

PERANAN NOTARIS DALAM PENGUNGKAPAN *BENEFICIAL OWNERSHIP* DI INDONESIA

Dr. Detania Sukarja, SH, LLM
detasukarja@usu.ac.id

Abstract

Notaries play a big role in disclosing beneficial ownership. Notary is one of the Reporting Parties that is obliged to report Suspicious Financial Transactions to the Financial Transaction Reports and Analysis Center (PPATK) and obliged to implement the Principles on Service Users Identification. The application of these principles include the notary's obligation to know the beneficial owner of the corporation and other arrangements. On the one hand, the obligation to apply the principles is considered important and must be enforced in the to combat money laundering, terrorism and other criminal acts. But on the other hand, it still leaves room for debate. In addition to increasing the workload of Notaries, this obligation is deemed not to have clear umbrella regulations and is in conflict with the Notary Law, especially regarding professional secrecy.

Based on these problems, this paper was prepared based on normative legal research method to assess why beneficial ownership must be disclosed, to inquire on the role of Notaries regarding the obligation to disclose beneficial ownership in Indonesia and to review the conflict between the Notary Law and the Notaries' obligation to implement the Principles on Service Users Identification and to report Suspicious Financial Transactions.

The paper arrives at the following conclusions. *First*, beneficial ownership must be disclosed due to the potential of the abuse of corporate vehicles. Misuse of beneficial ownership arrangement can be detrimental to the state, the economy and the public and very vulnerable to crime such as tax evasion, money laundering, terrorism funding and corruption. *Second*, even though Perpres 13/2018 stipulates that the responsibility for reporting information about beneficial owners is on the corporation, Notaries must apply the Principles on Service Users Identification, which includes identification, verification and monitoring of User Service transactions. Notaries must carry out deeper identification if the beneficial owner has a higher risk of money laundering or terrorism funding. Notaries must report to PPATK the Suspicious Financial Transactions carried out for the benefit of or for and on behalf of Service Users regarding: property buying and selling; management of money, securities, and/or other financial service products; current account management, savings accounts, deposit accounts, and/or securities accounts; operation and management of the company; and/or the establishment, purchase and sale of legal entities. *Third*, the application of the Principles on Service Users Identification and the reporting of Suspicious Financial Transactions by Notaries do not conflict with the the Notary Law. However, not regulating Notaries explicitly as the Reporting Party in the Anti Money Laundering Law has caused confusion and legal uncertainty among. This uncertainty allegedly hinders efforts to eradicate money laundering, terrorism, corruption, tax evasion and other criminal acts.

Keywords: notary, beneficial ownership, suspicious financial transactions, professional secrecy, money laundering

Abstrak

Notaris berperan besar dalam pengungkapan *beneficial ownership* atau kepemilikan manfaat. Notaris adalah salah satu Pihak Pelapor yang wajib melaporkan Transaksi Keuangan Mencurigakan kepada Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan dan wajib menerapkan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Bagi Notaris Penerapan prinsip ini meliputi kewajiban Notaris untuk mengetahui pemilik manfaat dari korporasi maupun perikatan lainnya. Pada satu sisi, kewajiban penerapan prinsip tersebut dianggap penting dan harus ditegakkan dalam rezim pemberantasan pencucian uang, terorisme dan berbagai tindak pidana lainnya. Namun pada sisi yang berbeda, hal ini masih menyisakan ruang perdebatan. Selain menambah beban kerja Notaris, kewajiban tersebut dipandang tidak memiliki dasar pengaturan yang jelas serta bertentangan dengan Undang-Undang tentang Jabatan Notaris, khususnya mengenai rahasia jabatan.

Berdasarkan permasalahan tersebut, makalah ini disusun berdasarkan metode penelitian hukum normatif untuk untuk mengkaji mengapa kepemilikan manfaat perlu diungkapkan, mengetahui peranan Notaris terkait kewajiban pengungkapan kepemilikan manfaat di Indonesia dan mengkaji pertentangan penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa dan Pelaporan transaksi keuangan mencurigakan oleh Notaris dengan Undang-Undang tentang Jabatan Notaris.

Makalah ini tiba pada kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, kepemilikan manfaat perlu diungkapkan karena terdapat potensi penyalahgunaan kendaraan korporasi. Penyalahgunaan kepemilikan manfaat dapat merugikan negara, perekonomian dan publik dan sangat rentan dengan kriminalitas seperti penghindaran pajak, pencucian uang, pendanaan terorisme dan korupsi. *Kedua*, meskipun Perpres 13/2018 mengatur bahwa tanggung jawab penyampaian informasi tentang pemilik manfaat ada pada korporasi, Notaris wajib menerapkan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa, yang paling sedikit meliputi identifikasi, verifikasi dan pemantauan transaksi Pengguna Jasa. Notaris wajib melakukan identifikasi lebih dalam apabila pemilik manfaat memiliki tingkat risiko terjadinya tindak pidana pencucian uang atau pendanaan terorisme yang tergolong tinggi. Notaris wajib melakukan pelaporan kepada PPATK Transaksi Keuangan Mencurigakan yang dilakukan untuk kepentingan atau untuk dan atas nama Pengguna Jasa mengenai: pembelian dan penjualan property; pengelolaan terhadap uang, efek, dan/atau produk jasa keuangan lainnya; pengelolaan rekening giro, rekening tabungan, rekening deposito, dan/atau rekening efek; pengoperasian dan pengelolaan perusahaan; dan/atau pendirian, pembelian, dan penjualan badan hukum. *Ketiga*, penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa dan Pelaporan transaksi keuangan mencurigakan oleh Notaris tidak bertentangan dengan Undang-Undang tentang Jabatan Notaris. Namun, tidak diaturnya profesi (termasuk Notaris) secara tegas dan eksplisit sebagai Pihak Pelapor dalam UU TPPU telah menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum di kalangan Notaris dan dunia praktisi. Ketidakpastian ini disinyalir justru dapat menghalangi upaya pemberantasan tindak pidana pencucian uang, teroris, korupsi, penggelapan pajak dan tindak-tindak pidana lainnya.

Kata kunci: notaris, kepemilikan manfaat, transaksi keuangan mencurigakan, rahasia jabatan, pencucian uang

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Beneficial ownership atau kepemilikan manfaat adalah istilah dalam dunia hukum komersial yang merujuk kepada siapa pihak yang menikmati manfaat atas kepemilikan aset tertentu tanpa tercatat sebagai pemilik. Banyak orang yang ingin melindungi aset mereka dengan menggunakan perwalian untuk bertindak sebagai pemilik sah atas aset, sementara mereka menjadi pemilik manfaat. Praktek ini pada umumnya legal tetapi seyogyanya diatur karena dapat disalahgunakan dan sangat dekat dengan kriminalitas. Tidak sedikit pelaku kejahatan yang dengan sengaja menggunakan kendaraan korporasi untuk menyembunyikan identitas mereka terkait asal-usul serta penggunaan dana atau aset. Penyamaran diantaranya dapat terkait dengan penghindaran pajak, mencegah pihak berwenang melacak hasil kejahatan individu atau perusahaan, seperti pencucian uang atau penyuapan dan korupsi. Skandal Panama Papers yang sempat menyita perhatian publik, dimana sejumlah dokumen rahasia ‘bocor’ akibat kelalaian *law firm* Mossack Fonseca memberikan gambaran bagaimana praktek penyamaran harta lintas batas negara dilakukan oleh banyak orang dan perusahaan multinasional di negara maju maupun negara berkembang.¹

Pada tanggal 5 Maret 2018, Peraturan Presiden Nomor 13 tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (“Perpres 13/2018”) resmi diberlakukan. Peraturan ini merupakan bagian dari rezim pengungkapan baru pemerintah Indonesia untuk menciptakan transparansi yang lebih besar dalam kepemilikan entitas bisnis dan untuk memantau dan mengendalikan entitas, serta untuk mengurangi peluang penyalahgunaan entitas hukum tersebut untuk tujuan terlarang seperti pencucian uang, pendanaan terorisme, penggelapan pajak dan korupsi. Diundangkannya peraturan ini merupakan prasyarat bagi Indonesia untuk bergabung sebagai anggota Financial Action Task Force (“FATF”), yaitu badan antar pemerintah yang dibentuk untuk menangani masalah pendanaan terorisme, pencucian uang dan penggelapan pajak.

Notaris merupakan profesi yang berperanan besar dalam pengungkapan kepemilikan manfaat. Perpres 13/2018 mengatur bahwa kewajiban korporasi untuk menyampaikan informasi mengenai pemilik manfaat kepada instansi yang berwenang dapat dilaksanakan oleh Notaris. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Bagi Notaris (“Permenkumham 9/2017”) telah mengatur bahwa Notaris merupakan salah satu profesi yang wajib menerapkan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa. Penerapan prinsip ini meliputi kewajiban Notaris untuk mengetahui pemilik manfaat dari korporasi maupun perikatan lainnya.

Notaris adalah salah satu Pihak Pelapor yang wajib melaporkan Transaksi Keuangan Mencurigakan (“TKM”) kepada Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (“PPATK berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2015 tentang Pihak Pelapor dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (“PP 43/2015”). Ketentuan ini diundangkan karena Notaris merupakan salah satu profesi yang dianggap rentan dimanfaatkan oleh pelaku tindak pidana pencucian uang untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal usul harta kekayaan yang merupakan hasil dari tindak pidana dengan cara berlingkungan dibalik ketentuan kerahasiaan hubungan profesi dengan Pengguna Jasa yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada satu sisi, kewajiban penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa dan Pelaporan Transaksi Keuangan Mencurigakan oleh Notaris dianggap penting dan harus ditegakkan dalam rezim pemberantasan pencucian uang, terorisme dan berbagai tindak pidana

¹ Lihat John Kong Shan Ho, “Disclosure of Beneficial Ownership of Companies in Hong Kong”, *Common Law World Review*, 46(4), 2017, hal.251.

terorganisir lainnya. Namun pada sisi yang berbeda, hal ini masih menyisakan ruang perdebatan. Selain menambah beban kerja Notaris, kewajiban tersebut dipandang tidak memiliki dasar pengaturan yang jelas serta bertentangan dengan Undang-Undang tentang Jabatan Notaris, khususnya mengenai rahasia jabatan.

