

POLICY BRIEF

Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Rangka Penguatan Tata Kelola Pengungkapan *Beneficial Ownerships* (BO) di Indonesia menuju Transparansi Korporasi dan Kepatuhan terhadap Standar *Financial Action Task Force* (FATF)

Dipersiapkan oleh:

Deputi Bidang Hukum
Kementerian Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia,
Imigrasi dan Pemasarakatan Republik Indonesia

Ringkasan Eksekutif

Upaya Indonesia dalam memperkuat tata kelola *Beneficial Ownership* (BO) merupakan langkah strategis menuju transparansi korporasi dan pencegahan tindak pidana pencucian uang serta pendanaan terorisme. Meskipun telah memiliki payung hukum berupa Perpres Nomor 13 Tahun 2018 dan Permenkum Nomor 2 Tahun 2025, fakta saat ini (per 14 Oktober 2025) menunjukkan bahwa tingkat pelaporan BO korporasi masih berada dibawah 60% (sekitar 51.78%) dan mekanisme pemberian sanksi belum berjalan efektif. Secara lebih komprehensif, hasil evaluasi MER FATF 2023 dan *Follow Up Report* Tahun 2025 menunjukkan bahwa Indonesia telah *largely compliant* terhadap Rekomendasi 24, meskipun masih *partially compliant* terhadap Rekomendasi 25. Diperlukan penguatan koordinasi tata kelola, penguatan sistem registrasi terpusat, verifikasi lintas sektor, penegakan sanksi yang proporsional, serta optimalisasi peran notaris sebagai *gatekeeper*. *Policy brief* ini mengajukan rekomendasi penguatan tata kelola BO melalui integrasi sistem digital lintas lembaga, penerapan sanksi berbasis risiko, dan peningkatan transparansi publik guna mendukung kepatuhan penuh terhadap standar FATF dan mendorong integritas dunia usaha nasional.

Pendahuluan

Upaya memperkuat transparansi pemilik manfaat akhir atau *ultimate beneficial ownership* (UBO) menjadi salah satu agenda penting dalam reformasi tata kelola korporasi dan sistem pencegahan salah satunya terhadap praktik pencucian uang dan pendanaan terorisme. Secara konseptual, *beneficial ownership* merujuk pada individu yang secara langsung maupun tidak langsung memiliki, mengendalikan, atau memperoleh manfaat dari suatu badan hukum atau pengaturan hukum. Keberadaan rezim BO di berbagai negara didorong oleh kebutuhan untuk mengungkap “pemilik sebenarnya” dari korporasi, sehingga entitas bisnis apapun tidak dapat disalahgunakan sebagai kendaraan untuk tindak pidana seperti korupsi, pencucian uang (*money laundering*), dan pendanaan terorisme (*terrorist financing*).

Bagi Indonesia, agenda transparansi BO semakin mendesak seiring dengan komitmen pemerintah untuk memperkuat rezim *Anti-Money Laundering/Counter Financing of Terrorism* (AML/CFT) dan memenuhi standar *Financial Action Task Force* (FATF). Sejak bergabung sebagai anggota penuh FATF pada tahun 2023, Indonesia dituntut untuk menyesuaikan kerangka hukum, kelembagaan, dan tata kelola informasi agar sejalan dengan *FATF Recommendations*¹—terutama terhadap Rekomendasi 24 dan 25 yang berfokus pada transparansi badan hukum dan pengaturan hukum. Dua rekomendasi ini menegaskan bahwa setiap negara harus memastikan ketersediaan informasi BO yang akurat, terkini, lengkap, dan dapat diakses secara tepat waktu oleh otoritas berwenang, guna mencegah penyalahgunaan badan hukum untuk kepentingan ilegal.

Kerangka kebijakan nasional untuk pengungkapan BO di Indonesia telah dibangun secara bertahap. Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018² menjadi dasar hukum utama bagi penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat dari korporasi, yang kemudian diperkuat dengan Permenkumham Nomor 21 Tahun 2019 (dicabut)³, serta Permenkum Nomor 2 Tahun 2025⁴ yang mengatur mekanisme pengawasan kepatuhan korporasi. Melalui sejumlah regulasi tersebut, korporasi diwajibkan untuk mengidentifikasi dan melaporkan siapa pihak yang menjadi pemilik

manfaat akhir dan memastikan bahwa informasi yang disampaikan bersifat akurat dan terkini. Sistem Administrasi Hukum Umum (AHU Online) berfungsi sebagai *central register* bagi seluruh data BO yang disampaikan oleh badan hukum.

