



Transparansi Beneficial Ownership Sebagai Upaya Control by Host State Indonesia Terhadap Perusahaan Multinasional

Achmad Dzulfadli Firdaus

Program Pascasarjana Magister Hukum Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

: dzulfadliachmad@gmail.com

Corresponding Author*

Abstract

Introduction: Beneficial ownership is a type of ownership that can refer to an individual who is not legally written as the owner of the company, but has control and receives benefits from the company.

Purposes of the Research: The purpose of this study is to find out the function of transparency of beneficial ownership as control by host state in order to find out who is actually beneficial ownership of multinational companies as an effort to prevent and eradicate violations committed by multinational companies.

Methods of the Research: This study uses normative law research with an analytical approach to regulations derived from national and international law (statue approach).

Results of the Research: First, there is a need to improve the mechanism for regulating the transparency of beneficial ownership in Indonesia to reveal the ultimate beneficial ownership. Second, if the transparency of beneficial ownership is truly enforced, then Indonesia can use the data as control by Indonesia's host state in overcoming risks and violations committed by multinational companies such as restrictions on share ownership, prevention of money laundering crimes, prevention of terrorism financing, business competition, consumer protection, environmental crimes and other violations in accordance with regulations in Indonesia.

Keywords: Beneficial Ownership; Multinational Companies; Control by Host State.

Abstrak

Latar Belakang: Beneficial ownership merupakan jenis kepemilikan yang dapat merujuk kepada orang perseorangan yang tidak secara legal tertulis sebagai pemilik perusahaan, namun memiliki kontrol dan menerima manfaat dari perusahaan.

Tujuan Penelitian: Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui fungsi transparansi beneficial ownership sebagai control by host state guna mengetahui siapa sebenarnya beneficial ownership perusahaan multinasional sebagai upaya pencegahan dan pemberantasan pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan multinasional.

Metode Penelitian: Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan analisa terhadap peraturan-peraturan yang berasal dari hukum nasional dan internasional (statue approach).

Hasil Penelitian: Pertama, perlu adanya peningkatan mekanisme pengaturan transparansi beneficial ownership di Indonesia untuk mengungkap ultimate beneficial ownership. Kedua, apabila transparansi beneficial ownership ditegakkan dengan sebenar-benarnya, maka Indonesia dapat menggunakan data tersebut sebagai control by host state Indonesia dalam menanggulangi resiko dan pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan multinasional seperti terkait batasan kepemilikan saham, pencegahan tindak pidana pencucian uang, pencegahan pembiayaan terorisme, persaingan usaha, perlindungan konsumen, kejahatan lingkungan serta pelanggaran lain sesuai peraturan di Indonesia.

Kata Kunci: Pemilik Manfaat; Perusahaan Multinasional; Kontrol Negara Tuan Rumah.

Kirim: 2024-10-02

Revisi: 2024-11-28

Diterima: 2024-11-29

Terbit: 2024-11-29

Cara Mengutip: Achmad Dzulfadli Firdaus. "Transparansi Beneficial Ownership Sebagai Upaya Control by Host State Indonesia Terhadap Perusahaan Multinasional." PAMALI: Pattimura Magister Law Review 4 no. 3 (2024): 351-367. <https://doi.org/10.47268/pamali.v4i3.2339>

Copyright © 2024 Author(s) Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 Internasional License

PENDAHULUAN

Penanaman modal asing merupakan salah satu sumber dana yang sangat penting untuk meningkatkan perekonomian negara khususnya bagi negara berkembang seperti Indonesia, hal ini disebabkan karena jumlah dana dalam negeri yang terbatas sehingga pemerintah memanfaatkan dana dari luar negeri untuk membiayai pembangunan nasional. Keberadaan investor asing tidak hanya memindahkan modal barang, tetapi juga mentransfer pengetahuan dan modal sumber daya manusia.¹ Aspek-aspek yang menguntungkan dari modal asing ini membawa argumentasi bahwa modal asing dari sudut pandang hukum internasional harus mendapat perlindungan.²

Realisasi investasi pada kuartal II-2023 mayoritas berasal dari Penanaman Modal Asing (PMA), dengan nilai Rp186,3 triliun atau 53,3% dari total investasi yang merupakan nilai tertinggi sejak 2019. Hal ini menunjukkan kepercayaan investor asing yang terus meningkat terhadap kebijakan pemerintah serta stabilitas ekonomi dan politik Indonesia. Adapun lima besar kontribusi investasi terbesar PMA berasal dari Singapura (US\$3,4 miliar), R.R. Tiongkok (US\$2,6 miliar), Hongkong (US\$2,0 miliar), Jepang (US\$1,0 miliar) dan Malaysia (US\$0,8 miliar). Sektor Transportasi, Gudang dan Telekomunikasi menjadi sektor dengan capaian tertinggi sebesar Rp. 43,0 triliun, disusul oleh Sektor Industri Logam Dasar, Barang logam, Bukan Mesin dan Peralatannya sebesar Rp. 42,4 triliun; Pertambangan Rp. 37,9 triliun; Perumahan, Kawasan Industri dan Perkantoran Rp30,4 triliun; dan Listrik, Gas, dan Air sebesar Rp25,6 triliun.³

Data realisasi investasi tersebut menunjukkan bahwa penanaman modal asing memiliki faktor yang cukup besar dalam pembangunan nasional yang membuat negara berkembang seperti Indonesia akan sebanyak mungkin mengundang negara-negara penanam modal melalui perusahaan multinasional agar melakukan investasi di negara penerima modal (*host state*), hal ini mengakibatkan timbul posisi yang tidak seimbang antara penanaman modal asing atau perusahaan multinasional dengan negara penerima modal. Negara penerima modal bukan hanya menjadi tidak mampu mencegah timbulnya pelanggaran hukum tapi justru turut melegalkan praktek-praktek pelanggaran hak-hak buruh, perusakan lingkungan dan pelanggaran hak konsumen yang dilakukan oleh perusahaan multinasional,⁴ dengan keadaan tidak seimbang antara perusahaan multinasional dengan negara penerima modal tersebut membuat pengendalian perusahaan multinasional oleh negara penerima modal dirasa kurang efektif dan harus diatur oleh hukum internasional.

Setidaknya terdapat dua alasan mengapa perusahaan multinasional harus mempunyai tanggung jawab langsung menurut hukum internasional. Pertama, Perusahaan multinasional mempunyai pengaruh yang sangat kuat terhadap kegiatan ekonomi sebuah negara penerima modal (terutama di negara berkembang) bahkan kadang mampu memiliki kekuatan monopoli pasar dan kewenangan mengatur persyaratan kerja bagi buruh-buruhnya. Kedua, di banyak negara berkembang, perusahaan multinasional mengelola kegiatan usaha yang berhubungan dengan pelayanan publik seperti transportasi, tenaga

¹ Hans-Rimbert Hemmer, *Negara Berkembang dalam Proses Globalisasi: Untung atau Buntung?*, Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung - Jakarta Office, tanpa tahun, h. 11.

² Erman Rajagukguk, *"Hukum Investasi Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN)*, Universitas Al Azhar Indonesia (UAL) Press, November 2017, h. 378.

³ Realisasi Investasi Triwulan II dan Januari-Juni 2023 Jakarta, 21 Juli 2023, Data diunduh dalam laman website: <https://bkpm.go.id/id/info/siaran-pers/rilis-data-capaian-realisasi-investasi-semester-i-2023-kementerian-investasi-optimis-pertumbuhan-ekonomi-tetap-di-atas-5>, pada tanggal 21 Oktober 2023.