Berdasarkan permasalahan tersebut, makalah ini disusun untuk untuk mengkaji lebih lanjut aspek hukum konsep kepemilikan manfaat serta peranan Notaris dalam pengungkapan kepemilikan manfaat.

1.2 Rumusan Masalah

Makalah ini bertujuan untuk menjawab perumusan masalah sebagai berikut:

- a. Mengapa kepemilikan manfaat perlu diungkapkan?
- b. Bagaimanakah peranan Notaris terkait kewajiban pengungkapan kepemilikan manfaat?
- c. Apakah penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa dan Pelaporan transaksi keuangan mencurigakan oleh Notaris bertentangan dengan Undang-Undang tentang Jabatan Notaris?

1.3 Tujuan

Makalah ini bertujuan untuk:

- a. Mengetahui mengapa kepemilikan manfaat perlu diungkapkan.
- b. Mengetahui peranan Notaris terkait kewajiban pengungkapan kepemilikan manfaat di Indonesia.
- c. Mengkaji pertentangan penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa dan Pelaporan transaksi keuangan mencurigakan oleh Notaris dengan Undang-Undang tentang Jabatan Notaris.

2. METODE PENELITIAN

2.1 Jenis Penelitian

Makalah ini didasarkan pada metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.² Penelitian hukum ini didasarkan fakta yuridis yang berlaku di dalam masyarakat, relevan bagi kehidupan hukum dan berdasarkan pengetahuan dari sumber data sekunder yang sebelumnya telah diteliti oleh penulis lainnya.³

2.2 Data Penelitian

Data sekunder dalam penelitian ini meliputi bahan hukum dan bahan non-hukum.

a) Bahan Hukum

1) Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang bersifat autoritatif (Hartono, 1994). Bahan hukum primer dalam penelitian meliputi:

- a. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- b. Undang-Undang Nomor 8 tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang;
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;

² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, cet.9, (Jakarta: Rajawali Press, 2006), hal.23

³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal.25.

- e. Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2015 tentang Pihak Pelapor dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang;
- f. Peraturan Kepala PPATK Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan Bagi Profesi; dan
- g. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Bagi Notaris;
- h. Peraturan Presiden Republik Indonesia 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.

2) **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan-bahan hukum sekunder yang akan digunakan antara lain berupa publikasi tentang hukum, meliputi buku-buku teks hukum, termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum, kamus-kamus hukum serta jurnal-jurnal hukum yang berkenaan dengan dengan judul makalah. Selain itu, termasuk pula ke dalam bahan-bahan hukum sekunder berupa seminar, ceramah, ataupun kuliah.

b) **Bahan Non-Hukum**

Di samping bahan-bahan hukum, penelitian ini juga akan menggunakan bahan-bahan non hukum sejauh diperlukan. Bahan-bahan non hukum yang akan digunakan meliputi buku-buku teks dan jurnal-jurnal ilmiah dari disiplin ilmu lain sepanjang mempunyai relevansi dengan tugas notari dan kepemilikan manfaat.

2.3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara kegiatan studi pustaka, studi dokumen dan studi catatan dan studi catatan hukum, dimaksudkan untuk memperoleh data sekunder dengan serangkaian kegiatan penelusuran literatur dan dokumentasi dengan cara membaca, mengkaji, merangkum data, mengutip buku-buku, menelaah peraturan perundang-undangan, dokumen dan informasi lainnya yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas dengan melakukan studi kepustakaan.

2.4 Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data dilakukan melalui identifikasi, editing, penyusunan data dan penarikan kesimpulan. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, dimana sumber-sumber penelitian diklasifikasi, dipaparkan kembali dengan menggunakan metode deduktif dan induktif. Dengan demikian dapat diperoleh kesimpulan sebagai jawaban atas permasalahan-permasalahan yang telah dirumuskan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Konsep Kepemilikan Manfaat

Kepemilikan manfaat bukanlah suatu topik yang sederhana. Kerumitan mengenai konsep kepemilikan manfaat dapat dilihat dalam salah satu ilustrasi yang menyebutkan bahwa menilai kepemilikan manfaat bukanlah seperti mencari jarum di tumpukan jerami, namun seperti mencari jarum di tumpukan jarum. Sebagai konsep, kepemilikan manfaat tidaklah dapat dipahami secara mudah oleh orang awam. Secara historis dan tradisional, Indonesia hanya mengenal konsep kepemilikan legal. Pemilik yang legal dari suatu aset properti adalah penguasa dan atau pemilik legal dari aset tersebut. Namun, konsep tradisional tersebut tidak lagi dapat memonopoli khazanah hukum. Dewasa ini, banyak pihak yang memandang bahwa tidak perlu memiliki untuk menikmati manfaat sebesar-besarnya dari suatu aset. Praktek kepemilikan manfaat terus berkembang melalui kontrak-kontrak bisnis.

Referensi pertama untuk kepemilikan manfaat muncul dalam protokol perjanjian 1966 dengan Perjanjian Pajak Berganda 1945 yang disepakati antara Inggris dan Amerika Serikat. Perjanjian tersebut mencakup *nominee*, agen dan *trusts* dan kemudian diadopsi dalam perjanjian lain setelahnya. Hal ini dibuat atas permintaan Inggris untuk menghindari penyalahgunaan oleh wajib pajak negara ketiga yang dapat, antar lain, menempatkan harta atau pendapatan mereka ke tangan orang lain yang tinggal di negara lain untuk menikmati manfaat pajak dari perjanjian internasional tertentu.⁴

Sejak pertama kali diperkenalkan pada tahun 1977 dalam OECD Model Tax Convention (OECD MTC) makna kepemilikan manfaat telah dikelilingi oleh ketidakpastian besar. Kepemilikan manfaat adalah istilah yang tidak diketahui dalam hukum domestik berbagai yurisdiksi berbeda dan istilah ini telah menjadi subyek interpretasi yang berbeda oleh berbagai otoritas dan pengadilan lokal.⁵

Financial Action Task Force (FATF) mendefinisikan *beneficial owner* sebagai:

*“the natural person or persons that “ultimately” – in the event that ownership/ control is exercised through a chain of ownership or by any other means – own or control the customer and/ or the natural person in whose name a transaction is carried out. It also includes the persons who exercise effective final control over a legal person or another legal entity.”*⁶

Istilah *beneficial owners* juga sering disebut *effective beneficiaries*, *real owners* atau *ultimate beneficial owners*. Ketika mendengar istilah *beneficial owner* atau pemilik manfaat, pertanyaan yang paling mendasar dalam hal ini adalah mengapa seseorang ingin menyamakan kepemilikannya atas suatu properti atau aset?

Kepemilikan manfaat selalu berkonotasi negatif karena kerap diidentikkan dengan penyamaran aset dalam wilayah abu-abu (*gray area*) atau bahkan illegal. Namun pada sisi yang berbeda, kepemilikan manfaat dapat bersifat legal untuk alasan perlindungan privasi. Banyak perusahaan menyembunyikan informasi kepemilikan akibat ketidakpercayaan pada pemerintah dan juga adanya kekhawatiran bahwa pemerintah akan menggunakan informasi apa pun yang diungkapkan oleh perusahaan.⁷ Efeknya dikhawatirkan justru akan menimbulkan berbagai biaya tambahan serta efek-efek lainnya seperti keamanan pribadi dan keluarga. Contohnya seperti ketika di Inggris masih diberlakukan kebijakan yang memungkinkan alamat rumah direksi-direksi perusahaan dapat diakses oleh siapapun, maka keluarga para direksi menjadi rentan terhadap ancaman kejahatan seperti penculikan dan perampokan.⁸

Da Silva mengidentifikasi bahwa karakteristik inti dari kepemilikan manfaat adalah orang yang menerima pembayaran (seperti dividen, bunga atau royalti) dan berhak menggunakan dan menikmatinya, bisa jadi tidak wajib, baik berdasarkan kontrak ataupun hukum, untuk meneruskan pendapatan tersebut kepada orang lain.⁹

Kepemilikan manfaat bukanlah merupakan hak hukum. Kepemilikan manfaat lebih dapat dikategorikan sebagai *privilege* (keistimewaan), tetapi bukan merupakan hak hukum atau klaim.¹⁰ Dalam nada yang serupa, pendapat lain menyebutkan bahwa kepemilikan

⁴ Lihat John Avery Jones, “The United Kingdom’s Influence on the OECD Model Tax Convention”, *British Tax Review*, Vol.6, 2011, hal.678.

⁵ Bruno Da Silva, “Evolution of the Beneficial Ownership Concept: More than Half of Century of Uncertainty and What History Can Tell Us”, *Frontiers of Law in China*, Vol.12, No.4, Desember 2017, hal.502-503.

⁶ Financial Action Task Force International, “The FATF Recommendations”, 2012, Diakses dari <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

⁷ Lihat Ho, *op.cit*, hal. 255.

⁸ *Ibid.*

⁹ Da Silva, *op.cit*, hal.520.

¹⁰ Matthias Reinhard-DeRoo, *Beneficial Ownership: Basic and Federal Indian Law Aspects of a Concept* (Zurich, Switzerland: Springer International, 2014), hal.66-67.

manfaat merupakan sebuah realita ekonomi, bukan bentuk hukum, yang digunakan oleh seseorang untuk menghindari tanggung jawab pengungkapan harta kekayaan kepada otoritas terkait.¹¹ Pemilik manfaat melampaui pemilik dan pengendali secara hukum. Pemilik manfaat pada umumnya merupakan orang-perorangan di belakang badan atau entitas hukum korporasi yang secara nyata menikmati keuntungan dan dapat mengendalikan entitas hukum tersebut. Dengan kata lain, pemilik manfaat bukanlah pemilik yang secara hukum berhak di atas kertas.¹²

Dalam hal ini dapat dilihat bahwa terdapat potensi penyalahgunaan kendaraan korporasi. Dalam konteks pengelolaan perusahaan, penyalahgunaan kepemilikan manfaat dapat merugikan pemegang saham minoritas, karyawan dan kreditor. Di luar perusahaan, penyalahgunaan kepemilikan manfaat dapat merugikan negara, perekonomian dan publik dan sangat rentan dengan kriminalitas.

