

Tinjauan Yuridis Kedudukan Menteri Bumh Selaku Beneficial Owner Pada Grup Badan Usaha Milik Negara

Juridical Review of The Position of The Minister of SOE's as Beneficial Owner In State Owned Enterprises Group

Muhammad Syaban Husein

¹ Faculty of Law, University of Indonesia, Depok, Indonesia

* Corresponding author: muhammad.syaban@ui.ac.id

Abstract

Beneficial Owner is currently the main focus in discussions regarding Good Corporate Governance ("GCG") in a corporation, including SOE as a corporation owned by the state and managed by the government which is an important subject in the application of the Beneficial Owner context. Therefore, the aim of this research is to analyze the concept of Beneficial Ownership in Indonesia and examine the position of the Minister of SOE as the Beneficial Owner of the SOE Groups (SOE, SOE Subsidiaries and SOE Affiliated Companies). This writing uses normative juridical methods by conducting a literature review. The research results show that in Indonesia the implementation of Beneficial Owners has been regulated through Presidential Decree 13/2018 which has provided definitions and characteristics regarding Beneficial Owners, and in supporting the existence of Presidential Decree 13/2018, several regulations have also been issued, namely Permenkumbam No. 15/2019 and Permenkumbam 21/2019, each of which regulates procedures for implementation and supervision of Beneficial Owners for SOE Groups. The position of the Minister of SOE as Beneficial Owner is divided into 3 types, namely in BUMN and BUMN Subsidiaries the position of the Minister of BUMN as Beneficial Owner, while SOE affiliated companies, the position of the Minister of SOE can be the Beneficial Owner or not.

Keywords

Beneficial Owner; Minister of SOE; SOE Groups; GCG.

Abstrak

Beneficial Owner atau kepemilikan manfaat saat ini menjadi fokus utama dalam perbincangan mengenai *Good Corporate Governance* ("GCG") pada suatu korporasi, tak terkecuali BUMN sebagai sebuah korporasi yang dimiliki oleh negara dan dikelola oleh pemerintah menjadi subjek penting dalam penerapan konteks Pemilik Manfaat. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini untuk mengalisa konsep Pemilik Manfaat di Indonesia dan mengkaji bagaimana kedudukan Menteri BUMN sebagai Pemilik Manfaat pada BUMN Grup (BUMN, Anak Perusahaan BUMN, dan Perusahaan Terafiliasi BUMN). Penulisan ini menggunakan metode yuridis normatif dengan melakukan kajian pustaka. Hasil penelitian



Copyrights © 2024 Author(s) and published by the Faculty of Law, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Banten, Indonesia. All works published in the **Yustisia Tirtayasa** are licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

menunjukkan bahwa di Indonesia penerapan Pemilik Manfaat telah teregulasi melalui Perpres 13/2018 yang telah memberikan definisi dan karakteristik mengenai Pemilik Manfaat, dan dalam menyokong eksistensi Perpres 13/2018, diterbitkan pula beberapa peraturan yaitu Permenkumham No. 15/2019 dan Permenkumham 21/2019 yang masing-masing mengatur mengenai tata cara pelaksanaan dan pengawasan Pemilik Manfaat bagi BUMN Grup. Kedudukan Menteri BUMN selaku Pemilik Manfaat dibagi menjadi 3 jenis yaitu pada BUMN dan Anak Perusahaan BUMN kedudukan Menteri BUMN selaku Pemilik Manfaat, sedangkan perusahaan terafiliasi BUMN kedudukan Menteri BUMN dapat selaku Pemilik Manfaat atau tidak.

Kata Kunci

Pemilik Manfaat, Menteri BUMN, BUMN Grup, GCG.

HOW TO CITE:

Muhammad Syaban Husein, *Juridical Review of The Position of The Minister of SOE's as Beneficial Owner In State Owned Enterprises Group*, *Yustisia Tirtayasa Jurnal Tugas Akhir*, Vol .4 No.4, December, 2024, hlm.1-18

Pendahuluan

Korporasi saat ini memiliki dua dampak yang saling bertentangan terhadap satu dengan yang lainnya. Dampak pertama pada perekonomian akan berimplikasi besar pada laju pertumbuhan ekonomi pada suatu negara, sementara dampak kedua ialah suatu korporasi justru dapat berimplikasi negatif atau mengancam perekonomian negara tersebut.¹ Tanggung jawab sebuah korporasi sangatlah besar, khususnya bagi perusahaan yang berstatus Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) tanggung jawab yang diemban akan semakin besar karena pengelolaan yang melibatkan dana dari pemerintah sebagai modal untuk menjalankan korporasi. Reformasi dalam penyediaan layanan publik dengan pengaturan kelembagaan baru telah dilakukan demi menjadikan BUMN dan aktivitasnya meningkat secara signifikan di banyak negara selama beberapa dekade terakhir.²

Tuntutan korporasi dari hari ke hari semakin bervariasi, salah satunya adalah *Beneficial Owner* atau kepemilikan manfaat yang saat ini menjadi fokus utama dalam perbincangan mengenai *Good Corporate Governance* (“GCG”) pada suatu korporasi tak terkecuali BUMN. Kepemilikan Manfaat (*Beneficial Owner*) merupakan suatu istilah dalam bidang hukum yang mengacu pada pihak-pihak yang menikmati manfaat dari suatu aset tetapi tidak tercatat sebagai pemilik aset tersebut,³ *Beneficial Owner* di Indonesia di implementasikan melalui diterbitkannya 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”)⁴, penerbitan Perpres 13/2018 merupakan tonggak dari penerapan *Beneficial Owner* di Indonesia.

Pemerintah Republik Indonesia telah menetapkan peraturan khusus tentang prinsip *ultimate beneficial owner* melalui Perpres 13/2018. Ketentuan tersebut menetapkan aturan mengenai pemilik manfaat karena beberapa alasan, antara lain untuk melindungi perusahaan dan *Beneficial Owner* yang memiliki iktikad baik, memberikan kepastian hukum, dan meningkatkan proses penyelamatan aset (*asset recovery*).⁵

¹ Burhan Jatmiko and Paramita Prananingtyas, “Kajian Yuridis Ketentuan Mengenai Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Perseroan,” *Notarius* 16, no. 1 (2023): 236–52, <https://doi.org/10.14710/nts.v16i1.37779>.

² Marie-Soleil Tremblay Giuseppe Grossi, Ulf Papenfub, “Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises Relevance for Science and Society and Interdisciplinary Research Perspectives,” *International Journal of Public Sector Management* 28, no. 4/5 (2015): 274.

³ Aninta Sagitaria, “Pertanggungjawaban Hukum Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Di Perusahaan Indonesia,” *Maleo Law Journal* 6, no. 2 (2022): 186–99, <https://doi.org/10.56338/mlj.v6i2.2421>.

⁴ Siaran Pers PPAK, “Pusat Pelaporan Dan Analisis Transaksi Keuangan, “Perpres Tentang Transparansi BO Berlaku per 1 Maret 2019,” 2019, https://www.ppatk.go.id/siaran_pers/read/1017/perpres-tentang-transparansi-bo-berlaku-per-1-maret-2019.html.

⁵ Jatmiko and Prananingtyas, “Kajian Yuridis Ketentuan Mengenai Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Perseroan.”

BUMN sebagai entitas bisnis yang dimiliki oleh negara dan dikelola oleh pemerintah⁶, menjadi subjek penting dalam konteks ini. Kepemilikan yang bermanfaat mengacu pada pemahaman siapa yang sebenarnya mengendalikan atau mendapat manfaat dari suatu perusahaan atau entitas, yang seringkali dapat menjadi informasi yang sangat penting untuk mencegah penyalahgunaan, korupsi, dan praktek bisnis yang tidak etis.

