

ANALISIS PRINSIP MENGENALI PEMILIK MANFAAT UNTUK PENCEGAHAN SERTA PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA PENCUCIAN UANG DAN TERORISME

Pancratius Rio Mayrolla*, I Gusti Nyoman Yonatan Wiradi**, Yolanda Simbolon***
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Jalan Socio Justicia 1 Bulaksumur Yogyakarta, Indonesia

disampaikan Februari 2023 – ditinjau Agustus 2023 – diterima Desember 2023

Abstract

The development of economic crimes, particularly regarding money laundering and terrorism financing, led to the promulgation of Law Number 8 of 2010 on Prevention of the Crime of Money Laundering and Law Number 9 of 2013 Regarding Prevention and Eradication of Terrorism Financing Crime. The mode of the crime of the two types of crime also then uses the corporation to disguise it. Presidential Regulation Number 13 of 2018 regarding the application of the Know-Your-Beneficial-Owner Principle by Corporations for the Prevention and Eradication of the Criminal Acts of Money Laundering and Terrorism Financing was promulgated to tackle money laundering and terrorism financing using Corporations. There is an unclear basis for the authority to enact that Presidential Regulation and there is a discrepancy between the criteria for Beneficiary Owners causing legal uncertainty. This study aims to find out and examine the fulfillment of the principle of forming statutory regulations which form the principle of recognizing Beneficiary Owners and to find out and study the determination of Beneficiary criteria in that Presidential Regulation in terms of Law on Prevention of the Crime of Money Laundering and Law Regarding Prevention and Eradication of Terrorism Financing Crime. This study uses normative legal research with a law and regulations approach, where the data obtained is analyzed qualitatively, and the conclusions use a deductive way of thinking. The result of this research is that the principle of recognizing the Beneficiary Owner in that Presidential Regulation is in accordance with the principles of legislation formation; however, the determination of Beneficiary Owner criteria is not accurate.

*Alamat korespondensi: mayrollas@mail.ugm.ac.id

**Alamat korespondensi: nyomanyonatan777@gmail.com

***Alamat korespondensi: simbolonyolanda1@gmail.com

Keywords: *Beneficiary Owners; Money Laundering Crimes; Terrorism Financing Crimes.*

Intisari

Adanya perkembangan tindak pidana ekonomi, khususnya mengenai pencucian uang dan pendanaan terorisme menyebabkan diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. Modus kejahatan dari kedua jenis pidana tersebut juga kemudian menggunakan Korporasi untuk menyamarkannya. Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme diundangkan untuk menanggulangi pencucian uang dan pendanaan terorisme yang menggunakan Korporasi. Adanya ketidakjelasan dasar kewenangan pembentukan Peraturan Presiden tersebut dan adanya ketidaksamaan antara kriteria Pemilik Manfaat menimbulkan ketidakpastian hukum. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji pemenuhan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang membentuk prinsip mengenali Pemilik Manfaat dan untuk mengetahui dan mengkaji penentuan kriteria Pemilik Manfaat dalam Peraturan Presiden tersebut ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, di mana data yang didapat dianalisis secara kualitatif dan cara mengambil kesimpulan dengan menggunakan cara berpikir deduksi. Hasil Penelitian ini adalah prinsip mengenali Pemilik Manfaat dalam Peraturan Presiden tersebut telah sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, namun penentuan kriteria Pemilik Manfaat adalah tidak tepat.

Kata Kunci: Pemilik Manfaat; Pencucian Uang; Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

A. Latar Belakang Masalah

Modus operandi kejahatan belakangan ini semakin beragam. Perkembangan tindak pidana kejahatan mulai mengarah ke bidang pidana ekonomi dan pelakunya tidak hanya orang, melainkan melibatkan korporasi (badan hukum).¹ Tindak pidana pencucian uang (selanjutnya disebut sebagai TPPU) dan tindak pidana pendanaan terorisme (selanjutnya disebut sebagai TPPT) merupakan jenis tindak pidana ekonomi yang sering menggunakan korporasi. Korporasi digunakan dalam TPPU untuk menyamarkan sumber dana ilegal contohnya hasil korupsi, penipuan, penggelapan dan lain sebagainya.

Dana ilegal tersebut dibuat seakan-akan sebagai dana yang legal, sehingga akan sulit ditelusuri oleh penegak hukum.² Dana ilegal hasil pencucian uang dimanfaatkan oleh pelaku untuk membiayai kegiatan yang sah maupun membiayai tindak pidana lainnya.³ Dana ilegal tersebut dapat menjadi sumber pendanaan bagi sejumlah organisasi kejahatan, dan salah satunya organisasi terorisme.⁴

TPPU maupun TPPT yang menggunakan sarana korporasi sangat sulit dilacak. Identitas pelaku dan dana milik Korporasi menjadi tersamarkan karena kompleksnya struktur kepemilikan saham dan tercampurnya uang ilegal dengan uang yang legal kepemilikannya.⁵ Kepemilikan Korporasi melalui perjanjian *nominee* juga menjadi salah satu penyebab sulitnya TPPU maupun TPPT untuk terbongkar.⁶

¹ H. Dwidja Priyatno dan Kristian, 2023, *Tindak Pidana Pencucian Uang*, Kencana, Jakarta, hlm. 2.

² Efendi Lod Simanjuntak, "Beda Pasal 3 dan Pasal 4 UU TPPU tentang Asal Usul Harta Kekayaan", <https://www.hukumonline.com/klinik/a/beda-pasal-3-dan-pasal-4-uu-tppu-tentang-asal-usul-harta-kekayaan-lt5cb31dff41be3>, diakses tanggal 16 Desember 2022.

³ Yenti Garnasih, 2017, *Penegakan Hukum Anti Pencucian Uang dan Permasalahannya di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Depok, hlm. 3.

⁴ Alfa N, Mawar S, N.H. Siahaan, dan Putri R, "Pola Kejahatan dalam Pendanaan Terorisme", https://www.ppatk.go.id/siaran_pers/read/952/pola-kejahatan-dalam-pendanaan-terorisme-.html, diakses tanggal 17 Juli 2023.

⁵ Tim Riset PPKATK, 2018, *Tipologi Pencucian Uang Berdasarkan Putusan Pengadilan atas Perkara Tindak Pidana Pencucian Uang Tahun 2017*, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Jakarta, hlm. 6.

⁶ *Ibid.*

Kepemilikan Korporasi melalui perjanjian *nominee* menyebabkan seseorang (*beneficiary*) dapat melakukan perbuatan hukum dengan berlingkungan menggunakan nama orang lain.⁷ *Beneficiary* berlingkungan dibalik identitas orang yang dipinjam namanya, sehingga seakan-akan yang melakukan suatu perbuatan hukum adalah orang yang dipinjam namanya. Modal yang disetor kepada korporasi secara faktual adalah milik *beneficiary*.⁸ Terminologi *beneficiary* dikenal dengan istilah “Pemilik Manfaat” pada sistem hukum di Indonesia. Keberadaan Pemilik Manfaat menghambat pemberantasan TPPU dan TPPT.

Pada tahun 2018 diundangkan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (selanjutnya disebut sebagai Perpres 13/2018) untuk mencegah dan memberantas TPPU dan TPPT. Perpres tersebut mengatur bahwa setiap korporasi wajib melaporkan identitas Pemilik Manfaatnya. Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 didefinisikan sebagai pihak yang mampu mengendalikan korporasi, menerima manfaat dan/atau pemilik sebenarnya dari dana atau saham korporasi.

