

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena *Panama Papers* yang terjadi pada tahun 2016 mengejutkan cukup banyak pihak dikarenakan hasil investigasi yang bersumber dari kebocoran dokumen sebuah firma hukum di Panama, bernama *Mossack Fonseca*, menemukan laporan yang menyatakan adanya berbagai perusahaan di kawasan surga pajak (*offshore companies*) di bawah pengelolaan firma hukum *Mossack Fonseca*, yang bekerjasama dengan perbankan dan pengusaha dalam skandal penggelapan pajak.¹ Firma hukum tersebut disebut-sebut memiliki *expertise* dalam pembuatan perusahaan cangkang (*shell companies*) yang sering digunakan untuk hal yang salah khususnya dalam menyembunyikan aset. Berdasarkan hasil Investigasi tersebut juga terungkap 143 nama berbagai pemimpin negara, serta para penguasa pemerintahan, kerabat dan rekan sejawat sejumlah kepala pemerintahan yang bocor menggambarkan bagaimana individu dan pejabat publik yang kaya mampu untuk menjaga informasi keuangan pribadi secara tertutup.²

International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) ikut mengungkapkan Fenomena Panama Papers dimana disampaikan oleh ICIJ

¹ NNP, "Panama Papers hingga Offshore Leaks, Skandal yang Melibatkan *law firm*", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5704cfc5c2031/panama-papers-hingga-offshore-leaks--skandal-yang-melibatkan-law-firm>, diakses pada 27 Maret 2023

² Scott Casterson, *The Panama Papers : History's Biggest Data Leak*, (Esses: Green Light Publishing, 2016), hal. 1

sebanyak 11,5 juta dokumen terkait pihak-pihak yang berasal dari 50 negara yang membuat perusahaan pada 21 negara kawasan surga pajak.³ Fenomena Panama Papers menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan mengenai pengaturan akan transparansi *beneficial owner* selaku pengendali utama dari suatu perusahaan.

Konsep *beneficial owner* adalah sebuah pola konsep kepemilikan yang bermula dari Inggris di masa “*trust law*” yang kemudian mengalami perkembangan dan diatur secara internasional. Konsep tersebut diadopsi pertama kali oleh *Organization for Economic Co-operation Development* (OECD), pada OECD Model Tax Convention (OECD MTC) tahun 1977. Pada kala itu, OECD tidak memberikan definisi yang jelas mengenai istilah. Namun ketentuan mengenai pemilik manfaat diatur dalam Pasal 10, 11, dan 12 sebagai upaya untuk menetapkan batasan yang jelas mengenai siapa yang berhak atas imbalan pajak dalam jumlah terbatas di negara terhadap dividen, bunga dan royalti.⁴

Konsep *beneficial owner* juga dikenal oleh Financial Action Task Force (FATF) dan negara-negara G20. FATF mengatur mengenai transparansi *beneficial owner* dan Legal Agreement dalam FATF Guidance on Transparency and *beneficial ownership* dengan tujuan untuk

³ The International Consortium of Investigative Journalists, “*Panama Papers the Power Players*” <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/the-power-players/>, diakses pada 27 Maret 2023

⁴ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “*beneficial owner* dalam OECD Model Tax Convention (MTC): Sejarah dan Perkembangan Terkini”, Desember 2012, <https://fiskal.kemenkeu.go.id/kajian/2012/12/28/170841720647745-beneficial-owner-dalam-oecd-model-tax-convention-mtc-sejarah-dan-perkembangan-terkini> hal 1 diakses pada 27 Maret 2023

menghindari terlaksananya penyalahgunaan *Corporate Vehicles* sebagai sarana pelaksanaan tindak pidana pencucian uang, pendanaan terorisme, maupun pelanggaran pajak. FATF merupakan badan pemerintah yang bertujuan untuk dapat memerangi pencucian uang serta pendanaan terorisme, sehingga Negara-negara G20 kemudian juga mengatur transparansi *beneficial owner* dalam G20 High-Level Principles on *beneficial owner* Transparency yang sejalan dengan FATF Recommendation.

Konsep *beneficial owner* tidak hanya dikenal dalam Hukum Internasional, namun di Indonesia sendiri sudah cukup lama mengenal konsep *beneficial owner*, salah satunya adalah peraturan Bank Indonesia Nomor 3/10/PBI/2001 tentang prinsip mengenal nasabah atau *Know Your Customer (KYC) Principles*. Konsep KYC dalam peraturan Bank Indonesia ini mereferensikan konsep *beneficial owner*, dikarenakan bertujuan untuk mengetahui siapa pemilik manfaat sebenarnya. Meskipun konsep *beneficial owner* telah diperkenalkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, akan tetapi belum terdapat peraturan yang secara khusus mengatur mengenai *beneficial owner* di Indonesia, sehingga Pada tahun 2018, Pemerintah Indonesia menerbitkan Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (“Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018”).

