



OPTIMALISASI BENEFICIAL OWNERSHIP DALAM MEMBERANTAS TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG MELALUI PERUSAHAAN CANGKANG DI INDONESIA

Maichle Delpiero, Quinnashya Pradipta Early Folanda, Dona Regina Napitupulu
Program Studi Sarjana Hukum, Universitas Padjajaran

ABSTRAK

Kebocoran Pandora Papers oleh International Consortium of Investigative Journalist pada tahun 2021 silam, telah menggemparkan dunia internasional. Sebagai generasi penerus dari Panama dan Paradise Paper yang pernah diterbitkan sebelumnya, Pandora Papers mengungkap rahasia keuangan offshore dari berbagai perusahaan dari penjuru dunia, termasuk Indonesia. Sejumlah pimpinan Indonesia terekam dalam paper tersebut atas tindakan pencucian uang melalui perusahaan cangkang. Tindakan pencucian uang melalui perusahaan cangkang tersebut diperparah dengan permasalahan keterbatasan dan kepalsuan informasi mengenai beneficial ownership yang sejatinya digunakan untuk menemukan pemilik manfaat asli dari sebuah perusahaan. Dalam hal ini penulis merumuskan permasalahan dasar yakni bagaimana konseptualisasi dan optimalisasi beneficial ownership dalam memberantas tindak pidana pencucian uang melalui perusahaan cangkang di Indonesia. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan serta pendekatan konseptual yang bersifat teoritis-deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat 4 (empat) upaya optimalisasi yang dapat dilakukan yakni: (1) Intensifikasi customer due diligence pada penyedia jasa keuangan dalam pemberlakuan prinsip transparansi beneficial ownership; (2) Pemberlakuan konsep lembar pernyataan terhadap sistem pelaporan beneficial ownership; (3) Pembentukan pengaturan beneficial ownership pada level undang-undang yang dilengkapi dengan atribut sanksi pidana; dan (4) Peningkatan sinergi antara Kemenkumham, PPATK, dan FIU terkait penyaluran dan pemanfaatan informasi beneficial ownership.

Kata Kunci : Beneficial Ownership, Pandora Paper, Perusahaan Cangkang, Special Purpose Vehicle, Tindak Pidana Pencucian Uang.

PENDAHULUAN

Tidak seluruh aktivitas dalam sistem keuangan didasari oleh transaksi sehat dan halal, dibuktikan dengan keberadaan pencucian uang (*money laundering*) sebagai suatu tindak pidana derivatif yang bermuara dari kejahatan menghasilkan uang (Wouter H. Muller, 2007). Untuk dapat membelanjakan pendapatan ilegal secara terbuka, pelaku kriminal pada umumnya memastikan tidak ada hubungan langsung antara pendapatan hasil kejahatan dan kegiatan ilegal yang sebenarnya ia lakukan. Pencucian uang dikenal sebagai kejahatan *sui generis* (Lisnawati dan Njoto, 2019) karena melegitimasi pendapatan yang dihasilkan dari kegiatan ilegal dan menyamarkan pendapatan tersebut seakan-akan berasal dari sumber yang sah (Fransiska Novita, 2011).

Secara umum, dikenal tiga tahap dalam Tindak Pidana Pencucian Uang ("TPPU"), yaitu (1) *placement*, tahap menyetorkan uang hasil kejahatan pada sistem keuangan di dalam negeri dan/atau di luar negeri; (2), *layering*, tahap menyembunyikan uang dengan memecahnya ke rekening-rekening beda bank atau negara dan membeli berbagai aset lainnya; dan (3) *integration*, tahap mengkonversikan uang hasil kejahatan ke dalam aset-aset produktif dan konsumtif (OECD, 2019). Berdasarkan tiga tahapan tersebut, salah satu manifestasi pencucian uang ini dilakukan dengan menyamarkan kepemilikan aset dan kepentingan bisnis lewat perusahaan cangkang. Untuk menghindari hal tersebut, pemerintah Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang ("UU TPPU").

Perusahaan cangkang (*special purpose vehicle company*) menurut Organization for Economic Co-Operation and Development ("OECD") adalah suatu *legal entities* yang tidak secara aktif melakukan kegiatan usahanya di negara di mana ia didirikan (OECD, 2008). Rezim hukum Indonesia mendefinisikan secara implisit perusahaan cangkang sebagai perusahaan yang didirikan semata-mata untuk menjalankan fungsi khusus tertentu tanpa melakukan kegiatan usaha aktif dan tergolong sebagai Bentuk Usaha Tetap ("BUT") di mana bentuk usahanya dipergunakan oleh orang pribadi yang tidak bertempat tinggal di Indonesia. Kedua definisi perusahaan cangkang menurut regulasi di Indonesia tidak sama sekali menyebut bahwa perusahaan cangkang harus berbentuk badan hukum (OECD, 2008). Namun, menurut Pramudya (2013) setiap perusahaan cangkang yang didirikan di Indonesia berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas ("PT"), di mana hal ini membuka celah bagi para pemilik perusahaan cangkang untuk melakukan TPPU.