Pengaturan prinsip mengenali Pemilik Manfaat merupakan sesuatu yang penting untuk ditetapkan. Identitas pelaku TPPU dan TPPT yang sulit dilacak dan adanya standar internasional mengenai pencegahan dan pemberantasan TPPU dan TPPT, menjadi alasan diundangkannya Perpres 13/2018. Indonesia merupakan anggota *The Financial Action Task Force* (selanjutnya disebut sebagai FATF), sehingga wajib memiliki akses untuk mengetahui kecukupan dan keakuratan informasi terkini mengenai Pemilik Manfaat.⁹

⁷ David Kirupan, 2013, *Aspek Hukum Penanaman Modal Asing di Indonesia*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 43.

⁸ Muh. Afdal Yanuar, “Tinjauan Hukum terhadap Nominee Agreement Kepemilikan Saham pada Penanaman Modal Asing Berbentuk Perusahaan Joint Venture”, *Majalah Hukum Nasional*, Vol. 51, No. 1, 2021, hlm. 114.

⁹ FATF, “Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons”, <https://www.ojk.go.id/apu-ppt/id/berita-dan-kegiatan/publikasi/Pages/Fatf---best-practice-BO.aspx>, diakses tanggal 14 Desember 2022.

Perpres 13/2018 adalah pelengkap dari peraturan-peraturan sebelumnya. Konsideran Perpres 13/2018 mencantumkan dasar hukum pembentukannya yaitu Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (selanjutnya disebut sebagai UU 8/2010); dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (selanjutnya disebut sebagai UU 9/2013). UU 8/2010 dan UU 9/2013 menggunakan terminologi yang berbeda dengan Perpres 13/2018. UU 8/2010 dan UU 9/2013 menggunakan terminologi Personil Pengendali Korporasi, sedangkan Perpres 13/2018 menggunakan terminologi Pemilik Manfaat. Dasar hukum diterbitkannya Perpres 13/2018 adalah UU 8/2010 dan UU 9/2013, akan tetapi kedua undang-undang tersebut tidak menyebutkan mengenai perintah pengaturan lebih lanjut prinsip mengenai Pemilik Manfaat.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan materi peraturan pelaksana wajib mengikuti ketentuan yang ditetapkan peraturan induknya, sedangkan peraturan yang berdiri sendiri dapat memuat ketentuan yang baru.¹⁰ Hal tersebut selaras dengan pendapat dari Bagir Manan yang menyatakan bahwa Peraturan Presiden dapat bersumber dari kewenangan mengatur yang melekat pada badan administrasi Negara.¹¹ Perpres 13/2018 wajib mengikuti ketentuan dari peraturan induknya, apabila merupakan peraturan pelaksana (delegasi). Perpres 13/2018 dapat memuat ketentuan yang baru, apabila merupakan peraturan yang berdiri sendiri (otonom).

Hal pertama yang menjadi masalah, yaitu terkait asas pembentukan Perpres 13/2018. Dasar kewenangan pembentukan Perpres 13/2018 menentukan terpenuhi

¹⁰ B. Hestu Cipto Handoyo, 2015, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 119.

¹¹ Prisca Listiningrum, "Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Arena Hukum*, Vol. 12, No. 2, 2019, hlm. 338.

atau tidaknya asas pembentukan peraturan perundangan, baik dari segi materiil maupun formil. Tidak jelasnya dasar kewenangan pembentukan Perpres 13/2018 dapat menjadi masalah jika dilihat dari asas pembentukan peraturan perundangan sesuai Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU 12/2011).¹² Perpres 13/2018 jika bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundangan, baik dari segi materiil maupun formil maka dapat dibatalkan melalui *judicial review* di Mahkamah Agung.

Hal kedua yang menjadi masalah adalah lahirnya prinsip mengenali Pemilik Manfaat. Prinsip tersebut menyamakan antara Pemilik Manfaat dengan pelaku TPPU dan TPPT.¹³ Kriteria Pemilik Manfaat yang ditetapkan Perpres 13/2018 tidaklah sama dengan yang ditetapkan UU 8/2010 dan UU 9/2013.

UU 8/2010 telah menetapkan kriteria pelaku TPPU baik perorangan maupun korporasi, begitu juga pada UU 9/2013. Ketidaksamaan kriteria yang ditetapkan oleh Perpres 13/2018 dengan UU 8/2010 dan UU 9/2013 menyebabkan adanya ketidakpastian hukum. Penetapan kriteria pelaku pidana seharusnya ditetapkan dengan jelas, karena menyangkut pencabutan kebebasan seseorang. Permasalahan tersebut menyebabkan konsep kriteria Pemilik Manfaat menjadi tidak jelas, sehingga diperlukan analisis mendalam terkait penentuan kriteria Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 ditinjau dari UU 8/2010 dan UU 9/2013.

Penelitian hukum terkait permasalahan ini merupakan penelitian baru. Terdapat beberapa penelitian sebelumnya yang membahas mengenai Pemilik Manfaat suatu korporasi terkait dengan pencegahan TPPU dan TPPT. Pokok permasalahan yang diteliti bukanlah mengenai analisis Perpres 13/2018 ditinjau dari UU 8/2010 dan UU

¹² Rokilah dan Sulasno, "Penerapan Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2021, hlm. 186.

¹³ Lihat Konsideran Perpres 13/2018 bagian Menimbang huruf c dan Bab II Perpres 13/2018.

9/2013, melainkan mengenai penerapan kewajiban pelaporan Pemilik Manfaat korporasi. Pertama, penelitian yang berjudul “Beneficial Owner: Mengenal Pemilik Manfaat Dalam Tindak Pidana Korporasi” yang ditulis oleh Nevey Varida Ariani.¹⁴ Penelitian tersebut membahas mengenai efektifitas Perpres 13/2018 dalam TPPU dan TPPT yang melibatkan korporasi. Kedua, penelitian dengan judul “Implementasi Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 dalam Pendirian Perseroan Terbatas” yang ditulis oleh Lidya Permata Dewi.¹⁵ Penelitian tersebut membahas mengenai implementasi Perpres 13/2018 secara empiris.

Adapun Penelitian ini akan berfokus pada analisis prinsip mengenai Pemilik Manfaat ditinjau dari asas pembentukan peraturan perundang-undangan, UU 8/2010, dan UU 9/2013. Tujuan dari penelitian ini ada 2 (dua), Pertama, untuk mengetahui dan mengkaji pemenuhan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang membentuk prinsip mengenai Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018. Kedua, untuk mengetahui dan mengkaji penentuan kriteria Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 ditinjau dari UU 8/2010 dan UU 9/2013.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu penelitian yang objeknya mengenai data hukum sekunder.¹⁶ Sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif yaitu menguraikan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian.¹⁷ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan yaitu dengan menelaah dasar ontologis dan *ratio legis* dari suatu undang-undang induk pembentuk peraturan yang

¹⁴ Nevey Varida Ariani, “Beneficial Owner: Mengenal Pemilik Manfaat Dalam Tindak Pidana Korporasi”, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 20, No. 1, 2020, hlm. 71-84.

¹⁵ Lidya Permata Dewi, “Implementasi Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 dalam Pendirian Perseroan Terbatas”, *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 4, No. 1, 2019, hlm. 1-10.

¹⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 13.

¹⁷ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 183-184.

menjadi objek pada penelitian ini.¹⁸ Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dikarenakan objeknya mengenai prinsip mengenali “Pemilik Manfaat” dalam Perpres 13/2018, dan ditinjau dari asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dasar ontologis dan *ratio legis* dari suatu undang-undang induk menjadi dasar dalam menilai prinsip mengenali “Pemilik Manfaat” yang diatur dalam Perpres 13/2018. Hal tersebut dapat ditemukan dari data hukum sekunder.