Keberadaan BUMN dalam keseluruhan sistem perekonomian negara sangat vital dan strategis. Secara konstitusional, BUMN di posisikan sebagai pilar utama dari tiga pilar ekonomi bangsa⁷, dimana BUMN didirikan sebagaimana fungsinya sebagai unit ekonomi⁸, dan Pembentukannya pun juga terkait dengan amanah konstitusi yaitu terkait dengan penguasaan negara atas sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, yang ditujukan untuk kepentingan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya.⁹ Jumlah dan ukuran BUMN saat ini menjadikan mereka pemain penting dalam perekonomian baik pada tingkat lokal, nasional, dan internasional¹⁰. Namun sama seperti badan hukum lainnya, bahwa BUMN khususnya yang berbentuk Persero pada dasarnya adalah sebuah korporasi atau badan usaha yang berbadan hukum dengan tujuan untuk mencari keuntungan,¹¹ sebagaimana ditetapkan dalam UUBUMN.¹²

Kasus korupsi BUMN terus menjadi isu yang beredar, meskipun pada Pasal 4 ayat (1), UU Nomor 19 Tahun 2003 (UUBUMN) mengatur bahwa Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan¹³ dan secara hukum modal tersebut bukan lagi milik dari pihak yang menyertakan modal namun menjadi kekayaan perseroan itu sendiri.¹⁴ Karena itu, dalam hal BUMN, penyertaan negara dalam suatu badan usaha yang berbentuk Persero merupakan kekayaan negara yang terpisah. Dengan demikian, secara hukum, kekayaan tersebut menjadi kekayaan Persero. Namun atas ketentuan tersebut aparat penegak hukum berpendapat bahwa kerugian pada BUMN adalah kerugian negara dengan berbagai macam ketentuan yang juga mendasarinya.

Adanya kasus korupsi di BUMN berkaitan erat dengan keberlanjutan dan penerapan GCG khususnya transparansi di BUMN, perhatian terhadap kepemilikan manfaat menjadi

⁶ Yeti Sumiyati, "Peranan BUMN Dalam Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat," *Jurnal Hukum IUS QUA IUSTUM* 20, no. 3 (2013): 460–81, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol20.iss3.art7>.

⁷ Achmad Fachroddi Hadi Mustofa Djuraid, Wahyu Utomo, *Kiprah Dan Kebijakan Para Menteri BUMN Leaders Behind SOEs*, 1st ed. (Jakarta: Balai Pustaka, 2018).

⁸ Dwi Atmoko dan Jantarda Mauli Hutagalung, *Pengantar Hukum Perusahaan*, 1st ed. (Malang: Literasi Nusantara, 2022).

⁹ Hadi Mustofa Djuraid, Wahyu Utomo, *Kiprah Dan Kebijakan Para Menteri BUMN Leaders Behind SOEs*.

¹⁰ Pasquale Ruggiero, Daniela Sorrentino, and Riccardo Mussari, *Earnings Management in State-Owned Enterprises: Bringing Publicness Back In*, *Journal of Management and Governance*, vol. 26 (Springer US, 2022), <https://doi.org/10.1007/s10997-021-09589-3>.

¹¹ *Undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU Nomor 13 Tahun 2003, LN Tahun 2003 No. 70 TLN No. 4297 selanjutnya disebut UUBUMN.

¹² Ridwan Khairandy, "Korupsi Di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian Atas Makna Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dan Keuangan Negara," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 16, no. 1 (2009): 73–87, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss1.art5>.

¹³ UUBUMN, Pasal 4 ayat (1).

¹⁴ Khairandy, "Korupsi Di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian Atas Makna Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dan Keuangan Negara."

semakin relevan. Hal ini berkaitan dengan upaya untuk memastikan bahwa kebijakan dan operasional BUMN tidak hanya berfokus pada kepentingan pemegang saham mayoritas, tetapi juga memperhitungkan dampaknya pada masyarakat luas. Oleh karena itu, memahami siapa yang sebenarnya berada di balik kepemilikan suatu BUMN Grup dapat menjadi kunci untuk memastikan adanya akuntabilitas yang optimal.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, penulis akan melakukan penelitian yang bertujuan untuk mengkaji aspek hukum kedudukan Menteri BUMN selaku *Beneficial Ownership* pada BUMN Grup yang memudahkan aparat penegak hukum mencari *ultimate shareholders* dari BUMN Grup.

Metode

Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis normatif. Pendekatan penelitian bersifat pendekatan kualitatif.¹⁵ Penelitian hukum normatif lebih banyak melakukan pengamatan dan pengkajian terhadap objek penelitian, selain itu penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang dimana norma hukum positif (peraturan perundang-undangan) menjadi fokus dalam penelitian, dalam penelitian ini berfokus pada peraturan perundang-undangan. Selain itu normatif dalam arti penelitian dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada, sedangkan kualitatif yaitu menguraikan dengan benar dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif, kemudian dilakukan pembahasan hingga ditarik kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan

A. Konsep Beneficial Ownership di Indonesia

English Trust Law, adalah yang pertama kali mengenalkan istilah *beneficial owner*¹⁶, konsep ini pertama kali disebutkan dalam sebuah ketentuan pada perjanjian antara *United State Of America* dan *United Kingdom* yang mengatur tentang pengelakan pajak berganda.¹⁷

Selain itu, konsep pemilik manfaat juga ditemukan dalam Model *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (“OECD”). Pada tahun 1977, konsep ini mengatur terkait dengan dividen (pasal 10), bunga (pasal 11), dan royalty (pasal 12). Namun, sejak pertama kali muncul dalam Model OECD pada tahun 1977, konsep *Beneficial Owner* masih belum ada kejelasan.¹⁸

¹⁵ Suteki dan Galang Taufani, *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)* (Depok: PT Raja Grafindo, 2018).

¹⁶ Adnan Fawwaz Hadju, “Beneficial Owner: Mengenali Pemilik Manfaat Dan Sanksi Bagi Perseroan Terbatas,” *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 9, no. 12 (2023): 1–8.

¹⁷ Syahrilal Syakur, “Pertanggungjawaban Pidana Oleh Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Sebagai Pelaku Pencucian Uang Dan Kejahatan Lainnya Dalam Perseroan Terbatas,” *AML/CFT Journal: The Journal of Anti Money Laundering and Countering the Financing Terrorism* 1, no. 1 (2022): 101–12, <https://doi.org/10.59593/amlcft.2022.v1i1.28>.

¹⁸ Adolfo Martín Jiménez*, “Beneficial Ownership : Current Trends This Article Critically Studies Case Law on Beneficial Ownership in Spain , Switzerland ,” no. FEBRUARY 2010 (2018): 694–97.