⁴ Iman Prihandono, *Status dan Tanggung Jawab Multi-National Companies dalam Hukum Internasional Global dan Strategis*, Tahun II. No.1, Januari-Juni 2008, h. 71.

listrik dan telekomunikasi. Hal ini secara tidak langsung seperti memberikan sebagian dari kewenangan negara kepada perusahaan multinasional,⁵ dengan adanya pergeseran fokus internasional yang pada awalnya hanya melindungi investor asing kepada memberikan tanggung jawab kepada perusahaan multinasional serta motif keuntungan perusahaan multinasional menanamkan modalnya di negara penerima modal tersebut dapat menjadi dasar agar negara penerima modal dapat lebih meningkatkan perlindungan sebagai bentuk kedaulatan negara (*state sovereignty*) yang berwenang untuk mengatur lalu lintas investasi asing guna meminimalisir segala resiko atau kerugian yang ditimbulkan dari pelanggaran yang dilakukan perusahaan multinasional.

Salah satu kasus pelanggaran perusahaan multinasional adalah konflik HAM antara PT. Freeport Indonesia yang merupakan anak perusahaan dari Freeport-McMoRan Copper & Gold Inc dengan pekerja. Hasil penyelidikan dan pemantauan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menyatakan PT Freeport Indonesia telah terbukti melakukan pelanggaran hak asasi manusia dalam peristiwa runtuhnya terowongan Big Gossan. Komnas HAM menilai sikap pemerintah Indonesia yang terkesan tidak tegas dalam menangani peristiwa yang telah menewaskan 28 warga negara Indonesia dari berbagai daerah itu.⁶ Selanjutnya dugaan pelanggaran ketenagakerjaan juga dilakukan oleh PT. Freeport Indonesia terhadap karyawannya. Ribuan pekerja PT Freeport Indonesia dan subkontraktornya melakukan aksi mogok kerja sejak 1 Mei 2017 lalu atau bertepatan dengan peringatan Hari Buruh International (May Day). Mereka menuntut manajemen PT Freeport Indonesia menghentikan program *furlough*, mempekerjakan kembali karyawan yang terkena *furlough*, serta mengembalikan semua pekerja yang mogok di Timika, Papua, tanpa PHK. Mereka juga mendesak PT Freeport Indonesia untuk menghentikan tindakan kriminalisasi terhadap para pengurus serikat pekerja. Salah satu anggota *Trade Union Rights Center* (TURC), Andy Akbar, mengancam Kementerian Ketenagakerjaan yang dianggap tutup mata terhadap kasus ini.⁷

Kasus tersebut menegaskan bahwa Indonesia sebagai negara penerima modal dalam situasi tertentu dinilai tegas dan mempunyai posisi yang tidak lebih baik dibandingkan dengan perusahaan multinasional. Pertanggung jawaban atas pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan multinasional terhadap negara penerima modal harus dicegah dan diselesaikan yang mengacu kepada regulasi yang ada di negara penerima modal dan memberikan sanksi kepada perusahaan multinasional. Berdasarkan konsep badan hukum, perusahaan multinasional sebagai badan hukum yang dalam menjalankan hak dan kewajibannya tidak terlepas dari personifikasi para pengurusnya yang bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan. Namun, tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi saat ini tidak hanya dapat dilakukan oleh orang yang secara legal merupakan pengurus korporasi, namun dapat juga dilakukan oleh orang yang tidak tercantum didalam kepengurusan yang dilakukan oleh *beneficial ownership* yang memiliki kekuasaan dan kewenangan yang sangat menentukan dalam mengambil keputusan korporasi.

Berbagai studi tentang penanaman modal asing menunjukkan bahwa motif suatu perusahaan menanamkan modalnya di suatu negara adalah mencari keuntungan.

⁵ *Ibid.*

⁶ Komnas HAM: PT Freeport Langgar HAM dalam Kasus Big Gossan, diakses melalui website: <https://www.voaindonesia.com/a/komnas-ham-pt-freeport-langgar-ham-dalam-kasus-big-gossan-/1852274.html>, pada tanggal 21 Oktober 2023.

⁷ Kemenaker Didesak Selidiki Kasus Pelanggaran HAM oleh Freeport, diakses melalui website: <https://bisnis.tempo.co/read/1068738/kemenaker-didesak-selidiki-kasus-pelanggaran-ham-oleh-freeport>

Keuntungan tersebut dapat diperoleh dari berbagai faktor: upah buruh yang murah, dekat dengan sumber bahan mentah, luasnya pasar yang baru, menjual teknologi (merk, paten rahasia dagang, desain industri), menjual bahan baku untuk dijadikan barang jadi; insentif untuk investor; dan status khusus negara-negara tertentu dalam perdagangan internasional,⁸ dengan beberapa motif keuntungan yang menjadi tujuan perusahaan multinasional tersebut, negara penerima modal harus menciptakan regulasi yang mengundang investor asing sekaligus meminimalisir resiko dan tidak merugikan terhadap negara penerima modal.

Presiden Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (Perpres 13/2018). Peraturan ini mewajibkan setiap korporasi untuk memberikan informasi secara rinci mengenai *Beneficial Owner* yang diartikan sebagai perorangan yang dapat mengangkat atau memberhentikan direktur, dewan komisaris, manajer pengawas atau pengawas dalam korporasi. Berdasarkan database Ditjen AHU per tanggal 12 Maret 2023, baru 836.580 yang sudah melaporkan *beneficial ownership* dari 2.583.447 total korporasi atau 32,38 persen. Sedangkan per tanggal 11 Maret 2023, telah dilakukan pemblokiran terhadap 1.142.005 korporasi yang terdiri dari 734.669 PT (Perseroan Terbatas), 225.064 yayasan, dan 182.272 perkumpulan. Dari jumlah itu, pemblokiran akses telah dibuka untuk 3.140 korporasi yang sudah melakukan pelaporan *beneficial ownership*, dengan mengetahui siapa yang mengendalikan perusahaan multinasional, pengaturan ini dinilai akan menjadi upaya pencegahan serta penyelesaian permasalahan hukum investasi yang melibatkan perusahaan multinasional yang menanamkan modalnya di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan analisa terhadap peraturan-peraturan yang berasal dari hukum nasional dan internasional (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*Case Approach*), yaitu dalam penelitian ini memfokuskan kasus-kasus yang melibatkan perusahaan multinasional dan penerapan transparansi *beneficial ownership* di Indonesia, serta bagaimana pemerintah Indonesia melakukan kontrol melalui kebijakan ini. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka keterkaitan peraturan perundangan berkaitan dengan perseroan terbatas dan pemilik manfaat serta merujuk pada doktrin-doktrin hukum yang ada.⁹ Sejalan dengan penelitian normatif, adapun jenis data yang digunakan berasal dari bahan pustaka, sehingga disebut sebagai data sekunder.¹⁰ Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat.¹¹ Dalam penelitian ini bahan hukum primer terdiri dari Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan-perundang-undangan lainnya yang terkait. Sementara bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer¹² dan

⁸ Erman Rajagukguk, *Op. Cit.*, h. 1.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, "*Penelitian Hukum*", (Jakarta: Kencana Prenadamedia, 2005), h. 178.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1984, h. 53.

¹¹ Amiruddindan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004, h.29.