3.1.1 Kepemilikan Manfaat dan Tata Kelola Perusahaan

Kepercayaan publik terhadap pasar dan perusahaan-perusahaan sangat ditentukan oleh rezim keterbukaan dan transparansi *beneficial ownership* dari perusahaan-perusahaan. Pengungkapan informasi sangat penting untuk mendeteksi dan mencegah penghindaran pajak, pencucian uang, pembiayaan terorisme dan berbagai aktivitas ilegal lainnya yang melibatkan satu atau lebih perusahaan.¹³

Dalam ranah *corporate governance* (tata kelola perusahaan), kerangka kerja tata kelola perusahaan yang baik harus menggabungkan transparansi, akuntabilitas, dan integritas dan ini membutuhkan pengetahuan tentang kepemilikan manfaat. Perlindungan investor minoritas dan perlindungan pemangku kepentingan lainnya akan menantang tanpa akses ke informasi yang dapat diandalkan tentang kepemilikan, termasuk identitas pemilik pengendali dan struktur kontrol perusahaan terdaftar.¹⁴

Dalam tata kelola perusahaan, terdapat risiko bahwa pemilik manfaat, khususnya dengan hak suara yang besar atau mayoritas, dapat mengaburkan aset perusahaan dan mengeksploitasi perusahaan untuk kepentingan pribadinya, sehingga merugikan pemegang saham minoritas dan perusahaan.¹⁵ Risiko ini menjadi salah satu faktor mengapa banyak negara memberlakukan legislasi yang mewajibkan pemegang saham untuk mengungkapkan dan melaporkan penguasaan saham dalam jumlah besar. Dengan kewajiban pengungkapan tersebut, pemegang saham minoritas dapat mengambil keputusan mengenai investasi mengenai sehubungan dengan informasi material dari pengungkapan *beneficial ownership* tersebut.¹⁶

Kepercayaan investor terhadap pasar sangat bergantung kepada keterbukaan yang akurat tentang struktur kepemilikan dan kendali serta pemilik manfaat akhir yang sebenarnya (yang bisa jadi individu, kelompok individu, atau bahkan negara) dari perusahaan publik. Ini sangat penting dalam sistem tata kelola perusahaan yang ditandai dengan kepemilikan terkonsentrasi, seperti Asia atau bagian Eropa.¹⁷

¹¹ Soizic Mendes De Leon, "The Swiss Court's Approach to Beneficial Ownership", *Trusts and Trustees*, Vol.18, No.3, Maret 2012, hal. 234.

¹² Financial Action Task Force International, *op.cit.*

¹³ Mark Fenwick & Erik P.M. Vermeulen, *Disclosure of Beneficial Ownership after the Panama Papers*, (Washington DC: International Finance Corporation Corporate Governance Group, 2016), hal.7.

¹⁴ Fianna Jurdant, "Disclosure of beneficial ownership and control in Indonesia: Legislative and Regulatory Policy Options for Sustainable Capital Markets", *OECD Corporate Governance Working Papers*, No.9, 2017.

¹⁵ Ho, *op.cit.*, hal. 253.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ William W.Bratton and Joseph A.McCahery, "Incomplete Contract Theories of the Firm and Comparative Corporate Governance", *Theoretical Inquiries in Law*, Vol.2, No.2, 2001, hal.747.

Jika seorang investor atau calon investor memiliki lebih banyak informasi mengenai struktur kepemilikan, khususnya yang berkaitan dengan kepemilikan manfaat utama, maka investor tersebut dapat membuat keputusan yang lebih baik, yang pada gilirannya meningkatkan efisiensi aliran modal dalam pasar.¹⁸ Rezim pengungkapan dan pelaporan yang akurat yang memberikan transparansi dalam kepemilikan dan struktur kontrol perusahaan publik umumnya dianggap sebagai elemen penting dari infrastruktur tata kelola perusahaan yang efektif.¹⁹

Dengan penerapan rezim keterbukaan yang ketat, para pemilik manfaat dari perusahaan-perusahaan *listed* memiliki insentif untuk mengambil alih saham minoritas dengan cara memaksa manajemen untuk melakukan transaksi tertentu. Agar sistem tata kelola perusahaan menjadi efektif, investor minoritas harus memiliki sarana untuk mendeteksi dan mengamati transaksi yang kasar dan kegiatan oportunistik lainnya dengan mengendalikan pemilik.²⁰ Dengan demikian, rezim pengungkapan hukum dan peraturan harus memastikan bahwa investor diberikan gambaran yang benar, akurat dan lengkap tentang struktur kepemilikan dan kontrol. Selain itu, persyaratan hukum untuk memberikan wawasan tentang identitas pemilik manfaat utama yang besar tidak mendorong mereka untuk terlibat dalam *self-dealing*.²¹

Untuk mengatasi isu-isu mengenai kepemilikan manfaat dan kendali dalam perusahaan, tidak sedikit negara-negara yang sudah memberlakukan instrumen-instrumen hukum kewajiban pengungkapan informasi.

3.1.2 Kepemilikan Manfaat dan Rezim Anti Pencucian Uang

Keikutsertaan negara-negara di dunia dalam forum-forum internasional seperti Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (GF) dan FATF mengharuskan negara-negara untuk melakukan langkah-langkah yang diperlukan dan mengaktualisasi legislasi untuk menghindari risiko reputasi atau peringkat negatif dalam evaluasi yang dilakukan oleh lembaga internasional seperti GF atau FATF. Rezim hukum pengaturan keterbukaan dan transparansi pemilik manfaat merupakan salah satu alat yang sangat penting dalam sebuah negara untuk memberantas dan mencegah pendanaan terorisme, penghindaran pajak dan pencucian uang. GF dan FATF mengevaluasi negara-negara untuk menilai ketersediaan akses terhadap informasi tentang *beneficial owner* dari kendaraan-kendaraan hukum (*legal vehicles*) seperti perusahaan-perusahaan, *trusts*, dll.²²

Kepemilikan manfaat merupakan salah satu indikator adanya potensi pencucian uang. Walaupun definisi pencucian uang menurut berbagai yurisdiksi dan lembaga-lembaga internasional bisa sedikit beragam, namun pada dasarnya memuat pesan yang sama. United Office on Drugs and Crime (UNODC) menjelaskan pencucian uang sebagai:

*“process by which a person conceals or disguises the identity or the origin of illegally obtained proceeds so that they appear to have originated from legitimate sources.”*²³

Money laundering atau pencucian uang seperti dapat mengacaukan stabilitas keuangan serta berpotensi mengganggu perekonomian baik nasional maupun internasional. *Money laundering* dapat menyebabkan fluktuasi yang tajam pada nilai tukar dan suku bunga

¹⁸ Jurdant, *op.cit*, hal.6

¹⁹ Frank H. Easterbrook & Daniel R. Fischel, *The Economic Structure of Corporate Law*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991), hal.7.

²⁰ Lihat Erik P. M. Vermeulen, “Beneficial Ownership and Control: A Comparative Study Disclosure, Information and Enforcement”, *OECD Corporate Governance Working Papers*, No.7, 2013.

²¹ *Ibid*.

²² Lihat Andrés Knobel, “Regulation of Beneficial Ownership in Latin America and the Caribbean”, *IDB Technical Note*, 1341, November 2017.

²³ United Nations Office on Drugs and Crime & International Monetary Fund, “Model Legislation on Money Laundering and Financing of Terrorism”, 1 Desember 2015, Diakses dari <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/pdf/amlml05.pdf>

sehingga secara perlahan-lahan dapat menghancurkan pasar *finansial* dan mengurangi kepercayaan publik kepada sistem finansial yang dapat mendorong kenaikan risiko dan kestabilan dari sistem tersebut dan berakibat pula pada berkurangnya angka pertumbuhan dari ekonomi dunia.²⁴ Pola-pola pencucian uang terus berubah mengikuti peraturan dan teknologi baru, menggunakan metode-metode dan teknik baru, dan terus mengincar kerentanan sistem dan penegakan hukum.²⁵ Dengan kata lain, teknik-teknik penyamaran aset dan kepemilikan manfaat juga akan terus berkembang, berevolusi dan senantiasa beberapa langkah lebih maju dari hukum.

Menurut Ariza, tantangan-tantangan yang terbesar bagi lembaga-lembaga keuangan adalah mencegah penyalahgunaan sistem keuangan oleh para pelaku kejahatan yang kerap memanfaatkan entitas asing di luar negeri untuk menempatkan dan memindah-mindahkan dana tanpa terdeteksi. Tantangan-tantangan yang lainnya meliputi:²⁶

- a. Hukum dan regulasi yang longgar/lemah yang dapat menjadikan negara sebagai "*secrecy haven*."
- b. Banyaknya lapisan kepemilikan, struktur kepemilikan yang rumit, banyaknya jumlah entitas yang harus diverifikasi dan kemungkinan besar menyembunyikan pemilik manfaat yang sebenarnya.
- c. Tidak adanya kantor pendaftaran umum yang menyimpan data-data perusahaan. Banyak yurisdiksi yang mendelegasikan fungsi kepada agen pelaksana.
- d. Banyak negara yang memiliki bentuk-bentuk perusahaan yang beragam. Lembaga-lembaga keuangan bisa jadi tidak memiliki pengetahuan yang memadai mengenai regulasi yang berlaku dalam setiap yurisdiksi, ataupun pengetahuan mengenai tiap bentuk perusahaan.
- e. Tidak ada satu standar tunggal dokumentasi. Dokumen-dokumen kepemilikan bisa beragam di berbagai yurisdiksi dan bergantung pada bentuk perusahaannya. Dalam hal ini tidak mudah untuk mengetahui jenis dokumen-dokumen yang tepat untuk diminta.
- f. Kemudahan untuk bergantinya kepemilikan entitas di berbagai negara. Lembaga-lembaga keuangan tidak bisa langsung memperoleh informasi mengenai pergantian kepemilikan.
- g. Lembaga-lembaga keuangan beserta staf pekerja kesulitan menghadapi kompleksitas dan skala transaksi.

Karena kompleksitas struktur korporasi, tidaklah mudah bagi lembaga-lembaga keuangan untuk mengidentifikasi siapa-siapa saja pihak yang terkait dengan entitas dan mendeteksi pola transaksi atau aktivitas yang mencurigakan yang dapat mengindikasikan adanya pencucian uang. Hal ini menjadikan urgensi keterbukaan dan pengungkapan sangat penting untuk diatur dan ditegakkan.

