

**PENYALAHGUNAAN KEDUDUKAN PEMILIK MANFAAT
(*BENEFICIAL OWNERSHIP*) DALAM PRAKTIK PENCUCIAN UANG
DENGAN KONSEP *NOMINEE AGREEMENT***

Skripsi

Diajukan Sebagai Salah Satu Persyaratan untuk memperoleh
Gelar Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum
Program Kekhususan Hukum Pidana



Disusun oleh :

Dewangga Samodra Prabanggana

NIM : 30302100105

**PROGRAM STUDI (S.1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2024**

**PENYALAHGUNAAN KEDUDUKAN PEMILIK MANFAAT
(BENEFICIAL OWNERSHIP) DALAM PRAKTIK PENCUCIAN UANG
DENGAN KONSEP *NOMINEE AGREEMENT***



Disusun oleh :

Dewangga Samodra Prabanggana

NIM : 30302100105

Telah Disetujui :

Pada Tanggal 8 November 2024

Dosen Pembimbing :

Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.

NIDN. 06-2804-6401

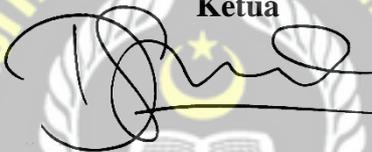
**PENYALAHGUNAAN KEDUDUKAN PEMILIK MANFAAT
(BENEFICIAL OWNERSHIP) DALAM PRAKTIK PENCUCIAN UANG
DENGAN KONSEP *NOMINEE AGREEMENT***

Dipersiapkan dan disusun oleh :
Dewangga Samodra Prabanggana
NIM : 30302100105

Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
pada tanggal 2024
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat dan lulus

Tim Penguji

Ketua



Dr. Denny Suwondo, SH., MH

NIDN. 06-1710-6301

Anggota



Ida Musofiana, SH., MH

NIDN. 06-2202-9201

Anggota



Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum.

NIDN. 06-2804-6401

Mengetahui,

Dekan Fakultas Hukum UNISSULA



Dr. H. Jawade Hafidz, SH., MH

NIDN. 06-2004-6701

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Dewangga Samodra Prabanggana

NIM : 30302100105

Program Studi : S-1 Ilmu Hukum

Fakultas : Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi saya dengan judul **“PENYALAHGUNAAN KEDUDUKAN PEMILIK MANFAAT (BENEFICIAL OWNERSHIP) DALAM PRAKTIK PENCUCIAN UANG DENGAN KONSEP NOMINEE AGREEMENT”** benar - benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara - cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti ataudapat dibuktikan dalam skripsi ini terkandung ciri - ciri plagiat dan bentuk - bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, 11 November 2024

Yang Menyatakan,

A 10,000 Rupiah Indonesian postage stamp is shown with a black ink signature written over it. The stamp features the number '10000' and the text 'SEPULUH RIBU RUPIAH' and '5A545AJX017204'.

Dewangga Samodra Prabanggana

NIM : 30302100105

PERNYATAAN PERSETUJUAN UNGGAH KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Dewangga Samodra Prabanggana
NIM : 30302100105
Program Studi : S-1 Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan Karya Ilmiah berupa skripsi yang dengan judul :

**“PENYALAHGUNAAN KEDUDUKAN PEMILIK MANFAAT
(*BENEFICIAL OWNERSHIP*) DALAM PRAKTIK PENCUCIAN UANG
DENGAN KONSEP *NOMINEE AGREEMENT*”**

dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasinya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh - sungguh. Apabila dikemudian hari ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalma Karya Ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 11 November 2024

Yang Menyatakan,



Dewangga Samodra Prabanggana

NIM : 30302000111

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto :

Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, maka apabila kamu telah selesai (dari suatu urusan), kerjakanlah dengan sungguh-sungguh (urusan) yang lain, dan hanya kepada Allah lah hendaknya kamu berharap.

(Q.S. Al- Insyirah: 6-8)



Skripsi ini penulis persembahkan kepada :

- Diri saya, Dewangga samodra Prabanggana
- Kedua orang tua penulis, Bapak M Teguh Budiartoyo dan Ibu Danar Aryani
- Almamater Universitas Islam Sultan Agung

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Alhamdulillahirabbil Alamin, puji dan syukur kehadiran Allah SWT pemilik Segala Ilmu dan Semesta Alam, yang telah memberikan taufiq dan hidayah-Nya kepada Penulis khususnya dalam menyelesaikan skripsi ini. Sholawat serta salam semoga tercurah kepada junjungan kita yakni Nabi Muhammad SAW sebagai suri tauladan dalam menjalani kehidupan yang telah menuntun umatnya dari zaman kegelapan menuju zaman yang terang benderang ini.

Penulis diberikan kesempatan menyelesaikan masa perkuliahan hingga akhirnya penulis diberikan kemampuan untuk menyelesaikan skripsi guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini tidak dapat diselesaikan oleh penulis tanpa adanya bantuan, dukungan, petunjuk, dan perhatian dari berbagai pihak. Oleh sebab itu, pada kesempatan kali ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum. selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Bapak Dr. H. Jawade Hafidz, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Ibu Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

4. Bapak Dr. Denny Suwondo, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
5. Bapak Dr. Muhammad Ngazis, S.H., M.H. selaku Ketua pada Program Studi S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
6. Ibu Ida Musofiana, S.H., M.H. dan Ibu Dini Amalia, S.H., M.H. selaku Sekretaris pada Program Studi S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
7. Ibu Prof. Dr. Sri Endah Wahyuningsih, S.H., M.Hum. selaku Dosen Wali sekaligus Dosen Pembimbing skripsi yang telah meluangkan waktunya, membimbing dan memberikan arahan serta motivasi dalam proses penyelesaian skripsi ini.
8. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
9. Seluruh staff dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
10. Sahabat-sahabat terbaik yang telah hadir dalam hidup penulis untuk memberikan semangat, motivasi serta mencurahkan pikiran dan tenaganya untuk membantu Penulis menyelesaikan skripsi ini.
11. Keluarga besar organisasi Debat Peradilan Semu dan Riset (DPR) Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah memberikan ilmu dan pengalaman yang luar biasa, serta menemani perjalanan Penulis selama masa perkuliahan.

12. Seluruh teman Fakultas Hukum Angkatan 2021 Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah menjadi teman yang baik bagi Penulis.
13. Diri saya sendiri, yang telah berusaha dan berikhtiar untuk dapat menyelesaikan skripsi ini tepat waktu sesuai planning yang dibuat.
14. Seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan ide maupun tenaga sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.

Akhir kata, Penulis mohon maaf atas ketidaksempurnaan skripsi ini dan penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini. Diharapkan skripsi ini dapat memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan, literatur mengenai konsep *Beneficial Ownership* dan referensi ilmiah dibidang hukum pidana bagi para pembaca.

Aamiin Ya rabbal alamin.

Semarang, 6 November 2024



Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	v
SURAT PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
BAB I.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	10
1. Secara Teoritis	10
2. Secara Praktis.....	10
E. Terminologi.....	11
1. Penyalahgunaan	11
2. Pemilik Manfaat (<i>Beneficial Ownership</i>).....	12
3. Tindak Pidana Pencucian Uang	12
4. <i>Nominee Agreement</i>	13
F. Metode Penelitian	13
1. Metode Pendekatan	13
2. Spesifikasi Penelitian	14
3. Jenis dan Sumber Data.....	15
4. Metode Pengumpulan Data.....	18
5. Metode Analisis Data.....	18
G. Sistematika Penulisan	19

BAB II.....	20
A. Tinjauan Umum Mengenai Penanaman Modal.....	20
1. Pengertian Mengenai Penanaman Modal.....	20
2. Jenis - Jenis Penanaman Modal	23
3. Pengaturan Kebijakan Penanaman Modal di Indonesia.....	26
B. Tinjauan Umum Mengenai Pemilik Manfaat (<i>Beneficial Ownership</i>)	30
1. Perkembangan Konsep Pemilik Manfaat (<i>Beneficial Ownership</i>).....	30
2. Eksistensi Pemilik Manfaat (<i>Beneficial Ownership</i>) di Indonesia.....	34
C. Tinjauan Umum Mengenai Konsep <i>Nominee Agreement</i>	37
1. Lahirnya Konsep <i>Nominee Agreement</i> di Indonesia.....	37
2. Pengaturan Hukum Konsep <i>Nominee Agreement</i> di Indonesia	41
D. Tinjauan Umum Mengenai Tindak Pidana Pencucian Uang	43
1. Sejarah Tindak Pidana Pencucian Uang	43
2. Pengertian Tindak Pidana Pencucian Uang	47
E. Konsep Pemilik Manfaat (<i>Beneficial Ownership</i>) dalam Perspektif Islam.....	52
BAB III	58
A. Pengaturan Mengenai Kedudukan Pemilik Manfaat (<i>Beneficial Ownership</i>) dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia	58
B. Penyalahgunaan Kedudukan Pemilik Manfaat (<i>Beneficial Ownership</i>) dalam Praktik Pencucian Uang Dengan Konsep <i>Nominee Agreement</i>	78
BAB IV	88
A. Kesimpulan	88
B. Saran	91
DAFTAR PUSTAKA	92

ABSTRAK

Beneficial Ownership menjadi suatu konsep yang mendapat perhatian khusus karena dalam penegakan hukumnya sangat sulit untuk mengungkap keterkaitan dari *Beneficial Ownership* dengan tindak pidana pencucian uang atau tindak pidana lain yang dilakukan oleh pelaku. Hal ini menimbulkan hambatan untuk mengetahui tanggung jawab pidana terhadap penyelesaian penanganan praktik tindak pidana pencucian uang yang dilakukan oleh Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*).

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang berasal dari hasil kepustakaan melalui berbagai literatur dan dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini. Kemudian hasil penelitian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Adapun tujuan dari penelitian ini yakni untuk mengetahui pengaturan mengenai kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dan mengetahui penyalahgunaan kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam praktik pencucian uang dengan konsep *nominee agreement*.

Berdasarkan hasil penelitian, payung hukum pengaturan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) didalam Undang-Undang Penanaman Modal dan Undang-Undang Perseroan Terbatas cenderung menggunakan pendekatan yang bersifat represif. Hal ini terlihat dalam pernyataan bahwa perjanjian *nominee* tidak sah secara hukum dan penegasan kepemilikan saham secara mutlak. Di sisi lain, Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 mengusung pendekatan yang lebih inklusif dengan mengakui kehadiran Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dan mewajibkan korporasi untuk mendaftarkan status kepemilikan manfaatnya. Hal ini berdampak kontradiksi dan inkonsistensi antar peraturan undang-undang, sehingga dapat memengaruhi efektivitas pelaksanaan peraturan presiden yang berlaku. Ironisnya, keberadaan *Beneficial Ownership* digunakan sebagai alat untuk menyembunyikan tindakan kriminal. Beberapa kasus pencucian uang yang mengadopsi skema seperti ini salah satunya kasus yang melibatkan Setya Novanto dalam korupsi e-KTP.

Kata Kunci : *Beneficial Ownership, nominee agreement, tindak pidana pencucian uang*

ABSTRACT

Beneficial Ownership is a concept that receives special attention because in law enforcement it is very difficult to reveal the relationship between Beneficial Ownership and money laundering or other crimes committed by the perpetrator. This creates obstacles to knowing the criminal responsibility for resolving the handling of money laundering practices carried out by the Beneficial Owner.

This study uses a normative legal approach derived from the results of literature through various literature and compared with laws and regulations related to this study. Then the results of the study were analyzed descriptively qualitatively. The purpose of this study is to determine the regulations regarding the position of Beneficial Owners in laws and regulations in Indonesia and to determine the abuse of the position of Beneficial Owners in money laundering practices with the concept of nominee agreements.

Based on the results of the study, the legal umbrella for regulating Beneficial Ownership in the Law on Investment and the Law on Limited Liability Companies tends to use a repressive approach. This can be seen in the statement that the nominee agreement is null and void by law and the affirmation of absolute share ownership. On the other hand, Presidential Regulation Number 13 of 2018 applies a more inclusive approach by recognizing the existence of Beneficial Ownership and requiring corporations to register their beneficial ownership. This has an impact on contradictions and inconsistencies between laws and regulations that can affect the effectiveness of the implementation of the a quo presidential regulation. Ironically, the existence of Beneficial Ownership is used as a field to cover up criminal tracks. Several money laundering cases that adopt this scheme are the Setya Novanto case who committed e-KTP corruption.

Keywords: *beneficial ownership, nominee agreement, money laundering*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum dimana seluruh perilaku bermasyarakat sudah sepastinya terikat dengan hukum di Indonesia. Hal ini sejalan dengan amanat dalam pasal 1 Ayat 3 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjadi dasar bahwa Indonesia merupakan negara hukum dimana dalam penegakan hukum dilakukan secara optimal, menjunjung tinggi hak asasi manusia, serta yang menjamin warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung tinggi tanpa terkecuali. Maka penegakan hukum menjadi salah satu parameter dalam keberhasilan negara hukum.¹

Eksistensi Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) pertama kali diperkenalkan pada tahun 1966 dalam isi perjanjian antara Negara Inggris dengan Amerika yang membahas mengenai penghindaran pajak berganda. Konsep ini mulai diatur di dalam *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) pada tahun 1977 berhubungan dengan dividen, bunga dan terkait dengan *royalty*. Namun, sampai saat ini konsep *Beneficial Ownership* masih belum memberikan kejelasannya.²

¹ Sri Endah wahyuningsih, Rismanto, 2015, “Kebijakan Penegakan Hukum Pidana Terhadap Penanggulangan Money Laundering Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Podana Di Indonesia”, Jurnal Pembaharuan Hukum Vol.II No.1, Hal. 46-47.

² Paragraph 12 of commentaries on Article 10 of the 1977 OECD MTC:

“The limitation of tax in the State of source is not available when an intermediary, such as an agent or nominee, is interposed between the beneficiary and the payer, unless the beneficial owner is a resident of the other Contracting State.”

Skema pendirian korporasi tanpa menonjolkan keberadaan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) atau pemilik saham sebenarnya, sejatinya sering kali terjadi dalam dunia bisnis. Banyak pelaku usaha mendirikan satu atau lebih korporasi tanpa mengungkapkan keberadaan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*), dengan cara membuat skema struktur kepemilikan yang kompleks dan terbagi dalam lapisan (*layering*). Menjadi suatu hal yang rumit untuk mengetahui dengan pasti siapa sebenarnya pemilik dari korporasi tersebut. Pemilik modal akan memberi wewenang kepada individu yang dipercayai untuk mewakili dirinya dalam struktur organisasi perusahaan, atau menjadi pihak yang terdaftar sebagai pemilik saham perusahaan. Konsep ini, dikenal dengan istilah *nominee agreement*.³

Secara mendasar, Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) diangkat dari sistem hukum *common law* yang mengacu pada kepemilikan atas sebuah properti, yaitu kepemilikan dalam bentuk *legal* dan *beneficial*. Kepemilikan *legal* merujuk pada kepemilikan properti yang dapat dipindah, dicatat, dan didaftarkan atas nama individu tertentu. Sementara kepemilikan *beneficial* adalah ketika kepemilikan perusahaan memiliki hak untuk menggunakan dan mengendalikan properti meskipun tidak secara resmi terdaftar sebagai pemiliknya. Di Indonesia, sistem hukum yang dianut adalah sistem hukum *civil law*, yang hanya mengakui kepemilikan *legal* dan pada dasarnya tidak mengakui kedudukan kepemilikan *beneficial*.

³ Syakur, S. 2022, Pertanggungjawaban Pidana Oleh Beneficial Owner sebagai Pelaku Kejahatan, *Journal of Anti-Money Laundering*, Vol. 01, No. 01, hlm, 102-103.

Financial Action Task Force (FATF) pada tahun 2018 melakukan penelitian terhadap 106 kasus kejahatan di dunia, dimana badan hukum, terutama yang berbentuk *Shell Company*, *Front Company*, dan *Shelf Company* menjadi tokoh utama dalam pengaburan *Beneficial Ownership*.⁴ Hasil penelitian FATF ini dituangkan dalam suatu laporan yang berjudul “*Concealment of Beneficial Owner*”, yang menyatakan “Individu dan kelompok yang berusaha menyembunyikan kepemilikan asset kemungkinan besar akan melakukan kontrol atas aset tersebut melalui kombinasi kontrol langsung dan tidak langsung, daripada hanya satu atau yang lain.”⁵

Salah satu metode penyembunyian tindak pidana yang mendapat perhatian khusus oleh penegakan hukum ialah pemanfaatan perusahaan (*corporate vehicle*) baik melalui cara langsung maupun tidak langsung. Penguasaan terhadap entitas perusahaan dapat direalisasikan melalui rangkaian perjanjian yang menjadikan pemilik manfaat (*Beneficial Owner*) memiliki daya kontrol penuh terhadap perusahaan secara tidak langsung dan menerima sejumlah manfaat dari tindak pidana tersebut. Melalui perjanjian, pemilik manfaat sesungguhnya akan menunjuk seseorang sebagai *nominee* yang akan menjabat suatu kursi sebagai direktur secara sah dimata hukum. Sementara itu kepemilikan dan kendali penuh terhadap perusahaan tetap berada di tangan penerima manfaat (*Beneficial Ownership*).⁶

⁴⁴ UNODC dan Komisi Pemberantasan Korupsi RI, 2020, *Buku Panduan Investigasi Mengenali Pemilik Manfaat (Beneficial Ownership) Dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi*, Direktorat Pembinaan Kerja Antar Komisi dan Instansi KPK, Jakarta, Hal. 2.

⁵ FATF-Egmont Group Report, 2018, *Concealment of Beneficial Owner*, Paris, FATF, hal 5-6

⁶ *Lock Cit*, hal 2.

Bukan hal baru untuk melakukan usaha mengendalikan korporasi untuk mencegah tindak pidana pencucian uang dengan fokus pada *Beneficial Ownership*. Pada tahun 2003, *United Nations Convention Against Corruption* (UNCAC) dalam pasal 14 ayat (1) huruf a menjadi landasan Negara Pihak untuk mampu mengetahui pemilik manfaat sebenarnya dari suatu korporasi atau rekening dengan indikasi tinggi melakukan pencucian uang. Namun demikian, permasalahan *Beneficial Ownership* menjadi pemicu bagi penegak hukum setelah kasus *Panama Papers*, *Paradise Papers*, serta *Pandora Papers*. Hasil investigasi terhadap ketiga kasus tersebut menyoroti bahwa ada puluhan ribu perusahaan cangkang yang dibentuk oleh politisi, pelaku bisnis, konglomerat, dan orang-orang terdekat dari aktor-aktor tersebut.