¹² Soerjono Soekanto, *Op.Cit.*, h. 53.

terdiri bahan-bahan kepustakaan seperti buku, jurnal, makalah, hasil penelitian dari berbagai institusi baik nasional dan internasional serta berita-berita dan artikel yang terkait.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Transparansi *Beneficial Ownership*

Secara Internasional, konsep *beneficial ownership* diatur didalam rekomendasi *Financial Action Task Force* (FATF) yang menjelaskan bahwa *beneficial ownership* adalah orang perseorangan yang pada akhirnya memiliki atau mengendalikan pelanggan dan/atau orang pribadi yang atas namanya transaksi dilakukan. Ini juga mencakup orang-orang yang menjalankan kendali efektif tertinggi atas badan hukum atau pengaturan hukum.¹³ Pertama, menurut Rekomendasi FATF, *beneficial ownership* merujuk pada orang perseorangan yang terakhir memiliki atau mengendalikan pihak lain (*ultimate owns or controls*), dan/atau orang perseorangan yang kepentingannya dikendalikan oleh orang lain. Selain itu, *beneficial ownership* juga merujuk pada orang perseorangan yang melaksanakan kendali efektif secara keseluruhan (*ultimate effective control*) terhadap pihak lain atau atas pengaturan hukum. Kedua istilah *ultimate owns or controls* dan *ultimate effective control* menggaris bawahi pada suatu keadaan di mana pelaksanaan kepemilikan atau pengendalian dilakukan baik melalui kendali langsung maupun tidak langsung.¹⁴

Tujuan dari informasi *beneficial ownership* antara lain memberikan kepastian hukum atas pertanggungjawaban pidana karena memudahkan pencarian identitas dalam membongkar kasus pidana, memudahkan pencarian dan pembuktian tindak pidana pencucian uang (TPPU), melindungi korporasi dan *beneficial ownership* yang beritikad baik, optimalisasi pemulihan aset dari pelaku tindak pidana korupsi dan pencucian uang, implementasi bisnis yang sehat dan menghindari monopoli pasar; serta mencegah konflik kepentingan dalam kepemilikan sumber daya publik, misalnya dalam hal kepemilikan Izin Usaha Pertambangan (IUP).¹⁵ Terdapat beberapa kerugian dengan tidak adanya keterbukaan informasi *beneficial ownership* adalah hilangnya potensi ekonomi dan pendapatan negara karena peluang penghindaran pajak oleh wajib pajak dan secara spesifik dalam bidang pasar modal dan sektor keuangan dapat terjadi proses jual beli harga yang semu karena perusahaan penjual memiliki afiliasi kepemilikan dengan perusahaan pembeli. Bursa pasar uang tidak berjalan sempurna karena pembeli maupun penjual bisa saja dikendalikan oleh *beneficial ownership* yang sama, membuat kinerja bursa tidak mencerminkan kinerja yang sebenarnya. Sehingga terjadi kamufase dalam pergerakan indeks harga.¹⁶

Beneficial ownership pada dasarnya merupakan jenis kepemilikan sebuah properti yang berasal dari sistem hukum *common law* yang membaginya kepada dua jenis kepemilikan. Pertama, *legal ownership* yang merupakan kepemilikan yang dicatat dan didaftarkan kepada subjek hukum tertentu. Kedua, *beneficial ownership* yang merupakan subjek hukum yang Namanya tidak tercatat dan didaftarkan, namun dapat mengendalikan properti secara penuh. Konsep ini tidak dikenal di negara dengan sistem hukum *civil law* seperti Indonesia.

¹³ FATF Guidance, "Transparency and Beneficial Ownership", h. 8.

¹⁴ Nevey Varida Ariani, Beneficial Owner: Mengenal Pemilik Manfaat dalam Tindak Pidana Korporasi, *Jurnal Penelitian De Jure, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM*, 20, no. 1, Maret, 2020, h 72.

¹⁵ Maryati Abdullah, "Menguak Beneficial Ownership, Membongkar Kamufase Ekonomi", [Menguak Beneficial Ownership, Membongkar Kamufase Ekonomi \(cnnindonesia.com\)](#), Di akses pada 13 Oktober 2023

¹⁶ Ibid.

Terkait tidak diakuinya *beneficial ownership* di Indonesia juga tercermin didalam Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) yang menjelaskan bahwa: “Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris.”. lebih tegas bahkan keberadaan *beneficial owner* secara tidak langsung dilarang melalui pelarangan saham atas nama didalam Pasal 33 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM) yang berbunyi sebagai berikut: “Penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing yang melakukan penanaman modal dalam bentuk perseoran terbatas dilarang membuat perjanjian dan/ atau pernyataan yang menegaskan bahwa kepemilikan saham dalam perseroan terbatas untuk dan atas nama orang lain.”

Namun, karena perkembangan dunia internasional membuat Indonesia harus meregulasi aturan terkait transparansi *beneficial ownership* terutama setelah Konfrensi Tingkat Tinggi (KTT) di Brisbane pada November 2014, negara-negara *Group of Twenty* (G20) mengadopsi *High-Level Principles on Beneficial Ownership Transparency*. Prinsip ini menekankan pentingnya transparansi, ketersediaan informasi Pemilik Manfaat (BO) yang akurat dan dapat diakses oleh lembaga yang berwenang.¹⁷ Hal ini yang menjadi dasar Indonesia sebagai anggota G20 dituntut mampu menerapkan pengaturan transparansi *beneficial ownership* secara nasional. Tindak lanjut dari tuntutan transparansi *beneficial ownership* tersebut, Presiden Republik Indonesia menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (Perpres 13/2018) dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 15 tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi (Permenkumham 15/2019) dan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 21 tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi (Permenkumham 21/2019).

Pengertian Pemilik Manfaat (BO) menurut Pasal 1 angka 2 Perpres 13/2018, yaitu: “Pemilik Manfaat adalah orang perseorangan yang dapat menunjuk atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, pengurus, pembina, atau pengawas pada Korporasi, memiliki kemampuan untuk mengendalikan Korporasi, berhak atas dan/ atau menerima manfaat dari Korporasi baik langsung maupun tidak langsung, merupakan pemilik sebenarnya dari dana atau saham Korporasi dan/ atau memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden ini.”

Lebih lanjut mengenai *beneficial ownership* perseroan terbatas, kriteria *beneficial ownership* dijelaskan didalam Pasal 4 ayat (1) Perpres 13/2018 yang berbunyi sebagai berikut: “Pemilik Manfaat dari perseroan terbatas merupakan orang perseorangan yang memenuhi kriteria: a) memiliki saham lebih dari 25% (dua puluh lima persen) pada perseroan terbatas sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar; b) memiliki hak suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) pada perseroan terbatas sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar; c) menerima keuntungan atau laba lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari keuntungan atau laba yang diperoleh perseroan terbatas per tahun; d) memiliki kewenangan untuk mengangkat, menggantikan, atau memberhentikan anggota direksi dan anggota dewan komisaris; e) memiliki kewenangan atau kekuasaan untuk mempengaruhi atau

¹⁷ Kusri Purwijanti dan Iman Prihandono, Pengaturan Karakteristik Beneficiary Owner di Indonesia, *Notaire*: Volume. 1, no. 1, Juni, 2018, h. 69.

mengendalikan perseroan terbatas tanpa harus mendapat otorisasi dari pihak manapun; f) menerima manfaat dari perseroan terbatas; dan/atau; g) merupakan pemilik sebenarnya dari dana atas kepemilikan saham perseroan terbatas.”

Berdasarkan kriteria *beneficial ownership* perseroan terbatas didalam Perpres 13/2018 tersebut menjelaskan bahwa terdapat dua jenis *beneficial ownership* yaitu yang secara legal tertulis didalam anggaran dasar atau yang disebut *legal owners* (huruf a, b, c, dan d) dan yang secara tidak sah dan tertulis namun dapat menerima manfaat dari kepemilikan saham perseroan terbatas atau yang disebut *beneficial ownership* (huruf e, f dan g). Pembagian tersebut sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 4 ayat (2) Perpres 13/2018 bahwa: “Orang perseorangan yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf e, huruf f, dan huruf g merupakan orang perseorangan yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d.”