3.2 Bentuk-Bentuk Penyamaran Kepemilikan Manfaat

Menurut Fenwick & Vermeulen, terdapat beberapa strategi atau mekanisme yang legal untuk menyamarkan identitas *beneficial ownership*, yaitu:²⁷

- a. Pemegang Saham Nominee

Pemegang saham nominee pada umumnya merupakan perusahaan yang dibuat dengan tujuan untuk memegang saham dan surat berharga lainnya atas satu atau lebih pemilik manfaat. Pada umumnya, dalam kaca mata hukum hanya perusahaan

²⁴ Bismar Nasution, *Hukum Kegiatan Ekonomi*, (Bandung: BooksTerrace & Library, 2007), hal.217.

²⁵ Denis Meunir, "Hidden Beneficial Ownership and Control: Canada as a Pawn in the Global Game of Money Laundering", *C. D. Howe Institute Commentary*, Issue 519, September 2018, hal.4.

²⁶ Juan Carlos Ariza, "Challenges of Finding the Ultimate Beneficial Owners in AML and ATF", diakses dari <http://www.acams.org/wp-content/uploads/2015/08/Challenges-of-Finding-the-Ultimate-Beneficial-Owners-in-AML-and-ATF-JC-Ariza.pdf>, Agustus 2015, hal.8-9.

²⁷ Fenwick dan Vermeulen, *op.cit*, hal.15-17.

tersebut yang terdaftar sebagai pemegang saham. *Nominee arrangement* merupakan salah satu metode yang sangat banyak digunakan untuk menyamarkan kepemilikan yang sebenarnya.

b. Akun Omnibus

Akun omnibus merupakan akun sekuritas yang dibuka atas nama penyedia dan menjadi payung yang mencakup banyak akun milik individu. Akun ini dapat mengurangi nilai transaksi yang pada umumnya berasal dari biaya dan prosedur kliring dan penyelesaian. Meskipun pembukaan akun omnibus dapat dilakukan secara sah untuk tujuan yang legal, namun akun ini juga kerap digunakan untuk menyembunyikan identitas pemilik manfaat.

c. Derivatif

Derivatif adalah instrumen keuangan penting yang populer karena menawarkan perlindungan risiko sementara juga memungkinkan strategi investasi yang inovatif. Pada umumnya, regulasi mengenai pengungkapan didasarkan pada hak suara (*voting rights*) dibandingkan kepentingan ekonomi. Derivatif dapat digunakan untuk menyembunyikan kepemilikan ekuitas dari sebuah perusahaan. Metode ini sering juga disebut "kepemilikan tersembunyi" (*hidden ownership*). Secara khusus, dalam lingkungan peraturan di mana persyaratan pengungkapan dipicu oleh hak suara daripada kepentingan ekonomi, derivatif dapat digunakan untuk menyembunyikan kepemilikan ekuitas dari perusahaan publik – praktik yang umumnya dikenal sebagai "kepemilikan tersembunyi". Banyak investor yang menggunakan derivatif berbasis *cash-settled equity* untuk memperoleh kendali atas saham untuk memperoleh kendali efektif atas saham tanpa harus melakukan pengungkapan dalam rezim transparansi dan keterbukaan.²⁸

d. Struktur Piramida

Struktur piramida dalam pengelolaan perusahaan memungkinkan pemegang saham untuk mempertahankan kendali melalui beberapa lapisan kepemilikan dan membagi investasi tersebut dengan pemegang saham lainnya. Struktur piramida merupakan mekanisme untuk mengakumulasi kendali dengan investasi yang terbatas. Investor dapat memegang kendali atau suara melebihi hak yang berdasarkan kepemilikan modal.

e. Saham dengan hak suara yang banyak (*multiple voting-rights shares*)

Saham jenis ini juga dapat memberikan kepada pemegang saham kendali melebihi kepemilikan saham mereka. Pemisahan kepemilikan manfaat dengan hak pengendalian atau hak suara dapat memberikan keuntungan yang lebih besar dibandingkan keuntungan yang biasanya diperoleh dari saham.

Selain metode-metode di atas, kepemilikan yang sebenarnya juga banyak disamarkan melalui berbagai bentuk perjanjian, seperti perjanjian kredit atau utang piutang. Para pihak membuat perjanjian yang mengatur bahwa salah satu pihak memiliki hak tagih berdasarkan kewajiban hukum pembayaran utang tertentu, dan untuk itu berhak mengambil manfaat atau menikmati aset tertentu yang seringkali dijadikan sebagai jaminan dalam perjanjian. Tidak jarang ditemui perjanjian ini tidak memiliki jangka waktu yang jelas.

3.3 Rezim Pengaturan Pengungkapan Kepemilikan Manfaat

Dalam rekomendasi yang telah ditetapkan oleh FATF, salah satunya diatur bahwa profesional sektor jasa keuangan dan non-keuangan harus melakukan kegiatan uji tuntas yang berkesinambungan dalam hubungan mereka dengan klien/pelanggan dalam rangka:²⁹

²⁸ Lihat Eugenio Simone De Nardis & Matteo Tonello, "Know Your Shareholders: The Use of Cash-Settled Equity Derivatives to Hide Corporate Ownership Interests", *Conference Board Director Notes*, No. DN-009, 26 Juli 2010, hal.1-2.

²⁹ Financial Action Task Force International, *op.cit.*

- (i) mengidentifikasi klien/pelanggan mereka dan, yang lebih penting, memverifikasi identitas mereka berdasarkan informasi yang diperoleh dari sumber yang dapat dipercaya
- (ii) mengidentifikasi dan memverifikasi pemilik manfaat dari klien / pelanggan yang merupakan badan hukum, kepercayaan atau struktur hukum serupa, dan
- (iii) melaporkan transaksi mencurigakan ke unit intelijen keuangan nasional.

Selain itu, rekomendasi FATF secara eksplisit mengharuskan negara-negara untuk mengadopsi langkah-langkah untuk mencegah penggunaan kendaraan korporasi yang melanggar hukum dan pengaturan hukum serupa lainnya seperti perwalian. Negara-negara diharuskan untuk merancang kerangka hukum dan kelembagaan untuk memastikan bahwa otoritas terkait dapat memiliki akses tepat waktu ke informasi terkini dan akurat tentang kepemilikan manfaat dan struktur kontrol kendaraan perusahaan.³⁰ Rekomendasi FATF ini menjadi standar internasional di bidang anti *money laundering*. Standar-standar ini pada dasarnya bersifat fleksibel, karena FATF telah mengadopsi pendekatan berbasis risiko (bukan pendekatan berbasis aturan yang lebih rinci) karena tidak ada solusi "satu ukuran untuk semua" untuk pencegahan *money laundering*.

Kemudian, Pertemuan G20 di Brisbane pada tahun 2014 juga mengadopsi 'High-Level Principles on Beneficial Ownership and Transparency.' Prinsip-prinsip ini disusun berdasarkan instrumen dan standar internasional dan berupaya memacu negara-negara untuk:

- a) memiliki definisi pemilik manfaat yang mencakup orang-orang yang sebenarnya adalah pemilik atau pengendali badan hukum;
- b) memastikan bahwa informasi mengenai kepemilikan dan pengendalian manfaat cukup, akurat, teraktual dan dapat diakses; dan
- c) memiliki kerangka hukum yang kuat yang memungkinkan otoritas-otoritas negara melakukan pertukaran informasi tentang kepemilikan manfaat secara dalam ruang lingkup domestik maupun internasional.

Urgensi pengungkapan kepemilikan dan kendali manfaat kemudian kembali dipertegas dalam G20/OECD Principles of Corporate Governance.³¹

Terkait dengan kerangka hukum, Knobel, Harari & Meinzer mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas pelaporan dan pendaftaran pemilik manfaat, yaitu:³²

- a. Ruang lingkup, yaitu kejelasan mengenai ruang lingkup bentuk-bentuk *legal vehicles* yang wajib melaporkan dan mendaftarkan *beneficial owners*. Kebanyakan negara hanya memiliki instrumen hukum pengungkapan terhadap badan hukum (*legal person*), namun tidak legal arrangements (seperti *trust*).
- b. Syarat atau kondisi yang mewajibkan pengungkapan, yaitu kapan *beneficial owner* harus dilaporkan dan didaftarkan. Secara ideal, pengungkapan dilakukan pada saat sebuah badan hukum atau *trust* dibentuk berdasarkan hukum yang berlaku dan seharusnya seluruh *legal vehicle* yang didirikan hanya dapat mulai beroperasi dalam sebuah negara setelah didaftarkan.
- c. Definisi kepemilikan manfaat yang jelas dan tegas, untuk memperjelas siapa-siapa saja pihak yang wajib melakukan Pelaporan dan pendaftaran. Definisi dapat dibuat misalnya dengan menetapkan ambang batas kepemilikan modal atau kriteria lainnya seperti jumlah hak suara atau hak untuk menunjuk atau mengganti pengurus perusahaan.
- d. Jenis atau bentuk informasi spesifik yang perlu diungkapkan dan didaftarkan. Pada umumnya meliputi identitas dan detail mengenai kepemilikan manfaat

³⁰ *Ibid.*

³¹ Organisation for Economic Co-operation and Development, *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, (Paris: OECD, 2015).

³² Andrés Knobel, Moran Harari, & Markus Meinzer, "The State of Play of Beneficial Ownership Registration: A Visual Overview", *Tax Justice Network*, 27 Juni 2018, hal.7-9.

- (bentuk kendali, hak suara atau hak pengendalian lainnya, persentase kepemilikan atau kendali, dll.
- e. Verifikasi, yaitu bagaimana memverifikasi bahwa informasi mengenai kepemilikan manfaat yang disampaikan benar dan akurat, khususnya dalam sistem *self-declaration*. Hal ini dapat meliputi prosedur otorisasi, validasi informasi, *cross check* konsistensi dan pemanfaatan teknologi untuk membuat profil kepemilikan manfaat untuk mengidentifikasi dan menandai kasus-kasus yang mencurigakan.
 - f. Sanksi. Penetapan sanksi dapat berupa sanksi administratif maupun pidana
 - g. Akses kepada daftar kepemilikan manfaat, yaitu siapa yang dapat mengakses daftar kepemilikan manfaat dan bagaimana caranya. Hal ini akan bergantung pada kerangka hukum yang berlaku dan apakah daftar tersebut berada di bawah kewenangan otoritas pendaftaran perusahaan (*central register*) dan pada umumnya dapat diakses publik, atau otoritas yang pada umumnya menerapkan kerahasiaan data seperti Dirjen Pajak atau Bank Sentral.