Laporan investigatif *Pandora Papers* telah mengungkap keterlibatan lebih dari 330 politisi di 90 lebih negara. Dokumen ini berisi informasi 27.000 perusahaan dengan melibatkan 29.000 pemilik manfaat sesungguhnya untuk merancang desain perusahaan yang kompleks dalam rangka mencuci uang hasil kejahatan serta melakukan penghindaran pajak.⁷ Sebelumnya, *Panama Papers* berhasil mendorong upaya penegakan hukum dalam skala besar oleh kepolisian hingga melahirkan instrumen hukum baru di berbagai negara, termasuk Amerika Serikat yang telah mengesahkan *Corporate Transparency*

⁷ *International Consortium of Investigative Journalist*. "Pandora Papers: An Offshore Data Tsunami". <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/about-pandora-papers-leakdataset/>. Diakses pada tanggal 12 September 2024, pukul 18.45 .

Act pada tahun 2021 sebagai upaya memaksimalkan identifikasi *Beneficial Owner* dari tiap korporasi.

Klasifikasi faktual, terdapat dua metode yang diterapkan di berbagai belahan dunia dalam upaya menindak mengenai kehadiran *Beneficial Ownership* beserta hubungannya terhadap *nominee shareholder* atau *nominee director*. Metode yang pertama yakni dengan melarang adanya praktik *nominee shareholder* yang mengharuskan untuk tidak diperkenankan adanya *Beneficial Owner* menunjuk seseorang untuk memimpin kepemilikan manfaat. Setiap kepemilikan manfaat wajib dikendalikan oleh pemegang saham yang terdaftar sebagai pemegang saham. Bila mana ketentuan ini dilanggar, maka para pihak yang meliputi *Beneficial Owner* dan *nominee*, serta pihak lain yang mengetahui adanya pengangkatan *nominee* akan diberikan sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Metode ini diterapkan secara terbatas dalam kepemilikan saham oleh perusahaan asing, contohnya yakni negara Thailand.

Metode kedua yakni mengikuti perkembangan zaman dimana mengakui adanya konsep *nominee* yang mewakilkan keberadaan *Beneficial Ownership* sebagai konsep yang tumbuh dan berkembang di masyarakat. Melalui metode ini, pemerintah berkewajiban untuk melakukan identifikasi, verifikasi, dan audit untuk mengetahui *Beneficial Ownership* termasuk *nominee shareholder* atau *nominee director*. Negara yang tergabung dalam

gerakan internasional pemberantasan kejahatan keuangan menerapkan metode ini, diantaranya Amerika Serikat, Singapura, dan Inggris.⁸

Penerapan rekomendasi FATF di Indonesia mengenai *Beneficial Ownership*, diimplementasikan ke dalam 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. Pada Pasal 1 menjelaskan Pemilik Manfaat merupakan orang perseorangan yang dapat menunjuk atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, pengurus, pembina, atau pengawas pada Korporasi, memiliki kemampuan untuk mengendalikan Korporasi, berhak atas dan/atau menerima manfaat dari Korporasi baik langsung maupun tidak langsung, merupakan pemilik sebenarnya dari dana atau saham Korporasi dan/atau memenuhi kriteria.⁹

Beneficial Ownership menjadi suatu konsep yang perlu perhatian khusus karena dalam penegakan hukumnya sangat sulit untuk mengungkap keterkaitan dari *Beneficial Ownership* dengan tindak pidana pencucian uang atau tindak pidana lain yang dilakukan oleh pelaku. Berdasarkan laporan *Global Financial Integrity* tahun 2014, Indonesia menduduki urutan ke tujuh dari sepuluh negara dengan aliran uang haram (*Illicit Financial Flow*) tertinggi diseluruh dunia. Pada tahun 2003-2012, IFF Indonesia mencapai US\$187.884 juta atau setara dengan Rp169 triliun per tahunnya. Sedangkan

⁸ Komisi Pemberantasan Korupsi, Buku Panduan Investigasi Mengenali Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*), Hal. 18.

⁹ Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 13 tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi

pada tahun 2014, IFF Indonesia diperkirakan mencapai Rp 227,7 Triliun atau setara 11,7 persen dari APBN-P.¹⁰

Tingginya jumlah IFF didukung oleh modus operandi yang terstruktur dengan tujuan menyembunyikan hasil kejahatan. Kasus korupsi di Indonesia yang menggunakan konsep *Beneficial Ownership*, salah satunya adalah kasus Muhammad Nazarudin yang merupakan mantan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Muhammad Nazarudin yang diketahui melakukan pembelian saham dari perusahaan dengan memanfaatkan uang dari tindak pidana korupsi yang diperbuatnya atas sarana perseroan yang bermitra dengan Permai Group, namun tidak secara langsung tercatat sebagai pimpinan atau pengurus Perusahaan.¹¹

Keberadaan Pemilik Manfaat yang sulit ditelusuri akibat tersembunyi dalam susunan kepemilikan Perseroan yang kompleks, berakibat tidak terdeteksinya secara hukum. Hal ini berpotensi menimbulkan masalah terutama akan sulit mengetahui tanggung jawab pidana terhadap penyelesaian penanganan praktik tindak pidana pencucian uang yang dilakukan oleh Pemilik Manfaat. Dilain sisi, adanya prinsip keterbukaan Pemilik Manfaat sangatlah diperlukan mengingat sepanjang ini pendefinisian dari wakil Perseroan disamakan dengan definisi *Beneficial Ownership* yang pastinya jelas tidak bisa dipaksakan sama karena pada praktiknya jelas berbeda.

¹⁰ J.H. Dicky, 2020, Sejarah Pertanggungjawaban Pidana *Beneficial Owner* Di Indonesia, Jurnal Ilmu sosial dan Pendidikan, 4 (4), hal. 2.

¹¹ Abba Gabrillin, "Beneficial Owner Setya Novanto, Ahli Pakai Contoh Nazaruddin", <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/13/09485451/beneficial-owner-setya-novanto-ahli-pakai-contoh-nazaruddin> diakses tanggal 26 Juni 2024 pukul 20.02.

Berdasarkan hal tersebut, bahwa Pemilik Manfaat atau *Beneficial Owner* haruslah perseorangan dan tidak dapat berbentuk kelompok atau badan hukum.

Landasan hukum mengenai kewajiban korporasi untuk mendaftarkan Pemilik Manfaat atau *Beneficial Ownership* secara tegas dijelaskan pada Pasal 3 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018, yang menyebutkan bahwa setiap Korporasi wajib menetapkan Pemilik Manfaat dari Korporasi. Urgensi pendaftaran terhadap keberadaan *Beneficial Owner* atau Pemilik Manfaat sebagai upaya preventif pencegahan dan pengawasan oleh pemerintah terhadap suatu korporasi, selaras dengan yang diamanatkan oleh FATF *Recommendation*. namun, muncul pertanyaan mengenai latar belakang keikutsertaan Indonesia dalam penerapan kebijakan *Beneficial Ownership* dan bagaimana upaya yuridis terhadap pemenuhan kewajiban tersebut berlandaskan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Implementasi standar internasional mengenai transparansi informasi Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) pada korporasi, menjadikan setiap negara wajib mengetahui kemungkinan dampak yang timbul dalam segi nasional maupun internasional.¹² Pengaturan informasi Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) di Indonesia harus sejalan dan selaras dengan peraturan yang berlaku lainnya sehingga tidak ada ketimpangan hukum didalamnya. Hal ini bertujuan untuk terciptanya kepastian, sinkronisasi serta

¹² Group of Twenty (G20), November 2014, “*High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency*”, Australia.

perkembangan hukum di Indonesia. Atas dasar itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul PENYALAHGUNAAN KEDUDUKAN PEMILIK MANFAAT (*BENEFICIAL OWNERSHIP*) DALAM PRAKTIK PENCUCIAN UANG DENGAN KONSEP *NOMINEE AGREEMENT*.

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah menjadi salah satu unsur penting dalam menentukan langkah awal suatu penelitian. Penelitian dapat lebih berorientasi dan terstruktur sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Dalam skripsi ini, permasalahan yang akan diangkat sebagai pokok kajian penelitian, dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan mengenai kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia ?
2. Bagaimana penyalahgunaan kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam Praktik Pencucian Uang dengan konsep *Nominee Agreement* ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan memahami pengaturan mengenai kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Untuk mengetahui dan memahami penyalahgunaan kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam Praktik Pencucian Uang dengan konsep *Nominee Agreement*.

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai penulis, maka kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Secara Teoritis
 - a. Dapat memberikan pengetahuan dan pemahaman terhadap perkembangan ilmu hukum di bidang Hukum Pidana khususnya mengenai kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.
 - b. Dapat menjadi acuan dalam perkembangan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Pidana, khususnya terkait permasalahan tindak pidana pencucian uang yang dilakukan oleh Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dengan konsep *Nominee Agreement*.
2. Secara Praktis
 - a. Bagi Penulis

Untuk memenuhi tugas dan syarat kelulusan dalam memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S-1) di bidang Ilmu Hukum.
 - b. Bagi Masyarakat

Memberikan pemahaman dan pengetahuan kepada masyarakat khususnya para pelaku usaha, pemegang saham, korporasi dan profesional hukum mengenai apa itu Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dan bagaimana kedudukannya di dalam peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan terobosan terhadap permasalahan hukum perdata/bisnis maupun pidana yang timbul dari adanya konsep *Beneficial Ownership* dan mampu memberikan kontribusi kepada pemerintah untuk dapat memberikan regulasi hukum atas terselenggaranya *Beneficial Ownership* dengan konsep *Nominee Agreement* sehingga memberikan kepastian hukum didalamnya.

E. Terminologi

Agar tidak menimbulkan makna bias dari pengertian-pengertian yang berkaitan dengan muatan materi skripsi ini, maka penulis sampaikan Terminologi dalam penelitian dengan judul “Penyalahgunaan Kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) Dalam Praktik Pencucian Uang Dengan Konsep *Nominee Agreement*” adalah sebagai berikut :

1. Penyalahgunaan

Penyalahgunaan merupakan tindakan menggunakan sesuatu secara tidak benar dengan tujuan dan fungsinya. Hal tersebut dapat berdasar pada konteks penyalahgunaan kekuasaan, obat-obatan sumber

daya atau informasi. Penyalahgunaan selalu memiliki dampak negatif baik pada individu maupun kelompok. Seperti contohnya penyalahgunaan wewenang atau kedudukan, dimana orang atau kelompok menyalahgunakan hak yang dimiliki atas sarana untuk kepentingan pribadi.

2. Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*)

Berdasarkan pada pasal 1 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2018 Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme, menyatakan bahwa Pemilik Manfaat adalah orang perseorangan yang dapat menunjuk atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, pengurus, pembina, atau pengawas pada Korporasi, memiliki kemampuan untuk mengendalikan Korporasi baik secara langsung maupun tidak langsung, merupakan pemilik sebenarnya dari dana atau saham Korporasi dan/atau memenuhi sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden ini.¹³

3. Tindak Pidana Pencucian Uang

Tindak Pidana Pencucian Uang menurut S.R. Sjahdeini merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau

¹³ Pasal 1 Undang-Undang 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

organisasi terhadap uang haram, yaitu uang yang berasal dari tindak pidana, dengan maksud untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal-usul uang tersebut dari pemerintah atau otoritas yang berwenang melakukan penindakan terhadap tindak pidana dengan cara memasukkan uang tersebut kemudian dikeluarkan sebagai uang yang bersifat halal.

4. *Nominee Agreement*

Secara harfiah, *nominee* memiliki dua arti yang berbeda. Pertama, *nominee* merujuk kepada suatu usulan kandidat atau calon untuk menduduki suatu jabatan tertentu untuk memperoleh suatu penghargaan tertentu. Kedua, *nominee* memiliki pengertian sebagai seseorang yang mewakili kepentingan dari pihak lain. Dengan kedua pengertian tersebut *nominee agreement* bertujuan untuk menunjuk seseorang guna memimpin untuk mewakili pihak lain dalam kepentingan-kepentingan tertentu.¹⁴

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan secara yuridis normatif, dimana merupakan suatu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma mengenai asas-asas,

¹⁴ Lucky Suryo Wicaksono, 2016, *Kepastian Hukum Nominee Agreement Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 1 Vol. 23 Hal. 42-57.

norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian, serta doktrin.¹⁵ Tujuan penelitian ini untuk mengungkapkan secara sistematis mengenai korelasi antar peraturan perundang-undangan agar dapat dikatakan saling berkesinambungan secara vertikal maupun secara horizontal terhadap bidang yang sama.¹⁶

Metode pendekatan yang digunakan didalam penelitian ini yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yaitu dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti yakni mengenai kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dengan konsep *Nominee Agreement*, serta pendekatan konsep (*conceptual approach*) yang merujuk pada doktrin-doktrin hukum yang ada.¹⁷

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini dibuat lebih spesifik dengan melakukan penelitian deskriptif analisis, dengan cara mendeskripsikan suatu subjek dan objek penelitian, kemudian menganalisis dan akhirnya menarik kesimpulan dari hasil penelitian tersebut. Dikatakan bersifat deskriptif karena penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran secara lengkap dan sistematis mengenai kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial*

¹⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2017, "*Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 33.

¹⁶ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamuji, 2005, "*Penelitian Hukum Normatif*", Rajawali Pers, Jakarta, hal, 74.

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2005, "*Penelitian Hukum*", Kencana Prenada Media, Jakarta, hal. 178.

Ownership) dalam Tindak Pencucian Uang dengan Konsep *Nominee Agreement*.¹⁸

Sedangkan dikatakan analisis karena data yang diperoleh baik dari studi kepustakaan maupun data kasus akan dianalisis untuk menemukan jawaban dari permasalahan yang dikaji, yakni akibat hukum yang timbul dari adanya kedudukan/posisi dari Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dengan konsep *nominee agreement*.

3. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis Data

Jenis penelitian yang diterapkan dalam penelitian ini ialah penelitian kualitatif, yakni jenis penelitian yang lebih menitikberatkan pada aspek pemahaman mendalam terkait dengan suatu permasalahan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif-analitis untuk menjelaskan mengenai objek penelitian yakni Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dengan menganalisis data berupa doktrin-doktrin dan perundang-undangan di Indonesia.

b. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian hukum normatif merujuk pada studi dokumen, seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, kontrak/perjanjian/akad, asas dan prinsip

¹⁸ Soerjono Soekanto, "Pengantar Penelitian Hukum", (Jakarta: UI-Press, 1986, Cet-3), hal, 10.

hukum, teori hukum, serta pandangan para ahli hukum.¹⁹

Terdapat tiga klasifikasi sumber data, yakni sebagai berikut :

1) Data Primer

Data yang langsung diperoleh dari data hukum yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*literature research*) yaitu dengan menelaah literatur, artikel, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku serta sumber lainnya yang berkaitan dengan masalah dan tujuan penelitian. Sumber data primer dari peraturan perundang-undangan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- c) 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;
- d) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang;

¹⁹ Muahimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum, ed.1*. Mataram, Mataram University Press, hlm. 48.

e) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi;

f) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi;

2) Data Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa, memahami, dan menjelaskan bahan hukum primer. Yang termasuk dalam bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Misalnya Anggaran Dasar Perseroan dan karya dari kalangan hukum, seperti jurnal, skripsi, tesis dan disertasi hukum.

3) Data Tersier

Data tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan mengenai bahan hukum

primer maupun sekunder, seperti Ensiklopedia, Kamus Besar Bahasa Indonesia, hingga Kamus Hukum.

4. Metode Pengumpulan Data

Melihat kepada penjelasan pada pendekatan dan data pada penelitian ini, dapat dipertimbangkan penggunaan metode pengumpulan data oleh penulis berupa Studi Kepustakaan dan Studi Dokumen. Teknik pengumpulan data ini membahas mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang saling terkait dengan hukum administrasi negara, khususnya mengenai kebijakan, dan lebih spesifik lagi pada konsep keberadaan *Beneficial Ownership*.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang penulis gunakan adalah deskriptif kualitatif dengan cara mensistematisasi terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan, serta tingkah laku yang nyata yang diteliti dan dipelajari secara keseluruhan.²⁰ Teknik ini dilakukan dengan melakukan tiga alur kegiatan yaitu :

- a. Reduksi data

²⁰ Soejono Soekamto dan Sri mahmudji, 2015, Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat, Rajawali Pers, Jakarta, hal. 251-252.

Mereduksi data adalah meringkas, menyeleksi fakta yang terjadi, fokus pada hal-hal penting, menentukan tema dan polanya.

b. Penyajian data

Dalam penelitian kualitatif, penyajian data disajikan dalam bentuk naratif. Penelitian menggabungkan informasi yang diperoleh dari hasil wawancara, observasi, serta mengkaji literatur yang berkaitan dengan topik penelitian.

c. Kesimpulan

Kesimpulan awal masih bersifat sementara dan mungkin berubah apabila ditemukan bukti-bukti kuat yang mendukung pada tahapan selanjutnya.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan skripsi yang akan dilakukan penulis terdapat 4 (empat) bab dan memiliki keterkaitan antara bab yang satu dengan bab yang lain. Hal ini untuk membantu penulis dan pembaca dalam memahami isi penelitian yang diangkat oleh penulis. Sistematika penulisan skripsi ini diuraikan sebagai berikut :

BAB I : memuat hal -hal yang melatarbelakangi penulis dalam memilih judul skripsi dan menjadi dasar pengantar umum untuk memahami penulisan skripsi ini. Pada bab ini berisikan mengenai penjelasan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitan, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : menyajikan penjelasan mengenai tinjauan umum dan batasan teori yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis, sehingga bertujuan untuk membantu penulis dalam membahas permasalahan yang diangkat oleh penulis.

BAB III : memuat hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan dalam permasalahan yang diangkat oleh penulis yaitu Penyalahan Kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam Tindak Pidana Pencucian Uang dengan Konsep *Nominee Agreement*.

BAB IV : merupakan bab terakhir yang berisikan kesimpulan dan saran yang diperoleh dari hasil penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis.



BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Penanaman Modal

1. Pengertian Mengenai Penanaman Modal

Istilah penanaman modal merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yakni *investment*, yang kemudian diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi “investasi” atau ”penanaman modal”. Istilah investasi sering digunakan dalam dunia usaha, sedangkan istilah Penanaman Modal lebih banyak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, kedua istilah tersebut pada

dasarnya memiliki pengertian yang sama sehingga kerap kali digunakan secara *interchangeable*.²¹

Investasi atau Penanaman Modal merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh perseorangan (*natural person*) maupun badan hukum (*juridical person*), dengan cara menyisihkan sebagian hartanya agar dapat digunakan untuk melakukan suatu usaha dengan harapan suatu saat akan mendapatkan hasil/keuntungan. Dimana investasi ini dapat berupa uang tunai (*cash money*), peralatan (*equipment*), benda tak bergerak, hak atas kekayaan intelektual, maupun keahlian.²²

Pengertian Penanaman Modal di Indonesia secara eksplisit dijelaskan didalam Pasal 1 Angka (7) Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang menyatakan bahwa :

Penanaman Modal diartikan sebagai bentuk kegiatan menanamkan modal, baik oleh Penanam Modal Dalam Negeri maupun Penanaman Modal Asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia.

Undang-Undang mengenai Penanaman Modal ini tidak membedakan antara penanaman modal dalam negeri dengan penanaman modal asing, akan tetapi masih menggunakan istilah penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing seperti halnya dalam peraturan perundang-undangan terdahulu, yakni Undang-Undang RI Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan

²¹ Ida Bagus Ramadi Supanca, 2006, *Kerangka Hukum & Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal. 1.

²² Ana Rokhmatussadyah dan Suratman, 2010, *Hukum Investasi dan Pasar Modal*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 4-5.

Undang-Undang RI Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Penanaman Modal atau Investasi merupakan aktivitas menanamkan uang atau saham ke suatu perusahaan atau proyek dengan maksud untuk mendapat keuntungan.²³ Sedangkan berdasarkan Kamus Hukum Ekonomi, penanaman modal atau investasi merupakan kegiatan penanaman modal yang dilakukan dalam kurun waktu cukup lama, seperti pengadaan aktiva tetap perusahaan/member sekuritas dengan orientasi untuk mendapat benefit yang sebesar-besarnya.

Pengertian investasi apabila ditinjau dari pendapat ahli, bahwasannya Salim HS menyampaikan bahwa investasi merupakan suatu aktivitas yang berkaitan dengan usaha penarikan sumber-sumber (dana) yang dipakai untuk mengadakan barang modal pada saat sekarang, dan dengan barang modal akan dihasilkan produk baru di masa yang akan datang, dengan berorientasi untuk memperoleh keuntungan.²⁴

Sesuai batasan pengertian yang telah dikemukakan, maka dapat ditelisis poin-poin penting penyelenggaraan penanaman modal, yakni:

²³ Penanaman Modal. 2016. Pada KBBI daring. Diambil 24 September 2024, dari <https://kbbi.kemendikbud.go.id/entri/penanamanmodal> .

²⁴ Salim HS dan Budi Sutrisno, 2014, *Hukum Investasi di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 31.

- a. Terdapat maksud untuk meningkatkan atau paling tidak mempertahankan modal.
- b. Bahwa modal tersebut tidak hanya mencakup hal-hal yang dapat dilihat dan diraba, melainkan juga hal-hal yang bersifat abstrak dan tidak berwujud.
- c. Terdapat dua jenis investasi, yang pertama investasi asing dimana bersumber dari pembiayaan luar negeri, dan yang kedua investasi domestik dimana merupakan investasi yang bersumber dari pembiayaan dalam negeri.

Setiap kegiatan Penanaman Modal wajib berorientasi terhadap visi yakni kesejahteraan khalayak umum. Artinya, dengan hadirnya konsep investasi melalui penanaman oleh para investor akan memberikan dampak meningkatnya kualitas hidup di masyarakat.

2. Jenis - Jenis Penanaman Modal

Merujuk pada Undang-Undang RI No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, telah memberikan batasan pengertian terhadap konsep Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal Domestik. Kepustakaan hukum ekonomi atau hukum bisnis, membagi batasan pengertian menjadi penanaman modal secara langsung oleh investor lokal (*Foreign Direct Investment/FDI*) dan penanaman modal secara tidak langsung oleh investor asing (*Foreign Indirect Investment/FII*) yang dilakukan di Pasar Modal.²⁵

²⁵ Hendrik Budi Untung, *Op.Cit.*, Hal. 1.

a. Penanaman Modal Jangka Panjang (*Direct Investment*)

Investasi langsung dianggap sebagai salah satu bentuk penanaman modal yang dilakukan secara langsung. Pihak investor berperan aktif dalam pemenuhan pengelolaan usaha dan bertanggungjawab secara langsung.²⁶ Ismail Suny, menjelaskan bahwa investasi asing dalam bentuk investasi secara langsung sedikit berbeda, sebab proyek yang bersangkutan tidak hanya memenuhi syarat formil, namun juga memenuhi syarat materiil. Syarat formil seperti kewajiban pemenuhan aturan dari pemerintah, sedangkan syarat materiil menjadikan proyek tersebut mampu memberi manfaat ekonomi bagi negara.²⁷

Jonker Sihombing menyampaikan pengertian Penanaman Modal secara langsung (*Direct Investment*), yakni merupakan investasi yang dilaksanakan dengan kepemilikan proyek yang kelihatan wujudnya, kajian mengenai resiko dan hasil yang diterima dari investasi tersebut dilakukan melalui studi kelayakan investasi yang menyangkut semua aspek-aspek keuangan, aspek ekonomi/sosial, aspek pemasaran, aspek teknis/produksi, aspek hukum serta aspek organisasi dan manajemen.²⁸

b. Penanaman Modal Tak Langsung (*Indirect Investment*)

²⁶ N. Rosyidah Rahmawati, 2004, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia Dalam Menghadapi Era Global*, Penerbit Bayumedia, Malang, Hal. 7.

²⁷ Ismail Suny, 1972, *Tinjauan dan Pembahasan UU Penanaman modal Asing & Kredit Luar Negeri*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, Hal. 17.

²⁸ Jonker Sihombing, 2008, *Investasi Asing Melalui Surat Utang Negara di Pasar Modal*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, Hal. 160.

Investasi tidak langsung merupakan investasi yang dilakukan dengan membeli surat-surat berharga yang diterbitkan oleh perseroan atau pemerintah. Kajian mengenai resiko dan hasil yang diterima dari investasi dilakukan melalui analisis data-data yang berkaitan dengan portofolio investasi yang diminati, dimana data tersebut diambil dari emiten serta sumber informasi lain yang relevan. Investasi tak langsung juga dikenal sebagai Penanaman Modal jangka pendek yang meliputi kegiatan transaksi di pasar modal dan pasar uang. Pada umumnya, jual beli saham dan atau mata uang dalam jangka waktu yang relatif singkat tergantung kepada fluktuasi nilai saham dan/atau mata uang yang hendak mereka jualbelikan.

Terdapat beberapa pendapat lain yang menyatakan bahwa investasi tidak langsung dianggap sebagai bentuk penanaman modal yang dilakukan tanpa terlibat secara langsung dalam kegiatan pengelolaan usaha. Investasi tidak langsung dapat dilaksanakan melalui penggunaan kepemilikan surat-surat pinjaman jangka panjang dan saham-saham perusahaan dimana hanya menginstruksikan penanam modal untuk menyertakan modal dalam bentuk uang atau valuta semata.

Berorientasi dari penjelasan mengenai pengertian investasi langsung dengan tidak langsung, maka dapat ditarik kesimpulan

mengenai perbedaan antara investasi langsung dengan investasi tidak langsung yakni sebagai berikut :

- a. Pada konsep investasi tidak langsung, pemegang saham tidak memiliki kendali terhadap pengelolaan perseroan sehari-hari, sedangkan pada investasi langsung pemegang saham juga memiliki tanggung jawab penuh atas perusahaan;
- b. Pada investasi tidak langsung, kemungkinan risiko yang timbul akan ditanggung sendiri oleh pemegang saham, sehingga pada dasarnya tidak dapat menuntut kerugian kepada perusahaan yang menjalankan kegiatannya;
- c. Kerugian yang kemungkinan timbul pada pelaksanaan investasi tidak langsung, pada umumnya tidak mendapatkan perlindungan oleh hukum internasional.

3. Pengaturan Kebijakan Penanaman Modal di Indonesia

Penanaman modal merupakan bagian dari roda ekonomi yang berperan penting untuk mencukupi kehidupan masyarakat. Maka dari itu, pemberian payung hukum terhadap kegiatan penanaman modal menjadi hal yang krusial untuk melindungi segala tindakan dikemudian hari yang berdampak ketidakstabilan seperti kesenjangan dalam implementasi, inkonsistensi kebijakan yang berakibat membingungkan penanam modal maupun calon penanam modal.²⁹

²⁹ Endah Pujiastuti, 2005, *Kebijakan Penanaman Modal Dalam Kaitannya Dengan Penyerapan Tenaga Kerja*, Tesis Universitas Diponegoro.

Berorientasi pada potensi bonus demografi pertumbuhan ekonomi dibidang penanaman modal, maka dianggap perlu untuk meningkatkan masuknya para *investor* ke Indonesia. Upaya pemerintah dalam menentukan dan mengesahkan regulasi Penanaman Modal yang dilakukan, meliputi³⁰ :

- a. Mendorong terciptanya kondisi bisnis yang kondusif untuk meningkatkan daya saing ekonomi negara;
- b. Mempercepat peningkatan investasi.

Sesuai dengan kebijakan dasar yang dirumuskan oleh Pemerintah, maka sudah sepatutnya Pemerintah tidak membedakan perlakuan terhadap Penanam Modal yang telah menanamkan modalnya di Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara eksplisit, pengaturan kebijakan perekonomian di Indonesia telah diatur didalam Undang Undang Dasar NRI Tahun 1945 khususnya dalam Pasal 33 ayat 1 yang menyebutkan bahwa Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Pada Ayat 4 menjelaskan perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

³⁰ Pasal 4 ayat 1 Undang Undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal.

Berkaitan dengan kegiatan penanaman modal, kebijakan yang ingin dicapai adalah mewujudkan kondisi investasi yang kondusif melalui pembaharuan struktur ekonomi disektor pemerintahan dengan maksud meminimalisir praktik ekonomi yang tidak sehat. Pembaharuan ini ditujukan sebagai upaya sinkronisasi dan deregulasi peraturan agar searah antara pemerintahan pusat dengan daerah.

Pengaturan mengenai Penanaman Modal di Indonesia diawali dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 78 Tahun 1958 tentang Penanaman Modal Asing, dimana dalam penerapannya mengalami kemandekan. Kemudian pada Tahun 1967 diterbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1970 dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri sebagaimana kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1970. Seiring dengan berkembangnya waktu, kedua peraturan tersebut dinyatakan dicabut dan tidak berlaku, sebab dirasa perlu untuk dilakukan peninjauan terhadap isi muatan yang dianggap kurang relevan terhadap tantangan dan kebutuhan untuk meningkatkan kemajuan ekonomi nasional melalui pembangunan dibidang Penanaman Modal sebagai upaya mendukung kepentingan nasional. Maka dari itu, pemerintah berupaya memberikan payung hukum dalam penyelenggaraan kegiatan Penanaman Modal dengan mengesahkan peraturan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman

Modal sehingga pemenuhan hak dan kewajiban tetap terlaksanakan dengan baik.

Telah diketahui bersama bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 secara jelas menegaskan hak dan kewajiban penanam modal baik oleh asing maupun dalam negeri. Perbedaan hal yang terdapat pada kewenangan bidang usaha. Pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 mengatur Badan Usaha Milik Negara yang mustahil dikuasai penuh oleh penanam modal asing, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007, adanya kemungkinan kepemilikan penuh yang dimiliki oleh penanam modal asing atau dalam negeri dengan tetap memperhatikan ketentuan yang berlaku.³¹

Perbedaan antara Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 yakni pada redaksi pada Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 dianggap mengandung arti yang ganda, berbeda dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1967 yang secara tegas menjabarkan apa yang harus dilakukan, apa yang tidak diperbolehkan, dan apa yang harus dipenuhi oleh penanam modal. Tak hanya itu, pada Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 berlaku secara general terhadap penanam modal dalam negeri maupun asing, sementara pada Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 berlaku hanya untuk penanam modal asing. Ada satu hal yang unik di dalam undang-

³¹ May Hermawan, Studi Kebijakan Penanaman Modal Indonesia, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya. hal. 106.

undang Nomor 1 Tahun 1967 yakni dijelaskan secara tegas terdapat kewajiban penanam modal asing untuk mengajak bekerjasama dengan penanam modal dalam negeri.

Lahirnya regulasi penanaman modal di Indonesia ini, maka investasi di Indonesia cukup berkembang secara sehat. Meskipun demikian, guna mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, kegiatan penanaman modal wajib dipandang sebagai bagian dari penyelenggaraan perekonomian dan dijadikan sebagai upaya untuk memperkuat pertumbuhan ekonomi nasional, menciptakan peluang kerja seluas-luasnya, mendukung pembangunan ekonomi rakyat, serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam suatu sistem perekonomian yang kompetitif.

B. Tinjauan Umum Mengenai Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*)

1. Perkembangan Konsep Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*)

Beneficial Ownership merupakan konsep kepemilikan yang diambil dari sistem hukum *common law*, yang pada dasarnya berkaitan dengan kepemilikan suatu properti, meliputi secara *legal* maupun *beneficial*. Kepemilikan *legal* disebut sebagai kepemilikan yang dapat dipindahtangankan, dicatat, dan didaftarkan atas nama pihak tertentu. Sedangkan kepemilikan *beneficial* merujuk pada hak kepemilikan perusahaan atas properti meskipun secara formal tidak memiliki sah secara hukum. Indonesia sebagai negara yang menganut sistem hukum

civil law sudah sewajarnya hanya mengakui kepemilikan *legal* dan melarang keberadaan kepemilikan *beneficial*.

Merujuk pada pendapat para ahli, Prof Vogel mendefinisikan *Beneficial Ownership* sebagai seseorang yang memiliki kewenangan untuk memutuskan apakah suatu modal atau kekayaan harus dimanfaatkan bagi orang lain, atau menetapkan cara pemanfaatan hasil dari modal atau kekayaan tersebut.³² Sedangkan menurut Herman LJ, *Beneficial Ownership* merupakan bentuk kepemilikan yang tidak hanya sebatas tercatat secara hukum sebagai pemilik, namun juga memiliki wewenang untuk menentukan tindakan yang akan dilakukan terhadap benda yang dimilikinya.³³

Secara universal, terdapat dua pendekatan yang umum digunakan negara lain dalam menanggapi kedudukan *Beneficial Ownership* serta hubungannya dengan *nominee shareholder* atau *nominee director*. Pendekatan pertama, yakni larangan praktik *nominee shareholder* yang mengharuskan *Beneficial Owner* untuk tidak menunjuk pihak lain sebagai pemilik saham perusahaan. Semua kepemilikan saham suatu perusahaan harus dimiliki oleh pemegang saham yang terdaftar. Jika aturan ini dilanggar, maka semua pihak termasuk *Beneficial Owner*, *nominee*, dan pihak lain yang mengetahui penunjukkan *nominee* akan dikenai sanksi sesuai peraturan yang berlaku. Pendekatan ini diterapkan

³² Anthony Tiono dan R. Arja Sadjiarto, Penentuan Beneficial Owner Untuk Mencegah Penyalahgunaan Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda, hal. 3.

³³ *Ibid*, hal. 11.

Negara Thailand secara terbatas dalam kepemilikan saham oleh entitas asing.³⁴

Pendekatan yang kedua, yakni mengakui keberadaan *nominee* yang bertindak sebagai pemilik sah karena dianggap sebagai bentuk perkembangan zaman. Disini pemerintah berperan penting melakukan identifikasi, verifikasi, dan audit terhadap keberadaan *Beneficial Owner* termasuk *nominee shareholder* atau *nominee director*. Hampir setiap negara yang terlibat dalam gerakan internasional untuk memerangi kejahatan keuangan menerapkan pendekatan ini, diantaranya Amerika Serikat, Singapura, dan Inggris.³⁵

Menginterpretasi istilah *Beneficial Ownership* untuk negara-negara yang tidak menganut pemisahan antara kepemilikan hukum dengan kepemilikan manfaat, seperti yang dianut dalam sistem *civil law*, terdapat kompleksitas tersendiri jika dibandingkan dengan sistem hukum *common law*. Meskipun demikian, pada dasarnya *civil law* telah menyediakan jalan untuk mengakui hak kebendaan yang terbatas (*limited proprietary rights*)³⁶. Konsepsi ini disebut juga kepemilikan secara kepercayaan (*fiducia cum amico*). Perbedaan utamanya dengan konsepsi dalam *common law* adalah bahwa kreditur dapat mengajukan upaya hukum terhadap aset yang dimiliki oleh si *fiduciary*. Kepentingan

³⁴ Dipadary Abiyudara, 2020, *Akibat Hukum Dari Praktik Saham Dengan Pinjam Nama (Nominee Shareholder): Studi Perbandingan Indonesia Dan Thailand*”, Tesis Program Magister, Universitas Islam Indonesia, Hal. 99.

³⁵ Komisi Pemberantasan Korupsi, Buku Panduan Investigasi Mengenali Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*), hal 18.

³⁶ Jan Dalhuisen, hal.490

yang dimiliki oleh penerima manfaat hanya berupa hak pribadi terhadap si *fiduciary*. Haknya juga pada umumnya berbentuk perjanjian, bukan suatu tindakan unilateral oleh penerima manfaat.³⁷

Pengaruh organisasi - organisasi Internasional juga memberikan dampak yang sangat signifikan khususnya dalam praktik tindak pidana pencucian uang. Rekomendasi *Financial Action task Force* yang dibuat pada tahun 1990 menjadi gebrakan awal untuk melawan praktik pencucian uang. Pada tahun 1996, rekomendasi tersebut direvisi untuk pertama kalinya dengan memperluas cakupan definisi kepemilikan manfaat yang diterima secara internasional.

Selain itu, *The Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) pertama kali menggunakan istilah *beneficial ownership* dalam dalam *OECD Model Tax Convention on Income and on Capital* tahun 1997 menyatakan bahwa *beneficial ownership* merupakan pihak yang diakui sebagai pemilik tanpa harus secara resmi diakui sebagai pemilik menurut hukum. Istilah ini disebutkan dalam tiga pasal, yaitu Pasal 10 (*Dividend*), pasal 11 (*Interest*) dan Pasal 12 (*Royalty*). Dari ketiga pasal tersebut, dapat diputuskan pihak mana saja yang dapat dianggap sebagai penerima manfaat.