Gagasan *beneficial owner*, secara global mendapat pengaturan melalui rekomendasi *Financial Action Task Force* (“FATF”) yang merupakan sebuah organisasi yang berfungsi untuk menetapkan sebuah standar dan mendorong pelaksanaan langkah-langkah hukum, peraturan dan operasional untuk memberantas pencucian uang, pendanaan teroris dan ancaman lainnya terhadap integritas sistem keuangan internasional,¹⁹ yang menurut FATF definisi *beneficial owner* adalah:

“...the natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the natural person on whose behalf a transaction is being conducted. It also includes those persons who exercise ultimate effective control over a legal person or arrangement (FATF, 2014, p. 8)”²⁰

berdasarkan definisi tersebut, pemilik manfaat mengacu pada individu yang memiliki atau mengontrol pelanggan serta orang pribadi yang melakukan transaksi atas namanya, ini juga mencakup individu yang memiliki kendali tertinggi atas badan hukum atau sistem hukum.²¹

Tinjauan atas konsep pemilik manfaat (*beneficial ownership*) menawarkan perspektif mendalam mengenai hubungan hukum dan hak substantif atas suatu aset atau kekayaan. Vogel berpendapat bahwa pemilik manfaat adalah pihak yang memiliki hak atau otoritas untuk menentukan penggunaan modal atau kekayaan, termasuk hasil atau keuntungan darinya, meskipun modal tersebut berada di bawah kepemilikan atau pengelolaan pihak lain. Pendekatan ini menekankan pada substansi penguasaan daripada sekadar status hukum formal,²² Kasus *Wood Preservation Ltd v Prior (Inspector of Taxes)* memperkuat dimensi praktis dari konsep ini. Dalam kasus tersebut, Herman HJ menyoroti bahwa *beneficial ownership* tidak hanya berkaitan dengan pendaftaran hukum semata, tetapi juga melibatkan hak substantif untuk mengarahkan penggunaan aset tersebut. Analisis ini menggarisbawahi perbedaan antara kepemilikan formal dan penguasaan nyata yang memberikan kendali atas aset.²³ Dalam konteks ini, pemahaman tentang *beneficial ownership* tidak sekadar menyoroti siapa yang tercatat sebagai pemilik, tetapi lebih dalam, mengkaji pihak yang benar-benar memiliki kendali substansial dan manfaat atas aset tersebut. Hal ini menjadi relevan dalam berbagai skenario hukum dan perpajakan, terutama untuk mencegah penyalahgunaan struktur formal dalam mengaburkan pihak yang memiliki hak atau kendali sebenarnya. Dengan demikian, konsep ini menuntut analisis yang lebih kritis terhadap hak dan kewajiban yang melekat pada penguasaan, dibandingkan hanya berfokus pada dokumentasi hukum.

¹⁹ Otoritas Jasa Keuangan, “Pelaksanaan MER Terhadap Indonesia Tahun 2019-2020,” Indonesia’s Mutual Evaluation Report 2018, 2019, <https://ojk.go.id/apu-ppt/id/berita-dan-kegiatan/info-terkini/Pages/Pelaksanaan-MER-terhadap-Indonesia-tahun-2019-2020.aspx>.

²⁰ Paul Michael Gilmour, “Lifting the Veil on Beneficial Ownership: Challenges of Implementing the UK’s Registers of Beneficial Owners,” *Journal of Money Laundering Control* 23, no. 4 (2020): 717–34, <https://doi.org/10.1108/JMLC-02-2020-0014>.

²¹ Hadju, “Beneficial Owner: Mengenali Pemilik Manfaat Dan Sanksi Bagi Perseroan Terbatas.”

²² Syakur, “Pertanggungjawaban Pidana Oleh Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Sebagai Pelaku Pencucian Uang Dan Kejahatan Lainnya Dalam Perseroan Terbatas.”

²³ Disebo Precious Makhetha, “A Comparative Analysis Of The Usage Of The Concept Of ‘Beneficial Owner’ In South African Double Tax Agreements” (University Of Johannesburg, 2013).

Konsep beneficial owner memiliki dimensi yang lebih kompleks dibandingkan sekadar perbedaan antara pemilik manfaat dan pemilik hukum (*legal owner*). Dalam sistem hukum common law, konsep ini berakar pada prinsip hukum ekuitas yang memungkinkan pembagian fungsi kepemilikan kepada pihak-pihak yang berbeda. Ini menciptakan fleksibilitas hukum yang memungkinkan seseorang untuk mengklaim hak substantif atas suatu aset tanpa harus memegang *legal title*-nya.²⁴ Dalam konteks transaksi jual beli tanah di negara-negara dengan sistem *common law*, perbedaan antara *beneficial owner* dan *legal owner* tidak hanya mencerminkan dualitas kepemilikan, tetapi juga menciptakan kerangka untuk melindungi kepentingan pihak yang memiliki hak substantif. *Beneficial ownership* digunakan untuk mengidentifikasi pihak yang memperoleh manfaat nyata dari aset tersebut, sementara *legal ownership* seringkali hanya bersifat formal atau administratif. Hal ini menyoroti pentingnya substansi atas formalitas dalam pengakuan kepemilikan. Penerapan konsep ini memiliki implikasi signifikan dalam pengelolaan aset dan penyelesaian sengketa hukum. Dengan membagi fungsi kepemilikan, *common law* memberikan ruang bagi praktik seperti penggunaan *nominee*, di mana pihak tertentu bertindak sebagai *legal owner* tetapi hak dan manfaat sebenarnya berada pada pihak lain. Model ini, meskipun memberikan fleksibilitas, juga menimbulkan tantangan dalam pengawasan hukum, terutama terkait transparansi dan potensi penyalahgunaan.²⁵

Dalam sistem hukum *civil law*, termasuk Indonesia, konsep seperti ini tidak dikenal secara formal karena pendekatan terhadap kepemilikan lebih terpusat pada keutuhan hak milik. Namun, analisis atas *beneficial ownership* dalam *common law* dapat memberikan wawasan penting, terutama dalam konteks perdagangan lintas negara, penghindaran pajak, dan pengaturan hak atas aset yang lebih kompleks. Oleh karena itu, studi lebih lanjut tentang penerapannya dapat menjadi relevan dalam mengadopsi prinsip-prinsip yang mendukung keadilan substantif tanpa harus mengabaikan integritas sistem hukum yang berlaku.

Pemilik modal yang sebenarnya atau pemilik manfaat, semakin marak dalam praktik bisnis. Bisnis yang mendirikan perusahaan tanpa menunjukkan pemilik manfaatnya sering membuat struktur kepemilikan dalam perusahaan berlapis-lapis (*layering*), yang membuat sulit untuk diketahui siapa sebenarnya pemiliknya. Para pemilik modal akan memberikan kuasa kepada seseorang yang mereka anggap dapat mewakili diri mereka baik dalam struktur organisasi perusahaan maupun sebagai individu yang terdaftar sebagai pemilik modal. Praktek ini dalam dunia bisnis biasanya disebut sebagai perjanjian nominasi atau *nominee agreement*.²⁶

Nominee menurut *Black's Law Dictionary* adalah:

²⁴ Hadju, "Beneficial Owner: Mengenali Pemilik Manfaat Dan Sanksi Bagi Perseroan Terbatas."

²⁵ Nik Abdul Rahim bin Nik Abdul Ghani, Muhammad Yusuf Saleem, and Ahcene Lahsasna, "Beneficial Ownership: To What Extent It Complies with Shari'ah?," *Asian Social Science* 11, no. 27 (2015): 155–67, <https://doi.org/10.5539/ass.v11n27p155>.

²⁶ Syakur, "Pertanggungjawaban Pidana Oleh Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Sebagai Pelaku Pencucian Uang Dan Kejahatan Lainnya Dalam Perseroan Terbatas."