Namun, perlu dicatat bahwa sejumlah penelitian empiris menunjukkan bahwa biaya kepatuhan yang berlebihan, mempersingkat periode pengungkapan dan masalah kelebihan informasi, menghambat investasi (asing) di perusahaan terbuka dan secara negatif mempengaruhi keterlibatan pemegang saham. Persyaratan hukum dan peraturan yang membuat investasi di perusahaan terbuka menjadi rumit dan mahal juga membuat proses penawaran umum perdana menjadi kurang menarik.³³

Rezim keterbukaan yang tidak proporsional dapat menghambat perusahaan-perusahaan yang tengah berkembang dalam menarik investor dan pada gilirannya akan menghambat pertumbuhan ekonomi secara makro dan terciptanya lapangan pekerjaan. Mekanisme pelaksanaan yang tidak jelas atau tidak efektif dapat menambah biaya, dan oleh karena itu diperlukan rezim pengungkapan dan keterbukaan yang jelas dan proporsional.³⁴ Aturan pengungkapan dan keterbukaan yang tidak tepat sasaran dan menambah kompleksitas dalam usaha justru akan menurunkan ketaatan (*compliance*), meningkatkan ketidakpatuhan terhadap hukum dan regulasi serta menurunkan transparansi dan akuntabilitas perusahaan-perusahaan publik.³⁵

Sistem hukum hukum perdata Indonesia secara tradisional hanya mengakui pemilik sah saham perusahaan dan bukan pemilik manfaat yang dapat secara efektif mengontrol hak suara atau ekonomi dalam saham tersebut (walaupun mereka bukan pemilik sah). Dalam praktik, hubungan *nominee* antara *principal investor* dengan *nominee shareholder* biasanya dibuat berdasarkan seperangkat dokumen dan perjanjian yang dikenal secara umum dalam pranata hukum Indonesia, seperti perjanjian kredit, perjanjian gadai saham, perjanjian cessi, dan surat kuasa. Oleh karenanya dalam praktik, *principal investor* dan *nominee shareholder* tidak menandatangani *nominee shareholder* atau *nominee statement*. Praktik ini kerap dilakukan berdasarkan asas kebebasan berkontrak. Hal ini memungkinkan investor asing di Indonesia, di sektor-sektor di mana kepemilikan saham asing dibatasi, untuk menyusun pengaturan kepemilikan saham dengan individu atau entitas Indonesia untuk secara efektif mengendalikan saham di perusahaan Indonesia melebihi apa yang diizinkan untuk dimiliki oleh investor asing. Struktur seperti itu sering terdiri dari pinjaman oleh investor asing kepada pemegang saham Indonesia untuk membiayai akuisisi saham, ditambah dengan janji saham tersebut kepada pemberi pinjaman, opsi untuk memungkinkan pemberi pinjaman memperoleh saham tersebut, dan surat kuasa untuk memungkinkan pemberi pinjaman untuk memilih dan mentransfer saham tersebut dalam keadaan tertentu.

³³ Lihat Vermeulen, *op.cit*, hal.29 dan Jurdant, *op.cit*, hal.14.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

Dalam kaitannya dengan penanaman modal, ketentuan Pasal 33 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 25 tahun 2007 Penanaman Modal mengatur larangan *nominee* sebagai berikut:

- (1) Penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk PT dilarang membuat perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam PT 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."

Penjelasan ayat (1) pasal tersebut menegaskan bahwa tujuan pengaturan ayat ini adalah menghindari terjadinya perseroan yang secara normatif dimiliki seseorang, tetapi secara materil atau substansi pemilik perseroan tersebut adalah orang lain. Ketentuan ini menegaskan bahwa *nominee agreement/documentation* tidak dikenal dalam sistem hukum Indonesia. *Legal/registered owner* dan *beneficial owner* tidak dipisahkan dalam sistem hukum Indonesia. Itulah mengapa dalam praktik *nominee agreement* di Indonesia, para *nominee shareholder* tidak menandatangani perjanjian dan/atau pernyataan yang menegaskan kepemilikan sahamnya dalam suatu PT adalah untuk dan atas nama orang lain. Dapat dilihat bahwa *beneficial ownership* berkembang di Indonesia melalui berbagai bentuk perjanjian atau kontrak bisnis, meskipun hubungan hukum yang terbentuk bukan didasarkan pada dokumen hukum berjudul "*nominee agreement*".

Sehubungan dengan kewajiban pengungkapan kepemilikan manfaat, pada saat ini telah terdapat 3 produk hukum utama yang telah disahkan oleh otoritas yang berwenang, yaitu:

a. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 12/POJK.01/2017 tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme di Sektor Jasa Keuangan (APU-PPT) di Sektor Keuangan

Peraturan ini berlaku sejak 21 Maret 2017. Berdasarkan ketentuan tersebut, lembaga keuangan harus melakukan penyesuaian Kebijakan dan Sistem Prosedur terhadap POJK tersebut. Kebijakan dan Sistem Prosedur paling kurang mencakup:

1. Identifikasi dan verifikasi Nasabah;
2. Identifikasi dan verifikasi *Beneficial Owner*;
3. Penutupan hubungan usaha atau penolakan transaksi;
4. Pengelolaan risiko Pencucian Uang dan/atau Pendanaan Terorisme yang berkelanjutan terkait dengan Nasabah, negara, produk dan jasa serta jaringan distribusi (*delivery channels*);
5. Pemeliharaan data yang akurat terkait dengan transaksi, penatausahaan proses CDD, dan penatausahaan kebijakan dan prosedur;
6. Pengkinian dan pemantauan;
7. Pelaporan kepada pejabat senior, Direksi dan Dewan Komisaris terkait pelaksanaan kebijakan dan prosedur penerapan program APU dan PPT; dan
8. Pelaporan kepada PPATK.

Lembaga atau jasa keuangan wajib mengidentifikasi dan melakukan penilaian risiko tindak pidana Pencucian Uang dan/atau tindak pidana Pendanaan Terorisme. Sebelum produk, praktik usaha dan teknologi diluncurkan atau digunakan wajib melakukan penilaian risiko.

POJK lebih lanjut mewajibkan Uji Tuntas Nasabah (*Customer Due Diligence*) yang selanjutnya disingkat CDD. CDD adalah kegiatan berupa identifikasi, verifikasi, dan pemantauan yang dilakukan oleh BPR untuk memastikan transaksi sesuai dengan profil, karakteristik, dan/atau pola transaksi Calon Nasabah, Nasabah, atau WIC.

Uji Tuntas Nasabah (*CDD - Customer Due Diligence*) dilakukan pada saat:

- a. Melakukan hubungan usaha dengan Calon Nasabah;
- b. Terdapat transaksi keuangan dengan mata uang rupiah paling sedikit atau setara dengan Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah);
- c. Terdapat indikasi Transaksi Keuangan Mencurigakan yang terkait dengan Pencucian Uang dan/atau Pendanaan Terorisme; atau
- d. Terdapat keraguan kebenaran informasi yang diberikan oleh Calon Nasabah, Nasabah, penerima kuasa, dan/atau Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*).
- e. Dalam hal Calon Nasabah, WIC, atau Nasabah tergolong berisiko tinggi, termasuk PEP (*Politically Exposed Person*) dan/atau dalam area berisiko tinggi, maka harus menerapkan Uji Tuntas Lanjut (EDD - *Enhanced Due Diligence*), yaitu tindakan CDD yang lebih mendalam.

Terkait dengan menjalin hubungan usaha dengan Calon Nasabah, maka lembaga keuangan wajib melakukan identifikasi Calon Nasabah untuk mengetahui profil Calon Nasabah; dan melakukan verifikasi atas informasi dan dokumen pendukung Calon Nasabah.

Terkait dengan kepemilikan manfaat atau *beneficial owner*, POJK mengatur sebagai berikut:

- a. Calon Nasabah, Nasabah, atau WIC yang membuka hubungan usaha atau melakukan transaksi, wajib dipastikan apakah bertindak untuk diri sendiri atau untuk kepentingan Pemilik Manfaat.
- b. Dalam hal Calon Nasabah, Nasabah, atau WIC bertindak untuk kepentingan Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*), maka wajib melakukan CDD terhadap Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*).
- c. Dalam hal Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*) tergolong sebagai PEP maka prosedur yang diterapkan adalah prosedur EDD.
- d. Dalam hal terdapat perbedaan tingkat risiko antara Calon Nasabah, Nasabah, atau WIC dengan Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*), penerapan CDD dilakukan mengikuti tingkat risiko yang lebih tinggi.
- e. Kewajiban melakukan CDD terhadap Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*) tidak berlaku bagi calon Nasabah, Nasabah atau WIC yang memiliki tingkat risiko rendah.

Calon Nasabah, Nasabah, Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*), atau WIC yang memenuhi kriteria berisiko tinggi dibuat dalam daftar tersendiri. Sistem manajemen risiko diterapkan untuk menentukan apakah Calon Nasabah, Nasabah, Pemilik Manfaat atau WIC termasuk kriteria berisiko tinggi.