Cara pengumpulan data menggunakan metode kepustakaan, yang berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.¹⁹ Data sekunder yang didapat kemudian dianalisis dengan analisis kualitatif, yaitu menganalisis data yang didapat secara sistematis agar mendapatkan jawaban dari masalah yang diteliti.²⁰ Kesimpulannya diambil menggunakan cara berpikir deduksi, yaitu ketentuan dalam UU 8/2010 dan UU 9/2013 (premis mayor) dan kemudian dikaitkan dengan fakta hukum yang ada dalam Perpres 13/2018 (premis minor).²¹

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Pengaturan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dalam Perpres 13/2018 Ditinjau dari Kewenangan dan Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Presiden pada masa orde baru disebut dengan *Government by Keppres*.²² Peraturan Presiden memiliki peran penting dalam penyelenggaraan perundang-undangan. Peraturan Presiden merupakan peraturan pelaksana yang dibentuk akibat adanya kewenangan atribusi maupun delegasi.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 142.

¹⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Loc. Cit.*

²⁰ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 167-168.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, hlm. 84 dan 89.

²² Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 116.

Delegasi yang dimaksud adalah pelimpahan (*delegated authority*) kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan perintah peraturan yang lebih tinggi, baik dinyatakan secara langsung ataupun tidak.²³ Kewenangan ini akan ada sepanjang pelimpahan itu masih ada dalam peraturan yang lebih tinggi.²⁴ Kewenangan atribusi adalah kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) kepada lembaga negara.²⁵ Kewenangan ini berlaku terus menerus atau sesuai batas yang diperlukan.

Pada dasarnya Peraturan Presiden termasuk *Verordnung* (aturan pelaksana) dan *Autonome Satzung* (aturan otonom).²⁶ Hal ini sesuai Pasal 13 UU 12/2011 yang menyebutkan bahwa Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintah. Pasal 13 UU 12/2011 memperlihatkan bahwa diundangkannya Peraturan Presiden memiliki fungsi sebagai peraturan pelaksana (delegasi) maupun peraturan otonom (atribusi).²⁷ Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana, maka materinya haruslah bersumber dari peraturan yang lebih tinggi dan tidak boleh melampaui muatan delegasi.²⁸ Peraturan Presiden sebagai peraturan otonom, maka materinya merupakan perwujudan kewenangan asli presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan atau dikenal sebagai kewenangan mandiri.²⁹

Pasal 4 Ayat 1 UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan. Ketentuan ini menunjukkan adanya kewenangan Presiden sebagai penguasa pemerintahan untuk memutuskan (*beslissende bevoegdheid*) dan

²³ B. Hestu Cipto Handoyo, *Loc. Cit.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Josef M. Monteiro, "Polemik Peraturan Presiden dalam Sistem Hierarki Norma Hukum", *Jurnal Hukum Yurisprudensia*, Vol. 19, No. 2, 2020, hlm. 8.

²⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, *Op. Cit.* hlm. 120.

²⁸ A. Sakti. R.S. Rakia, "Simplifikasi terhadap Peraturan-Peraturan Pelaksanaan yang Dibentuk oleh Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 10, No.2, 2021, hlm. 256-257.

²⁹ *Ibid.*

mengatur (*regelende bevoegdheid*).³⁰ Perwujudan dari kedua kewenangan ini adalah adanya Peraturan Presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Peraturan Presiden merupakan aturan kebijakan (*beleidsregel*) yang dibuat Presiden dalam kedudukannya sebagai pejabat administrasi negara. Perpres 13/2018 merupakan peraturan yang ditetapkan oleh Presiden. Bagian Mengingat Perpres 13/2018 mempertegas bahwa Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai dasar diundangkannya Perpres 13/2018. Hal tersebut menunjukkan bahwa pembentukan Perpres 13/2018 didasari adanya kewenangan atribusi.

Berbeda dengan kewenangan atribusi, kewenangan delegasi diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan bersifat sementara.³¹ Perpres 13/2018 yang mengatur prinsip mengenali Pemilik Manfaat merujuk UU 8/2010 dan UU 9/2013 sebagai dasar hukum pembentukannya. UU 8/2010 dan UU 9/2013 tidak memerintahkan pengaturan lebih lanjut Personil Pengendali Korporasi ke dalam peraturan pelaksana. Meskipun demikian, pelimpahan kewenangan dapat dinyatakan dengan tegas maupun tidak.³² Dengan demikian, Perpres 13/2018 memenuhi dasar kewenangan delegasi dalam pembentukannya.³³

Dasar kewenangan pembentukan Perpres 13/2018 menentukan terpenuhi atau tidaknya asas pembentukan peraturan perundangan. Peraturan Presiden harus mengikuti asas-asas yang terkandung dalam UU 12/2011. Menurut Van der Vlies, asas-asas tersebut merupakan asas pembentukan peraturan perundangan yang baik.³⁴ Asas dimaksud meliputi kejelasan tujuan; kelembagaan; kesesuaian antara jenis,

³⁰ Maria Farida Indrati Soepranto, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, hlm. 27.

³¹ *Ibid.*

³² B. Hestu Cipto Handoyo, *Loc.Cit.*

³³ Miftah Faried Hadinatha, "Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19, No. 2, 2022, hlm. 137. Kewenangan diundangkannya suatu Perpres dapat bersifat kumulatif, yaitu berupa kewenangan delegasi dan kewenangan atribusi.

³⁴ Rokilah dan Sulasno, *Loc.Cit.*

hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan.³⁵

Kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dijabarkan sebelumnya, erat kaitannya dengan asas materiil pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang sifatnya materiil tersebut meliputi asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan serta asas kedayagunaan.³⁶ Asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut menjadi dasar dan petunjuk arah.³⁷ Asas hukum bukanlah sebagai hukum konkrit melainkan pikiran dasar yang sifatnya umum dan abstrak yang terletak di dalam dan di belakang setiap sistem. Hamid Attamimi menyatakan bahwa asas-asas hukum dalam pembentukan peraturan-peraturan tersebut lebih bersifat normatif.³⁸

Pertama, berkaitan dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan. Asas ini menjadi pedoman bagi tata susunan peraturan perundang-undangan. Perpres 13/2018 dibentuk secara otonom oleh presiden sebagai lembaga negara yang menjalankan kewajibannya di bidang pemerintahan. Perpres 13/2018 juga dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi dari UU 8/2010 dan UU 9/2013, meskipun tidak dinyatakan secara langsung.

Materi Perpres 13/2018 yang dibentuk berdasarkan kewenangan atribusi memiliki materi yang tidak sesuai dengan dasar kewenangannya tersebut. Perpres 13/2018 seharusnya sebagai peraturan otonom memiliki materi terkait penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Arti dari penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan adalah adanya peraturan terkait urusan internal pemerintahan.³⁹

³⁵ Lihat Pasal 5 UU 12/2011.

³⁶ Merujuk pada Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tertanggal 3 November 2021.

³⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, *Loc.Cit.*

³⁸ Sony Maulana Sikumbang, *et.al.*, "Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan", <https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/HKUM440302-M1.pdf>, diakses tanggal 17 Juli 2023.

³⁹ Miftah Faried Hadinatha, *Op.Cit.*, hlm. 138.

Materi dalam Perpres 13/2018 bukanlah materi terkait urusan internal pemerintahan karena juga mengikat masyarakat secara umum, khususnya para Korporasi. Perpres 13/2018 meskipun mengatur mengenai hal-hal teknis administratif, tetapi yang diatur tersebut tidak dapat disebut sebagai dasar dari kewenangan atributif.⁴⁰

Perpres 13/2018 dibentuk berdasarkan kewenangan delegasi dari UU 8/2010 dan UU 9/2013, sehingga materi dari Perpres 13/2018 mengatur mengenai prinsip mengenali Pemilik Manfaat yang merupakan ketentuan khusus dari pencegahan dan pemberantasan TPPU dan TPPT. Materi Perpres 13/2018 memiliki kesinambungan dengan UU 8/2010 dan UU 9/2013 terkait TPPU dan TPPT. Materi dalam UU 8/2010 dan UU 9/2013 mengatur mengenai Personil Pengendali Korporasi. Kedua undang-undang dimaksud mengatur bahwa Personil Pengendali Korporasi dapat dirampas harta kekayaannya dalam hal korporasi tidak bisa membayar denda. Kemudian secara khusus dalam Perpres 13/2018 diatur mengenai bagaimana mekanisme personil pengendali korporasi dapat teridentifikasi sehingga dalam hal terjadi TPPU dan TPPT dapat dengan mudah dilacak dan dikenai sanksi pidana.