“1. A person who proposed for an office, membership, award or like title, or status. An individual seeking nomination, election or appointment is a candidate. A candidate for election becomes a nominee after being formally nominated. 2. A person designated to act in place of another usually in a very limited way. 3. A party who holds bare legal title for the benefit of others or who receives and distributes funds for the benefit of others.”²⁷

Selain *nominee agreement*, dikenai juga *Nominee Trust* yaitu:

“1. A trust which the beneficiaries have the power to direct the trustee's actions regarding the trust property. 2. An arrangements for holding title to real property under which one or more persons or corporations, under a written declaration of trust, declare that they will hold any property that they acquire as trustees for one or more undisclosed beneficiarie. Also termed realty trust.”²⁸

Konsep *nominee* mencerminkan kerangka hukum yang kompleks, di mana perbedaan peran antara pemilik terdaftar (*nominee*) dan pemilik sebenarnya (*beneficiary*) menyoroti pergeseran kontrol dan manfaat atas suatu aset. Dalam pengaturan ini, *nominee* bertindak sebagai pemilik formal, tetapi fungsi substantif—termasuk pengendalian, pengelolaan, dan penerimaan keuntungan—tetap berada pada *beneficiary*. Model ini sering digunakan untuk tujuan tertentu, seperti perlindungan privasi, penyederhanaan administrasi, atau pengelolaan aset yang kompleks.²⁹

Dalam konteks *nominee shareholder*, seorang individu atau entitas bertindak sebagai pemegang saham atas nama pihak lain. Struktur ini memungkinkan pemisahan yang jelas antara kepemilikan formal dan manfaat ekonomi atas saham. Salah satu tujuan signifikan dari mekanisme ini adalah menciptakan lapisan pemisahan yang dapat melindungi identitas pemilik sebenarnya atau memisahkan hubungan hukum antara perusahaan baru dengan perusahaan yang lebih lama berdiri.

UUPT sendiri hanya mengatur mengenai konsep kepemilikan palsu yaitu terkait kepemilikan saham mutlak (*dominium pleno*), yang artinya konsep *nominee* belum mendapat pengakuan dalam sistem hukum di Indonesia. Namun, dalam praktiknya, calon pemegang saham tetap menjadi pilihan utama investor untuk berinvestasi secara langsung dengan membuat *nominee agreement*. Seiring berjalannya waktu, pembentukannya mengalami perkembangan yang beragam, mulai dari *nominee* yang dibuat secara langsung hingga *nominee* yang dibuat secara tidak langsung dengan tujuan untuk menyembunyikan atau menyamarkan *nominee agreement*.³⁰

Kepemilikan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UUPT³¹ menyatakan:

“Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia.”

²⁷ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary With Guide To Pronunciation* (St. Paul: West Publishing, 1999).

²⁸ Bryan A. Garner.

²⁹ Herlina Latief, “Tanggungjawab Notaris, Tanggungjawab Notaris Terkait Dengan Praktek Nominee Di Indonesia” (Universitas Indonesia, 2010).

³⁰ Suparji, “Politics of Legal in Nominee Agreement and Its Practice in Indonesia,” *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 11, no. 1 (2020): 196–202, [https://doi.org/10.14505//jarle.v11.1\(47\).23](https://doi.org/10.14505//jarle.v11.1(47).23).

³¹ Undang-undang Tentang Perseroan Terbatas, UU Nomor 40 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 106 TLN No. 4756, selanjutnya disebut UUPT, Pasal 1 butir 7.

Dengan demikian, ketentuan tersebut menunjukkan bahwa UUPU hanya menyebutkan perseroan yang didirikan oleh dua atau lebih individu yang masing-masing memiliki bagian saham pada saat didirikan.³² Penggunaan *nominee* atau pemegang saham pinjam nama tidak dilarang dalam UUPU, karena Pasal 48 ayat (1) UUPU mengatur bahwa³³:

“Saham Perseroan dikeluarkan atas nama pemilikannya”.

Berdasarkan ketentuan tersebut menyatakan bahwa pemilik perseroan ditentukan berdasarkan saham dan persyaratan yang ditetapkan dalam anggaran dasar perseroan.³⁴

Selanjutnya pada Pasal 48 ayat (2) UUPU³⁵ menyatakan bahwa:

“Persyaratan kepemilikan saham dapat ditetapkan dalam anggaran dasar dengan memperhatikan persyaratan yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Menurut ketentuan tersebut, pemilik perusahaan suatu entitas ditetapkan berdasarkan saham dan persyaratan yang ditetapkan dalam anggaran dasar. Jika *beneficial owner* dalam sebuah perusahaan mengambil kendali secara tidak langsung atau menggunakan pihak ketiga, maka *beneficial owner* tersebut tidak dapat dilacak karena pihak yang terdaftar secara hukum adalah pihak yang dipinjam namanya.³⁶

Sejak Perpres 13/2018, konsep *beneficial owner* telah diadopsi ke dalam sistem hukum Indonesia. Dalam Perpres 13/2018 menggunakan nomenklatur “pemilik manfaat” yang diatur dalam ketentuan tersebut hanyalah mengenai kepemilikan orang-perseorangan yang telah memenuhi syarat sesuai dengan jenis korporasi (*ultimate beneficial ownership*),³⁷ dimana pada Pasal 1 butir 2 Perpres 13/2018 mengatur bahwa:

*“Pemilik Manfaat adalah orang perseorangan yang dapat menunjuk atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, pengurus, pembina, atau pengawas pada Korporasi, memiliki kemampuan untuk mengendalikan Korporasi, berhak atas dan/ atau menerima manfaat dari Korporasi baik langsung maupun tidak langsung, merupakan pemilik sebenarnya dari dana atau saham Korporasi dan/ atau memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden ini.”*³⁸

Selanjutnya bahwa kategori *beneficiary owner* pada suatu Perseroan Terbatas diklasifikasikan secara tersendiri yang telah diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) Perpres 13/2018³⁹ bahwa:

“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.

³² Maichle Delpiero et al., “Optimalisasi Beneficial Ownership Dalam Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang Melalui Perusahaan Cangkang Di Indonesia,” *JUSTITIA: Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora* 9, no. 6 (2022): 3030–42.

³³ UUPU, Pasal 4 ayat (1)

³⁴ Delpiero et al., “Optimalisasi Beneficial Ownership Dalam Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang Melalui Perusahaan Cangkang Di Indonesia.”

³⁵ UUPU, Pasal 4 ayat (2)

³⁶ Kusri Purwijanti and Iman Prihandono, “Pengaturan Karakteristik Beneficiary Owner Di Indonesia,” *Notaire* 1, no. 1 (2018): 52, <https://doi.org/10.20473/ntr.v1i1.9098>.

³⁷ Delpiero et al., “Optimalisasi Beneficial Ownership Dalam Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang Melalui Perusahaan Cangkang Di Indonesia.”

³⁸ Perpres 13/2018, Pasal 1 Butir 2

³⁹ Perpres 13/2018, Pasal 4 ayat (1)

- 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 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.”*

Sebagai upaya untuk mendukung eksistensi dari Perpres 13/2018, sejumlah peraturan pelaksana telah diterbitkan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (“Kemenkumham”)⁴⁰ diantaranya Permenkumham 15/2019⁴¹, dan Permenkumham 21/2019⁴² yang di dalamnya mengatur pelaksanaan dari pemilik manfaat dalam suatu korporasi di Indonesia.

Kedua peraturan tersebut, mempertegas kewajiban perusahaan untuk mengidentifikasi dan melaporkan *beneficial owner* (pemilik manfaat) guna mendukung transparansi dan akuntabilitas dalam aktivitas korporasi. Permenkumham 15/2019 mengatur tata cara penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat dalam korporasi, sementara Permenkumham 21/2019 memberikan panduan lebih rinci mengenai mekanisme pelaporan dan sanksi bagi korporasi yang tidak memenuhi kewajiban ini. Penerapan regulasi ini bertujuan untuk memitigasi risiko kejahatan keuangan seperti pencucian uang dan pendanaan terorisme, sekaligus menciptakan ekosistem bisnis yang lebih kredibel dan terbuka di Indonesia.