Kriteria berisiko tinggi dilihat dari:

- a. latar belakang atau profil Calon Nasabah, Nasabah Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*), atau WIC termasuk Nasabah Berisiko Tinggi (*High Risk Customers*);
- b. produk sektor jasa keuangan yang berisiko tinggi untuk digunakan sebagai sarana Pencucian Uang dan/atau Pendanaan Terorisme;
- c. transaksi dengan pihak yang berasal dari Negara Berisiko Tinggi (*High Risk Countries*);
- d. transaksi tidak sesuai dengan profil;
- e. termasuk dalam kategori PEP;
- f. bidang usaha Calon Nasabah, Nasabah, Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*), atau WIC termasuk usaha yang berisiko tinggi (*High Risk Business*);
- g. negara atau teritori asal, domisili, atau dilakukannya transaksi Calon Nasabah, Nasabah, Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*), atau
- h. WIC termasuk Negara Berisiko Tinggi (*High Risk Countries*);
- i. tercantumnya Calon Nasabah, Nasabah, Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*), atau WIC dalam daftar terduga teroris dan organisasi teroris; atau

- j. Transaksi yang dilakukan Calon Nasabah, Nasabah, Pemilik Manfaat (*Beneficial Owner*), atau WIC diduga terkait dengan tindak pidana di sektor jasa keuangan, tindak pidana Pencucian Uang, dan/atau tindak pidana Pendanaan Terorisme.

b. Peraturan Bank Indonesia No. 19/10/PBI/2017 tentang Penerapan Anti Pencucian Uang dan Pencegahan Pendanaan Terorisme bagi Penyelenggara Jasa Sistem Pembayaran Selain Bank dan Penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing Bukan Bank

Peraturan ini berlaku sejak 11 September 2017 dan ditujukan bagi Penyelenggara Jasa Sistem Pembayaran (PJSP) selain bank dan Penyelenggara Kegiatan Usaha Penukaran Valuta Asing (KUPVA) bukan bank. PJSP Selain Bank meliputi penyelenggara transfer dana, penerbit alat pembayaran dengan menggunakan kartu (APMK), penerbit uang elektronik dan penyelenggara dompet elektronik.

Berdasarkan ketentuan ini, penyelenggara wajib memiliki, menerapkan, dan mengembangkan kebijakan dan prosedur tertulis untuk mengelola risiko Pencucian Uang dan Pendanaan Terorisme yang paling sedikit meliputi *customer due diligence* (CDD), pengelolaan data, informasi, dan dokumen; dan Pelaporan Transaksi Keuangan Mencurigakan dan laporan lainnya.

Bagi Penyelenggara yang menyelenggarakan kegiatan Transfer Dana, wajib memiliki kebijakan dan prosedur Transfer Dana. Penyelenggara wajib memantau, mengevaluasi, dan meningkatkan efektivitas penerapan kebijakan dan prosedur tertulis. Penyelenggara wajib menyampaikan kebijakan dan prosedur tertulis, termasuk dalam hal terdapat perubahan, kepada Bank Indonesia. Penyelenggara wajib menerapkan proses manajemen risiko yang meliputi identifikasi, penilaian, pengendalian, dan mitigasi risiko.

Penyelenggara melakukan identifikasi, penilaian, pengendalian, dan mitigasi risiko terkait dengan:

1. Pengguna Jasa;
2. negara atau wilayah geografis;
3. produk atau jasa; dan
4. jalur atau jaringan transaksi.

Terhadap hasil penerapan manajemen risiko tersebut, Penyelenggara wajib:

1. melakukan pengkinian secara berkala;
2. mendokumentasikan; dan
3. memiliki mekanisme penyediaan informasi yang memadai bagi otoritas yang berwenang.

CDD sangat erat hubungannya dengan *beneficial ownership* atau kepemilikan manfaat. Pemilik manfaat merupakan salah satu objek sasaran dari CSS. Lebih lengkapnya, prosedur pelaksanaan CDD sebagaimana dimaksud meliputi kegiatan sebagai berikut:

1. melakukan identifikasi Pengguna Jasa, pihak yang bertindak untuk dan atas nama Pengguna Jasa, dan/atau *Beneficial Owner* dari transaksi Pengguna Jasa;
2. melakukan verifikasi identitas Pengguna Jasa, pihak yang bertindak untuk dan atas nama Pengguna Jasa, dan/atau *Beneficial Owner* dari transaksi Pengguna Jasa berdasarkan data, informasi, dan/atau dokumen dari sumber yang independen dan terpercaya;
3. melakukan pemantauan secara berkesinambungan (*on going due diligence*) dan melakukan upaya pengkinian data, informasi, dan/atau dokumen Pengguna Jasa; dan
4. memahami maksud dan tujuan hubungan usaha atau transaksi yang dilakukannya dan sumber dana yang dipergunakan.

Lebih lanjut, kewajiban melaksanakan prosedur CDD dilakukan oleh Penyelenggara pada saat:

1. melakukan hubungan usaha dengan Pengguna Jasa atau calon Pengguna Jasa;
2. terdapat transaksi keuangan dengan mata uang rupiah dan/atau mata uang asing yang nilainya paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau setara;
3. terdapat transaksi Transfer Dana;
4. terdapat indikasi Transaksi Keuangan Mencurigakan yang terkait dengan Pencucian Uang dan/atau Pendanaan Terorisme; atau
5. terdapat keraguan atas kebenaran informasi yang diberikan oleh calon Pengguna Jasa, Pengguna Jasa, penerima kuasa, dan/atau *Beneficial Owner*.

c. Peraturan Presiden Nomor 13 tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme

Perpres ini bertujuan mengidentifikasi pemilik manfaat dari korporasi untuk mencegah dan memberantas pencucian uang serta pendanaan terorisme. Namun, peraturan ini juga bisa mendeteksi adanya pelarian pajak yang dilakukan oleh pemilik manfaat.

Peraturan ini merupakan bagian dari rezim pengungkapan baru pemerintah Indonesia untuk menciptakan transparansi yang lebih besar dalam kepemilikan entitas bisnis dan untuk memantau dan mengendalikan entitas, serta untuk mengurangi peluang penyalahgunaan entitas hukum tersebut untuk tujuan terlarang seperti pencucian uang, pendanaan terorisme, penggelapan pajak dan korupsi.

Berdasarkan peraturan tersebut, setiap korporasi wajib menetapkan Pemilik Manfaat dari Korporasi. Setiap korporasi wajib memberikan detail informasi pemilik manfaat, yang didefinisikan sebagai orang perseorangan yang dapat menunjuk atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, pengurus, pembina, atau pengawas pada korporasi. Selain itu, termasuk di antaranya individu yang memiliki kemampuan untuk mengendalikan korporasi, berhak menerima manfaat dari korporasi, baik langsung maupun tidak langsung, dan merupakan pemilik sebenarnya dari dana atau saham korporasi. Korporasi dalam hal ini dapat berbentuk PT, CV, Firma, perkumpulan, yayasan dan koperasi. Perpres menetapkan kriteria pemilik manfaat bagi tiap-tiap jenis korporasi.

Perpres mengatur bahwa korporasi wajib menyampaikan informasi yang benar mengenai Pemilik Manfaat kepada Instansi Berwenang. Pihak yang dapat menyampaikan informasi pemilik Manfaat dari Korporasi meliputi pendiri atau pengurus Korporasi, Notaris; atau pihak lain yang diberi kuasa oleh pendiri atau pengurus Korporasi untuk menyampaikan informasi Pemilik Manfaat dari Korporasi.

Instansi yang berwenang dalam hal ini meliputi:

- a. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum untuk perseroan terbatas, yayasan, dan perkumpulan;
- b. Kementerian yang menyelenggarakan urusan
- c. pemerintahan di bidang koperasi dan usaha kecil dan menengah untuk koperasi;
- d. Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perdagangan untuk persekutuan komanditer, persekutuan firma, dan bentuk korporasi lainnya; dan
- e. lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan dan pengaturan bidang usaha Korporasi.

Korporasi harus menerapkan prinsip mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi pada saat permohonan pendirian, pendaftaran, pengesahan, persetujuan, atau perizinan usaha Korporasi. Hal ini dapat dilakukan dengan cara:

- a. penyampaian informasi Pemilik Manfaat dalam hal Korporasi telah menetapkan Pemilik Manfaat; atau
- b. penyampaian surat pernyataan kesediaan Korporasi untuk menyampaikan informasi Pemilik Manfaat kepada Instansi Berwenang dalam hal Korporasi belum menetapkan Pemilik Manfaat.

Korporasi harus menyampaikan setiap perubahan informasi Pemilik Manfaat kepada Instansi Berwenang melalui Sistem Pelayanan Administrasi Korporasi paling lama 3 (tiga) hari kerja sejak terjadinya perubahan informasi Pemilik Manfaat. Kemudian, Korporasi wajib melakukan pengkinian informasi Pemilik Manfaat secara berkala setiap 1 (satu) tahun.

Pemberlakuan Perpres ini dianggap sebagai langkah yang positif dalam upaya pemberantasan berbagai tindak pidana, khususnya perpajakan, pencucian uang dan korupsi, meskipun tidak luput dari kritik akibat tidak terformulasinya sanksi yang tegas.

3.4 Peranan Notaris dalam Pengungkapan Kepemilikan Manfaat

Sejarah profesi dan jabatan Notaris di Indonesia dapat ditelusuri sampai pada awal abad 17 ketika Melchior Kerchem, sekretaris College van Schepenen di Jakarta diangkat sebagai Notaris pertama di Indonesia.³⁶ Sebagai negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental, Notaris di Indonesia merupakan profesi bidang hukum yang sangat berperan penting bagi pemerintah. Notaris merupakan perwakilan langsung dari Pemerintah yang berwenang dalam hal pembuatan akta autentik serta memberikan pendapat hukum dan menilai validitas suatu perjanjian. Akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris harus dapat menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum. Tugas dan wewenang yang dipercayakan pada Notaris mengharuskan Notaris menegakkan standar etika dan profesionalisme serta peraturan perundang-undangan yang mengikatnya.

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut "UUJN"), Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-undang.

Selain itu, Notaris berwenang pula:

- a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah
- b. tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus;
- c. membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku
- d. khusus;
- e. membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang
- f. memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang
- g. bersangkutan;
- h. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- i. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- j. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- k. membuat akta risalah lelang.

PP 43/2015 mengatur bahwa profesi-profesi yang harus menerapkan prinsip mengenali Pengguna Jasa dan termasuk dalam kategori Pelapor, yaitu advokat, Notaris,

³⁶ Tim Pengkajian Hukum Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM DKI Jakarta, *Laporan Pelaksanaan Kegiatan Pengkajian Hukum Tahun 2009*, (Jakarta: Kanwil Kumham DKI Jakarta, 2009), Hal.10.

pejabat pembuat akta tanah, akuntan, akuntan publik dan perencana keuangan. Sebagai Pelapor, Notaris wajib melaporkan TKM kepada PPATK, yang meliputi:

1. Transaksi Keuangan yang menyimpang dari profil, karakteristik, atau kebiasaan pola transaksi dari Pengguna Jasa yang bersangkutan;
2. Transaksi Keuangan oleh Pengguna Jasa yang patut diduga dilakukan dengan tujuan untuk menghindari Pelaporan transaksi yang bersangkutan yang wajib dilakukan oleh Pihak Pelapor sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pencegahan dan pemberantasan tindak pidana pencucian uang;
3. Transaksi Keuangan yang dilakukan atau batal dilakukan dengan menggunakan harta kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana; atau
4. Transaksi Keuangan yang diminta oleh PPATK untuk dilaporkan oleh Notaris karena melibatkan harta kekayaan yang diduga berasal dari hasil tindak pidana.