Kedua, mengenai asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Asas ini menunjukkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena dibutuhkan dan bermanfaat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Perpres 13/2018 dianggap genting untuk diundangkan. Pelaku TPPU dan TPPT yang menggunakan sarana korporasi dinilai sangat sulit untuk dilacak. Identitas pelaku dan hasil tindak pidana menjadi tersamarkan karena terdapat struktur kepemilikan saham yang kompleks dan tercampurnya uang ilegal dengan uang yang legal kepemilikannya. Kepemilikan saham dalam bentuk perjanjian *nominee* juga menjadi salah satu penyebab sulitnya TPPU maupun TPPT untuk terbongkar. Adanya

⁴⁰ Ahmad Husen, "Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan", *Lex Scientia Law Review*, Vol. 3, No. 1, 2019, hlm. 76.

kewajiban pelaporan Pemilik Manfaat dari suatu korporasi perlu diadakan untuk dapat menanggulangi masalah yang ada.

Secara faktual, Perpres 13/2018 diundangkan karena adanya kondisi yang menuntut perlu diundangkannya suatu regulasi yang mencakup kewajiban pelaporan Pemilik Manfaat sebagai bentuk pencegahan TPPU dan TPPT. Standar internasional juga mendorong dibentuknya aturan yang demikian. Terlepas dari tuntutan yang ada, Perpres 13/2018 telah disusun dengan memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dengan dilandasi kewenangan delegasi.

2. Penentuan Kriteria Pemilik Manfaat Dalam Perpres 13/2018 Berdasarkan UU 8/2010 dan UU 9/2013

Indonesia merupakan anggota FATF, sehingga wajib memiliki akses untuk mengetahui kecukupan dan keakuratan informasi mengenai Pemilik Manfaat suatu Korporasi (sesuai dengan *FATF Recommendation*).⁴¹ *FATF Recommendation* mendefinisikan Pemilik Manfaat sebagai orang yang memiliki atau mengendalikan suatu korporasi. Frasa “memiliki atau mengendalikan” dapat dimaknai sebagai situasi di mana orang mempunyai kepemilikan langsung atau dengan kontrol secara tidak langsung.⁴² Kepemilikan langsung berupa pemilikan dana dan/atau saham di korporasi, sedangkan kontrol secara tidak langsung timbul akibat perikatan dari perjanjian *nominee*.⁴³

Perintah FATF mengenai transparansi Pemilik Manfaat bertujuan untuk mencegah dan memberantas TPPU dan TPPT. Aturan tersebut dimuat dalam *The FATF Recommendations* mengenai *International Standards on Combating Money*

⁴¹ FATF, *Loc.Cit.*

⁴² Gunawan Widjaja, 2008, *Transplantasi Trusts dalam KUH Perdata, KUHD, dan Undang-Undang Pasar Modal Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 43.

⁴³ David Kirupan, *Loc.Cit.*

Laundering and The Financing of Terrorism and Proliferation yang dibentuk pada tahun 2012. Dalam sistem hukum di Indonesia, pencegahan dan pemberantasan TPPU diatur dalam UU 8/2010, sedangkan pencegahan dan pemberantasan TPPT diatur dalam UU 9/2013. Kedua peraturan tersebut diundangkan sebelum maupun sesudah adanya *The FATF Recommendation*. UU 8/2010 maupun UU 9/2013 sudah mengatur mengenai Pemilik Manfaat meskipun dalam istilah yang berbeda.

Dalam UU 8/2010 dan UU 9/2013 dikenal istilah “Personil Pengendali Korporasi”.⁴⁴ Penjelasan lebih lanjut mengenai personil pengendali korporasi tidak diatur secara terperinci dalam kedua undang-undang dimaksud. UU 8/2010 dan UU 9/2013 menyatakan bahwa personil pengendali korporasi dapat bertindak lebih lanjut ‘tanpa harus mendapat otorisasi dari atasannya’. Frasa ‘otoritas’ secara gramatikal menunjukkan bahwa kedudukan personil pengendali korporasi masih berada dalam struktur organisasi korporasi.⁴⁵

UU 8/2010 dan UU 9/2013 berfokus pada pengendali yang berada dalam struktur korporasi. Padahal secara *de facto*, terdapat seseorang yang namanya tidak tercantum dalam struktur korporasi tetapi mempunyai kendali dan melakukan tindak pidana. Sebagai contoh kasus Putusan Nomor 1081K/Pid.Sus/2014 tertanggal 17 September 2014, telah memperluas kedudukan personil pengendali korporasi di luar struktur korporasi. Terdakwa dalam kasus pidana tersebut adalah Labora Sitorus karena telah melanggar Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (selanjutnya disebut UU 41/1999). Putusan menyatakan bahwa meskipun nama pelaku tidak tercantum dalam akta pendirian perusahaan, namun pada kenyataannya pelaku memiliki kekuasaan yang signifikan dan punya peran penting dalam pengambilan keputusan. Pengurus perusahaan selalu berkoordinasi dengan

⁴⁴ Lihat Pasal 1 Angka 14 UU 8/2010 dan Pasal 1 Angka 13 UU 9/2013. Personil pengendali korporasi adalah setiap orang yang memiliki kekuasaan atau wewenang sebagai penentu maupun pelaksana kebijakan korporasi tanpa harus mendapat otorisasi dari atasannya.

⁴⁵ R. Wiyono, 2014, *Pembahasan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, hlm. 37.

pelaku untuk meminta petunjuk karena nama yang tercantum sebagai direktur hanyalah formalitas. Putusan Nomor 1081K/Pid.Sus/2014 dapat menjadi yurisprudensi dalam menetapkan pemidanaan personil pengendali korporasi yang namanya tidak tercantum dalam struktur korporasi.

UU 8/2010 dan UU 9/2013 tidak mengatur personil pengendali korporasi di luar struktur korporasi, sehingga diterbitkanlah peraturan yang mengatur lebih detail yaitu Perpres 13/2018. Perpres 13/2018 mengatur kewajiban pelaporan identitas personil pengendali korporasi yang disebut sebagai Pemilik Manfaat. Pasal 1 Perpres 13/2018 mengatur mengenai definisi dari Pemilik Manfaat, yang terdiri dari 5 (lima) unsur :

- a. Pemilik Manfaat adalah orang perseorangan yang dapat mengangkat atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, pengurus, pembina, atau pengawas pada Korporasi.
- b. Pemilik Manfaat adalah orang yang mampu mengendalikan Korporasi.
- c. Pemilik Manfaat berhak atas dan/atau menerima manfaat dari Korporasi baik langsung maupun tidak langsung.
- d. Pemilik Manfaat merupakan pemilik sebenarnya dari dana atau saham Korporasi.
- e. Pemilik Manfaat adalah orang yang memenuhi kriteria sebagaimana diatur dalam Perpres 13/2018.

Cukup salah satu unsur tersebut terpenuhi maka pihak tersebut termasuk Pemilik Manfaat.