Selanjutnya didalam lampiran II Permenkumham 15/2019 dijelaskan bahwa: “Pemilik Manfaat dari Korporasi yang termasuk kualifikasi umum merupakan orang perseorangan yang: a) Identitasnya tercantum dalam akta pendirian/akta perubahan dari Korporasi atau dokumen pendirian/dokumen perubahan lainnya dari korporasi (*legal owner*); dan b) Identitasnya tidak tercantum dalam akta pendirian/akta perubahan dari Korporasi atau dokumen pendirian/dokumen perubahan lainnya dari korporasi (*ultimate beneficial ownership*)”.

Orang perseorangan baik yang identitasnya tercantum maupun yang tidak tercantum harus mampu melakukan perbuatan sebagai berikut: a) Menunjuk atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, pengurus, pembina, atau pengawas pada korporasi; b) Memiliki kemampuan untuk mengendalikan korporasi; dan/atau; c) Berhak atas dan/atau menerima manfaat dari korporasi baik langsung maupun tidak langsung.

Sumber kewenangan orang perseorangan yang identitasnya tercantum didalam akta pendirian/dokumen perubahan lainnya dari korporasi berasal dari peraturan perundang-undangan, sedangkan orang perseorangan yang identitasnya tidak tercantum didalam akta pendirian/dokumen perubahan dari korporasi tidak memiliki sumber kewenangan yang berasal dari peraturan perundang-undangan.

Penetapan dan pelaporan *beneficial ownership* berdasarkan Pasal 18 ayat (3) Perpres 13/2018 dijelaskan bahwa: “Pihak yang dapat menyampaikan informasi Pemilik Manfaat dari Korporasi meliputi: a) Pendiri atau pengurus korporasi; b) Notaris; atau; c) Pihak lain yang diberi kuasa oleh pendiri atau pengurus korporasi untuk menyampaikan informasi Pemilik Manfaat dari Korporasi.”

Pasal 3 ayat (1) Permenkumham 21/2019 menjelaskan terkait pengawasan penerapan mengenali *beneficial ownership* dilakukan oleh Menteri melalui Direktur Jenderal. Adapun didalam Pasal 3 ayat (2) menjelaskan dijelaskan terkait bentuk pengawasan, yaitu: “Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilaksanakan dalam bentuk: a) Menetapkan regulasi atau pedoman sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai penerapan prinsip mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi; b) Melakukan audit terhadap Korporasi; dan c) Mengadakan kegiatan administratif lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai penerapan prinsip mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi.”

Pasal 3 ayat (3) Permenkumham 19/2021 selanjutnya menjelaskan bahwa: “dalam hal melakukan pengawasan, Direktorat Jenderal berkoordinasi dengan instansi terkait sesuai dengan kewenangannya.” Selanjutnya, Pasal 4 ayat (1) Permenkumham 21/2019 menjelaskan bahwa: “Pengawasan penerapan prinsip mengenali Pemilik Manfaat dari korporasi, meliputi: a) Penerapan identifikasi dan verifikasi informasi Pemilik Manfaat dari Korporasi; b) Penetapan Pemilik Manfaat dari Korporasi; c) Penyampaian informasi Pemilik Manfaat dari Korporasi ke kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia; d) penyampaian perubahan informasi Pemilik Manfaat dari Korporasi; e) pengkinian informasi Pemilik Manfaat dari Korporasi; f) penatausahaan dokumen Pemilik Manfaat dari Korporasi; dan g) penunjukan pejabat atau pegawai Korporasi dalam rangka penerapan prinsip mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi.”

Pasal 4 ayat (2) Permenkumham 21/2019 menjelaskan tentang kewajiban korporasi, yaitu: “Dalam rangka Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Korporasi wajib: a) memberikan dokumen yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dikelola oleh Korporasi; b) memberikan keterangan kepada pejabat dan/atau pegawai Direktorat Jenderal, baik secara tertulis maupun lisan; c) mengizinkan pejabat dan/atau pegawai Direktorat Jenderal untuk memasuki pekarangan, lahan, gedung, atau properti yang dimiliki, dikuasai, dan/atau dikelola oleh Korporasi; d) merahasiakan laporan hasil Pengawasan; dan e) melaksanakan rekomendasi langkah perbaikan dan/atau penyempurnaan atas hal yang ditemukan dalam Pengawasan serta melaporkan perbaikan dan/atau penyempurnaan yang dilakukan ke Korporasi,” dengan adanya perbedaan sistem hukum antara Indonesia berupa *civil law* dengan konsep *beneficial ownership* yang berasal dari *common law* ini secara langsung akan menciptakan ketidakpastian hukum terkait pengakuan kepemilikan properti di Indonesia, dimana UUPT dan UUPM tidak mengakui bahkan melarang keberadaan *Beneficial Ownership*, sedangkan Perpres 13/2018 mengakui keberadaan kepemilikan *beneficial ownership* yang dimana peraturan presiden seharusnya tidak boleh bertentangan dengan undang-undang.

Terkait penerapan transparansi *beneficial ownership*, Pengaturan transparansi *beneficial ownership* didalam Perpres 13/2018 tidak secara spesifik menjelaskan sanksi bagi korporasi yang tidak menerapkan prinsip mengenali *beneficial ownership* pada korporasi, sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 24 Perpres 13/2018, yaitu: “Korporasi yang tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, Pasal 14, dan pasal 18 sampai dengan Pasal 22 dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”. Dengan demikian, penerapan transparansi *beneficial ownership* tidak akan efektif dan korporasi hanya melaporkan *legal ownership*, bukan *ultimate beneficial ownership*. Sanksi yang diberikan bukan terhadap transparansi, melainkan terbatas kepada kewajiban pelaporan *beneficial ownership*.

B. Control by Host State Perusahaan Multinasional

Pembangunan nasional suatu negara tentu membutuhkan modal yang sangat besar, modal atau dana tersebut dapat yang bersumber dari dalam negeri maupun luar Negeri. Dinamika penanaman modal akan mempengaruhi tinggi rendahnya pertumbuhan ekonomi dan mencerminkan marak lesunya pembangunan nasional.¹⁸ Pada negara berkembang seperti Indonesia, modal atau dana dari dalam negeri tidak dapat menutupi

¹⁸ Jonker Sihombing, *Letak Hukum Penanaman Modal dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Penerbit: Alumni, Bandung, 2009, h. 29.

biaya pembangunan nasional, untuk itu keberadaan penanam modal asing merupakan sebuah keharusan guna mencapai keberhasilan pembangunan nasional. Setiap negara khususnya negara berkembang akan berupaya untuk menciptakan iklim penanaman modal nasional yang menggairahkan para penanam modal dalam maupun asing.

Tujuan penanaman modal asing sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 3 ayat (2) Undang-undang Nomor 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal asing yang berbunyi: "Tujuan penyelenggaraan penanaman modal, antara lain untuk: a) meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional; b) menciptakan lapangan kerja; c) meningkatkan pembangunan ekonomi berkelanjutan; d) meningkatkan kemampuan daya saing dunia usaha nasional; e) meningkatkan kapasitas dan kemampuan teknologi nasional; f) mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan; g) mengolah ekonomi potensial menjadi kekuatan ekonomi riil dengan menggunakan dana yang berasal, baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri; dan h) meningkatkan kesejahteraan masyarakat."

