pembahasan terhadap Rumusan Masalah 1, dapat disimpulkan bahwa proses pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara (BUMN) kepada PT Danantara belum sepenuhnya selaras dengan prinsip supremasi konstitusi dan penguasaan negara atas kekayaan publik sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 23 dan Pasal 33 UUD 1945. Meskipun secara administratif pengalihan dilakukan melalui mekanisme hukum yang sah, substansi kebijakannya belum mencerminkan kepatuhan terhadap nilai-nilai dasar konstitusi secara utuh. Penggunaan skema inbreng kepada entitas yang beroperasi di luar mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), seperti PT Danantara, menimbulkan kekhawatiran akan melemahnya kontrol negara terhadap aset-aset strategis dan hilangnya pertanggungjawaban publik. Analisis melalui pendekatan Teori Hukum Kritis-Konstitusional menunjukkan bahwa kebijakan pengelolaan kekayaan negara harus tunduk secara substansial pada prinsip hukum tertinggi, bukan sekadar lolos uji administratif. Ketidakjelasan status Danantara sebagai entitas publik atau privat, serta kaburnya batas antara penguasaan dan kepemilikan aset, menandakan absennya kepastian hukum yang esensial dalam negara hukum. Oleh karena itu, mekanisme pengalihan aset negara kepada badan usaha yang tidak berada langsung di bawah kontrol konstitusional harus dievaluasi dan disesuaikan agar sejalan dengan prinsip penguasaan negara yang bertujuan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Adapun menjawab Rumusan Masalah 2, ditemukan bahwa pengalihan aset BUMN kepada Danantara menimbulkan konsekuensi hukum yang serius dalam dimensi perikatan perdata dan perpajakan. Dalam perspektif hukum perdata, hubungan kontraktual antara BUMN dan Danantara harus diuji secara cermat berdasarkan prinsip kebebasan berkontrak, namun tetap memperhatikan batasan yang ditentukan oleh norma hukum publik terkait pengelolaan kekayaan negara. Keberadaan perikatan hukum tersebut perlu dikaji lebih lanjut untuk memastikan bahwa tidak terjadi penyalahgunaan bentuk kontrak sebagai instrumen untuk mengalihkan kekuasaan negara secara tidak transparan. Dari sisi perpajakan, skema inbreng kepada badan usaha non-APBN menciptakan potensi penghindaran pajak dan ketimpangan fiskal, khususnya jika tidak diatur dengan pendekatan keadilan fiskal yang komprehensif. Teori Hukum Pajak Objektif dan Subjektif serta Teori Keadilan Fiskal menunjukkan bahwa setiap entitas yang memanfaatkan aset publik seharusnya dikenakan beban pajak secara proporsional terhadap manfaat yang diperoleh. Dalam hal ini, perlakuan khusus terhadap Danantara berisiko menimbulkan disparitas fiskal dan menurunkan kepatuhan pajak nasional. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi norma perpajakan yang mengatur secara eksplisit transaksi antar-entitas negara,

serta pembentukan sistem pengawasan fiskal yang lebih kuat, transparan, dan dapat diakses publik untuk mencegah penyalahgunaan regulasi dan menjamin keadilan fiskal secara menyeluruh.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adriani, P. J. A. (2013). *Pengantar ilmu hukum pajak*. Rajawali Pers.
- Andarini, P. (2010). *Dampak dimensi keadilan pajak terhadap tingkat kepatuhan wajib pajak* [Tesis]. Universitas Diponegoro.
- Azmi, A., & Perumal, K. (2008). *Persepsi keadilan pajak terhadap perilaku kepatuhan wajib pajak orang pribadi di Malaysia*. Universiti Malaya.
- Badrulzaman, M. D. (1994). *Aneka hukum bisnis*. Alumni.
- Darussalam. (2010). *Perpajakan Indonesia: Konsep, teori, dan implementasi*. DDTC.
- Djojoningrat, S. I. (2013). *Pengantar ilmu hukum pajak*. Rajawali Pers.
- Farida, M. F. I. (2011). *Ilmu perundang-undangan: Dasar-dasar dan pembentukannya*. Kanisius.
- Gerbing, D. W. (1988). An empirical study of the dimensions of tax fairness. *Journal of Accounting Research*, 26(1), 1–20. <https://doi.org/10.2307/2490854>
- Harsono, B. (2005). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, isi, dan pelaksanaannya*. Djambatan.
- Indrati, M. F. (2011). *Ilmu perundang-undangan: Dasar-dasar dan pembentukannya*. Kanisius.
- Mardiasmo. (2016). *Perpajakan: Edisi revisi*. Andi.
- Mustaqiem. (2017). *Perpajakan dalam konteks teori dan hukum pajak di Indonesia*. UII Press.
- Pris, K. (2010). *Persepsi keadilan pajak terhadap perilaku kepatuhan wajib pajak badan di Indonesia* [Tesis]. Universitas Indonesia.
- Sari, D. (2013). *Hukum pajak: Teori dan praktik*. Salemba Empat.
- Soemitro, R. (2011). *Dasar-dasar hukum pajak dan pajak penghasilan*. Eresco.
- Soemahamidjaja, S. (2013). *Hukum pajak*. Rajawali Pers.
- Soeroso, R. (2008). *Pengantar ilmu hukum*. Sinar Grafika.
- Subekti. (2009). *Hukum perjanjian*. Intermasa.
- Suandy, E. (2011). *Perencanaan pajak*. Salemba Empat.
- Thaher, I. (2022). *Strategi Menghadapi Belt And Road Initiative China (Optimalisasi Regulasi Kerja Sama Indonesia-China)*, Widana, Bandung
- Thaher, I. (2024). *Menata negara Indonesia dalam bingkai perspektif Konstitusi UUD 1945*, Widana, Bandung
- Waluyo. (2011). *Perpajakan Indonesia*. Salemba Empat.