Belakangan ini, bocornya *Pandora Papers* tengah menjadi buah bibir masyarakat internasional karena didalamnya terdiri atas 11,9 juta dokumen yang mengungkapkan kasus TPPU, aset tersembunyi, dan penghindaran pajak yang melibatkan beberapa orang terkaya dan berkuasa di dunia, termasuk pejabat-pejabat Indonesia. *Pandora Papers* tersebut memuat data-data kepemilikan perusahaan cangkang yang disinyalir telah melakukan TPPU. Berdasarkan hasil investigasi, perusahaan cangkang kerap kali menggunakan kerahasiaan perusahaan dengan niat terselubung untuk menyamarkan identitas mengenai *Beneficial Ownership* ("BO") dari perusahaan tersebut sehingga TPPU tidak terdeteksi.

Kasus *Pandora Papers* di atas mengilustrasikan bahwa keterbatasan informasi mengenai *beneficial owner*, menjadi permasalahan pokok yang dihadapi Indonesia dalam upaya pemberantasan TPPU, khususnya pada perusahaan cangkang. Hakikatnya, *beneficial*

owner tidak dikenal dalam konsep kepemilikan pada sistem hukum *civil law* yang berlaku di Indonesia. Secara terminologi, kepemilikan (*ownership*) dipecah menjadi kepemilikan legal (*legal owner*) yaitu kepemilikan yang dapat dipindahkan, dicatat, didaftarkan atas nama tertentu dan kepemilikan manfaat (*beneficial owner*) yakni kepemilikan suatu pihak yang berhak atas penggunaan dan manfaat suatu properti (Septa Candra, 2020). Namun, dalam perkembangannya, konsep BO diadopsi oleh Indonesia atas rekomendasi dari Financial Action Task Force (“FATF”) guna menyokong upaya pemberantasan TPPU. Konsep BO dalam mencegah TPPU mulai diterapkan di Indonesia sejak pemberlakuan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (“Perpres 13/2018”). Berdasarkan pemaparan di atas, *legal review* ini akan mengkaji konseptualisasi BO dalam pemberantasan TPPU melalui perusahaan cangkang dalam rezim hukum positif Indonesia, hingga bagaimana optimalisasi BO terhadap pemberantasan TPPU melalui perusahaan cangkang di Indonesia.

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis normatif yang mengkaji suatu permasalahan hukum. Penelitian dilakukan menggunakan pendekatan perundang-undangan serta pendekatan konseptual yang bersifat teoritis-deskriptif. Analisis data dilakukan dengan analisis secara kualitatif, yaitu melakukan pencatatan, pengklasifikasian, dan menemukan pola dalam data yang selanjutnya dituangkan dalam narasi deskriptif. Dalam hal sumber data, data-data yang dipakai dalam analisis ini menggunakan sumber data sekunder yang terdiri atas:

- a. Data primer (*primary research/authoritative research*) berupa instrumen-instrumen peraturan hukum (Peraturan perundang-undangan dan Kebijakan)
- b. Data sekunder (*secondary research*) berupa bahan hukum yang memberi penjelasan perihal bahan hukum primer (Literatur buku dan jurnal), dan
- c. Data tersier (*tertiary research*) berupa bahan petunjuk dalam memahami kejelasan data primer (artikel dan indeks).

PEMBAHASAN

Konseptualisasi *Beneficial Ownership* dalam Memberantas TPPU Melalui Perusahaan Cangkang berdasarkan Rezim Hukum Positif Indonesia

Korporasi yang tidak transparan akan informasi BO menengarai keberadaan transaksi yang problematik, karena hal ini menghalangi kemampuan pihak berwenang untuk melacak orang sebenarnya yang berada di balik perusahaan tersebut (Paul Michael, 2020). Terlebih lagi, inkorporasi perusahaan cangkang yang tidak memerlukan eksistensi fisik dan tidak memiliki kegiatan usaha aktif menjadikan perusahaan cangkang sebagai fasilitas atraktif untuk menyembunyikan kekayaan hasil TPPU. Kerangka hukum yang mengizinkan anonimitas BO pada korporasi secara tidak sadar membiarkan maraknya kejahatan TPPU. Dengan ini, transparansi *beneficial owner* akan memudahkan pencarian dan pembuktian TPPU, mengoptimalkan pemulihan aset dari TPPU, serta melindungi korporasi yang beritikad baik.

Sebagai organisasi internasional yang berkomitmen dalam mencegah TPPU, FATF menetapkan 49 rekomendasi penanganan TPPU dan pendanaan terorisme sebagai upaya

standarisasi regulasi internasional (Antonio L.M, 2021). Pada rekomendasi 24 dan 25, FATF mewajibkan negara-negara untuk memastikan bahwa informasi BO memadai, akurat, tepat waktu, tersedia dan dapat diakses oleh pihak berwenang, serta menyediakan fasilitas akses untuk tujuan pengawasan (FATF, 2012). BO dalam rekomendasi FATF (2014) merujuk pada orang yang memiliki kendali secara keseluruhan terhadap sebuah korporasi, baik melalui kendali langsung (*ultimate owns or control*) atau kendali secara tidak langsung lewat pihak ketiga (*ultimate effective control*).