Penanaman modal asing dapat dilakukan oleh perusahaan multinasional yang beroperasi diluar batas-batas negara asalnya. David E. Lilienthal memberikan pengertian perusahaan multinasional sebagai perusahaan yang mempunyai kedudukan di satu negara tetapi beroperasi dan menjalankan perusahaannya berdasarkan hukum-hukum dan kebiasaan-kebiasaan negara lain.¹⁹ Para pakar ekonomi menjelaskan didalam meeting OECD bahwa Perusahaan multinasional atau *Multi National Enterprise* adalah: "*Multinational Enterprise usually corporise of companies or other entities whose ownership is private, state, or mixed, established in different countries and so linked that one or more of them may be able to exercise a significant influence over the activities of others and in particular, to share knowledge and resources with the others.*"²⁰

Eksistensi perusahaan multinasional semakin berkembang dengan adanya perdagangan bebas yang memungkinkan mereka untuk ekspansi bisnis yang lebih luas. Selain perdagangan bebas, bidang usaha yang digeluti oleh perusahaan multinasional biasanya memerlukan modal yang sangat besar dengan resiko penanaman modalnya juga besar. Hal ini yang membuat perusahaan multinasional dapat memasuki bidang-bidang usaha yang tidak mampu dijangkau oleh investor lokal yang biasanya linkupnya atau skala usahanya lebih kecil.

Meskipun perusahaan multinasional sangat bermanfaat dalam menopang pembangunan nasional, terdapat dualisme pendapat terhadap perusahaan multinasional yang tidak berhenti dibahas hingga saat ini. Pendapat para ahli mengenai kehadiran perusahaan multinasional. Pertama, pendapat yang bersikap ekstrim yang tidak menginginkan timbulnya ketergantungan kepada suatu negara terhadap penanaman modal asing, karena hal tersebut dianggap sebagai kelanjutan dari kapitalisme. Menurut sejarahnya, Karl Marx dan Robert Magdoff termasuk ke dalam golongan yang anti terhadap penanaman modal asing ini.

Kedua, pendapat yang lebih bersifat nasionalis dan populis yang mengkhawatirkan akan terjadinya dominasi penanaman modal asing pada negara penerima modal. Menurut penganut paham ini, kehadiran penanaman modal asing ini akan menciptakan pembagian keuntungan yang tidak seimbang diantara kedua negara karena hasilnya akan lebih banyak

¹⁹ An Chandrawulan, *Hukum Perusahaan Multinasional Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, Bandung : Alumni, 2011, h. 151.

²⁰ Sumantoro, *Kegiatan Perusahaan Transnasional*, Gramedia, Jakarta, 1987, h. 35.

dinikmati oleh penanam modal asing. Berdasarkan paham nasionalis ini, setiap kehadiran penanaman modal asing akan menciptakan hukum pembangunan yang tidak seimbang (law of uneven development), yakni pembangunan yang akan menghasilkan kemakmuran bagi satu pihak, tetapi sebaliknya menimbulkan kemelaratan bagi pihak lain. Untuk menjaga dominasi dari penanaman modal tersebut dibutuhkan pengawasan yang ketat dari pemerintah, terutama agar penanaman modal asing tidak menghancurkan kekuatan ekonomi yang ada di suatu negara. Di antara para ahli, Treeten dan Stephen Hymer termasuk ke dalam penganut paham nasionalis ini.

Ketiga, pendapat yang melihat peranan penanaman modal asing secara lebih rasional dan meninjaunya dari segi kenyataan, penanaman modal asing akan membawa perkembangan dan modernisasi ekonomi bagi negara penerima penanaman modal asing tersebut. Proses modernisasi dapat dilihat pada perkembangan ekonomi dunia dan mekanisme pasar yang berjalan dengan baik, meskipun tidak disertai dengan pengaturan yang memadai dari negara penerima penanaman modal asing dimaksud. Pendukung dari pendapat yang lebih rasional ini cukup banyak, diantaranya Raymond Vernon dan Charles P. Kindleberger merupakan pelopor dari paham rasionalis ini.²¹

Hukum investasi tidak terlepas dari perkembangan dunia internasional. Fokus internasional sebetulnya telah bergeser dari yang awalnya perlindungan investor asing di negara tuan rumah, kini berevolusi dengan menitikberatkan pada kontrol dari negara asal (*home state*) terhadap perusahaan multinasionalnya yang beroperasi di luar negeri sesuai dengan ukuran atau peraturan negara tuan rumah. Hal ini dikarenakan adanya posisi tidak seimbang antara perusahaan multinasional dengan negara tuan rumah yang menyebabkan hukum nasional dirasa kurang efektif dan harus ada diciptakan aturan internasional. Negara asal investor asing tidak hanya mendorong langkah-langkah agar aliran investasi asing ke luar negeri saja, namun juga langkah-langkah yang berupaya untuk memastikan bahwa perusahaan-perusahaan multinasional tidak melakukan tindakan yang merugikan negara-negara berkembang yang menjadi tuan rumah.²² Pergeseran fokus internasional ini disebabkan oleh beberapa faktor yaitu diantaranya adalah:²³ 1) Komunitas internasional, yaitu agar negara-negara termiskin didunia menjalani proses pembangunan ekonomi, bahwa suatu instrumen penanaman modal harus mempertimbangkan perkembangan dan Pembangunan yang didorong oleh ketaatan terhadap norma-norma tertentu; 2) Organisasi non-pemerintah (NGO), yaitu aktor baru yang mengalihkan penekanan dari perlindungan Perusahaan multinasional ke gagasan bahwa Perusahaan-perusahaan ini wajib menjalankan tanggung jawab dengan baik; 3) Penerapan aturan multilateral terkait penanaman modal asing, perdebatan telah bergeser pada apakah kode etik yang lengkap tidak hanya memerlukan pernyataan tentang hak-hak perlindungan investasi asing yang dapat diminta oleh negara asal untuk investasi asingnya, namun juga tugas dan kewajiban yang harus menyertai arus keluar tersebut.

Nancy L Mensch dalam *Codes, Lawsuits or International Law: How Should the Multinational Corporation be Regulated with Respect to Human Rights* yang dikutip oleh Iman prihandono dalam *Status dan Tanggung Jawab Multi-National Companies (MNCs) dalam Hukum Internasional*, mengemukakan alasan mengapa perusahaan multinasional harus diberikan tanggung jawab dalam hukum internasional bahwa Setidaknya terdapat dua alasan

²¹ Aminuddin Ilmar, *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, cetakan kedua, Penerbit Prenada Media Jakarta, 2005, h. 76.

²² M. Sornarajah, *The International Law on Foreign Investment*, edisi ke-3, Cambridge, h. 144.

²³ *Ibid.*

mengapa perusahaan multinasional harus mempunyai tanggung jawab langsung menurut hukum internasional, yaitu: ²⁴ 1) Perusahaan multinasional mempunyai pengaruh yang sangat kuat terhadap kegiatan ekonomi sebuah negara (terutama di negara berkembang) bahkan kadang mampu memiliki kekuatan monopoli pasar dan kewenangan mengatur persyaratan kerja bagi buruh-buruhnya; 2) Kedua, di banyak negara berkembang, perusahaan multinasional mengelola kegiatan usaha yang berhubungan dengan pelayanan publik seperti transportasi, tenaga listrik dan telekomunikasi. Hal ini secara tidak langsung seperti memberikan sebagian dari kewenangan negara kepada perusahaan multinasional.

Perusahaan multinasional yang memasuki negara tuan rumah seharusnya secara sukarela merelakan perusahaan dan harta benda untuk tunduk dengan hukum negara tuan rumah. Namun, karena motif dari perusahaan multinasional adalah untuk mencari keuntungan sebanyak-banyaknya yang menyebabkan adanya kemungkinan pengabaian pemenuhan peraturan perundang-undangan dari negara tuan rumah. Negara tuan rumah bukan hanya menjadi tidak mampu mencegah timbulnya pelanggaran hukum tapi justru turut melegalkan praktek-praktek pelanggaran hak-hak buruh, perusakan lingkungan dan pelanggaran hak konsumen yang dilakukan oleh perusahaan multinasional.²⁵

Berdasarkan manfaat dan resiko yang ditimbulkan diatas, pemerintah harus berhati-hati dalam membuat regulasi terkait penanaman modal asing dan melaksanakan pengawasan efektif dan efisien. Hal ini dikarenakan disatu sisi pemerintah harus memberikan kemudahan dan keringanan agar investor datang dan menanamkan modalnya, namun disisi lain pemerintah harus meminimalisir serta mengantisipasi kerugian yang kemungkinan dapat terjadi terhadap negara penerima modal akibat kemudahan dan keringanan serta akibat lain dari regulasi yang telah dibuat pemerintah (*control by host state*).