Namun, dalam praktiknya, implementasi regulasi tersebut masih menghadapi berbagai kendala. Hasil *Mutual Evaluation Report (MER)* FATF Tahun 2023⁵ dan *Follow Up Report* FATF Tahun 2025⁶ mengungkapkan bahwa meskipun kerangka normatif Indonesia dinilai cukup memadai, efektivitas pelaksanaannya masih belum optimal. Per 14 Oktober 2025, diketahui bahwa tingkat pelaporan informasi BO pada sistem AHU Online baru mencapai sekitar 51.78% dari total badan hukum yang terdaftar yang mengindikasikan belum optimalnya *level of compliance* korporasi terhadap kewajiban pengungkapan penerima manfaat. Selain itu, mekanisme verifikasi lintas sektor belum berjalan optimal karena keterbatasan interoperabilitas sistem antara Kementerian Hukum, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Kemenkeu dan K/L lain yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi. Akibatnya, data BO yang tersimpan belum sepenuhnya dapat dijamin keakuratannya maupun dimanfaatkan secara maksimal oleh otoritas penegak hukum terkait.

Kelemahan lain muncul pada aspek penegakan hukum dan pemberian sanksi. Meskipun perangkat peraturan yang ada telah memberikan dasar untuk pengenaan sanksi administratif, pelaksanaannya belum menimbulkan efek jera yang memadai. Sampai saat ini belum ada penerapan sanksi pidana terhadap korporasi atau notaris yang tidak patuh, padahal mereka memegang peran strategis sebagai *gatekeeper* dalam proses pendirian korporasi/badan usaha dan penyampaian informasi BO. Selain itu, terdapat celah regulasi dalam pengaturan badan hukum tertentu seperti Perseroan Terbatas Perorangan (*Single-Person Limited Liability Company - SPLLC*) yang tidak melibatkan notaris, sehingga verifikasi data BO menjadi sulit untuk dilakukan. Dalam konteks yang lebih luas, pengaturan terhadap *trust* asing yang beroperasi di Indonesia juga belum diakomodasi secara memadai (sebagaimana diuraikan dalam rekomendasi FATF 25 – *legal arrangements*), padahal entitas tersebut berpotensi dimanfaatkan untuk aktivitas pencucian uang lintas yurisdiksi.

Tantangan implementasi tata kelola BO di Indonesia tidak hanya berdampak pada kepatuhan terhadap standar FATF, tetapi juga memiliki konsekuensi serius terhadap integritas ekonomi nasional. Ketidaktransparanan dalam struktur kepemilikan korporasi dapat menurunkan kepercayaan investor, memperburuk persepsi terhadap risiko bisnis, serta menghambat efektivitas kebijakan antikorupsi, anti pencucian uang dan pencegahan pendanaan terorisme. Sebaliknya, transparansi kepemilikan yang kuat dapat meningkatkan akuntabilitas publik, memperkuat *corporate integrity*, dan memperbaiki iklim investasi.

Oleh karena itu, penguatan tata kelola BO menjadi agenda strategis lintas sektor yang memerlukan kolaborasi erat antara Kementerian Hukum, PPATK, OJK, DJP Kemenkeu, K/L lain yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi, serta aparat penegak hukum dan Kemenkumham sebagai *coordinating agency*. Bagi Kemenkumham, persoalan penguatan rezim tata kelola transparansi BO ini menjadi salah satu isu strategis yang teramat penting mengingat transparansi BO menjadi salah satu elemen krusial dalam rezim APU PPT yang berdasarkan Perpres Nomor 88 Tahun 2025 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden No. 6 Tahun 2012 tentang Komite Koordinasi Nasional Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang⁷ berada dalam mandat koordinatif kementerian ini. Sebagai catatan tambahan, penerapan sistem verifikasi berbasis risiko⁸, peningkatan kapasitas notaris, dan penegakan sanksi yang tegas merupakan prasyarat utama untuk memastikan kepatuhan substantif terhadap standar FATF. Dalam konteks keanggotaan Indonesia di FATF, reformasi tata kelola BO bukan sekadar kewajiban teknis, melainkan juga simbol komitmen terhadap integritas, transparansi, dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam sistem ekonomi nasional.