B. Kedudukan Menteri BUMN selaku *Beneficial Ownership* pada BUMN Grup (BUMN, Anak Perusahaan BUMN dan Perusahaan Terafiliasi BUMN)

BUMN dan aktivitasnya semakin mendapat perhatian dunia. BUMN adalah sebuah entitas korporasi yang diakui oleh undang-undang nasional sebagai perusahaan yang

⁴⁰ Delpiero et al., “Optimalisasi Beneficial Ownership Dalam Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang Melalui Perusahaan Cangkang Di Indonesia.”

⁴¹ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Tata Cara Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi, Permenkumham Nomor 15 Tahun 2019, LN Tahun 2019 No. 710, selanjutnya disebut Permenkumham 15/2019.

⁴² Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi, Permenkumham Nomor 21 Tahun 2019, LN Tahun 2019 No. 1112, selanjutnya disebut Permenkumham 21/2019.

mayoritas dimiliki oleh negara dan adanya pengawasan khusus oleh pemerintah⁴³. BUMN akan terus memainkan peran utama pada sektor perekonomian, terutama di negara maju dan berkembang.⁴⁴

Ketentuan hukum mengenai BUMN diatur dalam UUBUMN, sesuai dengan istilahnya tersebut, BUMN adalah perusahaan milik negara,⁴⁵ adapun BUMN disebut sebagai perusahaan milik negara karena modalnya berasal dari negara.⁴⁶ Pada Pasal 1 butir 1 UUBUMN⁴⁷ menyatakan bahwa:

“Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”

Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 butir 10 UUBUMN, menyatakan bahwa:

“Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Perseroan dan/ atau Perum serta Perseroan terbatas lainnya.”

Berdasarkan bagian penjelasan pada Pasal 4 ayat (1) UUBUMN menjelaskan bahwa yang dimaksud dipisahkan berarti pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan demikian, penyertaan modal negara pada BUMN akan menjadi pembinaan dan pengelolaan yang didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang dan bukan berdasarkan sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara..

Pada BUMN grup, terdapat dua entitas yang juga berkaitan dengan BUMN, yaitu Anak Perusahaan BUMN yang berdasarkan Pasal 1 butir 2 PER-02/MBU/02/2023⁴⁸ menyatakan bahwa:

“Anak Perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sahamnya lebih dari 50% dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan secara langsung oleh BUMN”

Dan entitas lainnya yaitu Perusahaan Terafiliasi BUMN⁴⁹, yang pada Pasal 1 butir 4 PER-02/MBU/02/2023 menyatakan bahwa:

“Perusahaan Terafiliasi BUMN adalah Perseroan Terbatas yang sahamnya lebih dari 50% (lima puluh persen) dimiliki oleh Anak Perusahaan BUMN, gabungan Anak Perusahaan BUMN, atau gabungan Anak Perusahaan BUMN dengan BUMN, atau Perseroan”

Berdasarkan penjelasan dimaksud, bahwa pada BUMN Grup terdapat suatu entitas yang dapat dibagi menjadi 3 jenis yaitu BUMN yang seluruh atau sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, kemudian anak perusahaan BUMN dimana lebih dari 50% sahamnya dimiliki oleh BUMN atau Perseroan terbatas yang secara langsung dikendalikan oleh BUMN, dan

⁴³ Ana Yetano and Daniela Sorrentino, “Accountability Disclosure of SOEs: Comparing Hybrid and Private European News Agencies,” *Meditari Accountancy Research* 31, no. 2 (2023): 294–319, <https://doi.org/10.1108/MEDAR-04-2020-0873>.

⁴⁴ Yetano and Sorrentino.

⁴⁵ Ahmadi Miru dan Andi Surya Nusantara Djabba, *Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Perusahaan*, 1st ed. (Jakarta: Kencana, 2022).

⁴⁶ Ahmadi Miru dan Andi Surya Nusantara Djabba.

⁴⁷ UUBUMN, Pasal 1 butir 1

⁴⁸ Peraturan Menteri BUMN tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan Badan Usaha Milik Negara, Nomor PER-2/MBU/03/2023 Tahun 2023, LN Tahun 2023 No. 262, selanjutnya disebut PER-02/MBU/02/2023, Pasal 1 butir 1.

⁴⁹ PER-02/MBU/02/2023, Pasal 1 butir 4.

selanjutnya Perusahaan terafiliasi BUMN yaitu lebih dari 50% sahamnya merupakan milik dari Anak Perusahaan BUMN, gabungan dari Anak Perusahaan BUMN, atau merupakan gabungan antara Anak Perusahaan BUMN dengan BUMN, atau Perseroan.

Sebagai subjek hukum, perseroan terbatas adalah *artificial person*, atau dalam kepastakaan hukum eropa continental, badan hukum yang diidentikan dengan perusahaan sering disebut sebagai *rechtperson* dan dalam sistem hukum *Common Law* dikenal dengan istilah *legal entity*, atau *juristic person*.⁵⁰ Dengan demikian, suatu perseroan terbatas tidak mungkin memiliki kehendak dan, sebagai akibatnya, tidak mungkin dapat mengambil keputusan secara mandiri.⁵¹ *Organ theory* diciptakan untuk membantu organisasi terbatas melakukan tugasnya. Dengan demikian, dikenal adanya tiga (tiga) organ terbatas dalam perseroan: Rapat Umum Pemegang Saham (“RUPS”), Dewan Komisaris, dan Direksi,⁵² dan sedangkan untuk bentuk lain dari BUMN yang berbentuk Perusahaan Umum (“Perum”) memiliki organ yang berbeda, yang diatur pada Pasal 37 UUBUMN yang menyatakan bahwa:

*“Organ Perum adalah Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas.”*⁵³

Posisi Dewan Pengawas pada Perum memiliki tugas dan fungsi yang sama seperti layaknya Dewan Komisaris pada Perseroan Terbatas, sedangkan Menteri berdasarkan penjelasan pada Pasal 38 UUBUMN⁵⁴ merupakan selaku wakil pemerintah sebagai pemilik modal. Kedudukan pemilik modal dalam organ Perum juga selayaknya RUPS pada Perseroan Terbatas.

Penelusuran Pemilik Manfaat bagi BUMN Grup dapat dilihat melalui kriteria yang ditetapkan pada Perpres 13/2018, yang pertama bagi BUMN, pada bagian keempat mengenai Kewenangan RUPS, pada Pasal 14 UUBUMN menyatakan bahwa:

“Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara”

Kewenangan baik selaku RUPS, Pemegang Saham atau Pemilik Modal yang dimiliki oleh Menteri BUMN merupakan pendelegasian dari Menteri Keuangan berdasarkan Pasal 1, PP No 41 Tahun 2003 (PP 41/2003) menyatakan bahwa:

*“Kedudukan, tugas, dan kewenangan Menteri Keuangan di bidang pembinaan dan pengawasan BUMN sebagian dilimpahkan kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara.”*⁵⁵

Akibat dari pelimpahan wewenang dari Menteri Keuangan kepada Menteri BUMN, memberi wewenang Menteri BUMN untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sekaligus korporasi di bidang BUMN.

⁵⁰ Ahmadi Miru dan Andi Surya Nusantara Djabba, *Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Perusahaan*.

⁵¹ Abdul Halim Barkatullah, *Hukum Perseroan Di Indonesia*, 1st ed. (Bandung: Nusamedia, 2018).

⁵² Abdul Halim Barkatullah.