Control by host state merupakan bentuk kedaulatan negara tuan rumah dimana yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam mengatur investor asing yang menanamkan modalnya di negaranya. Dalam hukum investasi, kontrol negara tuan rumah tidak hanya kewenangan untuk membuat regulasi dan pengawasan, melainkan hak untuk memilih investor asing bahkan mengeluarkan investor asing dari negara tuan rumah. Negara mempunyai hak untuk mengatur masuknya dan pendirian perusahaan-perusahaan transnasional termasuk menentukan peran perusahaan-perusahaan tersebut dalam pembangunan ekonomi dan sosial dan melarang atau membatasi jangkauan kehadiran mereka di sektor-sektor tertentu.²⁶ Bahkan negara tuan rumah dapat mengusir investor asing yang bersahabat namun kehadiran investor asing tersebut bertentangan dengan perdamaian, ketertiban, kepentingan sosial atau politik negara tuan rumah.

Kontrol terhadap perusahaan multinasional dapat diakomodir melalui perjanjian investasi antara negara tuan rumah dengan negara asal investor asing yang disebut *Bilateral Investment Treaty* (BIT) atau melalui peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral. Berikut merupakan beberapa ketentuan yang menjadi kontrol Indonesia terhadap perusahaan multinasional yang menanamkan modalnya di Indonesia: 1) Perusahaan multinasional harus berbentuk perseroan terbatas sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 5 ayat (2) UUPM yang secara otomatis perusahaan multinasional harus tunduk kepada UUPT dengan menjalankan kewajiban-kewajiban seperti halnya perusahaan nasional; 2) Perusahaan multinasional hanya bisa melakukan kegiatan usaha pada usaha besar

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Iman Prihandono, *Op. Cit*, h. 71.

²⁶ M. Sornarajah, *Op. Cit*, h. 89.

sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 7 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal (Perpres 10/2021) sehingga perusahaan multinasional tidak dimungkinkan melakukan kegiatan usaha pada usaha mikro, kecil dan menengah di Indonesia; 3) Perusahaan multinasional juga tidak bisa memilih seluruh bidang usaha, dan perlu memperhatikan apakah bidang usaha tersebut terbuka, terbuka dengan persyaratan tertentu, atau tertutup dan dengan pembatasan kepemilikan saham yang dibatasi untuk penanaman modal asing sebagaimana diatur didalam lampiran III Perpres 10/2021 sehingga pemerintah dapat menghindari penguasaan sektor-sektor esensial oleh perusahaan multinasional; 4) Perusahaan multinasional juga harus mengikuti ketentuan minimal nilai investasi kecuali diatur lain oleh undang-undang, salah satu contohnya adalah perusahaan multinasional harus berinvestasi minimal diatas 10 miliar perbidang usaha KBLI 5 digit perlokasi proyek sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 12 ayat 2) Peraturan BKPM Nomor 4 Tahun 2021; 5) Perusahaan multinasional harus meyetorkan modal disetor atau terdapat minimum permodalan kecuali ditentukan lain oleh undang-undang, hal ini sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 12 ayat (7) Peraturan BKPM Nomor 4 tahun 2021; 6) Perusahaan multinasional harus melakukan pembayaran pajak, royalti dan atau pendapatan pemerintah lainnya dari penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, hal ini sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 5 ayat (5) UUPM. Hal ini menegaskan terkait penghindaran pajak dan pajak berganda bagi perusahaan multinasional; 7) Perusahaan multinasional dalam memenuhi kebutuhan tenaga kerja harus mengutamakan tenaga kerja warga negara Indonesia sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 10 ayat (1) UUPM. Hal ini untuk menghindari pengerahan tenaga kerja asing pada sektor yang seharusnya dapat dipenuhi untuk tenaga kerja Indonesia guna menyerap lapangan pekerjaan; 8) Perusahaan multinasional harus menjamin terhadap sumber modal yang tidak bertentangan dengan undang-undang, menciptakan iklim usaha yang sehat, keselamatan pekerja dan menjaga lingkungan hidup sebagaimana dijelaskan didalam Pasal 16 UUPM. Berdasarkan pengaturan terhadap perusahaan multinasional diatas, masih terdapat pengaturan teknis baik yang bersifat administratif serta sanksi-sanksi untuk perusahaan multinasional agar mematuhi kontrol yang dilakukan oleh negara Indonesia terhadap penanaman modal asing serta perusahaan multinasional.

C. Transparansi *Beneficial Ownership* Sebagai *Control by Host State* Terhadap Perusahaan Multinasional di Indonesia

Perusahaan multinasional merupakan badan hukum (*rechtspersoon*) yang merupakan *persona ficta* atau orang yang diciptakan oleh hukum.²⁷ Dengan demikian perusahaan multinasional diakui eksistensinya untuk ikut serta dalam lalu lintas hukum, namun dalam menjalankan hak dan kewajibannya tidak terlepas dari personifikasi dari para pengurusnya sebagaimana dijelaskan oleh Logemann bahwa badan hukum adalah suatu personifikasi atau *bestendigheid* (perwujudan, penjelmaan), hak-kewajiban hukum organisasi (*orgnisatie recht*) yang menentukan struktur internal (*inneeljkstruktuur*) dari personifikasi itu.²⁸

Perkembangan personifikasi pada sebuah perusahaan saat ini tidak hanya merujuk kepada pengurus yang secara hukum tertulis dan berwenang mengendalikan perusahaan, tetapi ada actor lain yang tidak tertulis secara hukum, namun dapat mengendalikan perusahaan yang pada era modern ini disebut *beneficial ownership*. *Beneficial ownership* pada

²⁷ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, Balai Pustaka, 1989, h. 216.

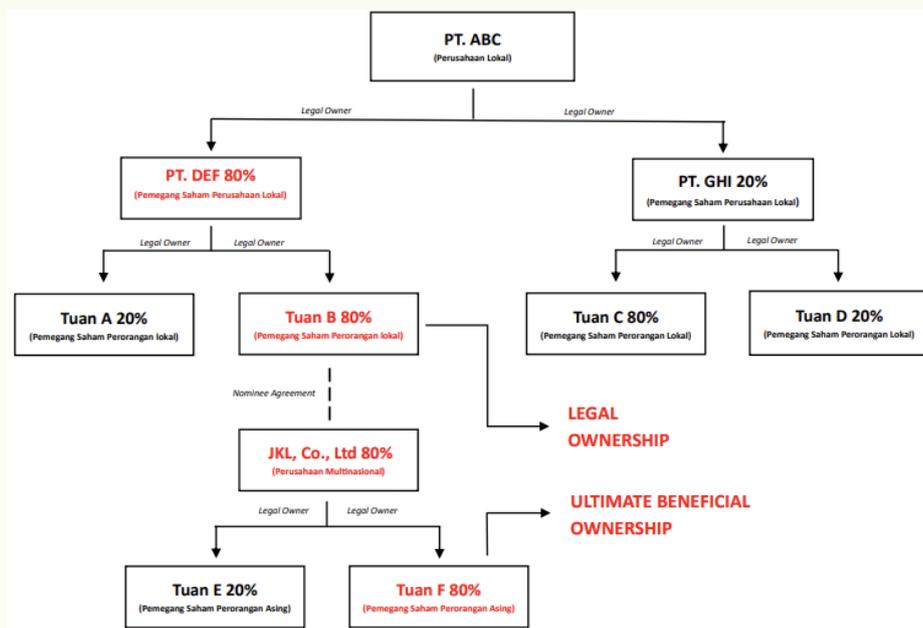
²⁸ Man S. Sastrawidjaja, *Bunga Rampai Hukum Dagang*, Alumni, 2005, h. 128-129.