Beneficial owner dianggap sebagai orang (*natural person*) yang merasakan keuntungan dari kepemilikan manfaat, dan/atau memiliki

³⁷ Hendrik L.E. Verhagen, 2022, “*Ownership-Based Fund Management in The Netherlands*”, dalam *Extending the Boundaries of Trust And Similar Ring-Fenced Funds*, ed. David Hayton, *The Hague: Kluwer Law International*, hal. 95.

kemampuan untuk mengontrol atau mempengaruhi hak suara yang berkaitan dengan saham tersebut (meskipun secara hukum saham tersebut terdaftar atas nama/dipegang oleh orang lain). Secara kontekstual, *Beneficial Owner* dianggap sebagai orang perseorangan, namun juga bisa berbentuk badan hukum/*legal person* meskipun kepemilikan manaafat yang paling diuntungkan adalah negara. Berdasarkan pandangan Yahya Harahap yang tertuang dalam bukunya³⁸, pendirian perseroan terbatas sebagai badan hukum karena dibentuk atau dibuat secara resmi melalui proses hukum sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku.

2. Eksistensi Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) di Indonesia

Setiap negara memiliki cara yang berbeda dalam merespon keberadaan *Beneficial Ownership* melalui substansi hukum nasional. Berlandaskan rezim positif di Indonesia, pengaturan *Beneficial Ownership* belum memiliki legalitas dalam hal penerapannya. Telah diyakini juga bahwa Indonesia menganut konsep hukum *civil law* yang artinya segala aturan yang berlaku harus tertulis. Maka dari itu, untuk memberikan payung hukum terselenggaranya praktik *Beneficial Ownership*, Presiden menerbitkan 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.

³⁸ Harahap, M. Yahya. 2015. Hukum Perseroan Terbatas, Sinar Grafika, Jakarta.

Adapun pengertian Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dijelaskan didalam Pasal 1 Angka 2 Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 yang menjelaskan bahwa Pemilik Manfaat adalah orang perseorangan yang dapat menunjuk atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, pengurus, pembina, atau pengawas pada korporasi, memiliki kemampuan untuk mengendalikan korporasi, berhak atas dan/atau menerima manfaat dari korporasi baik langsung maupun tidak langsung, merupakan pemilik sebenarnya dari dana atau saham korporasi dan/atau memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden ini.

Pemerintah dianggap mengambil pergerakan yang dianggap progresif dengan menerbitkan 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, karena akan mendorong keterbukaan informasi serta menyertakan peraturan dan mekanisme untuk mengidentifikasi pemilik manfaat suatu perusahaan. Definisi tersebut hanya berlaku dalam konteks tindak pidana pencucian uang dan terorisme, sehingga masih belum sepenuhnya diandalkan dalam hal tindak pidana korupsi.

Perlu ditekankan kewajiban pelaksanaan pelaporan, verifikasi, dan identifikasi *Beneficial Owner* dari semua perusahaan di Indonesia. Tujuan dari pelaporan ini antara lain memberikan kepastian hukum atas

pertanggungjawaban pidana karena memudahkan pencarian identitas dalam membongkar kasus pidana, memudahkan pencarian dan pembuktian tindak pidana pencucian uang (TPPU). Tak hanya itu, juga berfungsi untuk melindungi korporasi dan para *Beneficial Owner* yang beritikad baik, mengoptimalkan pemulihan aset dari pelaku tindak pidana korupsi dan pencucian uang, implementasi bisnis yang sehat dan menghindari monopoli pasar, serta mencegah konflik kepentingan dalam kepemilikan sumber daya publik, misalnya dalam hal kepemilikan Izin Usaha Pertambangan (IUP).

Kerugian yang mungkin timbul ketika informasi mengenai *Beneficial Ownership* tidak tersedia adalah potensi terjadinya kerugian ekonomi dan pengurangan pendapatan negara. Akibatnya akan ada potensi penghindaran pajak oleh wajib pajak, khususnya di sektor pasar modal dan sektor keuangan. Dalam situasi ini, proses jual beli harga berpotensi tidak transparan karena perusahaan penjual memiliki afiliasi kepemilikan dengan perusahaan pembeli. Perputaran pasar uang akan mengalami hambatan dalam fungsinya dikarenakan keberadaan *Beneficial Owner* yang mampu mengendalikan pembeli maupun penjual. hal ini berdampak pada ketidakakuratan kinerja bursa serta menimbulkan kamufase dalam pergerakan indeks harga.

Berdasarkan penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa *Beneficial Ownership* merupakan seseorang yang memiliki hak dan daya kontrol penuh atas kepemilikan suatu properti dan hasil yang

timbul dari kekayaan tersebut, serta bertanggungjawab atas resiko kekayaan yang dikuasainya tanpa perlu pengakuan secara resmi. Namun, apabila mempertimbangkan rekomendasi FATF serta konsep Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018, menjadikan *Beneficial Ownership* dianggap memiliki kepemilikan legal dan dapat dikategorikan sebagai Pemilik Manfaat apabila terbukti memegang kendali efektif tertinggi atas badan hukum atau pengaturan hukum.³⁹

C. Tinjauan Umum Mengenai Konsep *Nominee Agreement*

1. Lahirnya Konsep *Nominee Agreement* di Indonesia

Lahirnya konsep *nominee* berawal dari adanya pengaturan terkait limitasi penanaman modal terhadap beberapa bidang usaha yang mengakibatkan penanam modal asing tidak memiliki kendali sepenuhnya untuk menjalankan kegiatan investasinya. Untuk menghindari hal tersebut, investor asing memilih alternatif melalui perjanjian pinjam nama (*nominee arrangement*) kepada seseorang yang merupakan Warga Negara Indonesia untuk digunakan namanya sebagai pemegang saham ataupun pendiri dari sebuah perusahaan yang didirikan oleh investor asing (*beneficial owner*). Konsep ini menjadikan pihak *nominee* akan mewakili kepentingan dari *beneficial owner* dan tunduk terhadap segala arahan dari *beneficial owner*.⁴⁰

³⁹ FATF Guidance, “*Transparency and Beneficial Ownership*”, hal. 8.

⁴⁰ Lucky Suryo W., 2016, “*Kepastian Hukum Nominee Agreement Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas*”, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol.23, No. 1, hal. 48

Hubungan hukum antara *Beneficial Owner* dengan *nominee* tersebut dibentuk melalui suatu perjanjian (*agreement*). Terdapatnya dua pihak yang ada dalam perjanjian *nominee* menghasilkan dua macam kepemilikan, yakni pemilik yang dicatat dan diakui secara resmi sesuai hukum (*legal owner/juridische eigendom*) dan pemilik yang sebenarnya (*beneficial/economische eigendom*) yang menikmati keuntungan dan kerugian yang timbul dari benda yang dimiliki oleh *nominee*.⁴¹

Berdasarkan hukum, *legal owner* adalah orang yang memiliki hak penuh atas suatu benda, termasuk hak untuk mengalihkan, menjual, memberi, menjaminkan, dan melakukan tindakan-tindakan lain terhadap benda tersebut. Di sisi lain, pihak *beneficial* tidak diakui sebagai pemilik sah atas benda menurut hukum.⁴² Dalam praktik di Indonesia, bentuk struktur *nominee* pemegang saham (*nominee shareholders*) dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) jenis :

a. Struktur *Nominee* Langsung (*Direct Nominee Structure*)

Struktur *nominee* langsung dianggap sebagai suatu struktur yang dibentuk untuk membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam suatu perseroan terbatas adalah untuk dan atas nama orang lain. Struktur ini pada umumnya dibentuk melalui kesepakatan dalam

⁴¹ Lucky Suryo Wicaksono, *Op.Cit.*, hal. 48.

⁴² Syahrijal Syakkur, *Op.Cit.*, hal. 27

bentuk perjanjian nominee (*nominee agreement*) atau pernyataan nominee (*nominee statement*).⁴³

Perjanjian *nominee* dianggap sebagai perjanjian tanpa nama (*innominaat*) sebab belum diatur dengan jelas dalam pasal-pasal Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Namun dalam praktiknya sering dijumpai di Indonesia. Struktur nominee pemegang saham seringkali dibentuk dengan cara menggunakan pernyataan *nominee* (*nominee statement*). Umumnya, isi pernyataan nominee adalah pernyataan dari pemegang saham *nominee* yang menerangkan bahwa uang yang disetor pada perseroan adalah berasal dari pemilik manfaat sehingga segala keuntungan dan kerugian yang timbul merupakan hak dan tanggung jawab dari pemilik manfaat.⁴⁴

Ketika pembuatan *nominee agreement* atau *nominee statement*, biasanya pembentukan struktur nominee pemegang saham juga dilengkapi dengan pemberian kuasa penuh oleh *nominee* kepada *beneficial owner* yang manfaatnya untuk melakukan segala tindakan yang berkaitan dengan saham yang dipegang oleh *nominee* dalam perusahaan, termasuk untuk menghadiri rapat umum pemegang saham yang diadakan oleh

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Hadi Susanto, 2004, *Pemegang Saham Nominee dalam Perseroan Terbatas*, Tesis, Program Pascasarjana Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, hal. 88.

perusahaan, menerima dividen, dan/atau mengalihkan hak atas kepemilikan saham.

b. Struktur *nominee* tidak langsung (*Indirect Nominee Structure*)

Struktur *nominee* tidak langsung (*indirect nominee structure*) merupakan suatu konsep struktur *nominee* sengaja yang dibuat secara berlapis-lapis dan tertuang kedalam bentuk perjanjian sehingga pemilik sebenarnya dapat mengendalikan dan menikmati manfaat dari kepemilikan saham dengan lebih fleksibel.⁴⁵

Dalam menyusun struktur *nominee* tidak langsung, skema yang umum dilakukan di Indonesia dengan metode pinjam-meminjam dengan urutan sebagai berikut:

- 1) Perusahaan asing dan/atau warga negara asing meminjamkan sejumlah modal kepada *nominee* yang secara pasti merupakan warga negara dan/atau badan hukum Indonesia;
- 2) Perbuatan hukum pinjam-meminjam antara *Beneficial Owner* dengan *nominee* akan didasari oleh Akta Pengakuan Hutang atau Perjanjian Pinjaman sebagai perjanjian pokok;
- 3) Selain Akta Pengakuan Hutang sebagai perjanjian pokok, terdapat juga beberapa dokumen lain yang merupakan perjanjian tambahan atau perjanjian turunan dari perjanjian

⁴⁵ Syahrilal Syakur, Op.Cit., hlm. 28.

pokok tersebut. Perjanjian yang bersifat *accessoir* ini terbagi menjadi perjanjian yang ditujukan bagi kepentingan *beneficial Owner* dan perjanjian yang ditujukan bagi kepentingan *nominee*;

- 4) Keseluruhan dokumen tersebut akan menutupi kepemilikan saham *beneficial*, sekaligus memberikan seluruh manfaat atas kepemilikan saham *nominee* pada perusahaan kepada *beneficial* walaupun *beneficial* tidak tercatat sebagai pemegang saham perusahaan.

2. Pengaturan Hukum Konsep *Nominee Agreement* di Indonesia

Pengaturan konsep perjanjian *nominee* untuk kepemilikan saham dalam kegiatan Penanaman Modal di Indonesia pada dasarnya tidak diperbolehkan. Larangan tersebut diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Bahwa di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, disebutkan bahwa terdapat sanksi yang melarang adanya perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) dalam situasi tertentu. Dalam Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 disebutkan:

- 1) *Penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseroan terbatas dilarang membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam perseroan terbatas untuk dan atas nama orang lain.*

- 2) *Dalam hal penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing membuat perjanjian dan/atau pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), perjanjian dan/ atau pernyataan itu dinyatakan batal demi hukum.*

Dapat dikatakan bahwa ketentuan tersebut bertujuan untuk mencegah kepemilikan perseroan secara normatif oleh seseorang, namun pemilik sebenarnya adalah orang lain. Oleh sebab itu, penanam modal harus mengonfirmasikan kepemilikan saham sebenarnya atas nama orang lain, tanpa mencantumkan namanya sebagai pemegang saham di perusahaan.

Dengan demikian, pemegang saham hanya mewakili seseorang sebagai *nominee* dari pemilik saham sebenarnya dalam pendirian perseroan tersebut (*beneficial owner*). Oleh sebab itu, sesuai dengan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang tentang Penanaman Modal, menjadikan perjanjian *nominee* dilarang secara hukum. Ketentuan Pasal 33 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, juga selaras dengan ketentuan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, yang menegaskan bahwa Saham Perseroan dikeluarkan atas nama pemiliknya (*registered Stock*).

sementara itu, merujuk penjelasan ketentuan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa Perseroan hanya diperkenankan mengeluarkan saham atas nama pemiliknya dan Perseroan tidak boleh mengeluarkan saham atas tunjuk (*bearer stock*). Atas kepemilikan saham tersebut, pemegang saham diberi bukti

pemilikan saham untuk saham yang dimilikinya. Artinya bahwa seorang pemegang saham tidak mungkin menyatakan atau mengadakan perjanjian bahwa saham yang dia miliki adalah untuk dan atas nama orang lain atau pemegang saham tersebut hanya sebagai *nominee*. Begitupun sebaliknya, mereka yang tidak terdaftar sebagai pemegang saham, maka tidak dapat mengakui adanya bukti terjadinya perjanjian pinjam nama (*nominee agreement*) antara mereka dengan pemegang saham sebenarnya.

D. Tinjauan Umum Mengenai Tindak Pidana Pencucian Uang

1. Sejarah Tindak Pidana Pencucian Uang

Peningkatan kasus kejahatan pencucian uang dari tahun ke tahun semakin mendapat perhatian khusus. Tidak hanya di kalangan masyarakat, melainkan pemerintah juga turut memberikan perhatian terhadap permasalahan ini. Majunya pola pikir dari upaya tindakan kejahatan pencucian uang yang semakin berkembang pesat dengan memanfaatkan kemajuan teknologi membuat kejahatan ini semakin sulit untuk dicegah dan dibuktikan. Kejahatan pencucian uang dianggap sebagai suatu fenomena kejahatan yang menyangkut terutama dunia kejahatan yang disebut “*Organized Crime*” karena dimensi dan implikasinya yang melanggar batas-batas Negara.

Istilah pencucian uang atau *money laundering* sudah dikenal sejak tahun 1930 di Amerika Serikat, yakni ketika mafia membeli perusahaan yang sah dan resmi sebagai bagian dari strateginya, dimana

ia menggunakan perusahaan pencucian pakaian atau biasa disebut *Laundromat*, yang pada saat itu populer di Amerika Serikat sebagai tempat membersihkan perolehan uang hasil kejahatan dengan diputar melalui kegiatan usaha pencucian pakaian ini. Sehingga uang hasil kejahatan minuman keras illegal, hasil perjudian, dan hasil usaha pelacuran akan sulit diketahui dalam penyelidikannya.⁴⁶

Tindak Pencucian uang sudah lama menjadi fenomena yang dialami. Istilah pencucian uang digunakan untuk pertama kalinya dalam dokumen hukum primer pada tahun 1992 melalui kasus penyitaan perdata yang menyangkut penyembunyian atau penyamaran keuntungan ilegal dan penyitaan perdata atas sejumlah besar uang dari Molins di Columbia kepada Sonal di Miami, Florida. Dalam putusannya, pengadilan menyatakan bahwa pengalihan dana dari Molins ke bank di Sonal sangat mungkin merupakan tindakan pencucian uang. Meskipun pengadilan tidak memberikan definisi yang resmi, namun para ahli menyimpulkan bahwa fenomena ini mengacu kepada pencucian uang.⁴⁷

Konsep pencucian uang mendapat perhatian hingga tingkat internasional melalui penerapan Konvensi PBB tentang Pengendalian Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika dan Zat Psikotropika

⁴⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Perbankan : Suatu Tinjauan Pencucian Uang, Merger, dan Kepailitan*, Cetakan 1, Jakarta : Sinar Grafika, 2008, hlm 17.

⁴⁷ Hanafi Amrani, 2015, *Hukum Pidana Pencurian Uang: Perkembangan Rezim AntiPencucian Uang dan Implikasinya terhadap Prinsip Dasar Kedaulatan Negara, Yurisdiksi Pidana, dan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, Hal. 3.

(selanjutnya disebut Konvensi Wina PBB 1998). Konvensi ini mendorong para pihak untuk melarang adanya praktik pencucian uang dan pengedaran narkoba. Konvensi ini dianggap sebagai langkah krusial dalam upaya mengkriminalisasi praktik pencucian uang. Konvensi ini turut berperan besar dalam megenalkan konsep pencucian uang ke seluruh dunia. Sehingga istilah pencurian uang telah tersebar ke berbagai belahan dunia melalui peraturan dan hukum domestik di tiap negara.

Setiap negara memiliki unsur-unsur *actus reus* dan *mens rea* yang serupa bahkan identik dalam tindak pidana pencucian uang. Namun setiap negara memiliki upaya penindakan yang berbeda berdasarkan pendekatan yang negara-negara tersebut terapkan. Keadaan ini muncul sebab setiap negara mengkaji berbagai faktor yang berhubungan dengan urusan dalam negerinya. Disamping itu, setiap negara juga mempunyai cara yang berbeda dalam mengungkapkan hubungan antara tindak pidana pencucian uang dengan kejahatan asalnya.

Pada Tanggal 17 April 2002, diperingati sebagai hari bersejarah dalam hukum Indonesia. Hal ini disebabkan oleh pengesahan Undang-undang Nomor 15 tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Namun, setahun kemudian pada tanggal 13 Oktober 2003, undang-undang ini diubah melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang. Undang-undang tersebut merupakan impelentasi dari desakan internasional terhadap

Indonesia terutama oleh *Financial Action Task Force* (FATF) dan lembaga internasional di luar PBB. Anggotanya terdiri dari negara donor dan berperan sebagai tim yang bertugas dalam memerangi praktik pencucian uang. Pada 23 Oktober 2003, FATF, di Stockholm, Swedia, menyebut Indonesia sebagai negara yang tidak kooperatif dalam memerangi tindak pencucian uang bersamaan dengan Mesir, Guatemala, Myanmar, Nauru, Nigeria, Filipina dan Ukraina.

Sejak tahun 1997, Indonesia telah meratifikasi *United Nation Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* 1998. Akibat dari pengesahan tersebut, langkah yang harus diambil oleh Indonesia adalah segera menyusun ketentuan pelaksanaannya. Implementasi nyatanya, meskipun sudah ada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002. Akan tetapi dikarenakan kurangnya aksi, mengakibatkan Indonesia masuk daftar hitam negara yang tidak kooperatif. Bahkan Indonesia dicurigai sebagai surga bagi pencucian uang. Antara lain karena menganut sistem devisa bebas, rahasia bank yang ketat, korupsi yang merajalela, maraknya kejahatan narkotik, dan tambahan lagi pada saat itu perekonomian Indonesia dalam keadaan yang tidak baik, sehingga ada kecenderungan akan menerima dana dari mana pun untuk keperluan pemulihan ekonomi.