Konsep BO awalnya hanya dikenal pada negara-negara yang menganut sistem *common law* karena kerahasiaan klien dianggap sebagai hak kontraktual dan pelanggaran berkaitan dengan hukum kontrak (David Chaikin, 2018). Sebagai negara yang menganut sistem *civil law*, Indonesia sebelumnya tidak mengenal konsep BO, melainkan hanya mengenal *legal ownership* yang mencakup kepemilikan akan sebuah entitas sesuai ketentuan yurisdiksinya. Dalam konteks badan hukum, BO berbeda dengan *legal ownership* karena BO mencakup orang perseorangan, bukan badan hukum, yang memiliki 'kontrol' atau kemampuan untuk mengambil keputusan yang mutlak dalam sebuah badan hukum (David Chaikin, 2018). Dengan kata lain, nomenklatur '*Beneficial Ownership*' melibatkan orang perseorangan yang memiliki kendali sebenarnya terhadap sebuah korporasi, bahkan ketika orang tersebut tidak diakui sebagai pemilik atau pengendali aktual dalam sudut pandang hukum. Sementara itu, apabila terdapat orang yang terdaftar sebagai pemilik perusahaan, tetapi sebenarnya bertindak atas nama orang lain atau meminjam nama, maka orang tersebut tidak dapat dikatakan sebagai *beneficial owner* (Reni A. et al., 2021).

Kepemilikan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 ("UU PT") hanya menyebutkan perseroan didirikan oleh dua orang atau lebih dan memiliki bagian saham pada saat perseroan didirikan. UU PT tidak melarang penggunaan pemegang saham pinjam nama ("*nominee*") karena Pasal 48 UU PT hanya menyebutkan pemilik perseroan ditentukan berdasarkan saham dan persyaratannya ditetapkan dalam anggaran dasar perseroan. Apabila dalam sebuah korporasi terdapat *beneficial owner* yang melakukan kendali secara tidak langsung atau menggunakan pihak ketiga, maka *beneficial owner* korporasi tersebut tidak akan terlacak akibat dari pihak yang terdaftar secara hukum adalah pihak yang dipinjam namanya (Ksurini Purwijanti, 2018). Celah hukum ini tak jarang dipergunakan untuk menunjuk Direksi dan Dewan Komisaris *nominee* yang sesungguhnya tidak memiliki kewenangan agar dapat dikendalikan *beneficial owner* meskipun ia tidak tercatat dalam anggaran dasar perusahaan (Denny Salim, 2016). Kendati demikian, berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal ("UU Penanaman Modal") mengatur perihal perjanjian dan/atau persyaratan yang menegaskan kepemilikan saham dalam PT untuk dan atas nama orang lain adalah dilarang yang pelanggaran akan mendapat konsekuensi hukum. Berdasarkan hal ini, penyelundupan hukum terkait BO dapat diminimalisir meskipun tidak menutup kemungkinan perjanjian *nominee* masih berjamur di Indonesia.

Dalam perkembangannya, konsep BO telah diadopsi dalam kerangka hukum Indonesia sejak diterbitkannya Perpres 13/2018. BO dalam Perpres 13/2018 dikenal dengan nomenklatur pemilik manfaat. Secara prinsipil, pemilik manfaat yang diatur dalam Perpres 13/2018 hanya mengenal kepemilikan orang-perseorangan yang dikualifikasikan

berdasarkan kriteria sesuai dengan jenis korporasi (*ultimate beneficial ownership*). Dalam menyokong eksistensi Perpres 13/2018, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (“**Kemenkumham**”) mengeluarkan sejumlah peraturan yakni: (a) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi (“**Permenkumham 15/2019**”); dan (b) Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 21 Tahun 2019 Tata Cara Pengawasan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi (“**Permenkumham 21/2019**”) yang di dalamnya mengatur lebih lanjut mengenai ketentuan pemilik manfaat dalam suatu korporasi. Kriteria umum yang berlaku bagi pemilik manfaat pada PT yakni memiliki saham, hak suara, keuntungan atau laba bersih per tahun lebih dari 25% dan memiliki kewenangan untuk mengangkat, menggantikan, atau memberhentikan anggota direksi dan anggota dewan komisaris. Dalam hal kriteria tersebut tidak terpenuhi, terdapat kriteria lain yang dapat menentukan pemilik manfaat yakni mempunyai kewenangan untuk mengendalikan tanpa harus mendapatkan otorisasi dari pihak lain, menerima manfaat dari PT, dan merupakan pemilik sebenarnya dari dana atas kepemilikan saham dalam PT.

Menurut Nevey V.A (2020) Penerapan prinsip pemilik manfaat dilaksanakan melalui tahap registrasi yang terdiri dari identifikasi atas informasi pemilik manfaat yang kemudian diverifikasi secara mandiri oleh pengurus korporasi itu sendiri (*self-assessment*). Namun, dalam proses ini perusahaan dapat dibantu oleh perwakilan, baik melalui kuasa maupun notaris sebagai *gatekeeper* (Armansyah et al., 2018). Selain itu, korporasi juga memiliki kewajiban untuk melakukan pengkinian pemilik manfaat secara berkala setiap setahun sekali dan perubahan informasi pemilik manfaat apabila terjadi pergantian pemilik manfaat.