Unsur pertama Pemilik Manfaat secara tersurat ditujukan kepada badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut sebagai PT), Yayasan, Koperasi dan Perkumpulan. Terminologi Direksi dan Dewan Komisaris digunakan pada Perseroan Terbatas, terminologi Pengurus, Pembina, atau Pengawas

digunakan pada Yayasan, dan terminologi Pengurus atau Pengawas digunakan pada Koperasi dan Perkumpulan.⁴⁶ Unsur pertama tersebut secara tersirat dimaksudkan untuk menyasar pemilik modal (pendiri) baik pada PT, Yayasan, Koperasi, atau Perkumpulan.⁴⁷

Unsur kedua Pemilik Manfaat adalah mampu “mengendalikan Korporasi”. Perpres 13/2018 tidak menjelaskan arti “mengendalikan Korporasi”. Arti “mengendalikan Korporasi” jika dilihat dari Pasal 4 hingga Pasal 10 Perpres 13/2018 adalah memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi Korporasi tanpa harus mendapat izin dari pihak manapun.

Unsur ketiga Pemilik Manfaat adalah berhak atas dan/atau menerima manfaat dari Korporasi baik langsung maupun tidak langsung. Arti “menerima manfaat” tidak dijelaskan oleh Perpres 13/2018, tetapi dijelaskan dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi (selanjutnya disebut sebagai Permenkumham 15/2019), yaitu menerima uang (baik dalam bentuk *fiat currency*, *digital currency*, termasuk *electronic money*), barang yang memiliki nilai ekonomi, dan/atau jasa. Arti “menerima manfaat” juga dapat ditafsirkan menjadi mendapat keuntungan imateriil. Hal tersebut terbukti dari Pasal 4 hingga Pasal 10 Perpres 13/2018, di mana dibedakan antara “menerima keuntungan/laba Korporasi” dengan “menerima manfaat”.

Unsur keempat menunjukkan bahwa Pemilik Manfaat dapat terjadi karena memakai perjanjian *nominee*. Perjanjian *nominee* dilarang dalam Undang-Undang 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (selanjutnya disebut UU 25/2007). Larangan penggunaan perjanjian *nominee* hanya berlaku untuk pemilikan saham PT.

⁴⁶ Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, “Panduan Penggunaan AHU Online”, <https://panduan.ahu.go.id/doku.php>, diakses tanggal 16 Desember 2022.

⁴⁷ Lihat Pasal 28 ayat (3) UU 16/2001. Meskipun organ Pembina selaku pendiri pada yayasan disebut dalam unsur pertama Pemilik Manfaat, akan tetapi anggota Pembina Yayasan dapat saja bukan merupakan pendiri Yayasan.

Larangan penggunaan perjanjian *nominee* dalam pendirian Korporasi selain PT tidak diatur dalam peraturan yang menaunginya.

Unsur kelima mengatur bahwa unsur-unsur Pemilik Manfaat juga ditetapkan dalam Pasal 4 hingga Pasal 10 Perpres 13/2018. Pasal 4 hingga Pasal 10 Perpres 13/2018 merupakan pengulangan unsur-unsur yang terdapat dalam definisi Pemilik Manfaat. Pasal 4 hingga Pasal 10 Perpres 13/2018 memperluas makna Pemilik Manfaat karena didasarkan dari jenis Korporasinya.

a. Kriteria Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018

Perpres 13/2018 membedakan Korporasi ke dalam 7 (tujuh) jenis, yaitu PT, Yayasan, Perkumpulan, Koperasi, Persekutuan Komanditer, Firma, dan bentuk Korporasi lainnya. Kriteria Pemilik Manfaat dari setiap jenis Korporasi tersebut ada yang berbeda antara satu dengan lainnya, tetapi ada juga yang memiliki kesamaan. Perbedaan tersebut dipengaruhi oleh karakteristik masing-masing. Inti kriteria Pemilik Manfaat diatur Pasal 10 Perpres 13/2018, yaitu :

- 1) memiliki modal, baik dalam bentuk uang atau aset lainnya yang bernilai lebih dari 25% (dua puluh lima persen) sebagaimana tercantum dalam perikatan pendirian korporasi;
- 2) menerima keuntungan atau laba lebih dari 25% (dua puluh lima persen) atau laba yang diperoleh korporasi per tahun;
- 3) memiliki kewenangan atau kekuasaan untuk mempengaruhi atau mengendalikan korporasi tanpa harus mendapat otorisasi dari pihak manapun;
- 4) menerima manfaat dari korporasi; dan/atau
- 5) merupakan pemilik sebenarnya dari dana atas modal yang disetorkan pada korporasi.

Lampiran II Permenkumham 15/2019 telah menetapkan arti dari “mengendalikan korporasi tanpa harus mendapat otorisasi dari pihak manapun”.

Arti mengendalikan Korporasi” pada intinya adalah mampu untuk:

- 1) Mengubah rencana Korporasi,
- 2) Mengubah sifat Korporasi,
- 3) Mengubah anggaran dasar Korporasi,
- 4) Menetapkan atau mengubah pembagian keuntungan atau insentif Korporasi,
- 5) Membubarkan Korporasi,
- 6) Membuat pinjaman tambahan dari kreditur diluar batas pinjaman yang telah disetujui sebelumnya, dan/atau,
- 7) Kegiatan lainnya yang tidak tercantum dalam Lampiran II Permenkumham 15/2019.

Penentuan kriteria Pemilik Manfaat pada Perpres 13/2018 dipengaruhi oleh *Recommendation 24* FATF.⁴⁸ Konsiderans Perpres 13/2018 menyatakan bahwa Perpres 13/2018 mengikuti standar internasional dibidang pencegahan dan pemberantasan TPPU dan TPPT. Penentuan kriteria Pemilik Manfaat meskipun mengikuti isi *Recommendation 24* FATF, akan tetapi masing-masing negara diberi kewenangan untuk menetapkannya.⁴⁹

Perpres 13/2018 mengatur bahwa Korporasi menetapkan Pemilik Manfaatnya secara mandiri. Penentuan Pemilik Manfaat juga dapat ditetapkan oleh pihak di luar Korporasi, yaitu Instansi Berwenang.⁵⁰ Korporasi wajib

⁴⁸ FAT, “Mengintip Rancangan Perpres Mengenali Pemilik Manfaat Korporasi”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengintip-rancangan-perpres-mengenali-pemilik-manfaat-korporasi-1t59257771ee3cf>, diakses tanggal 18 Januari 2023.

⁴⁹ FATF, 2012, *International Standards on Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism And Proliferation*, FATF, Paris, hlm. 7.

⁵⁰ Instansi Berwenang adalah instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang memiliki kewenangan pendaftaran, pengesahan, persetujuan, pemberitahuan, perizinan usaha, atau pembubaran Korporasi, atau lembaga yang memiliki kewenangan pengawasan dan pengaturan bidang usaha Korporasi.

menyampaikan informasi yang benar kepada Instansi Berwenang mengenai Pemilik Manfaatnya. Korporasi yang melanggar ketentuan tersebut akan dikenai sanksi. Perpres 13/2018 tidak menjelaskan mengenai jenis sanksi yang dapat diberikan kepada Korporasi.

b. Kriteria Personil Pengendali Korporasi (Pemilik Manfaat) dalam UU 8/2010

Pasal 3 hingga Pasal 5 UU 8/2010 mengatur perbuatan-perbuatan yang termasuk TPPU. Pasal 3 UU 8/2010 mengatur bahwa setiap orang yang mengalihkan (dalam bentuk perbuatan apapun) harta kekayaan hasil tindak pidana, termasuk kedalam pelaku TPPU. Pasal 4 UU 8/2010 mengatur bahwa setiap orang yang menyembunyikan atau menyamarkan harta kekayaan hasil tindak pidana, termasuk kedalam pelaku TPPU. Pasal 5 UU 8/2010 mengatur bahwa setiap orang yang menerima, menguasai (dalam bentuk apapun), atau menggunakan harta kekayaan hasil tindak pidana, termasuk kedalam pelaku TPPU.