Temuan/Identifikasi Masalah

Meskipun Indonesia telah memiliki kerangka regulasi yang relatif komprehensif mengenai penerapan prinsip mengenali pemilik manfaat (*beneficial ownership*), hasil *Mutual Evaluation Report (MER)* FATF Tahun 2023⁵ dan *Follow-Up Report* FATF Tahun 2025¹ menunjukkan bahwa implementasi kebijakan masih menghadapi berbagai hambatan struktural dan kelembagaan. Secara umum, persoalan tersebut dapat dikategorikan dalam lima dimensi utama yakni: (1) kepatuhan pelaporan, (2) verifikasi data, (3) penegakan sanksi, (4) koordinasi lintas lembaga, serta (5) efektivitas peran aktor pelaksana.

Pertama, tingkat kepatuhan pelaporan informasi BO masih belum optimal. Data pada sistem pengungkapan pemilik manfaat per 14 Oktober 2025 menunjukkan bahwa baru sekitar 51.78% badan usaha yang telah melaporkan informasi pemilik manfaat melalui sistem AHU Online.

Belum optimalnya tingkat pelaporan penerima manfaat ini mengindikasikan masih lemahnya kesadaran korporasi terhadap kewajiban hukum yang diatur dalam Perpres Nomor 13 Tahun 2018. Hal ini diperparah oleh minimnya pengawasan aktif dari instansi berwenang serta absennya mekanisme audit kepatuhan secara rutin. Dengan demikian, sebagian besar badan usaha di Indonesia saat ini masih berpotensi untuk beroperasi tanpa kejelasan mengenai pemilik manfaatnya, yang membuka peluang penyalahgunaan korporasi untuk kepentingan atau aktivitas ilegal.

Kedua, terdapat keterbatasan dalam mekanisme verifikasi dan validasi data BO. Meskipun sistem AHU Online telah berfungsi sebagai *central registry*, integrasinya dengan sistem informasi lembaga lain seperti PPATK, OJK, DJP Kemenkeu dan K/L lain yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi masih belum optimal. Ketiadaan kewajiban bagi Kementerian/Lembaga yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi (selain OJK) untuk melakukan uji kepatutan dan kelayakan kepada BO menjadi celah terbesar adanya data BO yang tidak valid. Sementara itu, ketiadaan *real-time data e/change* menyebabkan informasi BO yang terekam belum sepenuhnya akurat atau terkini. Kondisi ini menghambat aparat penegak hukum dalam melakukan *tracing* terhadap kepemilikan lintas entitas, terutama ketika digunakan untuk menyembunyikan hasil tindak pidana korupsi atau pencucian uang.

Ketiga, aspek penegakan hukum dan penerapan sanksi terhadap ketidakpatuhan pelaporan BO belum berjalan efektif. Secara normatif, terdapat ketentuan mengenai sanksi administratif berupa teguran, pencantuman dalam daftar hitam, hingga pemblokiran akses terhadap sistem AHU. Namun, implementasinya bersifat lemah dan tidak menimbulkan efek jera. Tidak ada sanksi pidana spesifik bagi korporasi atau pejabat yang dengan sengaja menyampaikan informasi palsu atau tidak melaporkan pemilik manfaat, padahal praktik demikian berpotensi mengaburkan jejak keuangan hasil kejahatan. Kelemahan ini berdampak langsung pada penilaian FATF yang menilai efektivitas rezim penegakan hukum Indonesia masih di bawah standar.

Keempat, koordinasi lintas lembaga dan sektor dalam pengawasan tata kelola BO masih terfragmentasi. Masing-masing instansi menjalankan mandatnya secara terpisah tanpa mekanisme integrasi operasional yang sistematis. Misalnya, data yang dimiliki PPATK terkait transaksi keuangan mencurigakan belum sepenuhnya dapat dihubungkan dengan data kepemilikan badan usaha di AHU, sementara OJK dan DJP Kemenkeu juga belum memiliki akses otomatis terhadap informasi BO yang diperbarui demikian juga dengan sejumlah K/L lainnya yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi. Fragmentasi ini menghambat sinergi dalam identifikasi risiko dan penegakan hukum lintas sektor.