TKM yang wajib dilaporkan kepada PPATK adalah transaksi yang dilakukan untuk kepentingan atau untuk dan atas nama Pengguna Jasa yang berkaitan dengan:

1. pembelian dan penjualan properti;
2. pengelolaan terhadap uang, efek, dan/atau produk jasa keuangan lainnya;
3. pengelolaan rekening giro, rekening tabungan, rekening deposito, dan/atau rekening efek;
4. pengoperasian dan pengelolaan perusahaan; dan/atau
5. pendirian, pembelian, dan penjualan badan hukum.

Hal ini kemudian diatur lebih lanjut oleh Peraturan Kepala PPATK Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan Bagi Profesi ("Perka PPATK 11/2016"). Laporan TKM yang wajib dilaporkan kepada PPATK adalah TKM yang dilakukan oleh profesi untuk kepentingan atau untuk dan atas nama Pengguna Jasa.

Berdasarkan Permenkumham 9/2017, Notaris wajib menerapkan prinsip mengenali Pengguna Jasa, yang paling sedikit meliputi identifikasi, verifikasi dan pemantauan transaksi Pengguna Jasa. Terkait dengan kepemilikan manfaat, Permenkumham 9/2017 mengatur peran Notaris sebagai berikut:

- 1) Memahami profil, maksud dan tujuan hubungan usaha dari pengguna jasa yang melakukan hubungan usaha dengan Notaris, serta memahami transaksi yang dilakukan pengguna jasa dan pemilik manfaat melalui identifikasi dan verifikasi.
- 2) Memperoleh informasi pemilik manfaat apabila kliennya adalah suatu korporasi, melalui pengumpulan informasi atas orang perseorangan yang mengendalikan dan/atau menerima manfaat dari Korporasi baik secara langsung maupun tidak langsung.
- 3) Memperoleh informasi pemilik manfaat dari bentuk perikatan lainnya (*legal arrangement*).
- 4) Melakukan identifikasi lebih dalam apabila pemilik manfaat memiliki tingkat risiko terjadinya tindak pidana pencucian uang atau pendanaan terorisme yang tergolong tinggi.
- 5) Menatausahakan dokumen seluruh pengguna jasa dan pemilik manfaat.

Notaris wajib memutuskan hubungan usaha dengan pengguna jasa jika pengguna jasa menolak untuk mematuhi prinsip mengenali Pengguna Jasa; atau apabila Notaris meragukan kebenaran informasi yang disampaikan oleh Pengguna Jasa. Notaris yang tidak menerapkan prinsip ini dapat dikenai sanksi administratif.

Berdasarkan peraturan-peraturan tersebut di atas, Notaris menjadi salah satu profesi *gatekeeper* yang harus melaporkan setiap TKM. Dalam proses pendirian badan usaha saat ini, baik berbentuk PT, Yayasan, Perkumpulan, Koperasi, CV atau Firma, telah terdapat kolom "Pemilik Manfaat" dalam formulir terkait yang harus diisi oleh Notaris pada saat pendaftaran. Selain itu, Notaris saat ini juga diwajibkan melakukan pendaftaran aplikasi *Gathering Report Information Processing System* (GRIPS) sebagai sarana Pelaporan TKM kepada PPATK.

3.5 Aspek Hukum Peranan Notaris sebagai Pihak Pelapor

Salah satu permasalahan hukum pengaturan Notaris sebagai Pelapor dan kewajiban bagi Notaris untuk menerapkan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa adalah ketidakjelasan peraturan payung yang mendasarinya. Pasal 17 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang ("UU TPPU") mengatur 16 kategori penyedia jasa keuangan³⁷ dan 5 kategori penyedia jasa barang dan/atau jasa lainnya yang wajib melaporkan TKM kepada PPATK. Namun, UU TPPU tidak secara eksplisit mengatur profesi sebagai Pelapor.

Namun, ketika PP 43/2015 diundangkan dan diberlakukan, PP tersebut tidak hanya menambah jenis Penyedia Jasa Keuangan yang menjadi Pelapor, namun juga turut mengatur advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, akuntan, akuntan publik, dan perencana keuangan sebagai pihak Pelapor. Dalam penjelasan PP 43/2015 disebutkan bahwa hal ini didasarkan pada hasil riset PPATK yang menunjukkan bahwa profesi-profesi tersebut rentan dimanfaatkan oleh pelaku tindak pidana pencucian uang untuk menyembunyikan atau menyamarkan asal usul harta kekayaan yang merupakan hasil dari tindak pidana dengan cara berlindung dibalik ketentuan kerahasiaan hubungan profesi dengan Pengguna Jasa yang diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain itu, hal tersebut juga sejalan dengan rekomendasi yang dikeluarkan oleh FATF yang menyatakan bahwa terhadap profesi tertentu yang melakukan TKM untuk kepentingan atau untuk dan atas nama Pengguna Jasa wajib melaporkannya kepada *Financial Intelligence Unit* negara yang bersangkutan, yang dalam hal ini adalah PPATK.

Terkait dengan hal tersebut, muncul pertanyaan mengapa pemerintah tidak merevisi UU TPPU? Dapatkah hal yang tidak diatur secara eksplisit dalam UU menjadi materi muatan dalam PP? Dalam hal ini terdapat dua perspektif yang berbeda.

Dalam perspektif yang pertama, PP 43/2015 dinilai tidak berkekuatan hukum tetap. Hal ini dikarenakan UU TPPU tidak mencantumkan profesi (termasuk Notaris) sebagai pihak pelapor. PP 43/2015 bertentangan dengan dengan UUJN yang merupakan peraturan perundang-undangan dengan hierarki yang lebih tinggi.

UUJN mengatur bahwa dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib merahasiakan segala sesuatu mengenai Akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan Akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali ditentukan lain oleh undang-undang. 'Undang-Undang' yang seharusnya dapat 'menentukan lain' atau menjadi *lex specialis* terhadap ketentuan tersebut adalah UU TPPU. Namun dalam hal ini yang mengenyampingkan ketentuan rahasia jabatan dalam UUJN adalah PP 53/2015 dan berdasarkan teori hirarki peraturan perundang-undangan, PP tidak dapat mengenyampingkan UU sebagai peraturan yang lebih tinggi.

³⁷ Meliputi bank, perusahaan pembiayaan, perusahaan asuransi dan perusahaan Pialang asuransi, dana pensiun lembaga keuangan, perusahaan efek, manajer investasi, custodian, wali amanat, perposan sebagai penyedia jasa giro, pedagang valuta asing, penyelenggara alat pembayaran menggunakan kartu, penyelenggara e-money dan/atau e-wallet, koperasi yang melakukan kegiatan simpan pinjam, pegadaian, perusahaan yang bergerak di bidang perdagangan berjangka komoditi, atau penyelenggara kegiatan usaha pengiriman uang.

Selain pelanggaran terhadap UUN, pelanggaran terhadap rahasia jabatan juga dapat dijerat dengan Pasal 322 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dengan ancaman pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling banyak sembilan ribu rupiah. Dengan demikian, PP 43/2015 tidak berkekuatan hukum tetap dan pelaporan yang dilakukan oleh Notaris apabila berkaitan dengan Akta yang dibuatnya dapat diklasifikasikan sebagai pelanggaran rahasia jabatan.

Berkaitan dengan perspektif yang kedua, merujuk pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (“UU 12/2011”), ketentuan tersebut mengatur bahwa materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Dalam penjelasan Pasal 12 UU 12/2011 bahwa:

“Yang dimaksud dengan “menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya” adalah penetapan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-Undang atau untuk menjalankan Undang-Undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam Undang-Undang yang bersangkutan.”

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, PP dapat menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut ketentuan lain dalam UU yang mengatur meskipun tidak tegas-tegas menyebutnya. Apabila suatu masalah di dalam suatu UU memerlukan pengaturan lebih lanjut, sedangkan di dalam ketentuannya tidak menyebutkan secara tegas-tegas untuk diatur dengan PP, maka PP dapat mengaturnya lebih lanjut sepanjang hal itu merupakan pelaksanaan lebih lanjut UU tersebut.³⁸

Sehubungan dengan Pasal 12 UU 12/2011 dan pendapat Sarjana diatas, UU TPPU sebenarnya tidak ‘diam’ sama sekali mengenai Notaris dan profesi-profesi lainnya. Pasal 41 ayat (1) huruf a UU TPPU mengatur bahwa PPATK berwenang untuk meminta dan mendapatkan data dan informasi dari instansi pemerintah dan/atau lembaga swasta yang memiliki kewenangan mengelola data dan informasi, termasuk dari instansi pemerintah dan/atau lembaga swasta yang menerima laporan dari profesi tertentu.

Dalam penjelasan Pasal 41 UU TPPU disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “lembaga swasta” antara lain asosiasi advokat, asosiasi Notaris, dan asosiasi akuntan. Sedangkan “profesi tertentu” antara lain advokat, konsultan bidang keuangan, Notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan akuntan independen. Dengan kata lain, Notaris wajib memberikan informasi yang diminta oleh PPATK apabila dibutuhkan. Dapat dilihat bahwa Notaris merupakan salah profesi yang penting karena memiliki data dan informasi yang diperlukan dalam upaya pemberantasan tindak pidana pencucian uang seperti halnya TKM, meskipun UU TPPU tidak secara tegas dan eksplisit menetapkan Notaris sebagai Pihak Pelapor.

Perspektif ini menjadi dasar pengaturan profesi advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, akuntan, akuntan publik, dan perencana keuangan sebagai Pihak Pelapor. Karena kerentanan profesi-profesi tersebut maka diperlukan pengaturan lebih lanjut walaupun di dalam ketentuan UU tidak disebutkan secara tegas-tegas untuk diatur dengan PP.