UU 8/2010 juga menetapkan bahwa pelaku TPPU dapat dilakukan oleh Korporasi. TPPU dinilai dilakukan oleh Korporasi apabila:

- 1) dilakukan atau diperintahkan oleh Personil Pengendali Korporasi;⁵¹
- 2) dilakukan dalam rangka pemenuhan maksud dan tujuan Korporasi;
- 3) dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi pelaku atau pemberi perintah;
- 4) dilakukan dengan maksud memberikan manfaat bagi Korporasi.

Cara agar penegak hukum dapat mengetahui pelaku TPPU adalah bekerjasama dengan pihak Penyedia Jasa Keuangan (selanjutnya disebut PJK), penyedia barang, dan/atau penyedia jasa lainnya (selanjutnya disebut Pihak

⁵¹ Personil Pengendali Korporasi adalah setiap orang yang memiliki kekuasaan atau wewenang sebagai penentu kebijakan Korporasi atau memiliki kewenangan untuk melakukan kebijakan Korporasi tersebut tanpa harus mendapat otorisasi dari atasannya.

Pelapor). UU 8/2010 menetapkan pihak Pelapor wajib melaporkan transaksi yang mencurigakan kepada Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (selanjutnya disebut PPATK). Pihak Pelapor mengklasifikasikan suatu transaksi mencurigakan atau tidak dengan menerapkan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa. Prinsip tersebut sekurang-kurangnya berisi tentang Identifikasi Pengguna Jasa, Verifikasi Pengguna Jasa, dan Pemantauan Transaksi Pengguna Jasa.

UU 8/2010 telah mengatur secara jelas terkait subjek atau pihak yang dapat menjadi pelaku TPPU. Pasal 3 hingga Pasal 6 UU 8/2010 telah mengatur bahwa pelaku TPPU tidak hanya orang saja melainkan juga Korporasi. Pasal 1 angka 10 dan Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU 8/2010 secara gramatikal menandakan bahwa Korporasi tersebut dapat berupa badan hukum maupun bukan badan hukum. Hukuman terhadap pelaku TPPU yang menggunakan Korporasi juga telah diatur dalam UU 8/2010. UU 8/2010 menetapkan bahwa pelaku TPPU yang menggunakan Korporasi disebut dengan Personil Pengendali Korporasi, di mana pada Perpres 13/2018 digunakan istilah "Pemilik Manfaat".

UU 8/2010 tidak menetapkan kriteria Personil Pengendali Korporasi, berbeda halnya dengan pengaturan Pemilik Manfaat pada Perpres 13/2018. UU 8/2010 hanya mengatur mengenai definisi Personil Pengendali Korporasi. UU 8/2010 jika ditafsirkan dari sejarah pembentukannya, maka akan ditemukan kriteria Personil Pengendali Korporasi.⁵²

Tujuan diundangkannya UU 8/2010 adalah untuk mencegah dan memberantas TPPU, sehingga ketentuan didalamnya wajib sesuai dengan tujuannya. Hal yang dapat mencegah dan memberantas TPPU adalah diaturnya jenis perbuatan yang termasuk kedalamnya. Kategori perbuatan yang termasuk TPPU telah diatur UU 8/2010. Perbuatan yang termasuk TPPU berdasarkan Pasal

⁵² Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 292.

3 hingga Pasal 5 UU 8/2010 dibedakan menjadi 3 (tiga), yaitu mengalihkan, menyembunyikan atau menyamarkan, dan menerima hasil TPPU.

Setiap orang dan/atau Korporasi yang melakukan sebagaimana Pasal 3 hingga Pasal 5 UU 8/2010 akan didakwa melakukan TPPU. Pasal 3 hingga Pasal 5 UU 8/2010 menunjukkan kriteria Personil Pengendali Korporasi. Kriteria Personil Pengendali Korporasi menurut UU 8/2010 adalah setiap orang yang berkuasa menentukan kebijakan Korporasi atau berwenang melakukan kebijakan Korporasi tanpa harus mendapat otorisasi dari atasannya, di mana tujuannya untuk mengalihkan, menyembunyikan atau menyamarkan, dan menerima hasil TPPU.

c. Kriteria Personil Pengendali Korporasi (Pemilik Manfaat) dalam UU 9/2013

UU 9/2013 mengatur mengenai pelaku TPPT dan/atau dana yang terkait TPPT, baik di wilayah Indonesia maupun di luar wilayah Indonesia. Pasal 4 UU 9/2013 mengatur bahwa setiap orang yang melakukan perbuatan yang dapat mendanai kegiatan terorisme, termasuk kedalam pelaku TPPT. Pasal 5 UU 9/2013 mengatur bahwa setiap orang yang melakukan kesepakatan, percobaan, atau pembantuan terhadap perbuatan yang dapat mendanai kegiatan terorisme, termasuk kedalam pelaku TPPT. Pasal 6 UU 9/2013 mengatur bahwa setiap orang yang merencanakan, mengorganisasikan, atau menggerakkan orang lain untuk melakukan perbuatan yang dapat mendanai kegiatan terorisme, termasuk kedalam pelaku TPPT.

UU 9/2013 juga memperluas definisi pelaku TPPT, yaitu ditetapkannya Korporasi. Korporasi tersebut dapat berupa badan hukum ataupun non badan hukum. Korporasi ditetapkan sebagai pelaku TPPT apabila:

- 1) dilakukan atau diperintahkan oleh Personel Pengendali Korporasi;
- 2) dilakukan dalam rangka pemenuhan maksud dan tujuan Korporasi;

- 3) dilakukan sesuai dengan tugas dan fungsi pelaku atau pemberi perintah dalam Korporasi; atau
- 4) dilakukan oleh Personel Pengendali Korporasi dengan maksud memberikan manfaat bagi Korporasi.

TPPT dapat dicegah dengan cara pelacakan dan pemblokiran aliran dana terorisme. Langkah pertama yang dapat dilakukan penegak hukum adalah bekerjasama dengan PJK, di mana akan diterapkannya Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Keuangan.⁵³ PJK wajib melaporkan kepada PPATK jika terdapat transaksi keuangan yang mencurigakan. Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Keuangan juga dilengkapi dengan “Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris yang Dikeluarkan oleh Pemerintah”. Daftar tersebut memuat identitas orang dan/atau Korporasi yang diduga anggota jaringan teroris. Daftar tersebut kemudian diberikan kepada PJK untuk memblokir dana teroris. Langkah tersebut diharapkan dapat mencegah terjadinya TPPT.

UU 9/2013 telah mengatur subjek atau pihak yang dapat menjadi pelaku TPPT. Pelaku TPPT tidak hanya orang-perseorangan saja melainkan juga dapat berupa Korporasi. UU 9/2013 menetapkan bahwa pelaku TPPT yang menggunakan Korporasi disebut Personil Pengendali Korporasi, yang dalam Perpres 13/2018 disebut dengan Pemilik Manfaat.

Seperti halnya UU 8/2010 yang tidak mengatur mengenai kriteria Personil Pengendali Korporasi, UU 9/2013 juga tidak mengatur mengenai hal tersebut. Kriteria Personil Pengendali Korporasi dalam UU 9/2013 dapat ditemukan dengan penafsiran sistematis dan historis. Penafsiran secara sistematis mengaitkan antara UU 9/2013 dengan UU 8/2010, sehingga kriteria Personil Pengendali Korporasi dalam UU 9/2013 memiliki kesamaan dengan kriteria Personil

⁵³ Penyedia Jasa Keuangan adalah setiap orang yang menyediakan jasa di bidang keuangan atau jasa lainnya yang terkait dengan keuangan, baik secara formal maupun non formal.

Pengendali Korporasi dalam UU 8/2010.⁵⁴ Penafsiran dari sejarah pembentukannya menunjukkan bahwa kriteria Personil Pengendali Korporasi, harus ditinjau dari tujuan diundangkannya UU 9/2013. Tujuan diundangkannya UU 9/2013 adalah untuk mencegah dan memberantas TPPT, sehingga diperlukan kejelasan peraturan terkait jenis perbuatan yang termasuk TPPT.