Kelima, peran notaris sebagai *gatekeeper* dalam penerapan prinsip mengenali BO masih belum optimal. Dalam banyak kasus, notaris hanya berfungsi administratif sebagai pengunggah dokumen tanpa melakukan verifikasi substansial terhadap data yang dilaporkan. Hal ini berakar pada minimnya pelatihan, panduan teknis, dan sistem akuntabilitas terhadap notaris dalam konteks pencegahan tindak pidana keuangan. Di sisi lain, bentuk badan hukum khusus seperti Perseroan Terbatas Perorangan (SPLLC) yang tidak memerlukan jasa notaris menjadi celah besar dalam sistem verifikasi nasional karena tidak ada pihak independen yang memastikan keakuratan data pemilik manfaat yang dilaporkan; dan

Keenam, terdapat kekosongan pengaturan terhadap *trust* asing atau *foreign trustees* yang beroperasi di Indonesia. FATF menilai bahwa saat ini Indonesia belum memiliki kewajiban hukum yang memaksa 'entitas' dimaksud untuk mengungkapkan status atau struktur kepemilikan mereka termasuk informasi mengenai pemilik manfaatnya ketika melakukan hubungan bisnis dengan lembaga keuangan domestik. Kondisi ini berpotensi dimanfaatkan untuk menyalurkan dana ilegal lintas yurisdiksi tanpa deteksi yang memadai.

Tabel 1. Ikhtisar *Key Problems* dalam Rezim Tata Kelola Pengungkapan Pemilik Manfaat di Indonesia (hingga September 2025)

No	Masalah Kunci	Uraian Masalah
1	Belum optimalnya tingkat registrasi dan pelaporan BO	- Hingga 14 Oktober 2025 - merujuk data pelaporan BO pada sistem AHU Online - baru sebanyak 51.78% badan usaha/korporasi aktif yang telah melaporkan BO - Rendahnya kesadaran korporasi dan lemahnya pengawasan menyebabkan banyak entitas tidak patuh
2	Keterbatasan mekanisme verifikasi dan validasi data BO	- Sistem registrasi belum sepenuhnya terintegrasi lintas sektor (Kemendagri, PPATK, OJK, dan DJP dan K/L lain yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi) - Ketiadaan kewajiban bagi K/L yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi (selain OJK) untuk melakukan uji kepatutan dan kelayakan kepada BO sesuai standar FATF menjadi celah terbesar adanya data BO yang tidak valid <i>Single verification mechanism</i> belum tersedia, sehingga risiko data tidak akurat cukup tinggi

3	Ketiadaan sanksi yang efektif dan menimbulkan efek jera	▪ Pelanggaran pelaporan BO umumnya hanya dikenai teguran administratif, belum ada sanksi pidana spesifik. ▪ Belum ada penerapan sanksi terhadap notaris atau korporasi yang melaporkan data palsu
4	Peran notaris sebagai <i>gatekeeper</i> belum optimal	▪ Pemahaman notaris terhadap risiko <i>Money Laundering</i> (ML)/<i>Terrorist Financing</i> (TF) masih rendah. ▪ Notaris belum melakukan validasi dan verifikasi BO secara optimal melalui kegiatan identifikasi dan verifikasi BO yang merupakan bagian dari aktivitas <i>Customer Due Dilligence</i> (CDD)/<i>Enhanced Due Dilligence</i> (EDD) sebagaimana diatur dalam standar FATF ▪ Belum terdapat sistem pembinaan dan audit kepatuhan yang efektif oleh Kemenkum
5	Kesenjangan regulasi terhadap entitas khusus dan <i>foreign trust</i>	▪ Perseroan Terbatas Perorangan (SPLLC) tidak melibatkan notaris sehingga celah verifikasi terbuka. ▪ <i>Trust</i> asing yang beroperasi di Indonesia belum diwajibkan melaporkan BO
6	Minimnya keterbukaan publik dan koordinasi lintas lembaga	▪ Data BO belum dapat diakses secara terbuka ▪ Koordinasi antarlembaga masih terbatas pada tingkat pertukaran data teknis

Sumber: Hasil Olahan Tim Kajian, 2025

Berbagai temuan tersebut menunjukkan bahwa permasalahan tata kelola pengungkapan BO di Indonesia tidak semata bersifat administratif, tetapi bersifat sistemik dan multidimensional, mencakup aspek hukum, kelembagaan, teknologi informasi, dan budaya kepatuhan korporasi. Dengan demikian, pendekatan kebijakan yang bersifat parsial tidak lagi memadai; diperlukan strategi penguatan yang bersifat terintegrasi, berbasis risiko, dan melibatkan seluruh pemangku kepentingan utama secara berkelanjutan.