Upaya progresif selama beberapa tahun memberikan hasil yang signifikan. Seperti pengesahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 Tentang Tindak Pidana Pencucian Uang, mendirikan PPATK,

menerbitkan aturan pelaksanaan, serta menjalin kerja sama internasional. Pada Februari 2006 Indonesia dihapus dari daftar NCCT“s setelah dilakukan *formal monitoring* selama satu tahun. Pada tahun 2010, DPR bersama Presiden menyepakati Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dengan tujuan agar tindak pidana pencucian uang dapat dicegah dan diberantas.

2. Pengertian Tindak Pidana Pencucian Uang

Pencucian uang atau sering disebut dengan istilah *Money Laundering* berasal dari bahasa Inggris yaitu *Money* yang berarti uang dan *Laundering* yang berarti pencucian. Disimpulkan, *Money Laundering* dimaksudkan sebagai pencucian uang atau pemutihan uang hasil dari tindak kejahatan. Secara universal, pencucian uang merupakan suatu skema atau perbuatan terstruktur dengan maksud untuk menyembunyikan atau membersihkan asal-usul uang atau harta kekayaan yang diperoleh dari hasil tindak pidana, dimana harta tersebut diubah menjadi harta kekayaan yang seolah-olah bersumber dari kegiatan yang sah.

Merujuk pada maklumat isi dari Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, menyatakan bahwa pencucian uang merupakan segala perbuatan yang memenuhi unsur-unsur tindak pidana sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Aktivitas tindak

pidana pencucian uang memberikan implikasi yang sangat serius terhadap stabilitas sistem keuangan maupun perekonomian secara keseluruhan di masyarakat maupun pemerintahan. Tindak pidana pencucian uang dianggap sebagai tindak pidana multi dimensi yang seringkali melintasi batas negara dan melibatkan sejumlah uang yang cukup banyak.

Definisi pencucian uang banyak dikemukakan oleh beberapa ahli hukum. Diantaranya Sarah N Welling⁴⁸, menyatakan pencucian uang sebagai suatu proses dalam keadaan menyembunyikan, sumber illegal, aplikasi pendapatan illegal, dan penyamaran pendapatan agar terlihat sah/legal. Sedangkan Pamela H. Bucy⁴⁹, menyatakan bahwa pencucian uang merupakan penyembunyian keberadaan, sifat sumber illegal dana terlarang dengan cara sedemikian rupa sehingga dana akan tampak sah jika ditemukan. Kemudian *Black's Law Dictionary*⁵⁰ juga menggambarkan bahwa istilah pencucian uang untuk menggambarkan investasi atau transfer lain dari uang mengalir dalam bentuk pemerasan, transaksi narkoba dan baik sumber ilegal ke saluran yang sah sehingga aslinya tidak dapat ditelusuri.

Pencucian uang dianggap sebagai perbuatan memindahkan, menggunakan atau melakukan perbuatan lainnya atas hasil dari suatu

⁴⁸ Sarah N Welling, Smurfs, *Money Laundering and The United States Criminal Federal Law*, Jurnal Hukum Bisnis Vol 22 no.3, 2003, hal 5.

⁴⁹ Pamela H. Bucy, *White Collar Crime: Case and Materials*, St.Paul Minn: West Publishing Co, 1992, hal 128

⁵⁰ Henry Campbell Black, *Black Law Dictionary*, St.Paul Minn: West Publishing Co, 1991, hal 611.

tindak pidana yang sering dilakukan oleh *organization crime*, koruptor, perdagangan narkoba, dan tindak pidana lainnya dengan tujuan menyembunyikan atau mengaburkan asal usul uang tersebut, seolah-olah sebagai uang yang sah tanpa terdeteksi bahwa aset tersebut berasal dari kegiatan yang ilegal.⁵¹

1. Modus Operandi Tindak Pidana Pencucian Uang

Dalam melakukan tindak pidana pencucian uang, modus operandi yang biasa dilakukan oleh beberapa oknum yaitu dengan beberapa cara sebagai berikut :⁵²

a. Melalui Kerja Sama Modal

Kerja sama modal ini menggunakan konsep dengan menyalurkan uang hasil tindak kejahatan dalam bentuk tunai dan dikirim ke luar negeri. Kemudian uang tersebut dimasukkan lagi kedalam bentuk kerjasama modal (*Joint Venture Project*). Keuntungan investasi ini akan diinvestasikan kembali ke dalam berbagai usaha lain. Dari keuntungan usaha lain tersebut dapat dinikmati sebagai uang yang sudah bersih karena terlihat telah diolah secara legal, bahkan dikenakan pajak.

b. Melalui Agunan Kredit

Konsep ini melalui penyelundupan uang tunai ke luar negeri, kemudian disimpan di dalam bank negara tertentu yang prosedur

⁵¹ Emmy Yuhassarie, Tindak Pidana Pencucian Uang : prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya, Cetakan 1, Jakarta Selatan : Pusat Pengkajian Hukum, 2005, hlm 45.

⁵² Adrian Sutedi, Op. Cit., hlm 28.

perbankannya termasuk lunak. Uang yang telah ditransferkan akan dipindahkan dalam bentuk deposito. Sehingga pada akhirnya oknum tersebut melakukan peminjaman ke bank tersebut dengan jaminan deposito yang telah dimasukkan, dan uang hasil kredit tersebut ditanamkan kembali ke asal uang haram tadi.

c. Melalui Perjalanan Luar Negeri

Modus pencucian uang melalui perjalanan luar negeri yakni dimana uang tunai ditransfer ke luar negeri melalui bank asing yang berada di Negara yang dituju. Kemudian uang tersebut dicairkan kembali dan dibawa kembali ke negara asalnya oleh orang tertentu seolah-olah uang tersebut berasal dari luar negeri.

d. Melalui Penyamaran Usaha Dalam Negeri

Melalui modus penyamaran usaha dalam negeri, oknum mengalirkan uang haram tersebut melalui pendirian perusahaan samaran, sehingga tidak dipermasalahkan apakah uang tersebut berhasil atau tidak, tetapi uang tersebut dapat memberikan kesan telah menghasilkan uang bersih.

e. Melalui Penyamaran Perjudian

Adanya uang tersebut digunakan untuk mendirikan usaha perjudian. Tidak akan menjadi suatu masalah apakah menang atau kalah. Akan tetapi dapat dibuat skema menang, sehingga ada alasan mengenai asal usul uang tersebut. Seandainya di Indonesia

masih ada *lottre* atau permainan serupa, pemilik uang haram dapat diberikan kesempatan untuk mendapatkan nomor pemenang dengan harga yang lebih mahal. Dengan demikian uang tersebut memberikan kesan kepada yang bersangkutan sebagai hasil dari kemenangan perjudian tersebut.

f. Melalui Penyamaran Dokumen

Metode pencucian uang melalui adanya penyamaran dokumen yakni dimana uang ilegal tersebut secara fisik tidak berpindah, akan tetapi keberadaannya didukung oleh berbagai dokumen palsu, seperti terdapat *double invoice* dalam jual beli dan ekspor maupun impor, sehingga uang tersebut terkesan dari hasil kegiatan transaksi luar negeri.

g. Melalui Pinjaman Luar Negeri

Modus pencucian uang melalui skema pinjaman luar negeri yakni dimana uang ilegal tersebut dibawa secara tunai ke luar negeri. Kemudian, uang tersebut dimasukkan kembali sebagai pinjaman luar negeri. Hal ini akan memberi kesan bahwa pelaku menerima bantuan kredit dari luar negeri.

h. Melalui Rekayasa Pinjaman Luar Negeri

Skema rekayasa pinjaman luar negeri dimana uang secara fisik tidak kemana-mana namun akan dibuatkan suatu dokumen yang menjadikan seakan-akan mendapat bantuan atau pinjaman dari luar negeri. Pada kasus ini sama sekali tidak ada pihak yang

memberikan pinjaman, yang ada hanya dokumen pinjaman yang kemungkinan besar adalah dokumen palsu.

E. Konsep Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam Perspektif Islam

Istilah Manfaat berasal dari Bahasa Arab “*manfa’at*” yang artinya “guna, faedah, laba atau untung”. Sedangkan diartikan secara *luqhwawi* artinya suatu hal yang dapat diperbolehkan untuk digunakan (*isim dari al-naf’i*), seperti contohnya manfaat rumah untuk ditinggali, manfaat sumur untuk diambil airnya. Adapun pengertian manfaat apabila secara istilah, dimana para *fuqaha* memberikan batasan pengertian yang hanya berbeda secara redaksional antara satu sama lain.

Beberapa batasan pengertian mengenai manfaat yakni menurut Muhammad Musthafa Syalabi, dalam bukunya yang berjudul *Al-Madkhali fi al-Ta’arif bi al-Fiqh al-Islamy wa Qawa’id alMilkiyyah wa al-Uqud Fiqh*, menjelaskan batasan pengertian manfaat yakni sebagai suatu faedah tertentu dari suatu benda, seperti mendiami rumah, mengendarai mobil, memakai pakaian, dan lain-lain.⁵³ Sedangkan Wahbah Al-Zuhayli mendefinisikan manfaat sebagai bentuk kegunaan yang dihasilkan dari suatu benda, seperti mendiami rumah, mengendarai mobil, dan memakai pakaian.

Berlandaskan definisi tersebut, tertera secara jelas bahwa terminologi mengenai manfaat hampir tidak memiliki perbedaan dalam pengertiannya,

⁵³ Muhammad Musthafa Syalby, 1985, *Al-Madkhal Fi Al-Ta’rif bi al-Fiqh al-Islamy wa Qawa’id al-Malikiyyah wa al-Uqud Fiqh*, Dar al-Nahdhah al-‘Arabiyah, Beirut.

sehingga kedua pengertian tersebut secara substansial tidak memberikan suatu perbedaan mengenai batasan pengertian dari istilah manfaat.

Musthafa Ahmad Al-Zarqa mendefinisikan mengenai istilah manfaat dimana pengertiannya berbeda dengan *haq al-intifa*. Perbedaan ini terlihat dari perspektif kejadian secara umum dan khusus. Apabila ditinjau dari kuat atau lemahnya hak, maka dapat diketahui bahwa itu merupakan milik manfaat, sebab berasal dari akad kepemilikan seperti waqaf, ijarah, ariyah dan wasiat tentang sesuatu manfaat. Sedangkan dari sudut *haq intifa'* lebih umum sebab tidak hanya mencakup memiliki manfaat, namun juga termasuk suatu manfaat yang diperbolehkan karena mendapat izin oleh pemiliknya, namun tidak memiliki hak atas benda tersebut.⁵⁴

Definisi manfaat dilihat dari segi akad sewa menyewa, disebut *ma'qud alaihnya* yang artinya pemindahan atau penguasaan seperti transaksi pemindahan hak lainnya. Penguasaan manfaat pada sewa menyewa dapat berpindah tangan apabila manfaat tersebut ditukar dengan sejumlah imbalan. Konsep ini dimaksudkan dengan tujuan terhindarkan dari sewa menyewa yang statusnya tidak jelas. Poin penting seperti ini apabila tidak dihiraukan maka beresiko timbul kerugian bagi pihak penyewa sebab tidak memiliki hak penguasaan terhadap benda yang disewanya, sehingga tidak dapat mengambil manfaat atas benda tersebut. Selanjutnya, para ulama fiqh juga sepakat bahwa di samping memanfaatkan sendiri, penyewa juga diperkenankan

⁵⁴ T.M. Hasbi Ash-Shiddieqi, Pengantar Fiqh Muamalah, hal. 157. Musthafa Ahmad alZarqa, Al-Madkhal fi Fiqh al-.,Am,

menyewakan benda kepada orang lain selama penyewa kedua dapat memanfaatkan hak atas benda yang dikuasai oleh penyewa pertama.

Manfaat menjadi suatu inti dari kepemilikan harta dan benda melalui *haq al-intifa* yang lebih umum sebab mencakup milik manfaat beserta *haq al-intifa*. Dimana suatu manfaat yang didapatkan dari izin pemilik manfaatnya tanpa harus memiliki benda tersebut. Beberapa tindakan yang tidak dibenarkan dilakukan oleh pemilik hak yang mutlak (*al-milk at-tam*). Beberapa ketentuan khusus terkait *haq al-intifa'* yang disampaikan oleh ulama fiqh, yakni sebagai berikut :

1. *Haq al-intifa'* dianggap sebagai hak milik yang tidak sempurna dan terbatas oleh waktu, tempat, ataupun sifat. Seperti contohnya, orang yang meminjamkan mobilnya atau mewariskan manfaat rumahnya kepada orang lain. Akan tetapi memiliki hak untuk membatasi penggunaannya, seperti menjadikan mobil hanya digunakan dalam kota atau manfaat rumah yang diwariskan hanya untuk digunakan sebagai tempat tinggal.
2. *Haq al-intifa'* menurut pandangan ulama Hanafiah tidak dapat diwariskan kepada ahli waris apabila pemilik manfaat meninggal dunia, sebab yang dapat diwariskan hanyalah harta kekayaan yang bersifat materi, sedangkan manfaat bukan termasuk harta kekayaan yang bersifat materi. Menurut kebanyakan ulama selain mazhab Hanafi, manfaat digolongkan sebagai harta yang dapat diwariskan kepada anak

atau ahli waris yang lain, sebab manfaat dianggap sebagai harta kekayaan yang ditinggalkan oleh pewaris sebagaimana harta lainnya.

3. Sesuai dengan pemahaman para ulama fiqh, orang yang berhak atas manfaat dapat menerima barang yang dimanfaatkannya jika pemilik barang tersebut memberikan kepadanya. Apabila telah diterimanya, maka ia berperan sebagai pemegang amanat. Sebagai penanggung jawab atas suatu benda yang dipercayakan orang lain dan berkewajiban menjaga dan merawat seperti barang milik sendiri. Jika barang yang dibawah tanggung jawabnya itu rusak atau cacat, maka ia tidak perlu menggantinya, selama kerusakan tersebut tidak disebabkan oleh kelalaiannya.
4. Seseorang yang mendapat manfaat harus memberikan dukungan finansial atau biaya yang diperlukan untuk menjaga benda yang digunakan. Apabila penggunaannya bersifat gratis (tanpa ganti), seperti contohnya memanfaatkan kerbau yang dipinjam. Akan tetapi jika digunakan dengan memberikan imbalan, seperti akad sewa menyewa, maka pemilik manfaat tidak diwajibkan untuk memberikan biaya pemeliharaan atau perawatan.
5. Orang yang memiliki hak manfaat dengan cara meminjam (*al-I'arah*) berkewajiban untuk mengembalikan apabila pemiliknya telah menuntut untuk dikembalikan. Namun, jika pengembalian itu menimbulkan kerugian bagi pemilik manfaat, maka tidak wajib dikembalikan pada saat itu. Misalnya, tanaman pada lahan yang dipinjam yang belum tiba

saat panen, sehingga jika dikembalikan pada saat itu akan menyebabkan kerugian dari pihak peminjam.

Menurut para ulama, hadirnya *Haqq Intifa'* dilatarbelakangi oleh beberapa hal yang selaras dengan apa yang ada dalam *nash*, yaitu :

1. *Al-I'arah* (Pinjam-meminjam)

Ulama Hanafiyah dan Malikiyah telah merumuskan definisi *Al-I'arah* sebagai kepemilikan manfaat tanpa pemberian ganti rugi. Dalam konteks ini, individu memberikan manfaat dari suatu objek kepada orang lain tanpa meminta imbalan selama objek tersebut berada dalam kepemilikan peminjam. Implikasi dari *Al-I'arah* adalah seseorang yang meminjam suatu benda akan menjadi pemilik manfaat dari benda tersebut. Hakikat dari *Al-I'arah* adalah hukum Ibadah yang mengizinkan pemilik untuk memanfaatkan manfaat suatu objek.

2. *Al-Ijarah* (Sewa-menyewa).

Definisi *Al-Ijarah* yang disampaikan oleh para ulama fiqh adalah sebagai pemilikan manfaat yang diberikan dengan imbalan kompensasi. Dalam *Al-I'arah*, pihak yang meminjam barang tersebut tidak boleh meminjamkannya kembali, sedangkan dalam *Al-Ijarah*, menurut jumhur ulama fiqh, pihak penyewa diperbolehkan untuk menyewakan kembali kepada pihak ketiga selama pihak kedua memanfaatkan sebagai hak yang diberikan oleh pihak pertama (pemberi sewa).⁵⁵

⁵⁵ Salam Madkhur, 1984, *Aqad al-Ijar fi al-Fiqh al-Islamy al-Muqarram*, Dar al-Nahdat al-Arabiyah, Kairo.

Contohnya, jika seseorang menyewa mobil untuk mengangkut sayur-sayuran, maka dia diperbolehkan menyewakan mobil tersebut kepada pihak ketiga untuk tujuan yang sama.

3. *Al-Waqf* (Wakaf)

Wakaf merupakan suatu bentuk penyerahan manfaat kepada orang lain dengan tujuan mendapatkan manfaat darinya. Orang yang menerima wakaf, mendapatkan hak untuk memanfaatkan harta yang diwakafkan tersebut untuk kepentingan pribadinya. Dia tidak mempunyai hak untuk mengalihkan manfaat itu kepada pihak lain. Apabila hal ini dilanggar, maka akad perjanjiannya dianggap tidak sah, kecuali jika pemberi wakaf memberikan izin.

4. *Al-Wasiat bi al-Manfaat* (Wasiat dengan manfaat)

Seseorang yang memberikan suatu benda kepada orang lain untuk dimanfaatkan setelah dirinya meninggal dunia. Apabila pemilik wasiat mewasiatkan benda kepada orang lain dengan jangka waktu tertentu, maka setelah lewatnya jangka waktu tersebut, ahli waris dari orang yang mewasiatkan berhak untuk mengambil manfaat, mengingat benda yang diwasiatkan telah menjadi hak milik pewaris.

5. *Al-Ibahah* (Pembolehan)

Al-Ibahah merupakan suatu kebolehan atau keizinan yang diberikan seseorang kepada orang lain untuk memanfaatkan suatu benda yang dimilikinya. Contohnya, Bima memberikan izin kepada Fani untuk memakan buah mangga yang ada dirumahnya, Angga

mengizinkan Adit untuk menggunakan mobilnya selama satu hari. Konsep *Haq Intifa'* yang kelima ini hampir sama dengan konsep *Al-I'arah* dan *Al-Ijarah*.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Mengenai Kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Pemilik Manfaat atau biasa disebut *Beneficial Ownership* merupakan istilah dalam dunia hukum yang mengacu pada para pihak yang menerima dan menggunakan manfaat atas kepemilikan aset tertentu tanpa perlu tercatat secara sah sebagai pemilik aset tersebut. Langkah-langkah yang ditempuh untuk melindungi aset tersebut, maka Pemilik Manfaat akan melakukan penunjukan perseorangan atau badan hukum sebagai perwakilan yang bertindak sebagai pemilik sah dimata hukum, sementara mereka menjadi pemilik manfaat dari suatu korporasi.