Perbuatan yang termasuk TPPT berdasarkan Pasal 4 hingga Pasal 6 UU 9/2013 dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu perbuatan yang menjadi “otak” dalam TPPT dan perbuatan yang melaksanakan perintah “otak” tersebut. Pasal 6 UU 9/2013 mengatur mengenai perbuatan yang menjadi “otak” dalam TPPT, sedangkan Pasal 4 dan Pasal 5 UU 9/2013 mengatur mengenai perbuatan yang melaksanakan perintah “otak” tersebut. Kriteria Personil Pengendali Korporasi dalam UU 9/2013 adalah setiap orang yang berkuasa menentukan kebijakan Korporasi atau berwenang melakukan kebijakan Korporasi tanpa harus mendapat otorisasi dari atasannya, di mana tujuannya untuk melakukan atau menciptakan perbuatan-perbuatan yang termasuk dalam TPPT.

Kriteria Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 jika ditinjau berdasarkan UU 8/2010 dan UU 9/2013 adalah tidak tepat. Hal tersebut dikarenakan:

1) Tidak adanya kesamaan kriteria Pemilik Manfaat dengan Personil Pengendali Korporasi.

Perpres 13/2018 adalah peraturan pelaksana berdasarkan kewenangan delegasi dari UU 8/2010 dan UU 9/2013. Materi yang diatur Perpres 13/2018 wajib sesuai dengan UU 8/2010 dan UU 9/2013. Kesesuaian antara norma yang lebih tinggi dengan norma dalam peraturan dibawahnya menunjukkan adanya sistem kesatuan norma.⁵⁵ Asas hierarki peraturan perundang-

⁵⁴ Penjelasan Umum UU 9/2013 menjelaskan bahwa UU 8/2010 memiliki keterkaitan dengan pencegahan dan pemberantasan TPPT.

⁵⁵ Miftah Faried Hadinatha, *Op.Cit.*, hlm. 137.

undangan juga mengatur bahwa suatu peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya (*lex superior derogat legi inferiori*).⁵⁶

Kriteria Personil Pengendali Korporasi dalam UU 8/2010 dan UU 9/2013 memiliki kesamaan materi, yaitu mengenai kekuasaan seseorang untuk mempengaruhi kebijakan Korporasi. UU 8/2010 dan UU 9/2013 menjelaskan bahwa tujuan Personil Pengendali Korporasi mempengaruhi kebijakan Korporasi adalah untuk melakukan TPPU atau TPPT. Hal ini berbeda dengan yang diatur dalam Perpres 13/2018, yaitu Pemilik Manfaat hanyalah seseorang yang berkuasa mempengaruhi kebijakan Korporasi. Perpres 13/2018 tidak menjelaskan terkait tujuan dari Pemilik Manfaat mempengaruhi kebijakan Korporasi.

Pasal 1 *jo.* Pasal 4 hingga Pasal 10 Perpres 13/2018 menetapkan kriteria Pemilik Manfaat tanpa menjelaskan tujuannya mempengaruhi kebijakan Korporasi. Tidak diaturnya hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Pemilik Korporasi yang merupakan Pemilik Manfaat pasti akan membuat kebijakan untuk kemajuan Korporasinya dan hal tersebut adalah sah. Hal yang menjadi masalah adalah ketika pemilik Korporasi memanfaatkan Korporasinya untuk melakukan hal yang dilarang oleh hukum. Perbuatan yang dilarang tersebutlah yang menjadi poin utama dalam UU 8/2010 dan UU 9/2013, khususnya pada bagian kriteria Personil Pengendali Korporasi.

Perpres 13/2018 juga menjelaskan bahwa Pemilik Manfaat adalah pemilik sebenarnya dari suatu Korporasi. Hal tersebut hanya menjadi masalah keperdataan dan tidak menjadi masalah pidana, sepanjang Korporasi tersebut

⁵⁶ Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum Buku I*, PT. Alumni, Bandung, hlm. 63.

tidak melakukan TPPU atau TPPT. Kepemilikan yang sebenarnya dari suatu Korporasi (khususnya Perseroan Terbatas) pada ranah perdata telah diatasi dengan Pasal 33 ayat (1) dan (2) UU 25/2007. Kepemilikan yang sebenarnya dari suatu Korporasi akan menjadi tindak pidana jika Korporasi tersebut menjadi pelaku TPPU atau TPPT.

2) Tidak dapat memenuhi tujuan diundangkannya UU 8/2010 dan UU 9/2013

Tujuan diundangkannya UU 8/2010 adalah untuk mencegah dan memberantas TPPU. Penjelasan UU 8/2010 menyebutkan bahwa salah satu cara agar berhasilnya pencegahan dan pemberantasan TPPU, maka dibutuhkan dasar hukum yang pelaksanaannya efektif. Adanya definisi yang jelas terkait pelaku TPPU dan perbuatan yang termasuk TPPU, dapat menjadi cara agar pencegahan dan pemberantasan TPPU berjalan secara efektif.

Tujuan diundangkannya UU 9/2013 adalah untuk mencegah dan memberantas TPPT. Pengaturan mengenai pelaku TPPT beserta perbuatan-perbuatannya, dinilai dapat mencegah dan memberantas TPPT. Diketuinya pelaku beserta modus TPPT dapat menjadi langkah awal penegak hukum untuk melakukan pelacakan dan pemblokiran rekening pelaku. Pelacakan dan pemblokiran rekening dapat menjadi cara agar berhasilnya pencegahan dan pemberantasan TPPT.

Kriteria Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 tidak dapat mendukung tujuan UU 8/2010 dan UU 9/2013. Perpres 13/2018 tidak memuat tujuan Pemilik Manfaat adalah untuk melakukan TPPU atau TPPT. Akibat tidak adanya tujuan untuk melakukan TPPU dan TPPT pada kriteria Pemilik Manfaat, maka kriteria tersebut hanyalah seperti data perusahaan yang selama ini telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

3) UU 8/2010 dan UU 9/2013 tetap dapat berjalan tanpa adanya Perpres 13/2018

Penjelasan UU 9/2013 menyebutkan bahwa penanganan terorisme selama ini dilakukan dengan cara konvensional, sehingga perlu pembaharuan agar pencegahan dan pemberantasan terorisme dapat maksimal. Pembaharuan yang dimaksud adalah adanya pelacakan dan pemblokiran rekening yang digunakan dalam terorisme, sehingga kegiatan terorisme dapat terhenti. UU 9/2013 diundangkan sebagai bentuk pembaharuan tersebut.

Bab VII UU 9/2013 mengatur mengenai Daftar Terduga Teroris dan Organisasi Teroris yang Dikeluarkan oleh Pemerintah. Identitas orang atau Korporasi yang tercatat pada daftar tersebut merupakan terduga pelaku TPPT dan terduga pelaku terorisme. Pasal 27 ayat (5) *jo.* Pasal 28 UU 9/2013 mengatur bahwa PJK dapat memblokir rekening pelaku atau Korporasi berdasarkan daftar tersebut. PJK dapat melakukan pelacakan dana pelaku terorisme, sehingga dapat diketahui juga asal aliran dana yang dimiliki pelaku tersebut. Tanpa adanya informasi mengenai identitas Pemilik Manfaat, pelacakan dana pelaku terorisme tetap dapat dilakukan.

UU 8/2010 tanpa adanya Perpres 13/2018 juga dapat berjalan. PJK wajib melaporkan kepada PPATK jika terdapat transaksi yang mencurigakan. Laporan tersebut dapat ditindaklanjuti oleh PPATK dan jika terdapat indikasi TPPU maka penyidik akan memeriksa lebih lanjut. PPATK dan Penyidik dapat memeriksa terduga pelaku TPPU tanpa harus mengetahui terlebih dahulu identitas seorang Pemilik Manfaat.