Penilaian Alternatif Kebijakan

Dalam merespons berbagai permasalahan di atas, terdapat sejumlah alternatif kebijakan yang dapat dipertimbangkan untuk memperkuat tata kelola transparansi *beneficial ownership* di Indonesia. Adapun keenam alternatif kebijakan yang ditawarkan mencirikan sebuah tahapan integratif dengan penetapan skala prioritas implementasi sesuai dengan urutan. Setiap alternatif memiliki kelebihan, tantangan, serta konsekuensi implementatif yang berbeda. Penilaian berikut disusun berdasarkan prinsip efektivitas, kesesuaian dengan standar FATF, serta kelayakan administratif dan politiknya.

1. Penguatan sanksi atas ketidakpatuhan pelaporan BO. Langkah ini menekankan pentingnya penegakan hukum yang konsisten untuk menciptakan efek jera bagi pelaku usaha dan pihak profesional yang lalai maupun sengaja. Dalam rezim pelaporan *beneficial ownership*, mekanisme penegakan kepatuhan dibedakan berdasarkan tingkat pelanggarannya. Apabila korporasi tidak memenuhi kewajiban untuk menyampaikan laporan *beneficial ownership*, maka tindakan tersebut dikenai sanksi administratif karena dianggap sebagai bentuk ketidakpatuhan prosedural yang menghambat transparansi kepemilikan. Namun, apabila korporasi atau pihak yang bertanggung jawab memberikan keterangan yang palsu atau tidak benar dalam laporan *beneficial ownership* maka diperluas cakupannya ke pelanggaran pelaporan *beneficial ownership* yang dapat dikenai sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 373 dan 394 KUHP⁹. Pendekatan ini memiliki keunggulan dalam memperkuat kepatuhan substantif dan meningkatkan kredibilitas Indonesia di mata FATF. Namun demikian, efektivitas kebijakan ini bergantung pada kesiapan aparat penegak hukum, ketersediaan mekanisme audit yang transparan, serta keberanian politik untuk menindak pelanggaran oleh korporasi besar.
2. Pembentukan sistem registrasi dan verifikasi lintas sektor yang terintegrasi. Kebijakan ini bertujuan menciptakan *centralized integrated beneficial ownership database* yang menghubungkan Kementerian Hukum (AHU Online), PPATK, OJK, DJP dan K/L lainnya yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi. Integrasi ini akan memungkinkan verifikasi otomatis antarinstansi dan memperkuat keakuratan data. Di sisi lain, tantangan yang muncul meliputi kebutuhan investasi teknologi, pengaturan tata kelola data antar lembaga, dan kepastian hukum atas pertukaran data pribadi. Untuk itu, kebijakan ini harus diiringi dengan pengaturan *data sharing protocol* yang jelas dan pengawasan independen terhadap keamanan informasi.
3. Optimalisasi peran notaris sebagai *gatekeeper* kepatuhan pelaporan/pengungkapan BO. Sebagai pihak pertama yang terlibat dalam pendirian badan hukum, notaris memiliki posisi

strategis dalam menjamin keabsahan dan integritas data kepemilikan. Alternatif ini menekankan peningkatan kapasitas notaris melalui pelatihan APU/PPT, sertifikasi khusus, serta mekanisme audit berkala terhadap pelaporan BO. Keuntungannya, sistem ini memperkuat pengawasan di lini awal dan mencegah munculnya korporasi fiktif. Namun, implementasinya menuntut sumber daya tambahan serta pembinaan kelembagaan oleh Kemenkum agar tidak menambah beban administratif bagi notaris.