Berdasarkan pendapat Herman LJ, *Beneficial Ownership* digambarkan sebagai kepemilikan yang tidak hanya terbatas secara hukum sebagai pemilik, tetapi juga memiliki hak untuk mengendalikan aset yang dikuasai.⁵⁶ Konsep *Beneficial ownership* diperkenalkan untuk membedakan antara orang yang memiliki harta atau kekuasaan atas harta untuk dipakai dan dinikmati sendiri

⁵⁶ Anthony Tiono dan R. Arja Sadjiarto, 2013, "Penentuan Beneficial Owner Untuk Mencegah Penyalahgunaan Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda", *Tax and Accounting Review*, Vol. 3, No. 2, Hal. 3.

dengan orang yang memiliki harta untuk digunakan dan dinikmati orang lain. Kasus Panama Papers yang sempat menyita perhatian publik, dimana sejumlah dokumen rahasia ‘bocor’ akibat kelalaian *law firm* Mossack Fonseca. Hal memberikan gambaran bagaimana praktek penyamaran harta lintas batas Negara yang telah dilakukan oleh banyak orang dan perusahaan multinasional di negara maju maupun negara berkembang. Meski Beneficial Ownership selalu dikaitkan dengan perseorangan namun perlu diketahui juga bahwa badan hukum memiliki potensi untuk menjadi pemilik tertinggi jika pemilik yang paling menguntungkan adalah Negara atau BUMN.

Adanya Peraturan Presiden mengenai *Beneficial Ownership* merupakan bentuk progresivitas negara untuk menyadari adanya eksistensi *Beneficial Ownership* di Indonesia. Namun, peraturan tersebut tetap harus disertai paradigma kritis terhadap bentuk hukum serta substansi yang belum mapan. Implementasi peraturan presiden tersebut seakan memposisikan permasalahan *Beneficial Ownership* sebagai permasalahan administratif biasa di bawah payung Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

Untuk mengenali Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dapat ditentukan sesuai dengan bentuk badan hukum, menurut Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 bentuk badan hukum yang diatur meliputi Perseroan Terbatas, Yayasan, Perkumpulan, Koperasi, CV, Persekutuan Firma, dan

bentuk Korporasi lainnya. Meskipun kriteria tersebut bermacam-macam, namun terdapat tiga kriteria yang sama bagi setiap badan hukum, yaitu:

1. memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk mengendalikan badan hukum tanpa harus mendapatkann izin dari pihak manapun;
2. menerima manfaat dari badan hukum; dan/atau
3. merupakan pemilik sebenarnya dari dana atas kepemilikan saham, penyertaan, atau modal badan hukum.

Melalui regulasi yang diatur didalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 ini, mewajibkan setiap Korporasi/Badan Hukum untuk melakukan pelaporan data mengenai adanya pemilik manfaat atau *Beneficial Owner* kepada instansi yang berwenang, yakni Kementerian Hukum dan HAM dan Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (AHU). Kewajiban ini memberi konsekuensi berupa sanksi bagi korporasi yang melanggar dengan tidak melaporkan data pemilik manfaatnya.

Dalam aturan lainnya, eksistensi *Beneficial Owner* kurang didefinisikan secara rinci, namun biasanya diterapkan dalam perusahaan yang dimanfaatkan oleh *beneficial owner* untuk keuntungannya sendiri. Beberapa peraturan yang secara eksplisit mengakui keberadaan *Beneficial Ownership* yakni sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

Dalam Undang-Undang Penanaman Modal, tidak diatur secara spesifik mengenai benntuk pertanggungjawaban hukum baik bagi *nominee* maupun *beneficial owner*. namun disebutkan bahwa penanam

modal yang berkolaborasi dengan pemerintah dapat terlibat dalam tindak kejahatan korporasi, seperti penipuan pajak, pembengkakan biaya pemulihan, dan praktik pembengkakan biaya lainnya dengan maksud untuk meminimalisir keuntungan yang mengakibatkan kerugian negara. Setelah dilakukan pemeriksaan oleh pihak yang berwenang, maka diambil keputusan bahwa telah terjadi pelanggaran hukum menurut putusan pengadilan. Pemerintah berhak untuk mengakhiri perjanjian atau kontrak kerja sama dengan penanam modal yang bersangkutan.

2. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas, dijelaskan terdapat tiga pihak yang memiliki peran serta fungsi yang berbeda. Pertama, *settlor* yang merupakan pendiri perusahaan dengan memberikan atau menyerahkan kepemilikan atas sejumlah uang atau aset berharga lainnya ke perusahaan sebagai badan hukum. Kedua, direksi akan mengelola perseroan tersebut sebagai perwakilan. Kekayaan dari perseroan terbatas tidak sama dengan kekayaan pribadi dari para direksi yang mengelola perseroan tersebut. Ketiga, semua benefit perusahaan akan dialirkan kepada pemegang saham perseroan terbatas yang sebagai *beneficial* dari perseroan terbatas.⁵⁷

⁵⁷ Gunawan Widjaja, 2008, Resiko Hukum Sebagai Direksi, Komisaris & Pemilik PT, Forum Sahabat, Jakarta, hlm. 25

Pengertian dari *Beneficial Owner* telah berkembang dengan mengambil konsep kepemilikan yang lebih luas. Kini, *Beneficial Owner* tidak hanya merujuk pada pendiri perusahaan yang terdaftar sebagai pemilik saham, namun juga mengacu kepada seseorang yang sebenarnya memiliki harta tersebut, meskipun mereka tidak terdaftar secara resmi sebagai pendiri perseroan terbatas. Bagi *beneficial owner*, walaupun secara materil memiliki manfaat yang sebenarnya dari saham tersebut, namun tidak mempunyai dasar hukum yang sah sebagai pemilik, sehingga hak dan kewajiban pemegang saham tidak berlaku bagi *beneficial owner*. Pada kenyataannya, *beneficial owner* memiliki kendali yang signifikan terhadap perusahaan, termasuk tindakan kejahatan yang dilakukan oleh perusahaan yang semuanya didasarkan dari kehendak *beneficial owner*.

3. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2009 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan Konsep *Beneficial Owner* dalam bidang perpajakan dikenal dalam Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda

Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B) merupakan bentuk kesepakatan antara pemerintah Indonesia dengan mitra untuk mencegah adanya penagihan pajak berganda dan meminimalisir penghindaran wajib pajak yang tidak sesuai. Pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan, memperkenalkan eksistensi *Beneficial Ownership*, dimana menyatakan

bahwa negara tempat tinggal dari wajib pajak luar negeri yang menjalankan perusahaan adalah tempat tinggal atau kedudukan wajib pajak yang sebenarnya menerima manfaat dari perusahaan.

Berdasarkan kajian literatur, istilah *Beneficial Owner* pertama kali muncul dalam konteks perpajakan di Indonesia melalui Surat Edaran Direktur Jenderal Pajak Nomor SE-04/PJ.34/2005 pada tanggal 7 Juli 2005 yang berisi mengenai Petunjuk Penetapan Kriteria *Beneficial Owner* sebagaimana tercantum dalam Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda antara Indonesia dengan negara lain. Meskipun demikian, surat edaran ini kemudian dicabut dan tidak diberlakukan kembali bersamaan dengan SE-03/PJ.03/2008 tanggal 22 Agustus 2008 mengenai penentuan status kedudukan *Beneficial Owner* sebagaimana dimaksud dalam persetujuan penghindaran pajak berganda antara Indonesia dengan negara mitra.

Secara seksama apabila dilakukan pengkajian menggunakan sudut pandang perpajakan, maka ketentuan ini telah jelas menegaskan mengenai eksistensi dari adanya *Beneficial Ownership* yang tertuang di dalam Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-25/PJ/2018 tentang Tata Cara Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda, yang secara yuridis mengatur mengenai batasan ketentuan mengenai tindakan yang dilakukan oleh *Beneficial Owner* yang diatur dan diperuntukan kepada seorang wajib pajak yang berkewarganegaraan atau berkedudukan di luar negeri, sebab memiliki

tingkat risiko yang sangat tinggi untuk terjadi penyalahgunaan kekuasaan yang memicu terjadi kejahatan dalam korporasi.

4. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.01/2017 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme di Sektor Jasa Keuangan

Peraturan ini dibuat mengingat penting pertumbuhan sistematika produk dan layanan jasa keuangan beserta startegi pemasarannya (*multi channel marketing*), serta meningkatnya kemungkinan penggunaan teknologi informasi pada industri penyedia jasa keuangan, sehingga semakin riskan digunakan sebagai alat atau sarana tindak pidana pencucian uang atau pendanaan terorisme.

Merujuk pada Pasal 1 angka 20 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.01/2017, dijelaskan bahwa pemilik manfaat (*beneficial owner*) merupakan setiap orang yang :

- a. berhak atas menerima manfaat tertentu yang berkaitan dengan rekening nasabah;
 - b. merupakan pemilik yang sebenarnya dari dana dan efek yang ditempatkan pada PJK (*ultimately own account*);
 - c. mengendalikan transaksi Nasabah;
 - d. memberikan izin untuk melakukan transaksi;
 - e. mengatur perusahaan atau perikatan lainnya (*legal arrangement*);
- dan/atau

- f. merupakan pengendali akhir dari transaksi yang dilakukan melalui badan hukum atau berdasarkan suatu perjanjian.
5. Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

Definisi *Beneficial Owner* menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 menyebutkan bahwa pemilik manfaat merupakan seseorang yang berwenang untuk mengangkat atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, atau pengawas korporasi. Tak hanya itu, juga memiliki daya kontrol penuh dalam perusahaan dan berhak atas manfaat yang diterima dari korporasi baik secara langsung maupun tidak langsung. Dimana merupakan pemilik sebenarnya dari dana atau saham korporasi yang memenuhi kriteria sesuai dengan ketentuan peraturan tersebut. Kemudian yang dimaksud Korporasi yakni sekumpulan orang dan/atau kekayaan yang terorganisasi, baik berupa badan hukum maupun bukan, meliputi:

- a. perseroan terbatas;
- b. yayasan;
- c. perkumpulan;
- d. koperasi;
- e. persekutuan komanditer;
- f. persekutuan firma; dan

g. bentuk korporasi lainnya.

Dalam Peraturan Presiden ini, kriteria *Beneficial Owner* adalah orang yang jelas tercatat dalam dokumen resmi perusahaan dan orang yang meskipun tidak secara resmi tercatat dalam dokumen resmi perusahaan namun memiliki kekuasaan untuk mengontrol komponen perusahaan. Walaupun peraturan presiden ini hanya berfokus pada upaya pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana pendanaan terorisme, namun tetap memungkinkan untuk dapat digunakan dalam pencegahan dan pemberantasan tindak pidana lainnya yang berkaitan erat dengan eksistensi pemilik manfaat dari sebuah perusahaan, seperti tindak pidana korupsi dan pelanggaran perpajakan yang berpotensi menjadi akar permasalahan timbulnya tindak pidana pencucian uang.

Pentingnya memandang Pengaturan *Beneficial Ownership* sebagai suatu kesatuan utuh dan terstruktur. Meskipun dirancang secara *sui generis* sebagai upaya melawan pencucian uang dan pendanaan terorisme, terdapat pertimbangan yang perlu dipahami mengenai adanya dampak pada korporasi dan aspek hukum yang saling berkaitan. Eksistensi *Beneficial Owner* dapat menjadi alat atau sarana untuk melakukan kejahatan. Menilik hukum pidana Indonesia, *beneficial ownership* sudah semestinya bertanggung jawab penuh terhadap manfaat yang dimilikinya. Salah satu cara untuk menyelaraskan Peraturan Presiden dengan undang-undang mengenai korporasi adalah

melalui pembentukan Undang-Undang Transparasi Korporasi sebagaimana yang telah dibentuk di Amerika Serikat.

Hal ini dilatarbelakangi bahwa pemilik manfaat dari badan hukum sering kali tidak dapat diidentifikasi sebab tidak tercatat sebagai pengurus resmi, akibatnya mereka selalu terlewatkan dari rangkaian proses pengurusan Piutang Negara. Secara harfiah, pemilik manfaat memiliki kendali penuh untuk mengontrol badan hukum Penanggung Hutang tersebut. Hal ini dapat dikatkan dengan konsep lahirnya *Beneficial Ownership* dalam urusan perpajakan yang diterapkan guna memperluas pendapatan pajak dari pemilik manfaat yang mungkin selama ini belum terpajakan. Begitu juga untuk urusan pengelolaan hutang negara dengan konsep *Beneficial Ownership* diterapkan guna memperluas pihak mana saja yang memungkinkan untuk dapat dimintai pertanggungjawabannya dalam hal penyelesaian kewajiban pembayaran hutang kepada negara.

Berangkat dari sudut pandang filosofis, penggambaran eksistensi *Beneficial Ownership* dalam konteks perpajakan, sehubungan dengan pengelolaan piutang negara merupakan hal yang wajar mengingat keduanya memiliki tujuan yang sama sebagai usaha untuk meningkatkan pendapatan negara. Secara yuridis keduanya memiliki karakteristik yang sama, sebab dalam situasi tertentu, piutang negara merupakan kesepakatan yang timbul dari adanya ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana halnya dengan piutang pajak. Sementara secara praktis, keduanya merupakan hal yang harus dilakukan karena terdapat perkembangan modus operandi secara

cepat, sehingga menyebabkan para wajib pajak atau penanggung hutang cenderung mengabaikan kewajibannya.

Dalam ruang lingkup tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, konsep *Beneficial Ownership* sejatinya telah dikenal dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156/PMK.06/2017 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa bagi Balai Lelang. Menurut PMK tersebut pemilik manfaat (*Beneficial Owner*) merupakan perseorangan yang :

1. memiliki hak untuk menerima manfaat tertentu yang berkaitan dengan Transaksi Pengguna Jasa, baik secara langsung maupun tidak langsung;
2. merupakan pemilik sebenarnya dari harta kekayaan yang berkaitan dengan Transaksi Pengguna Jasa;
3. menguasai Transaksi Pengguna Jasa;
4. memberikan hak untuk melakukan Transaksi;
5. mengendalikan Korporasi; dan/atau
6. merupakan pengendali akhir dari Transaksi yang dilakukan melalui Korporasi.

Mewujudkan suatu kepastian hukum yang komprehensif, diperlukan suatu hukum yang tidak bersifat ambigu maupun kontradiktif. Selaras dengan yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch di dalam teorinya mengenai kepastian hukum. Disamping itu, hukum saling berkaitan dan berhubung satu sama lain, sebab pada hakikatnya hukum tersebut berjenjang yang mengakibatkan perlunya penerapan hukum yang berada dibawahnya sesuai

dengan ketentuan yang berlaku di atasnya, selaras dengan pendapat Hans Kelsen mengenai konsep hierarki peraturan perundang-undangan.

Setelah memiliki kekuatan hukum yang setara, legislator memiliki opsi yang lebih luas untuk menyesuaikan paradigma Undang-Undang Penanaman Modal dan Rancangan Undang-Undang Transparansi Korporasi. Ada dua opsi pengaturan yang dapat dipilih. Penghapusan ketentuan Pasal 33 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja serta konsep dominium plenum Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Namun, penghapusan terhadap ketentuan ini secara praktis akan memberikan dampak permasalahan.

Penyesuaian konsep konsep *Beneficial Ownership* dalam konteks pengurusan Piutang Negara dapat diterapkan dalam beberapa tahapan pengurusan, seperti pemanggilan, pencegahan, ataupun paksa badan jika diperlukan. Tahapan-tahapan tersebut dapat diberlakukan kepada konsep *Beneficial Ownership* sebagai pihak pengendali sebuah badan hukum yang berstatus sebagai penanggung hutang. Dengan harapan Tindakan terhadap konsep *Beneficial Ownership* dapat lebih efektif untuk mendorong Penanggung Hutang memenuhi kewajibannya dibanding dengan tindakan yang dilakukan terhadap pengurus badan hukum yang bukan pengendali.

Upaya untuk mengawasi aktivitas *Beneficial Ownership* dalam ranah pengelolaan piutang negara dapat dilakukan dengan memperluas ketentuan

Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018, agar terintegrasi lebih luas dalam rangka pencegahan tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme. Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 juga telah mengatur adanya kerjasama dan permintaan informasi pemilik manfaat yang dapat dilakukan antar instansi yang membutuhkan informasi tersebut. Dengan adanya pertukaran informasi ini, penelusuran informasi pemilik manfaat penanggung hutang perusahaan akan sangat membantu dan mampu memperlancar proses indentifikasinya. Kementerian Keuangan juga telah menandatangani kesepakatan kerjasama dengan 5 Kementerian lain, meliputi Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian ESDM, Kementerian Pertanian, Kemenkop UKM, dan Kementerian ATR/BPN untuk memperkuat fondasi data pemilik mnafaat sebenarnya. Sehingga gagasan untuk mengakomodasi efektivitas konsep *Beneficial Ownership* sebagai perluasan ruang lingkup Penanggung Hutang dapat dipertimbangkan dengan baik dan tepat..

Perlu diperhatikan mengenai implikasi negatif yang kemungkinan timbul ketika mengakomodasi konsep *Beneficial Ownership*. Seringkali penyelesaian pengurusan piutang negara terhadap Penanggung Hutang suatu perusahaan yang diwakili oleh direksinya masih belum maksimal sebab waktu yang dibutuhkan oleh PUPN cukup panjang dan lama. Dengan adanya penerapan konsep *Beneficial Ownership*, hal ini dapat membantu dalam menentukan apakah waktu penyelesaian pengurusan piutang negara akan lebih panjang atau tidak. Disamping itu, perlu dipertimbangkan juga subyek

penanggung hutang yang sepatutnya diprioritaskan apakah dari direksi atau pemilik manfaat (*Beneficial Owner*) dari perusahaan tersebut.

Adanya penghapusan larangan perjanjian atau pernyataan kepemilikan saham perseroan terbatas atas nama orang lain, menyebabkan penggunaan *nominee* akan semakin masif yang nantinya akan melahirkan banyak *Beneficial Ownership*. Dampaknya, struktur perseroan seperti ini akan melahirkan kompleksitas administratif dalam mekanisme registrasi *Beneficial Ownership* dan memperpanjang proses audit oleh Instansi Berwenang. Selain itu, banyaknya penggunaan *nominee* untuk menyamarkan *Beneficial Ownership* linear dengan naiknya potensi penyalahgunaan *nominee* dalam tindak pidana.