⁵³ UUBUMN, Pasal 37

⁵⁴ Penjelasan UUBUMN, Pasal 38

⁵⁵ *Peraturan Pemerintah tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) Dan Perusahaan Jawatan (Perjan) Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara*, PP Nomor 41 Tahun 2003, LN Tahun 2003 No. 82 TLN No. 4305, selanjutnya disebut PP 41/2003, Pasal 1.

Selanjutnya pada Anak Perusahaan BUMN dimana Negara tidak memiliki kepemilikan secara langsung, namun mendasari pada kriteria yang ditetapkan pada Perpres 13/2018 yang tidak bersifat kumulatif maka setidaknya terdapat 3 dari 7 kriteria yang sesuai pada kedudukan selaku RUPS, Pemegang Saham atau Pemilik Modal dari BUMN yang dimiliki oleh Menteri BUMN. Perlu diketahui bahwa, dari konteks perolehan laba, bahwa kondisi saat ini arah kebijakan baru Kementerian BUMN ialah holding BUMN, dimana berdasarkan Laporan Tahunan Kementerian BUMN Tahun 2022,⁵⁶ diketahui bahwa sejak tahun 2020 hingga 2022, terdapat 11 holding yang dibentuk. Adanya kebijakan holding setidaknya memperkuat dasar bahwa anak perusahaan BUMN baik yang sebelumnya berstatus BUMN maupun anak perusahaan BUMN murni kriterinya sesuai dengan pengaturan pada Pasal 1 butir 2 PER-02/MBU/02/2023 maka laporan keuangannya akan terkonsolidasi kepada Induk BUMN. Berdasarkan Pernyataan Standar Akuntansi (PSAK) No. 65⁵⁷ yang tidak menganut azas pemilikan (*ownership*) tetapi azas pengendalian (*control*). Jika perusahaan memiliki hak suara dengan kepemilikan saham lebih dari 50%, pengendalian akan dianggap ada. Oleh karena itu, konsolidasi dilakukan jika perusahaan memiliki kekuatan untuk mengatur kebijakan operasional dan finansial selama beroperasi.⁵⁸ PSAK 65 juga menyatakan bahwa entitas induk tidak boleh menyusun laporan keuangan terpisah saat menyusun laporan konsolidasian sebagai syarat yang harus dipenuhi dalam hal ini.⁵⁹

Selain itu, terkait dengan kriteria dari *beneficial owner*, yang menetapkan bahwa pihak tersebut memiliki otoritas untuk mengangkat, menggantikan, atau memberhentikan anggota dewan komisaris dan direksi. Pada Pasal 53 Permen BUMN No. PER-03/MBU/03/2023⁶⁰ yang menyatakan bahwa:

“Anggaran dasar BUMN dapat mengatur bahwa Direksi BUMN meminta persetujuan terlebih dahulu dari:

- a. Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN;*
- b. RUPS/Menteri; atau*
- c. Dewan Komisaris BUMN dengan terlebih dahulu mendapatkan persetujuan Menteri selaku Pemegang Saham Seri A Dwiwarna”*

Anggaran Dasar BUMN⁶¹, khususnya untuk anak perusahaan yang berstatus ex-BUMN, mengatur bahwa untuk mengangkat dan memberhentikan Direksi dan/atau Dewan Komisaris BUMN, harus memperoleh persetujuan Pemegang Saham Seri A Dwiwarna,

⁵⁶ Kementerian BUMN, *Annual Report 2022 Portofolio BUMN Membangun Fondasi Menuju Indonesia Emas* (Jakarta: Kementerian BUMN, 2022).

⁵⁷ Ikatan Akuntan Indonesia, “Standar Akuntansi Keuangan, PSAK 65 Laporan Keuangan Konsolidasian,” 2013, <http://iaiglobal.or.id/v03/standar-akuntansi-keuangan/pernyataan-sak-53-psak-65>.

⁵⁸ Aileen Okta Azalia, Nabilah Maulita, Endang Kartini Panggiarti⁴ Taufiq Khaerudin, “Ekonomika+vol+10+no+2+Juni+2023+hal+308-315,” *Penyusunan Laporan Keuangan Konsolidasi Berdasarkan Penerapan Psak No. 15, Psak No. 22 Dan Psak No. 65* 10 No. 2, no. E-ISSN:2798-575X, P-ISSN:2354-6581 (2023).

⁵⁹ Taufiq Khaerudin.

⁶⁰ *Peraturan Menteri BUMN tentang Organ dan Sumber Daya Manusia Badan Usaha Milik Negara, Permen BUMN Nomor PER-03/MBU/03/2023*, LN No.263 Tahun 2023, Pasal 53

⁶¹ Akta Notaris Jose Dima Satria, S.H., M.Kn Nomor 79 Tanggal 15 Juni 2022, Pernyataan Keputusan Rapat Perubahan Anggaran Dasar PT Bukit Asam Tbk

karena pada kewenangan tersebut merupakan salah satu dari empat kewenangan yang diatur pada Penjelasan Pasal 2A PP 72/2016⁶² bahwa salah satu hak Istimewa yang diatur dalam anggaran dasar adalah terkait ketentuan mengenai pengangkatan anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris yang harus memperoleh persetujuan dari Pemegang Saham Seri A.

Selanjutnya, jangkauan lain yang lebih jauh dari *beneficial owner* bagi Menteri BUMN ialah Perusahaan Terafiliasi BUMN, Perusahaan afiliasi dalam kemunculannya di bidang perekonomian, merupakan kelompok usaha, dari suatu grup bisnis yang besar, perusahaan afiliasi juga memainkan peran utama baik bagi induk perusahaannya maupun di tingkat nasional dalam hal kontribusi pertumbuhan ekonomi.⁶³ Perusahaan afiliasi di lingkungan BUMN memainkan peranan yang sangat penting khususnya untuk menjalankan kegiatan usaha lain diluar dari bidang usaha induknya. Di Tiongkok, perusahaan afiliasi sangat penting bagi sebuah BUMN, khususnya dalam masa transisi ekonomi tiongkok,⁶⁴ dengan fungsi utama dari perusahaan afiliasi ialah dapat berbagi reputasi grup, sehingga entitas tersebut dapat memperoleh nama baik dari perusahaan afiliasi dari BUMN.⁶⁵

Melihat kontribusi yang penting dari Perusahaan Afiliasi bagi perusahaan induk khususnya bagi BUMN mulai dari terciptanya peluang investasi baru hingga keringanan dan penghematan pajak⁶⁶ tidak serta merta membuat hubungan pemilik manfaat melekat pada Menteri BUMN. Mengacu pada definisi Perusahaan Terafiliasi BUMN pada Permen No. PER-02/MBU/03/2023 maka tidak ada satu kriteria pun bagi Menteri BUMN yang dapat dilekatkan sebagai pemilik manfaat sebagaimana diatur pada Perpres 13/2018. Kriteria yang pada umumnya dapat dilekatkan pada seorang *Beneficial Owner* yaitu seorang yang menerima manfaat dari perseroan terbatas,⁶⁷ dalam konteks Menteri BUMN yang merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah dalam urusan di bidang BUMN,⁶⁸ tidaklah relevan mengingat manfaat yang diterima tidak secara langsung dan mengingat jauhnya kontrol dari Menteri BUMN terhadap perusahaan tersebut, namun terhadap beberapa perusahaan terafiliasi BUMN yang pembentukan dalam rangka menjalankan program pemerintah, maka Menteri BUMN dapat ditetapkan menjadi pemilik manfaatnya.

⁶² Peraturan Pemerintah Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, PP Nomor 72 Tahun 2016, LN No. 325 Tahun 2016 TLN. No. 6006, Pasal 2A.