Oknum TPPU yang kerap kali mendirikan perusahaan cangkang secara berlapis di berbagai yurisdiksi serta memanfaatkan anonimitas pemilik yang sebenarnya menjadi kendala utama dalam upaya pemberantasan TPPU. Kehadiran BO ini sejatinya merupakan langkah preventif dalam menangani tindak pencucian uang melalui perusahaan cangkang, karena dapat mencegah praktik penyamaran maupun menyembunyian identitas suatu kepemilikan. Keberadaan pemilik manfaat juga dapat mengakselerasi *law enforcement* bagi para aparat yang bersangkutan, khususnya dalam kemudahan proses penyelidikan terhadap TPPU melalui perusahaan cangkang.

Optimalisasi BO Terhadap Pemberantasan TPPU Melalui Perusahaan Cangkang di Indonesia

Menurut Edwin M. Truman (2006) menyebutkan rezim anti pencucian uang global dibangun dengan pencegahan dan penegakan hukum sebagai dua pilar utama. *Pilar pertama*, pencegahan, dirancang untuk mencegah pelaku TPPU baik perorangan maupun institusi agar tidak dapat menyamarkan uang hasil kejahatan yang telah dilakukan. *Pilar kedua*, penegakan hukum, dilakukan untuk menciptakan ketertiban umum dan keadilan dengan empat elemen kunci yaitu: *Customer Due Diligence* (“**CDD**”), pelaporan, regulasi dan supervisi, serta sanksi. Berdasarkan kedua pilar ini, optimalisasi BO dalam pemberantasan TPPU di Indonesia dapat ditinjau, sebagai berikut:

1. Intensifikasi CDD Pada Penyedia Jasa Keuangan dalam Pemberlakuan Prinsip Transparansi BO

Ketentuan *beneficial owner* dalam Perpres 13/2018 masih membuka celah bagi perusahaan cangkang yang terlibat dalam TPPU untuk sengaja mendaftarkan orang lain atau pemilik saham mayoritas sebagai *beneficial owner*, meskipun pada faktanya ia bukan pemilik manfaat yang sesungguhnya. Oleh karena itu, optimalisasi regulasi transparansi *beneficial owner* pada korporasi di Indonesia harus didukung dengan sinergitas CDD pada lembaga-lembaga terkait dalam proses pendaftaran dan pengawasan perusahaan cangkang yang terinkorporasi di Indonesia.

CDD merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan Penyedia Jasa Keuangan ("PJK") untuk mengidentifikasi, memverifikasi, dan memantau profil serta pola transaksi nasabah atau calon nasabah yang ditujukan untuk mencegah TPPU (Eko Prakorso, 2019). Seperti yang diketahui dalam proses TPPU terdapat proses *placement* yang menyetorkan uang hasil kejahatannya pada bank dan *layering* yaitu tindakan memindahkan uang tunai melalui terinkorporasinya perusahaan cangkang (OECD, 2019). Lembaga perbankan dalam hal ini dapat membantu pemerintah untuk melacak *beneficial owner* perusahaan cangkang yang sesungguhnya lewat uji tuntas nasabah dan melaporkan transaksi mencurigakan langsung kepada Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan ("PPATK") ketika perusahaan cangkang yang terindikasi berkaitan dengan TPPU menyetorkan uang atau modalnya pada bank terkait. Pengaturan CDD di Indonesia telah diatur dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 12/POJK.01.2017 Tahun 2017 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme di Sektor Jasa Keuangan yang menuntut bank-bank di Indonesia menerapkan ketentuan ini pada ketentuan internal masing-masing bank.

Selain itu, berdasarkan Pasal 30 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 12/POJK.01.2019 Tahun 2017 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme di Sektor Jasa Keuangan, bank memiliki kewajiban untuk mengidentifikasi latar belakang *beneficial owner*, menilai bidang usaha yang digunakan *beneficial owner* berisiko tinggi untuk digunakan sebagai sarana TPPU, menilai transaksi yang tidak sesuai profil, negara asal dan domisili *beneficial owner* (Roi Andang, 2016). Apabila berdasarkan identifikasi ditemukan bahwa perseroan merupakan perusahaan cangkang yang berisiko tinggi mencantumkan BO palsu dan melakukan TPPU, maka bank dapat melaporkan indikasi ini kepada pihak yang berwenang (Bank Indonesia, 2020). Namun, pada praktiknya banyak perusahaan cangkang yang digunakan untuk menyimpan kekayaan TPPU masih lolos dari identifikasi dan pemantauan CDD yang dilakukan oleh lembaga perbankan. Dengan ini, proses CDD harus diperketat dengan melakukan evaluasi sungguh-sungguh terhadap identitas *beneficial owner* khususnya pada perusahaan cangkang yang membentuk jaringan dan struktur korporasi yang kompleks lewat berbagai yurisdiksi.