Urgensi mengenai substansi Rancangan Undang-Undang Transparansi Korporasi harus lebih diutamakan daripada Perpres *Beneficial Ownership*. Perancangan substansi dapat dilakukan melalui studi banding pada ketentuan transparansi korporasi, salah satunya *Corporate Transparency Act* (CTA) Amerika Serikat. Adapun rancangan struktur Undang-Undang Transparansi Korporasi setidaknya memuat 6 (enam) hal :

a. Ruang Lingkup Korporasi

Ruang lingkup korporasi yang menjadi subjek pengaturan, meliputi perseroan terbatas, yayasan, perkumpulan, koperasi, persekutuan komanditer, persekutuan firma, dan bentuk korporasi lainnya. Bentuk korporasi lainnya merujuk pada konsep korporasi

sebagai kelompok individu yang memiliki kekayaan terstruktur, baik berbentuk badan hukum ataupun tidak.⁵⁸

Batasan pengertian ini memberikan cakupan yang sangat luas dan membuka kemungkinan pihak lain selain yang dikenal dalam peraturan perundang-undangan sebagai subjek hukum transparansi *Beneficial Owner*. Disisi lain, dalam hal penentuan ruang lingkup korporasi tetap dipertahankan dan dilaksanakan sesuai dengan apa yang dimuat didalam Peraturan Presiden mengenai *Beneficial Ownership*.

b. Kewajiban Pelaporan yang Harus Dilakukan Korporasi

Dalam penentuan kewajiban perusahaan, Peraturan Presiden mengenai *Beneficial Ownership* bercermin pada prinsip mengenali pemilik manfaat dari korporasi dengan fokus pada informasi yang relevan dan dapat dipertanggungjawabkan. Meskipun demikian, dalam beberapa yurisdiksi, pengumpulan informasi memperluas cakupan pihak yang mendaftarkan pemilik manfaat dan pihak yang memberikan instruksi untuk mendaftarkan pemilik manfaat. Dalam *Reporting Company* CTA Amerika Serikat, perusahaan wajib melaporkan semua informasi mengenai dirinya sendiri, *Beneficial Owner* terbaru, serta *applicants* yang melakukan pendaftaran *Beneficial Ownership*.⁵⁹ Informasi ini memungkinkan untuk mengidentifikasi orang-orang yang turut bertanggung jawab atas adanya kesalahan informasi *Beneficial*

⁵⁸ Pasal 1 Angka 1 Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018

⁵⁹ Bryan Cave Leighton Paisner, “Corporate Transparency Act.” <https://www.bclplaw.com/a/web/320896/Corporate-Transparency-Act-Full-Review-604831733.11.pdf> (diakses 13 Oktober 2024)

Owner baik disengaja maupun tidak, sehingga meningkatkan akurasi data yang diberikan.

c. Ketentuan Pengelolaan dan Akses Data

Ketika pengumpulan data telah diselesaikan, selanjutnya mengatur ketentuan sistematika pengelolaan dan akses data. Dalam pengelolaan data, perlu dipertimbangkan dengan tujuan sinkronisasi yang akurat, lamanya penyimpanan data-data pemilik manfaat korporasi yang telah dibubarkan, serta lembaga yang bertanggung jawab atas keamanan data tersebut. Kewajiban pengelolaan dan akses data yang sesuai dengan peraturan perundang-undang, maka legislator berhak untuk menetapkan sanksi bagi mereka yang tidak berwenang dalam pengelolaan dan pengaksesan data, serta bagi pihak yang berwenang menggunakan data perusahaan untuk tujuan yang lain.

d. Insentif Bagi Pihak yang Melaporkan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang Transparansi Korporasi

Ketentuan ini bertujuan untuk mendukung proses pemeriksaan yang dilakukan oleh instansi berwenang. Berbeda dengan tindakan hukum dalam ranah publik, implementasi *Beneficial Owner* dan *nominee* yang terjadi sangat rumit diketahui oleh penegak hukum. Pihak yang mengetahui mengenai praktik *nominee* adalah orang yang ada dalam korporasi tersebut. Karenanya, undang-undang memungkinkan memberikan insentif bagi korporasi maupun pihak ketiga yang melaporkan adanya praktik *Beneficial Owner* yang tidak

dilaporkan seperti, pemalsuan identitas *Beneficial Owner*, dan pelanggaran lain dalam undang-undang ini.

e. Kerja Sama Internasional

Sejalan dengan maksud dan tujuan awal dari adanya kewajiban pendaftaran *Beneficial Owner* sebagai upaya penyesuaian dan sinkronisasi terhadap langkah progresif penegakan hukum di Indonesia dengan dunia internasional. Hadirnya Rancangan Undang-Undang Transparansi Korporasi diharapkan mampu mengatur mengenai mekanisme dan persyaratan apa saja yang diharuskan untuk dimuat dalam kerja sama internasional di bawah undang-undang sehingga akuntabilitas dan elektabilitas para pihak dapat tersinkronkan dengan baik dan transparan.

f. Perumusan Sanksi

Permasalahan sanksi merupakan sorotan utama dalam tatanan pengaturan *Beneficial Owner* pada saat ini. Jenis sanksi yang dapat dijatuhkan berupa sanksi administratif dan sanksi pidana. Penetapan sanksi pidana dijadikan sebagai langkah ultimum remedium terhadap pelanggaran yang tergolong serius, seperti kesengajaan pemalsuan identitas *Beneficial Owner*. Sanksi dapat diberlakukan dengan cara berbeda-beda untuk tiga tindakan, yaitu meliputi keterlambatan pengumpulan, tidak mengumpulkan, dan pemalsuan pengumpulan. Selain menjatuhkan kewajiban pelaporan yang tidak atau belum dipenuhi korporasi, legislator juga perlu menetapkan sanksi terhadap

penggunaan informasi *Beneficial Owner* yang disalahgunakan, baik oleh pihak berwenang maupun tidak bewenang.

Hubungan yang terjadi antara pihak *Beneficial Owner* dengan *nominee* didasarkan dengan adanya sebuah perjanjian. Untuk sebuah perjanjian dianggap sah, terdapat kriteria dasar yang harus dipenuhi sesuai dengan yang diamanatkan pada Pasal 1320 KUHPerdara, yakni dengan adanya kesepakatan dari para pihak yang ingin mengikatkan diri, pihak tersebut memiliki kecakapan dalam membuat sebuah perjanjian, adanya suatu sebab, dan sebab tersebut haruslah sejalan dengan aturan yang ada. Pasal 1337 KUHPerdara mengatur pula bahwa sebuah perjanjian tidaklah diperkenankan untuk melanggar ketentuan undang-undang maupun kesusilaan ataupun ketertiban umum yang ada di masyarakat.

Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas mensyaratkan dalam mendirikan sebuah Perseroan Terbatas, tiap orangnya diwajibkan untuk memiliki bagian saham atas nama dirinya masing-masing.⁶⁰ Dalam melakukan pendirian sebuah Perseroan Terbatas didasarkan atas sebuah perjanjian yang juga berpedoman kepada Pasal 1320 KUHPerdara. Dengan adanya perjanjian tersebut akan menimbulkan hak serta juga kewajiban dari para pihak untuk melaksanakan sebuah prestasi sebagaimana yang telah disepakati dalam perjanjian tersebut. Apabila kita kaitkan kembali mengenai larangan *nominee agreement*

⁶⁰ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

sebagaimana yang termaktub di dalam Undang-Undang tentang Penanaman Modal dan Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, maka dapat disimpulkan bahwasanya perjanjian tersebut tidaklah selaras dengan ketentuan yang dimuat di dalam undang-undang. Dapat disimpulkan pula bahwasanya *nominee agreement* yang dilakukan antara pihak *beneficial owner* dan *nominee* haruslah dinyatakan batal demi hukum sehingga dianggap tidak pernah ada, akibat dari tidak terpenuhinya syarat objektif dalam pengadaan sebuah perjanjian.⁶¹

Menjadi sebuah pertanyaan, mengenai keabsahan dari sebuah Perseroan Terbatas dalam hal pendiriannya didasarkan atas *nominee arrangement* yang dilakukan oleh pihak *beneficial owner* dan *nominee*. Mengingat, perjanjian tersebut dinyatakan batal demi hukum ataupun tidak pernah lahir sebelumnya akibat cacatnya syarat objektif dalam perjanjian tersebut. Perlu dipahami bahwasanya perjanjian yang dinyatakan batal demi hukum di sini adalah *nominee agreement* yang mendasari pendirian dari Perseroan Terbatas yang dilakukan oleh pihak *beneficial owner* dan *nominee*.

Namun dilihat secara formal, apabila *nominee* berperan sebagai *legal owner* untuk melindungi *Beneficial Owner* dari segala kemungkinan tanggung jawab yang dapat ditunjukkan pada *beneficial owner*, maka pertanggungjawaban akan berakhir ditangan *nominee*

⁶¹ Siti F., "Nominee Arrangement Kepemilikan Saham Pada Investasi Asing di Indonesia", <https://yuklegal.com/en/nomineeagreement-kepemilikan-saham-pada-investasi-asing/>, diakses pada 1 November 2024.

tersebut. Namun, jika *nominee* tidak bersedia menanggung seluruh tanggung jawab tersebut, maka *Beneficial Owner* mungkin dimintai pertanggungjawaban hingga aset pribadinya. Dalam kasus tindak pidana perpajakan, Undang-Undang KUP tidak menjelaskan mengenai bagaimana penentuan *Beneficial Owner* dan tanggungjawabannya jika terjadi tindak pidana di sektor perpajakan. Akan tetapi, apabila terjadi pelanggaran perpajakan seperti ketidaksiapan wajib pajak dalam menyampaikan surat pemberitahuan atau wajib pajak yang memberikan informasi yang tidak akurat atau tidak lengkap, maka *Beneficial Owner* sebagai penerima manfaat sebenarnya dari tindakan tersebut dapat dimintai pertanggungjawabannya berdasarkan Pasal 43, 39, dan 39A Undang-Undang KUP.

Tanggung jawab *Beneficial Owner* terhadap pelanggaran pidana yang dilakukan oleh pengurus korporasi bergantung pada lampiran bukti-bukti yang jelas dan akurat, yang membuktikan bahwa tindakan tersebut dilakukan secara langsung oleh *Beneficial Owner* itu sendiri, baik dalam bentuk memerintahkan, turut melakukan, memberikan saran untuk dilakukan, atau membantu memperlancar tindakan tersebut. Namun, apabila pelanggaran pidana tersebut tidak dapat dibuktikan mengenai adanya keterlibatan dari *Beneficial Owner*, maka segala bentuk pertanggungjawaban pidana akan dijatuhkan sepenuhnya kepada pengurus perusahaan dan/atau perusahaan itu sendiri.

B. Penyalahgunaan Kedudukan Pemilik Manfaat (*Beneficial Ownership*) dalam Praktik Pencucian Uang Dengan Konsep *Nominee Agreement*

Dalam perjanjian *nominee*, istilah *Nominee* dan *Beneficial Ownership* pertama kali diperkenalkan dimana hal ini terjadi ketika satu pihak memilih pihak lain untuk mewakili kepentingannya, dimana pihak yang dipilih kemudian dianggap sebagai pemilik sah dari aset yang mereka kelola.⁶² Pihak yang menunjuk disebut pemilik manfaat sesungguhnya atau *Beneficial Ownership*, sedangkan pihak yang ditunjuk disebut *nominee*. oleh karenanya, secara sederhana dapat dikatakan bahwa seorang *nominee* ialah seseorang yang dipilih secara khusus untuk mewakili orang yang memilihnya dalam melakukan tindakan hukum tertentu.⁶³ Sementara itu, pemilik manfaat sebenarnya merupakan seseorang yang memiliki kewenangan untuk mengontrol pihak lain (*ultimate owns or controls*) secara langsung dan secara efektif mengendalikan sepenuhnya terhadap pihak lain atau atas pengaturan hukum (*ultimate effective control*).⁶⁴

Sudut pandangan pertama, keterkaitan antara *nominee* dengan *Beneficial Ownership* terlihat seperti kewenangan dalam konteks hukum perdata. Namun, berbeda dengan kuasa yang bersifat *volmacht* yang hanya memberikan kewenangan untuk mewakili. *Nominee agreement* merupakan bentuk pemberian kuasa (*lastgeving*), yakni perjanjian pemberian perintah

⁶² Syahrilal Syakur, Urgensi Pengaturan Nominee Agreement Di Indonesia Untuk Mencegah Tindak Pidana Pencucian Uang (Jakarta: Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan RI, 2020), 12

⁶³ Nella Hasibuan, "Perjanjian Nominee Yang Dibuat Untuk Penguasaan Tanah Milik WNI Oleh WNA" (Disertasi Program Doktor, Universitas Brawijaya, 2012), 68.

⁶⁴ Financial Action Task Force, Transparency and Beneficial Ownership (Paris: Financial Action Task Force, 2014), 18.

yang mana pihak penerima perintah akan tunduk dan mengikatkan dirinya terhadap pihak pemberi perintah untuk atas nama pemberi perintah melaksanakan satu atau lebih perbuatan hukum. Sehingga penerima perintah (*nominee*) memiliki kewajiban untuk menjalankannya.⁶⁵

Berdasarkan konstruksi tersebut, *nominee* berada pada posisi sebagai *legal owner* dari suatu kepentingan atau hak yang sebenarnya secara *de facto* dimiliki oleh pihak lain sebagai pemilik manfaat sesungguhnya. Hubungan ini menghasilkan dua jenis kepemilikan, yakni *legal ownership* dan *beneficial ownership*. Secara historis, istilah mengenai pembagian kepemilikan seperti ini tidak diperkenalkan dalam sistem hukum *civil law*. Sebaliknya, konsep ini merupakan konsep yang lahir dan berkembang dari sistem hukum *common law* seperti di Inggris, Australia, dan Kanada.⁶⁶

Meskipun tidak dikenal dalam sistem hukum eropa kontinental, praktik bisnis ini cukup berkembang pesat, terutama setelah masuknya investasi modal asing secara masif ke Indonesia pada tahun 1970-1990, sehingga penggunaan *nominee agreement* untuk menyembunyikan *Beneficial Owner* semakin marak dilakukan.⁶⁷ Implikasi negatifnya, konsep kepemilikan manfaat ini akan terbagi menjadi *legal ownership* dan *Beneficial Ownership*, sehingga menjadi unsur yang tidak dapat dihindari dalam situasi krusial.

⁶⁵ Herlien Budiono, 2016, Kumpulan Tulisan Hukum Perdata Di Bidang Kenotariatan Buku Kesatu, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 416.

⁶⁶ Elena Kryzhanovskaya, 2012, “*The Beneficial Owner Concept in Civil Law Countries, Scandinavian Perspective*”, Master Thesis, Lund University, Hal. 7.

⁶⁷ Suparji, 2020, *Politics of Legal in Nominee Agreement and Its Practice in Indonesia*, Journal of Advanced Research in Law and Economics 10, no. 1, Hal. 196.

Seiring dengan hal tersebut, keberadaan *Beneficial Ownership* semakin sering digunakan untuk menutupi jejak kriminal. Beberapa kasus korupsi atau pencucian uang yang menggunakan skema ini, yaitu perkara atas nama terpidana M. Nazaruddin yang tidak menduduki kursi jabatan di perusahaannya namun dapat mengendalikan orang-orang didalamnya dan mendapatkan keuntungan paling besar. Tak hanya itu, dalam persidangan Setya Novanto, terbukti memiliki saham di perusahaan yang mengikuti lelang proyek e-KTP yakni PT Murakabi Sejahtera dimana mayoritas saham PT Murakabi dikuasai oleh PT Mondalindo Graha Perdana. Diketahui pula bahwa kedua PT tersebut sama-sama berkantor di lantai 27 gedung Menara Imperium Kuningan, akarta, dimana kantor tersebut dimiliki Setya Novanto.

Dalam perkembangannya, struktur *nominee shareholder* terbagi menjadi dua jenis meliputi:

a. Struktur Nominee Langsung (*Direct Nominee Structure*)

Struktur nominee langsung dibuat melalui perjanjian dengan *Beneficial Ownership* yang dengan terang menegaskan bahwa kepemilikan saham suatu perseroan terbatas untuk dan atas nama *Beneficial Ownership*.⁶⁸ Struktur ini dengan jelas melanggar ketentuan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan mengharuskan perjanjian batal demi hukum. Ketentuan ini selaras dengan syarat objektif sahny suatu perjanjian pada Pasal 1320 KUHPerdara, yakni suatu sebab tertentu dan suatu

⁶⁸ Lihat Syakur, Urgensi Pengaturan Nominee Agreement Di Indonesia, 27.

sebab yang halal. Pasal 1335 KUHPdata menegaskan suatu perjanjian tanpa sebab atau yang telah dibuat karena sesuatu sebab yang palsu atau terlarang tidak mempunyai kekuatan. Dengan demikian, apabila perjanjian yang memuat struktur nominee langsung diperkarakan di depan pengadilan, perjanjian tersebut tidak mempunyai kekuatan dan batal demi hukum.

b. Struktur Nominee Tidak Langsung (*Indirect Nominee Structure*)

Jalinan hubungan antara *nominee* dengan *Beneficial Owner* dibentuk melalui struktur perjanjian berlapis sehingga secara tidak langsung, *Beneficial Owner* memiliki kontrol penuh dan menerima keuntungan dari kepemilikan saham tersebut.⁶⁹ Struktur ini dilakukan melalui penandatanganan beberapa perjanjian yang diakui dalam hukum Indonesia, sehingga terbentuklah perjanjian *nominee*. Beberapa perjanjian yang sering digunakan adalah perjanjian kredit, surat kuasa menjual dan membeli saham (*Power of Attorney to sell and purchase shares*), perjanjian gadai saham (*pledge of share shareholder*), perjanjian opsi saham, perjanjian penggantian kerugian (*Indemnity shareholder*), perjanjian cession atas dividen (*cession shareholder on dividends*), dan perjanjian sewa menyewa (*lease shareholder*).⁷⁰

⁶⁹ Hendrik Tanjaya, 2015, “Tinjauan Yuridis Terhadap Struktur Nominee Pemegang Saham (*Nominee Structure*) Dalam Suatu Perseroan Terbatas”, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Sumatera Utara, Hal. 95.

⁷⁰ Lihat Abiyudara, Akibat Hukum dari Praktik Saham dengan Pinjam Nama (*Nominee Shareholder*), Hal. 56.