4. Peningkatan keterbukaan publik dan akses data BO untuk kepentingan kepatuhan sektor swasta. Membuka sebagian data BO kepada publik dan sektor pelapor seperti lembaga keuangan dan *Designated Non-Financial Businesses and Professions* (DNFBPs) akan memperkuat proses *customer due diligence* (CDD) serta mempercepat deteksi dini terhadap risiko pencucian uang. Model ini telah diterapkan di negara-negara anggota OECD dan Uni Eropa. Namun, di Indonesia, kebijakan ini perlu disertai mekanisme perlindungan data pribadi dan klasifikasi tingkat akses publik agar tidak menimbulkan pelanggaran privasi.
5. Penerapan sistem pengawasan berbasis risiko dan *compliance scoring*. Alternatif ini menekankan penggunaan hasil *National Risk Assessment* (NRA) 2021^{10,11} untuk mengidentifikasi sektor-sektor berisiko tinggi dan menetapkan prioritas pengawasan. Dengan *compliance scoring system*, korporasi dapat dievaluasi secara berkala berdasarkan kepatuhan pelaporan BO dan perilaku tata kelola. Pendekatan ini lebih efisien dibanding pengawasan seragam dan dapat menjadi dasar pemberian insentif atau sanksi administratif. Tantangannya terletak pada kesiapan data dan integrasi sistem antara Kemenkum dan PPATK sebagai lembaga analitik risiko nasional.
6. Uji kepatutan dan kelayakan terhadap pelaporan BO pada saat proses pengajuan izin usaha. K/L yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan izin usaha bagi korporasi, harus melakukan uji kepatutan dan kelayakan kepada BO korporasi yang mengajukan izin usaha tersebut. Praktik ini dapat dirujuk dari praktik baik yang dilakukan oleh OJK dalam melakukan uji kepatutan dan kelayakan kepada pemegang saham pengendali (PSP) korporasi pada sektor jasa keuangan sebagaimana diatur dalam POJK Nomor 8 Tahun 2023¹².

Tabel 2. Ikhtisar *Policy Alternatives* dalam Penguatan Rezim Tata Kelola Pengungkapan Pemilik Manfaat di Indonesia

Skala Prioritas	Alternatif Kebijakan	Kelebihan	Kekurangan/Tantangan
1	Memperkuat penerapan sanksi terhadap ketidakpatuhan pelaporan BO	Menimbulkan efek jera dan meningkatkan kepatuhan korporasi	Memerlukan revisi regulasi (PP khusus, Perpres dan Permenkum) serta kesiapan penegak hukum
2	Membangun sistem registrasi dan verifikasi lintas sektor (Kemenkum–PPATK–OJK–DJP dan K/L lain yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi)	Meningkatkan akurasi dan konsistensi data BO	Membutuhkan interoperabilitas sistem dan dasar hukum pertukaran data antarinstansi
3	Optimalisasi peran notaris sebagai <i>gatekeeper</i> BO	Memperkuat <i>frontline verification</i> dan <i>due diligence</i> pada tahap pendirian korporasi	Perlu pelatihan, pedoman teknis, dan mekanisme audit kepatuhan
4	Meningkatkan keterbukaan informasi BO bagi publik dan sektor swasta	Mendorong integritas bisnis dan partisipasi publik	Perlu mitigasi terhadap isu privasi dan perlindungan data pribadi
5	Pembentukan mekanisme audit berbasis risiko dan <i>compliance scoring</i> bagi korporasi	Mendorong pendekatan berbasis risiko dan efisiensi pengawasan	Memerlukan sumber daya dan integrasi sistem penilaian risiko nasional (NRA)
6	Uji kepatutan dan kelayakan terhadap pelaporan BO pada saat proses pengajuan izin usaha	Mendorong validasi dan verifikasi BO dari pihak yang mengeluarkan izin usaha, sehingga membuat setiap izin usaha yang dikeluarkan sudah disertai dengan data BO yang dapat dipercaya	Memerlukan kerangka hukum di tiap K/L yang mengeluarkan izin usaha korporasi yang disertai dengan implementasi yang baik

Sumber: Hasil Olahan Tim Kajian, 2025

Dari seluruh alternatif kebijakan yang telah dianalisis, pendekatan prioritas yang paling ideal adalah penerapan strategi multi-aspek yang mencakup tiga pilar utama: (1) penguatan penegakan sanksi hukum untuk menjamin efek jera dan kepatuhan substantif; (2) pembangunan sistem registrasi dan verifikasi lintas sektor yang terintegrasi, guna memastikan akurasi, interoperabilitas, dan keandalan data; serta (3) optimalisasi peran notaris sebagai *gatekeeper* BO.

Dalam konteks tata kelola saat ini, kombinasi ketiga pilar tersebut diyakini merupakan pendekatan paling efektif untuk meningkatkan kepatuhan substantif terhadap kewajiban pelaporan BO, sekaligus memenuhi standar internasional dari FATF dan memperkuat ekosistem transparansi korporasi di Indonesia.