dasarnya menitikberatkan kepada siapa yang sebenarnya mengendalikan sebuah perusahaan yang merujuk kepada orang perorangan. Transparansi *beneficial ownership* dirasa penting karena sering kali pelanggaran dan kejahatan dapat yang dilakukan oleh orang perorangan yang bersembunyi dibalik korporasi termasuk perusahaan multinasional yang menjalankan usahanya di Indonesia, atas dasar kepentingan tersebut, Presiden menerbitkan Perpres 13/2018 serta peraturan pelaksanaannya terkait mekanisme dan pengawasan upaya transparansi *beneficial ownership* terhadap korporasi di Indonesia. Seperti halnya konsep kepemilikan didalam sistem hukum *common law*, Pasal 4 ayat (1) Perpres 13/2018 tersebut membagi dua jenis kriteria kepemilikan yakni kepemilikan secara tertulis (*legal ownership*) dan tidak tertulis (*ultimate beneficial ownership*). Perusahaan secara pribadi menentukan siapa *beneficial ownership*-nya, namun kriteria *beneficial ownership* tersebut menggunakan kata “dan/atau” yang berarti dapat memberikan pilihan kepada perusahaan dapat memilih untuk melaporkan kriteria *legal ownership* atau *ultimate beneficial ownership*. Ketika perusahaan sudah melaporkan *beneficial ownership* dengan kriteria *legal ownership*, maka kewajiban untuk melaporkan *ultimate beneficial ownership* akan gugur. Dengan demikian, transparansi siapa yang sebetulnya mengendalikan perusahaan yang secara tidak tertulis (*ultimate beneficial ownership*) akan sulit untuk diidentifikasi.

Transparansi *ultimate beneficial ownership* sebetulnya akan sangat berguna sebagai *control by host state* yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia terhadap perusahaan multinasional. Pemerintah dapat mengidentifikasi siapa pengendali sebenarnya perusahaan multinasional selain direksi, dewan komisaris serta pemegang saham apabila perusahaan multinasional melakukan pelanggaran atau kejahatan di Indonesia. Hal ini sejalan dengan asas keterbukaan penanaman modal didalam UUPM yang dimana mengharuskan penanam modal memberikan informasi yang sebenar-benarnya serta sejalan dengan pelarangan kepemilikan saham *nominee* atau saham atas nama didalam UUPM sehingga keberadaan informasi *ultimate beneficial ownership* ini menjadi langkah yang strategis bagi pemerintah untuk mengantisipasi dan memberantas kejahatan yang dilakukan oleh perusahaan multinasional seperti Batasan kepemilikan saham, tindak pidana pencucian uang, pendanaan terorisme, praktik-praktik persaingan usaha yang tidak sehat, perlindungan konsumen, pencemaran lingkungan serta pelanggaran lainnya sesuai peraturan perundang-undangan di Indonesia.

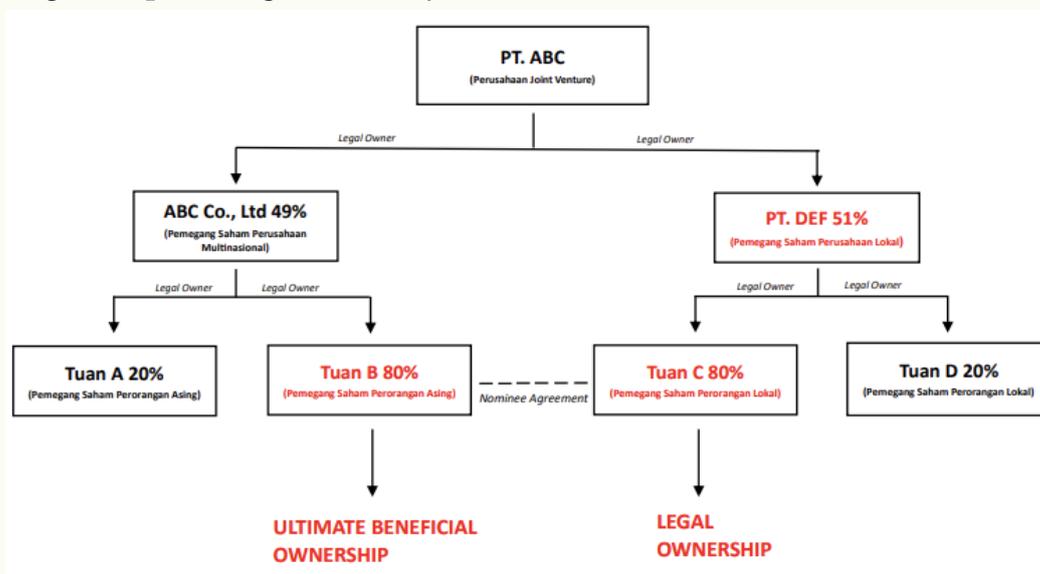
Pembatasan kepemilikan saham oleh perusahaan multinasional pada bidang usaha tertentu, pemerintah dapat menggunakan transparansi *beneficial ownership* untuk mencegah terjadinya resiko perbedaan pada kepemilikan saham, karena mayoritas kepemilikan saham perusahaan dimiliki oleh penanam modal nasional, namun kenyataannya penanam modal asinglah yang secara substansial memiliki saham perusahaan.²⁹ Dengan adanya perbedaan kepemilikan saham yang secara *legal* dan *beneficial* tersebut dapat berakibat pada penguasaan sektor-sektor penting yang seharusnya tidak diberikan kepada investor asing namun secara *beneficial ownership* atau pengendalian dilakukan dikuasai oleh pihak asing. Akhirnya pengaturan didalam lampiran III Perpres 10/2021 dapat secara tidak langsung terdapat celah dengan menggunakan perjanjian atas nama (*nominee agreement*) antara *legal ownership* dengan *beneficial ownership* sebagaimana dapat dicontohkan dengan ilustrasi sebagai berikut:

²⁹ Kevin Pahlevi, Paramita Prananingtas dan Sartika Nanda Lestari, Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Saham Pinjam Nama (Nominee Agreement) Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangannya di Indonesia, *Diponegoro Law Journal* 6, no. 1, 2017, h. 3.



Gambar 1: Ilustrasi Bidang Usaha Dengan Modal Dalam Negeri 100%

Pada ilustrasi Gambar 1.1 menjelaskan bahwa PT. ABC merupakan perusahaan lokal yang bergerak dibidang usaha esensial yang modalnya 100% harus modal dalam negeri. Maka secara *legal ownership* yang mengendalikan PT. ABC secara perorangan adalah Tuan B (WNI) yang memiliki saham 80% di PT. DEF yang memiliki 80% saham di PT. ABC. Namun, ternyata Tuan B ternyata melakukan *nominee agreement* dan materil uang dalam saham sebetulnya milik perusahaan multinasional JKL, Co., Ltd yang mana pemegang saham mayoritas secara perorangan adalah Tuan F yang merupakan warga negara asing (WNA). Dengan demikian, Tuan F (WNA) merupakan *ultimate beneficial ownership* yang memiliki kontrol terhadap PT. ABC yang memiliki bidang usaha esensial melalui Tuan B (WNI) yang merupakan *legal ownership* PT. ABC.