2. Pemberlakuan Konsep Lembar Pernyataan Terhadap Sistem Pelaporan BO

Sistem pelaporan dan pendaftaran BO yang masih menitikberatkan pada itikad baik para pemilik manfaat korporasi tidak dapat menjamin terlaksananya sistem ini dengan baik, pasalnya setelah 2 tahun berlakunya Perpres 13/2018 baru 515.783 korporasi dari 2,306.908

korporasi di Indonesia atau 22,36% korporasi yang telah menerapkan prinsip transparansi BO. Berbeda dengan sistem yang berlaku di negara-negara lain, bahwasanya sistem pelaporan oleh para pemilik manfaat akan dilanjutkan dengan korporasi wajib menerbitkan sebuah lembar pernyataan yang menyatakan bahwa korporasi tersebut telah melakukan pelaporan mengenai BO yang akurat. Dengan demikian, apabila diketahui adanya pemalsuan identitas yang dimuat dalam laporan BO, pelaku di dalam korporasi dapat dikenakan sanksi pidana atas pemalsuan identitas. Salah satu contohnya adalah *Companies Act 2016 Malaysia* yang memuat ketentuan sanksi pidana selama 10 tahun dan/atau denda sebanyak-banyaknya RM 3 Juta untuk pelaku yang memalsukan atau memuat informasi yang menyesatkan di dalam surat pernyataan mengenai BO suatu korporasi.

3. Pembentukan Pengaturan BO Pada Level Undang-Undang Dilengkapi Dengan Atribut Sanksi Pidana

Seperti yang telah dipaparkan di atas, pengaturan sistem BO di Indonesia hanya dikemas pada level Peraturan Presiden. Pengaturan BO di level ini masih dirasa kurang efektif. Selain karena sifat Peraturan Presiden yang umum dan abstrak, sanksi dalam menindaklanjuti absennya kebenaran *beneficial ownership* pada sebuah korporasi juga dinilai kurang tegas. Mengacu pada Pasal 24 Perpres 13/2018, yang menyatakan bahwa perusahaan yang melanggar ketentuan terkait, akan dikenakan sanksi sesuai dengan peraturan perundang-undangan berlaku. Frasa tersebut menimbulkan ambiguitas karena interpretasi luas terhadap sanksi yang tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan. Dengan pengaturan yang ambigu tersebut, tidak mencerminkan ciri peraturan presiden sebagai pelengkap Undang-Undang. Justru hal tersebut akan berimplikasi pada hapusnya asas legalitas yang seharusnya diciptakan di tengah fenomena menjamurnya TPPU yang dilakukan melalui perusahaan cangkang.

Selain itu, ruang lingkup sanksi di dalam Perpres 13/2018 belum menyeluruh, karena belum mencakup sanksi bagi pihak terkait yang diwajibkan untuk membantu proses pengawasan dan pelaksanaan transparansi BO (Kusrini Purwijanti, 2018). Urgensi sanksi tersebut didasarkan pada praktiknya, banyak pihak terkait yang tidak mematuhi kewajiban yang sebagaimana mestinya seperti notaris. Pada kenyataannya, sangat lazim untuk para notaris menetapkan orang perseorangan yang mengemban jabatan sebagai Direksi untuk mempermudah pendaftaran *beneficial owner* pada laman Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kemenkumham tanpa melakukan validitas terhadap informasi BO (Michael Nugroho, 2019). Para notaris melakukan hal ini sebagai upaya mempercepat proses pendirian atau pengkinian korporasi, selain karena pihak korporasi yang memang tidak transparan, tetapi juga aktivitas korporasi tidak akan dapat berjalan apabila nama *beneficial owner* tidak didaftarkan. Kondisi ini menjadi peluang bagi korporasi khususnya perusahaan cangkang yang terlibat dalam TPPU, dengan sengaja melalui bantuan notaris, mendaftarkan pemilik saham mayoritas sebagai *beneficial owner* meskipun pada faktanya ia bukan pemilik manfaat yang sesungguhnya.

Bersamaan dengan gagasan penerapan konsep penerbitan lembar pernyataan yang telah dipaparkan di atas, pembentukan regulasi pada tingkat Undang-Undang diperlukan karena menurut Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan

Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sanksi pidana hanya dapat diatur dalam level Undang-Undang. Oleh karena itu, perlu diberlakukannya sistem pembuatan lembar pernyataan disertai dengan sanksi pidana terhadap tidak patuhnya pelaku korporasi dalam regulasi di Indonesia, terkhusus penerapannya dalam pengawasan informasi dan identitas suatu perusahaan cangkang yang kerap kali menyamarkan identitas para pemilik manfaat di dalamnya.

4. Peningkatan Sinergi Antara Kemenkumham, PPATK, dan *Finance Intelligence Unit* terkait Penyaluran dan Pemanfaatan Informasi *Beneficial Ownership*

Sebagaimana diketahui, TPPU melalui perusahaan cangkang mayoritas dilakukan secara lintas batas (*cross-border*). Misalnya dalam kasus *Pandora Papers* yang telah menguak TPPU oleh sejumlah pejabat Indonesia melalui perusahaan cangkang di luar negeri. Dalam menangani perkara ini tentu diperlukan sinergitas antara aparat penegak TPPU nasional dengan otoritas yang berbeda yurisdiksi tersebut mengenai penyaluran informasi BO.