Sebagai ilustrasi, Syahrijal Syakur dalam jurnalnya mencontohkan skema pinjam-meminjam yang secara tidak langsung menghasilkan skema *nominee* sebagai berikut:⁷¹

- a. Perusahaan asing dan/atau warga negara asing meminjamkan sejumlah dana kepada *nominee* yang merupakan warga negara dan/atau badan hukum Indonesia;
- b. Perbuatan hukum pinjam-meminjam antara *nominee* dengan pihak tersebut akan dilandasi Akta Pengakuan Hutang atau Perjanjian Pinjaman sebagai perjanjian pokok;
- c. Selain Akta Pengakuan Hutang yang menjadi perjanjian pokok, terdapat pula beberapa dokumen lainnya yang menjadi perjanjian *accessoir* untuk kepentingan pemilik manfaat dan *nominee*;
- d. Seluruh dokumen tersebut akan memberikan seluruh manfaat atas kepemilikan saham *nominee* kepada Pemilik Manfaat dan menyamarkan keberadaan Pemilik Manfaat sebagai pihak yang mendapat keuntungan sesungguhnya.

Nominee agreement yang terdiri beberapa kesepakatan perjanjian tersebut memberikan kesan bahwa rangkaian kesepakatan tidak dimaksudkan untuk menunjuk seorang *nominee*. Namun, segala bentuk perjanjian pada akhirnya menuju kepada penerimaan manfaat oleh Pemilik Manfaat melalui pihak lain yang terdaftar secara hukum. Oleh karena itu, secara resmi, segala

⁷¹ Syakur, Urgensi Pengaturan Nominee Agreement Di Indonesia, 28

perjanjian yang dibuat wajib tidak bertentangan dengan kualifikasi dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007. Norma hukum nasional tidak dapat membatalkan struktur *nominee* tidak langsung, sebab tidak ada satupun bukti dokumen otentik yang menyatakan kepemilikan saham yang dilakukan untuk dan atas nama orang lain. Sementara itu, dalam pengadilan perdata, kebenaran formil lebih dipertimbangkan oleh hakim daripada kebenaran materiil.⁷² Rangkaian perjanjian yang dibuat dianggap sebagai perbuatan otentik dari para pihak dan dengan demikian dapat dijadikan sebagai bukti yang sempurna dan mengikat kecuali dapat dibuktikan terdapat klausula yang dilarang dalam perjanjian. Dengan demikian, hubungan yang timbul dari rangkaian perjanjian itu tetap sah meskipun secara materil melahirkan praktik *nominee* yang merupakan upaya penyelundupan hukum yang berakibat fatal dan menghambat upaya identifikasi Pemilik Manfaat.

Selain melalui perjanjian antara *nominee* dengan *Beneficial Owner*, penyamaran *Beneficial Owner* juga dilakukan dengan cara pembentukan struktur perusahaan yang kompleks. Dalam metode terakhir ini, proses penemuan *Beneficial Owner* akan jauh lebih sulit, bahkan seringkali mustahil untuk menemukan *Beneficial Owner* jika salah satu perusahaan didirikan pada *secrecy jurisdiction* dan tersebar di beberapa negara.

⁷² Lihat Suparji, *Politics of Legal in Nominee Agreement and Its Practice in Indonesia*, 200.

Berdasarkan hasil kajian *Tax Justice Network* pada tahun 2020, terdapat setidaknya tiga jenis skema penyembunyian *Beneficial Ownership*:⁷³

a. *Circular Ownership*

Skema kepemilikan memutar atau biasa disebut *circular ownership*, merupakan tipe kepemilikan yang ketika suatu perusahaan memiliki dan dimiliki oleh korporasi lain yang sama sehingga terlihat tidak ada satu individu pun yang menjadi penerima manfaat serta pengendali salah satu di antara korporasi tersebut. Sebagai contohnya, Perusahaan A memiliki 100% saham perusahaan B. Perusahaan B memegang 98% saham dari perusahaan C, sedangkan 2% saham lainnya dimiliki oleh Lia. Maka perusahaan C memiliki 100% saham perusahaan A.

b. *Fragmented Ownership*

Skema ini terjadi ketika secara hukum terlihat tidak satu pun individu yang menjadi pemegang saham melebihi 25% kepemilikan sebagai threshold seseorang untuk memenuhi kualifikasi *Beneficial Owner* dari perusahaan. Perusahaan cangkang merupakan salah satu instrumen dalam skema *fragmented ownership*. Kepemilikan ini akan mempersulit identifikasi *Beneficial Owner* apabila yurisdiksi yang bersangkutan mendefinisikan *Beneficial Owner* secara sempit, yakni hanya terhadap individu dengan kepemilikan saham 25% atau lebih.

⁷³ Andres Knobel, *Complex Ownership Structures: Addressing the Risks for Beneficial Ownership Transparency* (London: Tax Justice Network, 2022), 8.

Implikasinya, jika pelaku kejahatan hendak berinvestasi sebesar 50% di perusahaan X maka ia akan memecah kepemilikan 50% tersebut dengan mendirikan perusahaan cangkang di *secrecy jurisdiction* dan menggunakan perusahaan cangkang tersebut untuk berinvestasi ke perusahaan X sebesar 45%, sedangkan 5% sisanya baru diinvestasikan langsung oleh pelaku ke perusahaan X. Jika yurisdiksi hanya mengidentifikasi kepemilikan 25% sebagai *Beneficial Owner*, pelaku kejahatan dalam skenario tersebut tidak dapat teridentifikasi sebagai *Beneficial Owner* dari perusahaan X. Sementara itu, penegak hukum akan kesulitan untuk menemukan *Beneficial Owner* dari perusahaan cangkang karena didirikan di *secrecy jurisdiction* dengan tingkat kerahasiaan tinggi

c. *Coalition: Tiny Equity But Decisive Voting Rights*

Skema kepemilikan koalisi terjadi ketika dua pihak memiliki kepemilikan secara seimbang, sebagai contoh 49,5%, dan ada pihak ketiga yang memiliki bagian hanya sebesar 1%. Pihak ketiga yang memiliki kepemilikan 1% tersebut tidak akan diidentifikasi sebagai *Beneficial Owner* manakala yurisdiksi mendefinisikan *Beneficial Owner* dengan threshold 25%. Padahal, kepemilikan pihak ketiga tersebut akan menjadi penentu keputusan perusahaan (memegang kontrol) apabila dua pihak lainnya masing-masing memiliki perbedaan pendapat.

Nominee agreement menciptakan beberapa jenis kepemilikan, yakni pemilik yang namanya tercatat di Anggaran Dasar sehingga memiliki dasar yang sah atas kepemilikannya di mata hukum dan ada pula yang menjadi pemilik selaku penerima keuntungan maupun menanggung segala kerugian yang dialami oleh PT tersebut (*beneficial owner*).⁷⁴ Dalam kata lain, kondisi tersebut mengakibatkan secara normatif perseroan tersebut dimiliki seseorang, tetapi secara substansi ataupun materi dimiliki oleh orang lain. Berangkat dari pokok pembahasan sebelumnya, hal yang dapat kita simpulkan adalah pendiri dari Perseroan ataupun pemilik saham yang sah adalah pihak *nominee* yang namanya dicantumkan dalam Akta Pendirian ataupun Anggaran Dasar yang diakui kepemilikannya secara hukum. Meskipun tidak adanya hak ataupun kewajiban yang timbul atas *nominee arrangement* yang dilakukan antara para pihak, Direksi *Nominee* di sini tetaplah harus menjalankan kepengurusan perseroan sebagaimana hal-hal yang dimuat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Seorang Direksi dapat lepas dari beban pertanggungjawaban pidana atas tindakan Korporasi dalam hal ia telah menjalankan segala aktivitas perusahaan dengan tanpa adanya benturan kepentingan secara personal, penuh itikad baik, serta dengan prinsip kehati-hatian.⁷⁵ Sudah sejak lama kita mengenal pula adanya doktrin mengenai pelepasan pertanggungjawaban

⁷⁴ Lucky Suryo W., “Kepastian Hukum *Nominee Agreement* Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Volume 23, Nomor 1, 2016, hlm. 48

⁷⁵ Chyntia Hutagalung, “Perlindungan Hukum Bagi Direksi Perseroan Terbatas Melalui Doktrin *Business Judgement Rule*”, <https://www.dhp-lawfirm.com/perlindungan-hukum-bagi-direksi-perseroan-terbatas-melalui-doktrin-business-judgementrule/>, diakses 5 Maret 2024

pidana bagi Direksi, yakni doktrin *business judgment rule*. Mengenai hal ini, Undang-Undang Perseroan Terbatas mengamanatkan bahwa Direksi tidak dapat dibebankan pertanggungjawaban dalam hal ia dapat membuktikan kerugian yang dialami perseroan terjadi bukan atas kesalahan ataupun kelalaiannya; telah melaksanakan kepengurusan perseroan sesuai dengan itikad baik dan memenuhi prinsip kehati-hatian yang sesuai dengan kepentingan, maksud, serta tujuan dari perseroan; tidak memiliki benturan kepentingan pribadi ataupun bukan atas tindakan yang memberikan kerugian kepada perseroan; dan telah melakukan upaya preventif sebagai langkah pencegahan ataupun mitigasi dari tindakan tersebut untuk menimbulkan kerugian bagi Perseroan.⁷⁶

Berdasarkan kompleksitas perkembangan, baik dalam bentuk perjanjian *nominee* dengan *Beneficial Owner* maupun dalam konteks struktur perusahaan, organisasi dan gerakan lintas negara, seperti FATF, OECD, UNODC, dan World Bank membentuk berbagai pendekatan sebagai upaya membongkar *Beneficial Owner* dari tiap transaksi yang terjadi. Setiap organisasi maupun gerakan internasional menetapkan standar masing-masing bagi tiap anggota, bahkan seringkali penentuan standar tersebut diikuti audit berkala dengan mekanisme *peer review*.

⁷⁶ Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, maka kesimpulan yang dapat ditarik adalah sebagai berikut :

1. Kehadiran Peraturan Presiden tentang *Beneficial Ownership* patut diapresiasi sebagai upaya progresif terhadap regulasi untuk mengejar ketertinggalan pengaturan transparansi *Beneficial Ownership* di Indonesia. Namun, apresiasi tersebut harus disertai paradigma kritis terhadap bentuk hukum serta substansi yang belum mapan. Instrumen hukum peraturan presiden seolah mendudukan permasalahan *Beneficial Ownership* sebagai permasalahan administratif biasa di bawah payung Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. Pengaturan mengenai *Beneficial Ownership* ini juga tercantum didalam beberapa peraturan di Indonesia, meliputi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang RI Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang RI Nomor 16 Tahun 2009 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara

Perpajakan Konsep Beneficial Owner dalam bidang perpajakan dikenal dalam Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda (P3B), Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.01/2017 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme di Sektor Jasa Keuangan, dan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. Pengaturan *Beneficial Ownership* harus dilihat sebagai satu kesatuan yang konsisten. Meskipun bersifat sui generis karena ditujukan untuk upaya anti pencucian uang dan pendanaan terorisme, dampak ekstensif terhadap korporasi dan payung hukumnya harus ikut diakomodasi. *Beneficial Owner* dapat menjadi instrumen melakukan tindak pidana. Menelik hukum pidana sendiri, *beneficial ownership* dapat dimintai pertanggungjawaban dengan melakukan perluasan dari apa yang dilakukan dan yang menjadi niatnya. Satu-satunya cara untuk menyelaraskan Peraturan Presiden dengan undang-undang mengenai korporasi adalah melalui pembentukan Undang-Undang Transparansi Korporasi sebagaimana dibentuk di Amerika Serikat.

2. Keberadaan *Beneficial Ownership* semakin sering digunakan untuk menutupi jejak kriminal. Beberapa kasus korupsi atau pencucian uang yang menggunakan skema ini, yaitu perkara atas nama terpidana M. Nazaruddin yang tidak menduduki kursi jabatan di perusahaannya

namun dapat mengendalikan orang-orang didalamnya dan mendapatkan keuntungan paling besar. Tak hanya itu, dalam persidangan Setya Novanto, terbukti memiliki saham di perusahaan yang mengikuti lelang proyek e-KTP yakni PT Murakabi Sejahtera dimana mayoritas saham PT Murakabi dikuasai oleh PT Mondalindo Graha Perdana. Diketahui pula bahwa kedua PT tersebut sama-sama berkantor di lantai 27 gedung Menara Imperium Kuningan, Jakarta, dimana kantor tersebut dimiliki Setya Novanto. Norma hukum nasional tidak dapat membatalkan struktur nominee tidak langsung karena tidak satu pun dokumen tersebut menyatakan bahwa kepemilikan saham dilakukan untuk dan atas nama orang lain. Sementara itu, dalam pengadilan perdata, hakim cenderung memperhatikan kebenaran formil daripada materil. Rangkaian perjanjian yang dibuat merupakan perbuatan otentik dari para pihak dan dengan demikian merupakan bukti mengikat dan sempurna kecuali dapat dibuktikan terdapat klausula yang dilarang dalam perjanjian. Dengan demikian, hubungan yang lahir dari rangkaian perjanjian itu tetap sah meskipun secara materil melahirkan praktik nominee. Hal seperti ini merupakan penyelundupan hukum. Pada akhirnya, jenis *nominee* ini akan menghambat identifikasi Pemilik Manfaat.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan sebagaimana yang disebutkan, maka ada beberapa hal yang dapat diajukan penulis sebagai saran, yakni :

1. Dalam hal mengakomodir konsep *Beneficial Ownership*, wajib memperhatikan implikasi negatif yang mungkin timbul. Mekanisme pertanggungjawaban *Beneficial Ownership* masih belum optimal dikarenakan harus mengenali identitas melalui sistem pelaporan. Dengan diakomodirnya konsep *Beneficial Ownership* maka dapat diperhitungkan apakah nantinya justru akan memperpanjang kembali waktu pengurusan piutang negara atau tidak. Selain itu, juga diperhitungkan subyek penanggung hutang yang hendaknya menjadi prioritas, apakah direksi ataukah pemilik manfaat (*Beneficial Ownership*) dari korporasi tersebut.
2. Pembuatan perjanjian antara *nominee* dengan *Beneficial Ownership* melalui rangkaian perjanjian antar para pihak, sehingga menjadi bukti outentik, mengikat dan sempurna kecuali dapat dibuktikan terdapat klausula yang dilarang dalam perjanjian. Dengan demikian, hubungan yang lahir dari rangkaian perjanjian ini menjadi sah meskipun secara materil melahirkan praktik *nominee*. Kemudian pembentukan pembentukan struktur perusahaan yang kompleks dengan mempertegas kedudukan *Beneficial ownership* dalam struktur perusahaan. Hal ini akan memepermudah dalam pendaftaran dan mengenali siapa pemilik manfaat sebenarnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ana Rokhmatussadyah dan Suratman, 2010, *Hukum Investasi dan Pasar Modal*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Anthony Tiono dan R. Arja Sadjiarto, “Penentuan Beneficial Owner Untuk Mencegah Penyalahgunaan Perjanjian Penghindaran Pajak Berganda”, *Tax and Accounting Review*, Vol.3, No.2, 2013
- Financial Action Task Force, 2014, Transparency and Beneficial Ownership (Paris: Financial Action Task Force.*
- H. Salim, HS, 2006, *Perkembangan Hukum Kontrak di Luar KUHPerdara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hendrik L.E. Verhagen, 2022, “Ownership-Based Fund Management in The Netherlands”, dalam *Extending the Boundaries of Trust And Similar Ring-Fenced Funds*, ed. David Hayton, *The Hague: Kluwer Law International.*
- Ida Bagus Ramadi Supanca, 2006, *Kerangka Hukum & Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2017, “Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Muladi dan Dwija Priyanto, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Jakarta: Kencana, 2010
- Mulhadi, 2010, *Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Natalia Christine, Purba, 2006, *Keabsahan Perjanjian Innominaat Dalam Bentuk Nominee Agreement*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, “*Penelitian Hukum*”, Kencana Prenada Media, Jakarta.
- Rai Widjaya, I.G., 2023, *Hukum Perusahaan*, Kesaint Blanc, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1986, “*Pengantar Penelitian Hukum*”, Universitas Indonesia-Press, Cet-3, Depok.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamuji, 2005, “*Penelitian Hukum Normatif*”, Rajawali Pers, Jakarta.

Widjaja, Gunawan. *Resiko Hukum Sebagai Direksi, Komisaris & Pemilik PT.*
Jakarta: Forum Sahabat. 2008

Peraturan Perundang - Undangan

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal

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

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

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi

Jurnal dan Karya Tulis

Group of Twenty (G20), November 2014, "*High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency*", Australia.

J.H. Dicky, 2020, *Sejarah Pertanggungjawaban Pidana Beneficial Owner Di Indonesia*, Jurnal Ilmu sosial dan Pendidikan, Vol.4 No.4.

Kusrini Purwijanti dan Iman Prihandono, 2018, "*Pengaturan Karakteristik Beneficiary Owner di Indonesia*", Notaire: Vol. 1, No. 1.

Lucky Suryo Wicaksono, 2016, *Kepastian Hukum Nominee Agreement Kepemilikan Saham Perseroan Terbatas*, Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 1 Vol. 23.

May Hermawan, Studi Kebijakan Penanaman Modal Indonesia, *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Saputro, Lindu Aji, 2023, *Kebijakan Hukum Pidana Terhadap Penerapan Prinsip Beneficial Ownership Pada Tindak Pidana Pencucian Uang Yang Berasal Dari Tindak Pidana Korupsi Di Masa Yang Akan Datang*. Masters Thesis, Universitas Islam Sultan Agung Semarang.

Sri Endah wahyuningsih, Rismanto, 2015, “*Kebijakan Penegakan Hukum Pidana Terhadap Penanggulangan Money Laundering Dalam Rangka Pembaharuan Hukum Podana Di Indonesia*”, Jurnal Pembaharuan Hukum Vol.II No.1.

Syakur, S. 2022, *Pertanggungjawaban Pidana Oleh Beneficial Owner sebagai Pelaku Kejahatan*, Journal of Anti-Money Laundering, Vol. 01, No. 01.

Lain - lain

Penanaman Modal. 2016. Pada KBBI daring. Diambil 24 September 2024, dari <https://kbbi.kemendikbud.go.id/entri/penanamanmodal> .

Bryan Cave Leighton Paisner, “Corporate Transparency Act.” <https://www.bclplaw.com/a/web/320896/Corporate-Transparency-Act-Full-Review-604831733.11.pdf> diakses pada tanggal 13 Oktober 2024.