Gambar 1.2: Ilustrasi Bidang Usaha Modal Asing Maksimal 49%

Pada ilustrasi Gambar 1.2 menjelaskan bahwa PT. ABC merupakan perusahaan *joint venture* yang bergerak di bidang usaha dengan persyaratan pembatasan modal asing maksimal 49%. Maka secara *legal ownership* yang mengendalikan PT. ABC secara

perorangan adalah Tuan C (WNI) yang memiliki saham 80% di PT. DEF yang memiliki 51% saham di PT ABC. Namun, ternyata Tuan C (WNI) melakukan *nominee agreement* dan materil uang dalam saham sebetulnya milik dengan Tuan B (WNI) yang merupakan pemegang saham 80% perusahaan multinasional. Dengan demikian, Tuan B (WNA) merupakan *ultimate beneficial ownership* yang memiliki kontrol terhadap PT. ABC yang memiliki bidang usaha modal asing 49% melalui Tuan C (WNI) yang merupakan *legal ownership* PT. ABC.

Selain terhadap kepemilikan saham, transparansi *beneficial ownership* juga berguna untuk penghindaran pajak berganda bagi pemegang saham yang menghindar pajak dengan melakukan *nominee agreement* kepemilikan saham pada sebuah perusahaan, pencegahan tindak pidana pencucian uang yang dilakukan dibalik korporasi, pencegahan pembiayaan terorisme, pencegahan adanya monopoli pasar, kejahatan lingkungan yang dilakukan korporasi serta pelanggaran lainnya sesuai peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pencegahan atas resiko atas pelanggaran yang dilakukan perusahaan multinasional melalui transparansi *beneficial ownership* ini akan efektif jika regulasi terhadap *beneficial ownership* memaksa perusahaan multinasional untuk tidak hanya melaporkan *legal ownership* melainkan juga *beneficial ownership*. Pengaturan *beneficial ownership* di Indonesia dinilai masih kurang tegas dengan tidak jelasnya sanksi yang diberikan kepada korporasi, sanksi yang diberikan hanya terbatas pada kewajiban pelaporan *beneficial ownership*, bukan terhadap transparansi *beneficial ownership*. Kedudukan pengaturan *beneficial ownership* dalam bentuk Peraturan Presiden juga dinilai tidak cukup kuat bahkan bertentangan dengan UUPM dan UUPM dan diharapkan terdapat peningkatan menjadi undang-undang serta sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

KESIMPULAN

Indonesia sebagai negara penerima modal dalam situasi tertentu dinilai tegas dan mempunyai posisi yang tidak lebih baik dibandingkan dengan perusahaan multinasional. Pertanggung jawaban atas pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan multinasional terhadap negara penerima modal harus dicegah dan diselesaikan yang mengacu kepada regulasi yang ada di negara penerima modal dan memberikan sanksi kepada perusahaan multinasional, dengan beberapa motif keuntungan yang menjadi tujuan perusahaan multinasional, negara penerima modal harus menciptakan regulasi yang mengundang investor asing sekaligus meminimalisir resiko dan tidak merugikan terhadap negara penerima modal. Pengaturan transparansi *beneficial ownership* di Indonesia memberikan kewenangan kepada korporasi untuk melaporkan informasi *beneficial ownership* sendiri, disisi lain, belum adanya sanksi yang tegas apabila korporasi tidak melaporkan dengan sebenar-benarnya membuat sulit untuk mengetahui dan mengidentifikasi siapa *ultimate beneficial ownership* terhadap suatu perusahaan multinasional dan pelaporan hanya terbatas formalitas pada *legal ownership*. Perlu adanya regulasi yang lebih kuat terkait dengan pengaturan *beneficial ownership*, seperti revisi UUPM dan UUPM atau meningkatkan Peraturan Presiden tentang pemilik manfaat menjadi undang-undang. Transparansi *ultimate beneficial ownership* sebetulnya akan sangat berguna sebagai *control by host state* yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia terhadap perusahaan multinasional. Pemerintah dapat mengidentifikasi siapa pengendali sebenarnya perusahaan multinasional selain direksi, dewan komisaris serta pemegang saham apabila perusahaan multinasional melakukan pelanggaran atau kejahatan di Indonesia, seperti Batasan kepemilikan saham, tindak pidana

pencucian uang, pendanaan terorisme, praktik-praktik persaingan usaha yang tidak sehat, perlindungan konsumen, pencemaran lingkungan serta pelanggaran lainnya sesuai peraturan perundang-undangan di Indonesia.

REFERENSI

Artikel Jurnal

Prihandono, Iman, Status dan Tanggung Jawab Multi-National Companies dalam Hukum Internasional Global dan Strategis, Tahun II. No.1, Januari-Juni 2008.

Purwijanti, Kusri dan Prihandono, Iman, Pengaturan Karakteristik Beneficiary Owner di Indonesia, *Notaire 1*, no. 1, Juni, 2018.

Pahlevi, Kevin., Prananingtas, Paramita., dan Nanda Lestari, Sartika, Analisis Yuridis Terhadap Penggunaan Saham Pinjam Nama (Nominee Agreement) Ditinjau Dari Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, *Diponegoro Law Journal*, 6, no. 1, 2017.

Buku

Chandrawulan, An, *Hukum Perusahaan Multinasional Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, Bandung: Alumni, 2011.

Hemmer, Hans-Rimbert, *Negara Berkembang dalam Proses Globalisasi: Untung atau Buntung?*, Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung - Jakarta Office, tanpa tahun.

Ilmar, Aminuddin. *Hukum Penanaman Modal di Indonesia*, cetakan kedua, Jakarta: Penerbit Prenada Media, 2005.

Kansil, C.S.T., *Pengantar Ilmu Hukum*, Balai Pustaka, 1989.

Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenadamedia, 2005.

Rajagukguk, Erman, *Hukum Investasi Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN)*, Universitas Al Azhar Indonesia (UAI) Press, November 2017.

Sastrawidjaja, Man S., *Bunga Rampai Hukum Dagang*, Bandung: Alumni, 2005.

Sihombing, Jonker, *Letak Hukum Penanaman Modal dalam Sistem Hukum di Indonesia*, Bandung: Penerbit Alumni, 2009.

Sornarajah, M., *The International Law on Foreign Investment*, edisi ke-3, Cambridge.

Sumantoro, *Kegiatan Perusahaan Transnasional*, Jakarta: Gramedia, 1987.

Online/World Wide Web dan Lain-Lain

Realisasi Investasi Triwulan II dan Januari-Juni 2023 Jakarta, 21 Juli 2023, Data diunduh dalam laman website: <https://bkpm.go.id/id/info/siaran-pers/rilis-data-capaian-realisasi-investasi-semester-i-2023-kementerian-investasi-optimis-pertumbuhan-ekonomi-tetap-di-atas-5>

Komnas HAM: PT Freeport Langgar HAM dalam Kasus Big Gossan, diakses melalui website: <https://www.voaindonesia.com/a/komnas-ham-pt-freeport-langgar-ham-dalam-kasus-big-gossan-/1852274.html>

Kemenaker Didesak Selidiki Kasus Pelanggaran HAM oleh Freeport, diakses melalui website: <https://bisnis.tempo.co/read/1068738/kemenaker-didesak-selidiki-kasus-pelanggaran-ham-oleh-freeport>

Maryati Abdullah, Menguak Beneficial Ownership, Membongkar Kamufase Ekonomi,
Menguak Beneficial Ownership, Membongkar Kamufase Ekonomi
(cnnindonesia.com)

Conflict of Interest Statement: The author(s) declares that research was conducted in the absence of any commercial or financial relationship that could be construed as a potential conflict of interest,

Copyright: © AUTHOR. This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. (CC-BY NC), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

PAMALI: Pattimura Magister Law Review is an open access and peer-reviewed journal published by Postgraduate Program Magister of Law, Universitas Pattimura, Ambon, Indonesia.