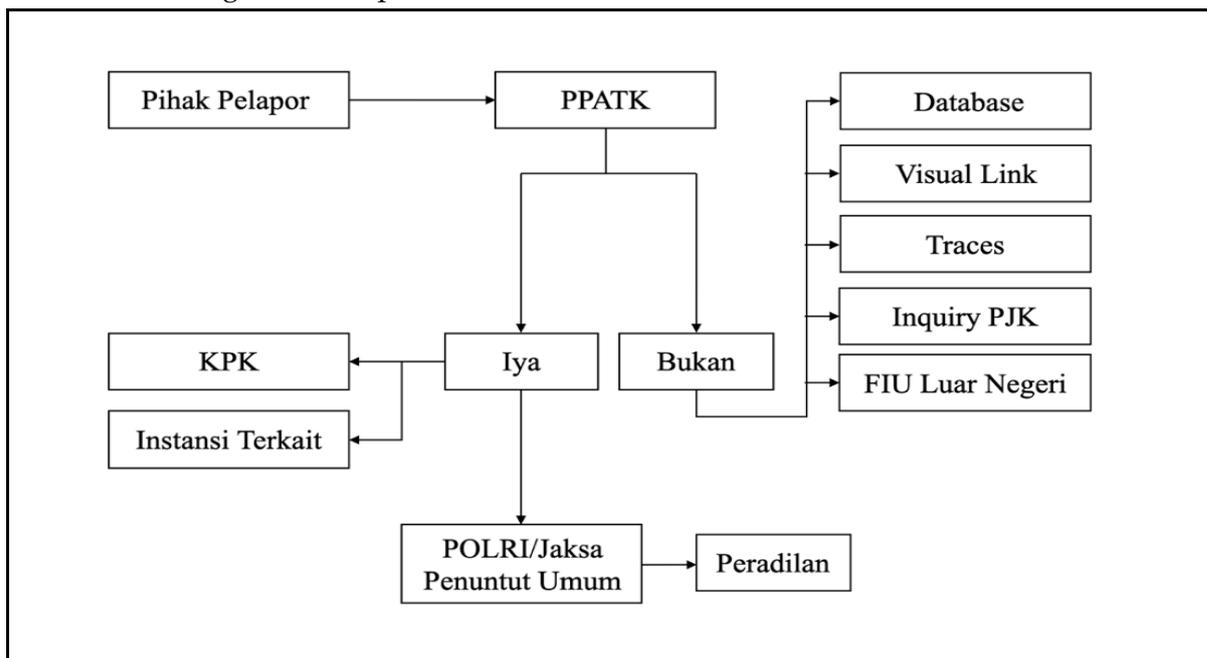
Menilik pada Pasal 26 Perpres 13/2018, dinyatakan bahwa instansi yang berwenang dapat melaksanakan kerja sama pertukaran informasi pemilik dengan instansi peminta baik dalam lingkup nasional dan internasional. Salah satu pintu utama penyaluran informasi BO baik secara nasional dan internasional adalah melalui lembaga PPATK. Sebagai lembaga sentral (*focal point*), PPATK memiliki fungsi analisis atau pemeriksaan atas Laporan Transaksi Keuangan yang Mencurigakan ("**LKTM**") yang diberikan oleh pihak pelapor. Berdasarkan Pasal 28 Perpres 13/2018, pihak pelapor disini dapat bekerja sama dengan instansi yang berwenang untuk mendapatkan informasi mengenai pemilik manfaat. Berdasarkan Pasal 13 Perpres 13/2018, yang dimaksud dengan instansi yang berwenang yakni kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk perseroan terbatas, yayasan, dan perkumpulan; kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang koperasi dan usaha kecil dan menengah untuk koperasi, kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan untuk persekutuan komanditer, persekutuan firma, dan bentuk korporasi lainnya; dan lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan dan pengaturan bidang usaha korporasi

Disinilah terjadi pertukaran informasi BO secara nasional antara pihak pelapor dengan PPATK. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2002 tentang Pemeriksaan Tindak Pidana Pencucian Uang, pihak pelapor yang dimaksudkan hanya terbatas pada Penyedia Jasa Keuangan (PJK). Namun dalam perkembangannya, cakupan pihak pelapor telah mengalami perluasan cakupan berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang yang meliputi juga penyedia barang dan/atau jasa, perusahaan modal ventura, perusahaan pembiayaan infrastruktur, lembaga keuangan mikro, lembaga pembiayaan ekspor dan pihak pelapor profesi

Dalam ruang lingkup nasional, setelah mendapatkan LKTM dari pihak pelapor, maka LKTM tersebut akan dilanjutkan dalam proses analisis. Tahapan proses analisis terdiri atas dua jenis yakni analisis proaktif dan analisis reaktif. Analisis proaktif adalah aktivitas meneliti LKTM atas inisiatif PPATK, sedangkan analisis reaktif adalah proses analisis yang

ditujukan atas permintaan dari penyidik TPPU. Hasil analisis akhir akan dituangkan dalam bentuk Laporan Hasil Analisis (“LHA”). Selain itu PPATK juga memiliki fungsi pemeriksaan terhadap transaksi keuangan berindikasi TPPU yang disajikan dalam bentuk Laporan Hasil Pemeriksaan (“LHP”). Adapun kedua laporan tersebut akan disalurkan kepada penyidik atau instansi penegak hukum lainnya untuk ditindaklanjuti.