⁶³ Yuan Lu and Jun Yao, "Impact of State Ownership and Control Mechanisms on the Performance of Group Affiliated Companies in China," *Asia Pacific Journal of Management* 23, no. 4 (2006): 485–503, <https://doi.org/10.1007/s10490-006-9017-0>.

⁶⁴ Xufei Ma, Xiaotao Yao, and Youmin Xi, "Business Group Affiliation and Firm Performance in a Transition Economy: A Focus on Ownership Voids," *Asia Pacific Journal of Management* 23, no. 4 (2006): 467–83, <https://doi.org/10.1007/s10490-006-9011-6>.

⁶⁵ Ma, Yao, and Xi.

⁶⁶ Bobbie Anne Munsey, "Apa Itu Perusahaan Afiliasi? Definisi Dan Manfaat," 2023, <https://www.indeed.com/career-advice/career-development/affiliated-company>.

⁶⁷ Hadju, "Beneficial Owner: Mengenali Pemilik Manfaat Dan Sanksi Bagi Perseroan Terbatas."

⁶⁸ Kementerian Keuangan, "Peran DJKN Dalam Pengelolaan KND," n.d., <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/1161/Peran-DJKN-dalam-Pengelolaan-KND.html>.

Perusahaan terafiliasi BUMN yang didirikan untuk menjalankan penugasan pemerintah memiliki karakteristik unik yang memungkinkan Menteri BUMN dikategorikan sebagai *beneficial owner*. Sebagai perpanjangan tangan pemerintah, Menteri BUMN bertanggung jawab atas pelaksanaan mandat strategis yang diemban oleh perusahaan terafiliasi melalui BUMN yang dibinanya, seperti pembangunan infrastruktur, penyediaan layanan publik, atau pengelolaan sektor strategis lainnya. Kendali ini menunjukkan hubungan yang erat antara keberadaan perusahaan dengan tujuan nasional, sehingga manfaat yang dihasilkan, meskipun tidak bersifat finansial langsung, pada akhirnya kembali kepada pemerintah yang diwakili oleh Menteri BUMN.

Selain itu, Menteri BUMN sebagai *beneficial owner* pada perusahaan terafiliasi BUMN yang menjalankan program pemerintah sejalan dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas, sebagaimana diatur dalam Perpres 13/2018.⁶⁹ Konsep *beneficial ownership* mencakup pihak yang memiliki kendali langsung atau tidak langsung terhadap suatu entitas dan memperoleh manfaat substantif dari aktivitasnya. Dalam konteks perusahaan terafiliasi yang dibentuk untuk penugasan pemerintah, Menteri BUMN memenuhi kriteria ini karena peran sentralnya dalam mengarahkan dan memastikan perusahaan beroperasi sesuai dengan mandat strategis. Dengan jarak kontrol yang lebih pendek dibandingkan dengan perusahaan terafiliasi lain yang berorientasi komersial, hubungan antara Menteri BUMN dan perusahaan penugasan ini menjadi lebih relevan untuk diidentifikasi dalam kerangka *beneficial ownership*.

Kesimpulan

Beneficial owner di Indonesia diatur melalui Perpres 13/2018, yang memberikan definisi Pemilik manfaat adalah orang perseorangan yang dapat menunjuk atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, pengurus, pembina, pengawas, atau pengawas untuk perusahaan atau yang mereka memiliki kemampuan untuk mengelola perusahaan serta memiliki hak atas dana atau saham perusahaan dan juga memenuhi kriteria yang disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) Perpres 13/2018. Dalam mendukung eksistensi Perpres 13/2018, sejumlah peraturan telah diterbitkan oleh Kemenkumham, yakni Permenkumham 15/2019; dan Permenkumham 21/2019 yang di dalamnya mengatur lebih lanjut mengenai ketentuan pemilik manfaat dalam suatu korporasi. Kedudukan selaku RUPS, Pemegang Saham, Pemilik Modal pada BUMN oleh Menteri BUMN, maupun Pembina di lingkungan BUMN Grup dapat dikategorikan yaitu Pada BUMN yang seluruh maupun sebagian sahamnya dimiliki negara maka Menteri BUMN berkedudukan sebagai pemilik manfaat, pada Anak Perusahaan BUMN maka Menteri BUMN juga berkedudukan sebagai pemilik manfaat, dan Pada Perusahaan Terafiliasi BUMN maka Menteri BUMN dapat berkedudukan sebagai pemilik manfaat maupun tidak tergantung pada maksud dan tujuan serta proses pendirian dari perusahaan terafiliasi BUMN dimaksud.

⁶⁹Perpres 13/2018

Informasi Pendanaan

Tidak ada

Referensi

- Abdul Halim Barkatullah. *Hukum Perseroan Di Indonesia*. 1st ed. Bandung: Nusamedia, 2018.
- Ahmadi Miru dan Andi Surya Nusantara Djabba. *Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Perusahaan*. 1st ed. Jakarta: Kencana, 2022.
- Aninta Sagitaria. "Pertanggungjawaban Hukum Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Di Perusahaan Indonesia." *Maleo Law Journal* 6, no. 2 (2022): 186–99. <https://doi.org/10.56338/mlj.v6i2.2421>.
- Bobbie Anne Munsey. "Apa Itu Perusahaan Afiliasi? Definisi Dan Manfaat," 2023. <https://www.indeed.com/career-advice/career-development/affiliated-company>.
- Bryan A. Garner. *Black's Law Dictionary With Guide To Pronunciation*. St. Paul: West Publishing, 1999.
- BUMN, Kementerian. *Annual Report 2022 Portofolio BUMN Membangun Fondasi Menuju Indonesia Emas*. Jakarta: Kementerian BUMN, 2022.
- Delpiero, Maichle, Quinnashya Pradipta, Early Folanda, Dona Regina Napitupulu, Program Studi, Sarjana Hukum, and Universitas Padjajaran. "Optimalisasi Beneficial Ownership Dalam Memberantas Tindak Pidana Pencucian Uang Melalui Perusahaan Cangkang Di Indonesia." *JUSTITIA: Jurnal Ilmu Hukum Dan Humaniora* 9, no. 6 (2022): 3030–42. <http://jurnal.um-tapsel.ac.id/index.php/Justitia/article/view/7178>
- Disebo Precious Makhetha. "A Comparative Analysis Of The Usage Of The Concept Of 'Beneficial Owner' In South African Double Tax Agreements." University Of Johannesburg, 2013. <https://ujcontent.uj.ac.za/esploro/outputs/graduate/A-comparative-analysis-of-the-usage/9911594807691>
- Dwi Atmoko dan Jantarda Mauli Hutagalung. *Pengantar Hukum Perusahaan*. 1st ed. Malang: Literasi Nusantara, 2022.
- Gilmour, Paul Michael. "Lifting the Veil on Beneficial Ownership: Challenges of Implementing the UK's Registers of Beneficial Owners." *Journal of Money Laundering Control* 23, no. 4 (2020): 717–34. <https://doi.org/10.1108/JMLC-02-2020-0014>.
- Giuseppe Grossi, Ulf Papenfub, Marie-Soleil Tremblay. "Corporate Governance and Accountability of State-Owned Enterprises Relevance for Science and Society and Interdisciplinary Research Perspectives." *International Journal of Public Sector Management* 28, no. 4/5 (2015): 274. <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJPSM-09-20150166/full/html>
- Hadi Mustofa Djuraid, Wahyu Utomo, Achmad Fachrodji. *Kiprah Dan Kebijakan Para Menteri BUMN Leaders Behind SOEs*. 1st ed. Jakarta: Balai Pustaka, 2018.
- Hadju, Adnan Fawwaz. "Beneficial Owner: Mengenali Pemilik Manfaat Dan Sanksi Bagi Perseroan Terbatas." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 9, no. 12 (2023): 1–8. <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/4363>
- Ikatan Akuntan Indonesia. "Standar Akuntansi Keuangan, PSAK 65 Laporan Keuangan Konsolidasian," 2013. <http://iaiglobal.or.id/v03/standar-akuntansi-keuangan/pernyataan-sak-53-psak-65>.
- Jatmiko, Burhan, and Paramita Prananingtyas. "Kajian Yuridis Ketentuan Mengenai

- Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Perseroan.” *Notarius* 16, no. 1 (2023): 236–52. <https://doi.org/10.14710/nts.v16i1.37779>.
- Jiménez*, Adolfo Martín. “Beneficial Ownership : Current Trends This Article Critically Studies Case Law on Beneficial Ownership in Spain , Switzerland ,” no. FEBRUARY 2010 (2018): 694–97. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4229154
- Kementerian Keuangan. “Peran DJKN Dalam Pengelolaan KND,” n.d. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/1161/Peran-DJKN-dalam-Pengelolaan-KND.html>.
- Khairandy, Ridwan. “Korupsi Di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian Atas Makna Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dan Keuangan Negara.” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 16, no. 1 (2009): 73–87. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss1.art5>.
- Latief, Herlina. “Tanggungjawab Notaris, Tanggungjawab Notaris Terkait Dengan Praktek Nominee Di Indonesia.” Universitas Indonesia, 2010.
- Lu, Yuan, and Jun Yao. “Impact of State Ownership and Control Mechanisms on the Performance of Group Affiliated Companies in China.” *Asia Pacific Journal of Management* 23, no. 4 (2006): 485–503. <https://doi.org/10.1007/s10490-006-9017-0>.
- Ma, Xufei, Xiaotao Yao, and Youmin Xi. “Business Group Affiliation and Firm Performance in a Transition Economy: A Focus on Ownership Voids.” *Asia Pacific Journal of Management* 23, no. 4 (2006): 467–83. <https://doi.org/10.1007/s10490-006-9011-6>.
- Nik Abdul Ghani, Nik Abdul Rahim bin, Muhammad Yusuf Saleem, and Ahcene Lahsasna. “Beneficial Ownership: To What Extent It Complies with Shari’ah?” *Asian Social Science* 11, no. 27 (2015): 155–67. <https://doi.org/10.5539/ass.v11n27p155>.
- Otortias Jasa Keuangan. “Pelaksanaan MER Terhadap Indonesia Tahun 2019-2020.” Indonesia’s Mutual Evaluation Report 2018, 2019. <https://ojk.go.id/apu-ppt/id/berita-dan-kegiatan/info-terkini/Pages/Pelaksanaan-MER-terhadap-Indonesia-tahun-2019-2020.aspx>.
- Peraturan Pemerintah tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) Dan Perusahaan Jawatan (Perjan) Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara*, PP Nomor 41 Tahun 2003, LN Tahun 2003 No. 82 TLN No. 4305. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/52309/pp-no-41-tahun-2003>
- Peraturan Pemerintah Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas*, PP Nomor 72 Tahun 2016, LN No. 325 Tahun 2016 TLN. No. 6006. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/5793/pp-no-72-tahun-2016>
- Peraturan Menteri BUMN tentang Organ dan Sumber Daya Manusia Badan Usaha Milik Negara*, Permen BUMN Nomor PER-03/MBU/03/2023, LN No.263 Tahun 2023. <https://jdih.bumn.go.id/peraturan/PER-3-MBU-03-2023>
- Peraturan Menteri BUMN tentang Pedoman Tata Kelola dan Kegiatan Korporasi Signifikan Badan Usaha Milik Negara*, Nomor PER-2/MBU/03/2023 Tahun 2023, LN Tahun 2023 No. 262. <https://jdih.bumn.go.id/peraturan/PER-2-MBU-03-2023>
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Tata Cara Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi*, Permenkumham Nomor 15 Tahun 2019, LN Tahun 2019 No. 710.

- <https://peraturan.bpk.go.id/Details/133129/permenkumham-no-15-tahun-2019>
Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Penerapan Prinsip Mengenal Pemilik Manfaat Dari Korporasi, Permenkumham Nomor 21 Tahun 2019, LN Tahun 2019 No. 1112. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/133134/permenkumham-no-21-tahun-2019>
- Purwijanti, Kusri, and Iman Prihandono. "Pengaturan Karakteristik Beneficiary Owner Di Indonesia." *Notaire* 1, no. 1 (2018): 52. <https://doi.org/10.20473/ntr.v1i1.9098>.
- Ruggiero, Pasquale, Daniela Sorrentino, and Riccardo Mussari. *Earnings Management in State-Owned Enterprises: Bringing Publicness Back In*. *Journal of Management and Governance*. Vol. 26. Springer US, 2022. <https://doi.org/10.1007/s10997-021-09589-3>.
- Siaran Pers PPATK. "Pusat Pelaporan Dan Analisis Transaksi Keuangan, "Perpres Tentang Transparansi BO Berlaku per 1 Maret 2019," 2019. https://www.ppatk.go.id/siaran_pers/read/1017/perpres-tentang-transparansi-bo-berlaku-per-1-maret-2019.html.
- Sumiyati, Yeti. "Peranan BUMN Dalam Pelaksanaan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat." *Jurnal Hukum IUS QULA IUSTUM* 20, no. 3 (2013): 460–81. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol20.iss3.art7>.
- Suparji. "Politics of Legal in Nominee Agreement and Its Practice in Indonesia." *Journal of Advanced Research in Law and Economics* 11, no. 1 (2020): 196–202. [https://doi.org/10.14505/jarle.v11.1\(47\).23](https://doi.org/10.14505/jarle.v11.1(47).23).
- Suteki dan Galang Taufani. *Metode Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)*. Depok: PT Raja Grafindo, 2018.
- Syakur, Syahrijal. "Pertanggungjawaban Pidana Oleh Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Sebagai Pelaku Pencucian Uang Dan Kejahatan Lainnya Dalam Perseroan Terbatas." *AML/CFT Journal: The Journal of Anti Money Laundering and Countering the Financing Terrorism* 1, no. 1 (2022): 101–12. <https://doi.org/10.59593/amlcft.2022.v1i1.28>.
- Taufiq Khaerudin, Aileen Okta Azalia, Nabilah Maulita, Endang Kartini Panggiarti. "Ekonomika+vol+10+no+2+Juni+2023+hal+308-315." *Penyusunan Laporan Keuangan Konsolidasi Berdasarkan Penerapan Psak No. 15, Psak No. 22 Dan Psak No. 65* 10 No. 2, no. E-ISSN:2798-575X, P-ISSN:2354-6581 (2023).
- Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU Nomor 19 Tahun 2003 No. 70 TLN No.4297. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/43919/uu-no-19-tahun-2003>
- Undang-undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU Nomor 40 Tahun 2007, LN Tahun 2007 No. 106 TLN No. 4756. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39965>
- Yetano, Ana, and Daniela Sorrentino. "Accountability Disclosure of SOEs: Comparing Hybrid and Private European News Agencies." *Meditari Accountancy Research* 31, no. 2 (2023): 294–319. <https://doi.org/10.1108/MEDAR-04-2020-0873>.

Biografi Singkat Penulis



Muhammad Syaban Husein, S.H. serve as Student in Law Faculty, University of Indonesia.