Sedangkan dalam kaitannya dengan rahasia jabatan yang dihadapkan dengan kewajiban Pelaporan TKM dan pengungkapan pemilik manfaat, Pasal 28 UU TPPU mengatur bahwa pelaksanaan kewajiban Pelaporan oleh Pihak Pelapor dikecualikan dari ketentuan kerahasiaan yang berlaku bagi Pihak Pelapor yang bersangkutan. Hal ini melindungi Notaris yang menjadi pihak Pelapor dalam pencegahan dan pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.

Lebih lanjut, apabila dikaitkan dengan Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa berlaku bagi Notaris, dalam Pasal 8 PP 43/2015 disebutkan bahwa:

³⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Kanisius: Yogyakarta, 1998), hal.116.

“Pihak Pelapor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 wajib menyampaikan laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan kepada PPATK *untuk kepentingan atau untuk dan atas nama Pengguna Jasa...*”

Dalam nada yang sama, Pasal 2 ayat (3) Permenkumham 9/2017 juga menyebutkan bahwa:

“Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berlaku bagi Notaris dalam memberikan jasa berupa mempersiapkan dan melakukan transaksi *untuk kepentingan atau untuk dan atas nama Pengguna Jasa...*”

Frasa “*untuk kepentingan atau untuk dan atas nama Pengguna Jasa*” menunjukkan bahwa kedudukan Notaris ketika bertindak sebagai pejabat Negara yang bertindak mewakili Negara dalam hal pembuatan akta, berbeda dengan ketika Notaris bertindak untuk kepentingan atau untuk dan atas nama Pengguna Jasa. Sebagai pejabat, Notaris tidak bertindak untuk mewakili atau untuk dan atas nama Pengguna Jasa. Berdasarkan UUJN, Notaris adalah profesi yang netral, sehingga diwajibkan untuk bersikap mandiri, tidak memihak ataupun bertindak untuk kepentingan ataupun atas nama pengguna jasa seperti halnya Advokat. Apabila Notaris bertindak dalam rangka menjalankan jabatannya sesuai kewenangan sebagaimana yang diatur dalam UUJN, maka Notaris tidak wajib melaporkan TKM sebagaimana diatur dalam PP 43/2015 dan Permenkumham 9/2017. Namun, apabila Notaris bertindak untuk kepentingan atau untuk dan atas nama pihak lain (dalam hal ini khususnya Pengguna Jasa), maka Notaris wajib melaporkannya.

Berdasarkan pembahasan di atas, penulis cenderung sependapat dengan perspektif yang kedua. Peranan Notaris sebagai Pihak Pelapor yang wajib menyampaikan TKM (termasuk yang berhubungan dengan kepemilikan manfaat) memiliki legalitas dan mengikat. Hal ini tidak bertentangan dengan UUJN. Namun, menurut hemat penulis, tidak diaturnya profesi (termasuk Notaris) secara eksplisit sebagai Pihak Pelapor dalam UU TPPU telah menimbulkan kebingungan di dunia praktisi dan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian ini disinyalir justru dapat menghalangi upaya pemberantasan tindak pidana pencucian uang, teroris, korupsi, penggelapan pajak maupun tindak-tindak pidana lainnya.

4. PENUTUP

4.1 Kesimpulan

- a. Kepemilikan manfaat perlu diungkapkan karena terdapat potensi penyalahgunaan kendaraan korporasi. Dalam konteks pengelolaan perusahaan, penyalahgunaan kepemilikan manfaat dapat merugikan pemegang saham minoritas, karyawan dan kreditor. Di luar perusahaan, penyalahgunaan kepemilikan manfaat dapat merugikan negara, perekonomian dan publik dan sangat rentan dengan kriminalitas seperti penghindaran pajak, pencucian uang, pendanaan terorisme dan korupsi. Pengungkapan kepemilikan manfaat harus diatur secara proporsional. Saat ini Indonesia telah memiliki 3 produk utama pengungkapan kepemilikan manfaat. Yang terbaru merupakan Peraturan Presiden Nomor 13 tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. Peraturan ini merupakan bagian dari rezim pengungkapan baru pemerintah Indonesia untuk menciptakan transparansi yang lebih besar dalam kepemilikan entitas bisnis dan untuk memantau dan mengendalikan entitas, serta untuk mengurangi peluang penyalahgunaan entitas hukum tersebut untuk tujuan terlarang seperti pencucian uang, pendanaan terorisme, penggelapan pajak dan korupsi.
- b. Meskipun Perpres 13/2018 mengatur bahwa tanggung jawab penyampaian informasi tentang pemilik manfaat ada pada korporasi, Notaris wajib menerapkan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa, yang paling sedikit meliputi

identifikasi, verifikasi dan pemantauan transaksi Pengguna Jasa. Notaris wajib memperoleh informasi pemilik manfaat dalam hal Pengguna Jasa adalah korporasi atau bentuk perikatan lainnya. Notaris wajib melakukan identifikasi lebih dalam apabila pemilik manfaat memiliki tingkat risiko terjadinya tindak pidana pencucian uang atau pendanaan terorisme yang tergolong tinggi. Notaris wajib melakukan pelaporan kepada PPATK Transaksi Keuangan Mencurigakan (TKM) yang dilakukan untuk kepentingan atau untuk dan atas nama Pengguna Jasa mengenai: pembelian dan penjualan properti; pengelolaan terhadap uang, efek, dan/atau produk jasa keuangan lainnya; pengelolaan rekening giro, rekening tabungan, rekening deposito, dan/atau rekening efek; pengoperasian dan pengelolaan perusahaan; dan/atau pendirian, pembelian, dan penjualan badan hukum.

- c. Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa dan Pelaporan transaksi keuangan mencurigakan oleh Notaris tidak bertentangan dengan Undang-Undang tentang Jabatan Notaris. Namun, tidak diaturnya profesi (termasuk Notaris) secara tegas dan eksplisit sebagai Pihak Pelapor dalam UU TPPU telah menimbulkan kebingungan di dunia praktisi dan ketidakpastian hukum. Ketidakpastian ini disinyalir justru dapat menghalangi upaya pemberantasan tindak pidana pencucian uang, teroris, korupsi, penggelapan pajak dan tindak-tindak pidana lainnya.

4.2 Saran

- a. Pemerintah perlu terus melakukan *review* dan *update* terhadap kewajiban pengungkapan, seiring dengan terus berkembang dan berevolusinya modus-modus kriminalitas.
- b. Pemerintah perlu mempertimbangkan revisi terhadap Perpres 13/2018 dan melengkapinya dengan sanksi agar peraturan tersebut dapat ditegakkan secara lebih efektif.
- c. Pemerintah perlu melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 8 tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang untuk menciptakan kepastian hukum.
- d. Melakukan sosialisasi yang lebih luas mengenai kewajiban pengungkapan kepemilikan manfaat bagi korporasi serta kewajiban Notaris menerapkan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa

Daftar Pustaka

- Ali, Zainuddin. (2009). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ariza, J. C. (2015, Agustus). *Challenges of Finding the Ultimate Beneficial Owners in AML and ATF*. Diambil kembali dari <http://www.acams.org/wp-content/uploads/2015/08/Challenges-of-Finding-the-Ultimate-Beneficial-Owners-in-AML-and-ATF-JC-Ariza.pdf>
- Da Silva, B. (2017, December). Evolution of the Beneficial Ownership Concept: More than Half of Century of Uncertainty and What History Can Tell Us. *Frontiers of Law in China*, 12(No.4).
- De Leon, S. M. (2012, March). The Swiss Courts' Approach to Beneficial Ownership. *Trusts and Trustees*, 18(No.3), 234.
- De Nardis, E. S., & Tonello, M. (2010, July 26). Know Your Shareholders: The Use of Cash-Settled Equity Derivatives to Hide Corporate Ownership Interests. *Conference Board Director Notes*, No. DN-009.

- Easterbrook, F. H., and D. R. Fischel. (1991). *The Economic Structure of Corporate Law*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Financial Action Task Force International (FATF). (2012). "The FATF Recommendations." Diakses dari <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>.
- Fenwick, M., & Vermeulen, E. P. (2016). *Disclosure of Beneficial Ownership after the Panama Papers*. World Bank Group. Washington DC: International Finance Corporation Corporate Governance Group.
- Ho, J. K. (2017). Disclosure of Beneficial Ownership of Companies in Hong Kong. *Common Law World Review*, 46(4), 251-268.
- Jones, John Avery. 2011. "The United Kingdom's Influence on the OECD Model Tax Convention", *British Tax Review*, Vol.6. 678.
- Jurdant, F. (2014). Disclosure of beneficial ownership and control in Indonesia: Legislative and Regulatory Policy Options for Sustainable Capital Markets. *OECD Corporate Governance Working Papers*, No.9.
- Knobel, Andrés. (November 2017). Regulation of Beneficial Ownership in Latin America and the Caribbean", *IDB Technical Note*, 1341.
- Knobel, Andrés., Harari, M., & Meinzer, M. (2018). *The State of Play of Beneficial Ownership Registration: A Visual Overview*. Tax Justice Network.
- Meunir, D. (September 2018). *Hidden Beneficial Ownership and Control: Canada as a Pawn in the Global Game of Money Laundering*. C. D. Howe Institute.
- Nasution, Bismar. (2007). *Hukum Kegiatan Ekonomi*. Bandung: BooksTerrace & Library.
- Reinhard-DeRoo, M. (2014). *Beneficial Ownership: Basic and Federal Indian Law Aspects of a Concept*. Zurich, Switzerland: Springer International.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2006). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Kanisius: Yogyakarta.
- Tim Pengkajian Hukum Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM DKI Jakarta. 2009. *Laporan Pelaksanaan Kegiatan Pengkajian Hukum Tahun 2009*. Jakarta: Kanwil Kumham DKI Jakarta.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, Paris: OECD.
- United Nations Office on Drugs and Crime & International Monetary Fund. (2015). "Model Legislation on Money Laundering and Financing of Terrorism". Diakses dari <https://www.imf.org/external/np/leg/amlcft/eng/pdf/amlml05.pdf>
- Vermeulen, Erik P. M. (2013). Beneficial Ownership and Control: A Comparative Study Disclosure, Information and Enforcement. *OECD Corporate Governance Working Papers*, No.7.