Diberlakukannya Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 tentu

memberikan suatu implikasi kepada masing-masing Korporasi, hal tersebut dikarenakan keberadaan *beneficial owner* sebenarnya merupakan konsep yang berasal dari negara dengan sistem hukum *Common law*, sedangkan Indonesia merupakan negara yang menganut sistem hukum *Civil law*, sehingga Indonesia sebenarnya hanya mengakui keberadaan Legal Owner selaku pemilik sah dan tidak membedakan antara kepemilikan sah dan kepemilikan manfaat, namun secara prinsip Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 mewajibkan Korporasi, yaitu badan hukum dan badan usaha di Indonesia untuk menetapkan Pemilik Manfaat atau *beneficial owner*, hal ini ditujukan untuk mencegah tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme pada Korporasi, sehingga dapat meminimalisir menjadikan Korporasi sebagai sarana langsung maupun tidak langsung untuk melaksanakan tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme.⁵

Latar belakang diterbitkannya Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 salah satunya karena badan hukum di Indonesia sebenarnya tidak mengenal keberadaan *beneficial owner*, sebagaimana Perseroan Terbatas yang diatur berdasarkan Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (“UUPT”), Koperasi yang diatur berdasarkan Undang-Undang No. 25 tahun 1992 tentang Koperasi dan Yayasan yang diatur berdasarkan Undang-Undang No. 28 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 16 tahun 2001 tentang Yayasan, tidak mengatur mengenai eksistensi *beneficial owner* dalam lingkup tiap-tiap badan hukum tersebut. Sama halnya dengan Persekutuan Perseorangan, Firma dan Persekutuan Komanditer atau

⁵ M. Agus Yozami, *Perpres beneficial ownership untuk Cegah Praktik Pelarian Pajak*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a9fd91f58b9a/perpres-beneficial-ownership-untuk-cegah-praktik-pelarian-pajak> diakses pada 27 Maret 2023

Comanditer Vennotschap (CV) yang diatur oleh Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Kitab Undang-Undang Hukum Dagang juga tidak mengenal konsep *beneficial owner*.

Pasal 15 ayat (2) huruf a Perpres 13/2018 mengatur bahwa pelaporan pemilik manfaat merupakan suatu kewajiban saat pendirian, pendaftaran, pengesahan, persetujuan, atau perizinan usaha Perseroan. Pasal 15 ayat (2) huruf a Perpres 13/2018 ini menyebabkan perlu dilakukannya pengisian kolom pemilik manfaat pada saat melakukan pendaftaran. Dalam hal Perseroan tidak menyampaikan informasi terkait pemilik manfaat, maka Perseroan tidak dapat melanjutkan ke tahapan berikutnya dalam proses Administrasi Hukum Umum (AHU) online, padahal pada praktiknya pelaporan mengenai pemilik manfaat mengalami beberapa hambatan. Pelaporan pemilik manfaat terhambat atau sulit untuk dilaksanakan karena ketidakmauan PT untuk melaporkannya secara jujur ditambah tidak jelasnya sanksi yang ada, bahkan notaris yang memiliki kewenangan untuk melaporkannya juga menjadi kesulitan apabila Perseroan tersebut tidak jujur.⁶ Keberadaan dan pelaporan pemilik manfaat menjadi kunci untuk dapat ditindak lanjutinya proses pendaftaran suatu Perseroan.

Adanya peraturan yang menghubungkan antara pemilik manfaat dengan PT tersebut menyebabkan setiap perbuatan (*beheer dan beschikking*) yang dilakukan Perseroan dalam aktivitasnya akan selalu dikaitkan dengan pemilik manfaat Perseroan tersebut. Pemilik manfaat dianggap menjadi pihak yang telah memerintahkan setiap perbuatan yang akan atau telah

⁶ Muhamad Wilda, "Proses Identifikasi terkendala, Pelaporan Informasi BO Masih Rendah," <https://news.ddtc.co.id/proses-identifikasi-terkendala-pelaporan-informasi-bo-masih-rendah-21310> (diakses pada 27 Maret 2023)

dilakukan Perseroan. Salah satu ciri pemilik manfaat menurut Perpres 13/2018 adalah seseorang yang dapat mengendalikan Perseroan baik melalui RUPS maupun tidak melalui RUPS, sehingga Perseroan yang merupakan subjek hukum tidaklah terlepas dari kendali pemilik manfaatnya.