Dalam lingkup internasional, maka LHA dapat disalurkan kepada *Finance Intelligence Unit* (“FIU”) di negara lain sesuai dengan peraturan yang berlaku sebagai bentuk pencegahan dan pemberantasan TPPU. Berikut skema yang dapat mengilustrasikan lebih detail terkait rangkaian alur proses analisis oleh PPATK.



Gambar 1. Proses Analisis Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)

Gambar 1. menjelaskan rangkaian alur kinerja PPATK secara umum dalam proses pelaporan hingga penyaluran informasi BO melalui LHA. Apabila hasil LHA membuktikan bahwa terdapat indikasi TPPU yang dilakukan oleh perusahaan di Indonesia, maka hasil LHA tersebut akan diberikan kepada instansi atau aparat yang berwenang untuk ditindaklanjuti. Namun apabila LHA tidak disinyalir adanya TPPU maka hasil LHA akan disimpan *database*. Tetapi perlu diingat bahwa apabila hasil LHA menunjukkan terdapat indikasi TPPU yang dilakukan di luar negeri, yang pada dasarnya bukan kompetensi aparat dalam ruang lingkup nasional, maka LHA yang memuat BO tersebut dapat disalurkan kepada FIU yang berada di luar negeri untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, dalam proses pengoptimalan pemanfaatan BO juga harus didukung dengan sinergi antara instansi yang bersangkutan. Berdasarkan laporan kinerja PPATK pada tahun 2020, hambatan yang dihadapi oleh PPATK adalah kurangnya koordinasi terkait dengan pemanfaatan LHA yang didalamnya mencakup informasi BO. Untuk itu PPATK harus mengoptimalkan sinergitas antar instansi atau aparat yang bersangkutan dalam menyalurkan dan memanfaatkan informasi BO.

PENUTUP

Secara normatif, ketentuan BO di Indonesia ditemukan dalam Perpres 13/2018, yang merujuk pada *ultimate* BO. Tahapan pelaporan BO terbagi atas dua yakni pra registrasi yang dapat dilakukan baik secara oleh pengurus korporasi sendiri (*self-assessment system*) maupun dengan bantuan pihak yang diberi kuasa atau notaris sebagai *gatekeeper*. Tahapan kedua, *post* registrasi, di mana setiap korporasi wajib melakukan pengkinian secara berkala terhadap informasi BO, serta mengubah data pemilik manfaat apabila terjadi pergantian kepemilikan. Dengan eksistensi BO ini, maka akan mengefektifkan prosedur *law enforcement* bagi para aparat yang bersangkutan, khususnya dalam kemudahan proses penyelidikan terhadap pemilik manfaat yang sebenarnya pada sebuah perusahaan cangkang.

Sinergitas elemen CDD, Pelaporan, Regulasi, Supervisi dan Sanksi dalam pencegahan TPPU dapat mengoptimalkan upaya transparansi BO. *Pertama*, CDD pada PJK dalam pemberlakuan prinsip transparansi BO belum berlaku maksimal, mengingat TPPU lewat perusahaan cangkang masih terjadi di Indonesia dan lolos dari proses CDD yang dilakukan PJK. *Kedua*, harus adanya pemberlakuan konsep lembar pernyataan terhadap sistem pelaporan BO, karena sistem pelaporan dan pendaftaran yang hanya menitikberatkan pada itikad baik para pemilik manfaat tidak dapat menjamin penerapannya berjalan secara optimal. *Ketiga*, regulasi mengenai BO melalui Perpres 13/2018 dipandang masih belum efektif, hal ini dikarenakan muatan sanksi yang tersedia masih menimbulkan interpretasi yang terlalu luas, tidak adanya cakupan sanksi bagi pihak terkait, serta kealpaan muatan sanksi pidana. Diperlukan adanya pembentukan pengaturan BO pada level Undang-Undang yang dilengkapi dengan atribut sanksi pidana. *Keempat*, peningkatan sinergitas antara Kemenkumham, PPATK, dan FIU dalam penyaluran dan pemanfaatan informasi BO, baik secara nasional maupun internasional.

DAFTAR BACAAN

Buku

Departemen Kebijakan Sistem Pembayaran Bank Indonesia, 2020, Pedoman Prinsip Mengenal Pengguna Jasa (Customer Due Diligence), Bank Indonesia, Jakarta.

Financial Action Task Force, 2012, International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism & Proliferation, FATF Secretariat, Paris.

Financial Action Task Force, 2014, FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership, FATF Secretariat, Paris.

Martinez, Antonio Lopo, 2021, Beneficial Ownership Transparency: Accomplishment and Obstacles, University of Coimbra, Portugal

Muller, Wouter H., 2007, Anti-Money Laundering: A Short History, John Wiley & Sons, Ltd, Switzerland.

OECD, 2019, Money Laundering and Terrorist Financing Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors, OECD, Paris.

OECD, 2008, OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, Fourth Edition, OECD, Paris.

Artikel Jurnal

Aditya, Zaka Firma, et.al, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Negara Hukum*, Vol. 9, No. 1, Juni 2018.

Anggriani, Reni, et.al, "Nominee Contract Practice on Ownership of Foreign National Land in Indonesia", *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 12, No. 1, Juli 2021.

Ariani, Nevey Varida, "Beneficial Owner: Recognizing the Owners of Benefits in Corporate Crimes", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 20. No.1, Maret 2020.