UU 8/2010 juga mengatur ketentuan yang membuat pemeriksaan TPPU menjadi lebih mudah. Pasal 69 UU 8/2010 mengatur bahwa dana yang diindikasikan hasil TPPU tidak perlu dibuktikan kejahatan awalnya. Pasal 77 UU

8/2010 juga mengatur bahwa terdakwa wajib membuktikan asal-usul dana yang mencurigakan tersebut tidak terkait TPPU. Penegak hukum yang menemukan transaksi mencurigakan tidak perlu membuktikan terlebih dahulu kejahatan awalnya. Alasan logis kejahatan awal TPPU tidak perlu dibuktikan dahulu karena akan memperlama prosesnya. Terdakwa juga tidak akan dapat membuktikan asal-usul dana tersebut. Ketentuan Pasal 69 dan Pasal 77 UU 8/2010 dapat berjalan tanpa harus mengetahui identitas dari Pemilik Manfaatnya.

Bab VIII UU 8/2010 telah mengatur mengenai penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan TPPU. Prosedur dalam UU 8/2010 terbukti dapat berjalan dengan baik karena telah berhasil mengungkapkan beberapa kasus TPPU. Salah satu bukti bahwa UU 8/2010 telah dapat berjalan dengan baik adalah Hasil Riset Tipologi Pencucian Uang Tahun 2017.⁵⁷ Laporan tersebut menyebutkan bahwa pada tahun 2017 terdapat 33 (tigapuluh tiga) putusan perkara TPPU yang telah *inkracht*. Perkara-perkara yang telah *inkracht* tersebut adalah 1 (satu) tahun sebelum diundangkannya Perpres 13/2018. Hal tersebut membuktikan bahwa UU 8/2010 telah dapat berjalan tanpa adanya Perpres 13/2018.

D. Kesimpulan

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, dapat disimpulkan bahwa prinsip mengenali Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 telah sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu asas kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan; dan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan. Kesesuaian tersebut didasarkan dari kewenangan delegasi diundangkannya Perpres 13/2018.

⁵⁷ Tim Riset PPATK, *Op.Cit.*, hlm. ii.

Penentuan kriteria Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 jika ditinjau dari UU 8/2010 dan UU 9/2013 adalah tidak tepat. Alasan penentuan kriteria Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 tidak tepat karena ada 3 (tiga) alasan: Pertama, kriteria Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 tidak sama dengan kriteria Personil Pengendali Korporasi dalam UU 8/2010 dan UU 9/2013. Kedua, kriteria Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 tidak dapat memenuhi tujuan diundangkannya UU 8/2010 dan UU 9/2013. Ketiga, UU 8/2010 dan UU 9/2013 tetap dapat berjalan tanpa adanya Perpres 13/2018.

Berdasarkan hal-hal tersebut, saran yang dapat diberikan adalah perlu dilakukannya permohonan uji materiil Perpres 13/2018 terhadap UU 8/2010 dan UU 9/2013 kepada Mahkamah Agung. Hal ini dilakukan mengingat Penentuan kriteria Pemilik Manfaat dalam Perpres 13/2018 jika ditinjau dari UU 8/2010 dan UU 9/2013 tidaklah tepat.

Daftar Pustaka

Buku

- Amiruddin, dan H. Zainal Asikin, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Dewata, Mukti Fajar Nur dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- FATF, 2012, *International Standards On Combating Money Laundering And The Financing Of Terrorism And Proliferation*, FATF, Paris.
- Garnasih, Yenti, 2017, *Penegakan Hukum Anti Pencucian Uang dan Permasalahannya di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Depok.
- Handoyo, B. Hestu Cipto, 2008, *Prinsip-prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Penerbit Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta.

- Kirupan, David, 2013, *Aspek Hukum Penanaman Modal Asing di Indonesia*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan B. Arief Sidharta, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum Buku I*, PT. Alumni, Bandung.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2016, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2017, *Pengantar Ilmu Hukum Edisi Revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta.
- Priyatno, H. Dwidja dan Kristian, 2023, *Tindak Pidana Pencucian Uang*, Kencana, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius.
- Tim Riset PPATK, 2018, *Tipologi Pencucian Uang Berdasarkan Putusan Pengadilan atas Perkara Tindak Pidana Pencucian Uang Tahun 2017*, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan, Jakarta.
- Widjaja, Gunawan, 2008, *Transplantasi Trusts dalam KUH Perdata, KUHD, dan Undang-Undang Pasar Modal Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Wiyono, R., 2014, *Pembahasan Undang-Undang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang*, Sinar Grafika, Jakarta Timur.

Jurnal

- Ariani, Nevey Varida, "Beneficial Owner: Mengenal Pemilik Manfaat Dalam Tindak Pidana Korporasi", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 20, No. 1, 2020.
- Dewi, Lidya Permata, "Implementasi Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 dalam Pendirian Perseroan Terbatas", *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 4, No. 1, 2019.

- Hadinatha, Miftah Faried, “Penataan Materi Muatan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden dalam Sistem Hukum Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19, No. 2, 2022.
- Husen, Ahmad, “Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan”, *Lex Scientia Law Review*, Vol. 3, No. 1, 2019.
- Listiningrum, Prisca, “Eksistensi dan Kedudukan Peraturan Presiden dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Jurnal Arena Hukum*, Vol. 12, No. 2, 2019.
- Monteiro, Josef M., “Polemik Peraturan Presiden dalam Sistem Hierarki Norma Hukum”, *Jurnal Hukum Yurisprudensia*, Vol. 19, No. 2, 2020.
- Rakia, A. Sakti. R.S., “Simplifikasi terhadap Peraturan-Peraturan Pelaksanaan yang Dibentuk oleh Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 10, No. 2, 2021.
- Rokilah dan Sulasno, “Penerapan Asas Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2021.
- Yanuar, Muh. Afdal, “Tinjauan Hukum terhadap Nominee Agreement Kepemilikan Saham pada Penanaman Modal Asing Berbentuk Perusahaan Joint Venture”, *Majalah Hukum Nasional*, Vol. 51, No. 1, 2021.

Internet

- Efendi Lod Simanjuntak, “Beda Pasal 3 dan Pasal 4 UU TPPU tentang Asal Usul Harta Kekayaan”, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/beda-pasal-3-dan-pasal-4-uu-tppu-tentang-asal-usul-harta-kekayaan-lt5cb31dff41be3>, diakses pada tanggal 16 Desember 2022.
- FATF, “Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons”, <https://www.ojk.go.id/apu-ppt/id/berita-dan-kegiatan/publikasi/Pages/Fatf--best-practice-BO.aspx>, diakses tanggal 14 Desember 2022.
- FAT, “Mengintip Rancangan Perpres Mengenali Pemilik Manfaat Korporasi”, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mengintip-rancangan-perpres-mengenali-pemilik-manfaat-korporasi-lt59257771ee3cf>, diakses tanggal 18 Januari 2023.
- Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, “Panduan Penggunaan AHU Online”, <https://panduan.ahu.go.id/doku.php>, diakses tanggal 16 Desember 2022.

N, Alfa, Mawar S, N.H. Siahaan, dan Putri R, “Pola Kejahatan dalam Pendanaan Terorisme”, https://www.ppatk.go.id/siaran_pers/read/952/pola-kejahatan-dalam-pendanaan-terorisme-.html, diakses tanggal 17 Juli 2023.

Sikumbang, Sony Maulana, *et.al.*, “Pengantar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan”, <https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/HKUM440302-M1.pdf>, diakses tanggal 17 Juli 2023.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 23).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 122, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5164).

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 50, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5406).

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tertanggal 3 November 2021 yang menguji Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.