Lampiran II Permenkumham 15/2019 menyebutkan bahwa pemilik manfaat yang merupakan pemilik sebenarnya dari dana kepemilikan Perseroan adalah seseorang yang kepemilikan sahamnya tidak dicantumkan dalam akta pendirian (memiliki saham secara tidak langsung atau indirect ownership). Lampiran tersebut tidak menjelaskan cara pemilik manfaat dapat memiliki saham secara tidak langsung. Pasal 4 huruf e dan g Perpres 13/2018 membuka celah untuk melegitimasi kepemilikan saham melalui perjanjian nominee, padahal hal tersebut dilarang sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UU 25/2007).

Perseroan sebagai Badan Hukum Indonesia hanya mengenal kepemilikan tunggal dan secara tegas tidak mengakui adanya jenis kepemilikan lain. Diundangkannya Perpres 13/2018 membuat adanya ketidakpastian hukum terkait kemandirian Perseroan sebagai subjek hukum yang terlepas dari pemegang saham dan/atau pendirinya, sehingga perlu adanya analisis mendalam terkait hal tersebut dan selain itu dapat diketahui bahwa keberadaan Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018 tidak sepenuhnya berjalan berdampingan dengan ketentuan dalam UUPT mengenai kepemilikan dalam Perseroan. Hal tersebut tentu akan memberikan ketidakpastian hukum karena adanya ketidakselarasan antara satu peraturan

dengan peraturan yang lainnya. Ketidakselarasan tersebut akan memberikan implikasi yang cukup signifikan kepada Perseroan maupun pihak-pihak yang terlibat dengan Perseroan, termasuk mengenai pertanggungjawaban.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan, penulis memilih beberap hal yang menjadi permasalahan dalam penulisan tesis ini. Adapun permasalahan yang akan dibahas antara lain:

1. Bagaimana pemberlakuan *beneficial owner* pada Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ?
2. Bagaimana konstruksi hukum atas pertanggungjawaban Direktur Utama sebagai *beneficial owner* dari Perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pihak yang dapat ditetapkan sebagai *beneficial owner* khususnya pada perusahaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) serta pengaturannya berdasarkan Hukum Positif Indonesia serta bentuk pertanggungjawaban Direktur Utama yang ditetapkan sebagai *beneficial owner* pada Badan Usaha Milik Negara.

Selain hal tersebut, Penelitian ini dapat menambah dapat memperluas wawasan masyarakat mengenai konsep *beneficial owner* di Indonesia setelah diberlakukannya Peraturan Presiden No. 13 Tahun 2018.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka terdapat manfaat penelitian secara teoritis dan praktis

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan kontribusi signifikan dalam mengembangkan pemahaman teoretis tentang konsep pertanggungjawaban pemilik manfaat dalam konteks BUMN. Ini akan memberikan dasar hukum yang kuat untuk memahami tanggung jawab dan kewajiban pemilik manfaat.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat memberikan panduan praktis bagi perumusan dan penyempurnaan peraturan dan kebijakan terkait BUMN. Pengembangan konstruksi hukum dapat memberikan dasar untuk membangun aturan yang lebih efektif dan efisien.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam menuliskan hasil penelitian maka peneliti akan menggunakan sistematika penulisan dengan tujuan untuk memberikan gambaran secara garis besar tentang apa yang akan peneliti kemukakan dalam setiap bab.

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan pendahuluan yang memuat latar belakang permasalahan penelitian ini dilakukan, yang selanjutnya diikuti dengan tujuan dan manfaat penelitian, baik secara umum ataupun khusus, kemudian diikuti dengan kegunaan penulisan, serta yang terakhir adalah sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan Kerangka Teoritis, yang terdiri dari berbagai macam materi kepustakaan dan perundang-undangan yang berhubungan dengan penulisan tesis ini, diantaranya adalah tinjauan mengenai pemilik manfaat dari korporasi di Indonesia menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang – Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Peraturan Presiden No 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenai Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam rangka Pencegahan dan Pembatasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme, Peraturan Direktur Jendral Pajak No. PER-10/PJ/2017 tentang Tata Cara Penerapan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda dan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-02/MBU/03/2023 tanggal 24 Maret 2023 tentang Pedoman Tata Kelola Dan Kegiatan Korporasi Signifikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

BAB III METODE PENELITIAN

Bab Metodologi Penelitian menguraikan secara garis besar proses penelitian, termasuk dalam hal ini uraian yang tercakup meliputi jenis penelitian, metode pengumpulan data dan keterbatasan penelitian, serta metode analisis data yang digunakan.

BAB IV ANALISA DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan memberikan analisis mengenai pihak yang dapat ditetapkan sebagai *beneficial owner* berdasarkan peraturan yang berlaku, kemudian bab ini juga akan menguraikan bentuk pertanggungjawaban yang dapat dikenakan kepada *beneficial owner* dari Perseroan Terbatas.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan Penutup Penelitian menguraikan kesimpulan dan saran dari pokok permasalahan yang diangkat pada penelitian ini.