Armansyah, et.al, "Beneficial Ownership dan Kewajiban Pelaporan Atas Transaksi Keuangan Mencurigakan", *Adil: Jurnal Hukum*, Vol. 9, No. 2, Mei 2018.

Candra, Septa, "Beneficial Owner Criminal Liability For Corporate Crimes In The Environment Sector", *International Journal of Research in Commerce and Management Studies*, Vol. 2, No. 3, Mei 2020.

Chaikin, David, "Money Laundering and Tax Evasion - The Assisting of the Banking Sector", *Journal of Financial Crime*, Vol. 25, No. 3, Juli 2018

Eleanora, Fransiska Novita, "Tindak Pidana Pencucian Uang", *Jurnal Hukum*, Vol. XXVI, No. 2, Agustus 2011.

Gilmour, Paul Michael, "Lifting the Veil on Beneficial Ownership: Challenges of Implementing the UK's Registers of Beneficial Owners", *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 23, No. 4, Maret 2020.

Go, Lisanawati, et.al, "Quo Vadis Legal Profession Participation in Anti-Money Laundering", *Journal of Money Laundering*, Vol. 22, No.4, October 2019.

Isa, Yusarina Mat, et.al, "Money Laundering Risk: From the Bankers and Regulators Perspectives", *Procedia Economics and Finance*, Vol. 28, No. 1, April 2015.

Johannes, Eko Prakoso, "Customer Due Diligence dalam Mencegah Tindak Pidana Pencucian Uang Melalui Lembaga Perbankan", *Law Review*, Vol. XIX, No. 1, Juli 2019.

Mario Raming, Nickri Yitro, "Syarat-Syarat Sahnya Pendirian Perseroan Terbatas (PT) di Indonesia", *Lex Privatum*, Vol. 1, No. 2, Juni 2013.

Nguyen, Chat Le, "Preventing The Use of Financial Institutions for Money Laundering and The Implications for Financial Privacy" *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 21, No. 1, Januari 2018.

Purwijanti, Kusri, "Pengaturan Karakteristik Beneficiary Owner di Indonesia", *Notaire*, Vol.1, No. 1, Juni 2018.

Salim, Denny, "Aspek Hukum Pertanggungjawaban Komisaris Nominee dalam Perseroan Terbatas atas Tindak Pidana yang Dilakukan Perseroan", *Premise Law Journal*, Vol. 1, No. 8, November 2016

Sanjaya, Roi Andang, "Prinsip Kehati-Hatian Pada Pemberian Kredit Oleh Pejabat Bank (Studi Kasus Pemberian Kredit oleh PT. BNI Tbk kepada PT. Guna Inti Permata)", *Diponegoro Law Journal*, Vol. 5, No. 4, September 2016.

Widjaja, Michael Nugroho, "Peran Notaris dalam Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dalam Pendirian Korporasi", *Jurnal Notaris Universitas Indonesia*, Vol. 19, No. 1, 2019.

Artikel Dalam Antologi Dengan Editor

Oktavinanda, Pramudya A. "Special Purpose Vehicle Dalam Tinjauan Hukum dan Ekonomi", dalam Indonesia Corruption Watch, 2013, Pertanggungjawaban Korporasi di Sektor Kehutanan, Indonesian Corruption Watch, Jakarta.

Truman, Edwin M., "Anti-Money Laundering as a Global Public Good", dalam International Task Force on Global Public Goods, 2006, Expert Paper: Financial Stability, Secretariat of International Task Force on Global Public Goods, Stockholm.

Internet

Andrew Tan, "Meeting The Requirements of Beneficial Ownership Reporting in Malaysia", <https://www.pwc.com/my/en/perspective/corporate-services/201120-meeting-the-requirements-of-beneficial-ownership-reporting-in-malaysia.html> , diakses 30 November 2021.

CNN Indonesia, "Edhy Prabowo Buat Perusahaan Cangkang Tampung Siap Benur", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20210415004016-12-630096/edhy-prabowo-buat-perusahaan-cangkang-tampung-suap-benur> , diakses 2 Desember 2021.

Fajar Widhiyanto, "Baru 22,36% Korporasi Terapkan Transparansi Beneficial Ownership", <https://investor.id/business/263689/baru-2236-korporasi-terapkan-transparansi-beneficial-ownership> , diakses 4 September 2021.

Financial Action Task Force, "Who We Are", <https://www.fatf-gafi.org/about/> , diakses 19 Oktober 2021.

Hamalatul Qur'ani, "Rambu-rambu yang Harus Diperhatikan Korporasi dalam Perpres Beneficial Ownership", <https://m.hukumonline.com/berita/baca/1t5b1a4bd498323/rambu-rambu-yang-harus-diperhatikan-korporasi-dalam-perpres-beneficial-ownership/?page=3> , diakses 30 November 2021.

Dokumen Hukum

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 127/PMK.010/2016 tentang Pengampunan Pajak berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2016 tentang Pengampunan Pajak Bagi Wajib Pajak yang Memiliki Harta Tidak Langsung Melalui Special Purpose Vehicle.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Pemilik Manfaat dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor: 12/POJK.01.2019 Tahun 2017 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme di Sektor Jasa Keuangan.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.