Meskipun demikian, perlu ditekankan bahwa alternatif kebijakan yang disusun bukan merupakan pilihan yang berdiri sendiri, melainkan tahapan yang bersifat integratif dan saling melengkapi. Oleh karena itu, *policy brief* ini secara tegas merekomendasikan implementasi menyeluruh atas keseluruhan strategi kunci dalam penguatan rezim tata kelola pengungkapan BO di Indonesia, sebagaimana diuraikan secara lebih rinci dalam Tabel 3, Lampiran 1 dan Lampiran 2.

Simpulan

Upaya Indonesia memperkuat transparansi *beneficial ownership* (BO) merupakan langkah strategis untuk mencegah penyalahgunaan korporasi dalam tindak pidana keuangan dan sekaligus memenuhi standar kepatuhan FATF. Meskipun kerangka regulasi telah tersedia— antara lain melalui Perpres Nomor 13 Tahun 2018, Permenkumham Nomor 21 Tahun 2019 (dicabut), dan Permenkum Nomor 2 Tahun 2025—efektivitas implementasinya masih terbatas.

Kajian ini secara spesifik mengidentifikasi 6 (enam) permasalahan kunci dalam yakni (1) rendahnya tingkat registrasi dan pelaporan BO; (2) keterbatasan mekanisme verifikasi dan validasi data BO; (3) ketiadaan sanksi yang efektif dan menimbulkan efek jera; (4) peran notaris sebagai *gatekeeper* belum optimal; (5) kesenjangan regulasi terhadap entitas khusus dan *foreign trust*; dan (6) minimnya keterbukaan publik dan koordinasi lintas lembaga. Kondisi ini menunjukkan bahwa tata kelola BO di Indonesia masih bersifat administratif dan belum sepenuhnya substantif.

Untuk itu, sebagai langkah awal penguatan tata kelola BO perlu diarahkan pada tiga fokus utama: (1) penegakan hukum berbasis risiko dan kepatuhan, (2) integrasi data dan sistem registrasi nasional lintas lembaga, serta (3) optimalisasi peran notaris sebagai *gatekeeper* BO. Reformasi ini tidak hanya penting bagi kepatuhan terhadap FATF, tetapi juga menjadi fondasi integritas ekonomi nasional dan kepercayaan investor terhadap iklim usaha di Indonesia. Meskipun demikian, mengingat alternatif kebijakan yang disusun merupakan sebuah tahapan integratif daripada pilihan kebijakan sektoral, *policy brief* ini secara spesifik tetap merekomendasikan implementasi keseluruhan strategi kunci dalam penguatan rezim tata kelola pengungkapan BO di Indonesia sebagaimana diuraikan dalam Tabel 3, Lampiran 1 dan Lampiran 2.

Rekomendasi

Untuk memperkuat tata kelola transparansi *beneficial ownership* (BO) dan memastikan kepatuhan Indonesia terhadap standar *Financial Action Task Force* (FATF), diperlukan strategi kebijakan yang bersifat integratif, berbasis risiko, dan berorientasi hasil sebagaimana diuraikan dalam Tabel 3 sebagai berikut:

Tabel 3. 7 (Tujuh) Strategi Kunci dalam Penguatan Rezim Tata Kelola Pengungkapan *Beneficial Ownerships* di Indonesia: Arah Kebijakan & Risiko Implementasi

No	Strategi Kunci (dengan urutan prioritas pelaksanaan)	Arah Kebijakan	Risiko Implementasi
1	Penegakan Sanksi yang Efektif dan Proporsional	- Revisi Perpres Nomor 13 Tahun 2018 dan/atau Permenkum Nomor 2 Tahun 2025 untuk memperjelas sanksi administratif termasuk penetapan denda progresif dan/atau sanksi administratif lainnya; - Pengenaan sanksi pidana sebagai 'perluasan makna' Pasal 373 dan 394 KUHP⁹ terhadap keterangan palsu atau tidak benar dalam pelaporan BO. Disisi yang lain, perlu eksplorasi kebutuhan dan ruang gerak pengaturan tentang tata cara	Potential Risk: resistensi politik, kesiapan sitem hukum dan APH. Revisi norma pada Perpres Nomor 13 Tahun 2018 dan Permenkum Nomor 2 Tahun 2025 akan mendorong eskalasi kewenangan penegakan hukum baik administratif maupun pidana. Pada titik ini, problem utamanya adalah <i>enforcement readiness gap</i> di K/L pengampu dan aparat penegak hukum dan risiko ketidakselarasan definisi pidana serta perluasan makna Pasal 373 dan 394 KUHP yang harus diturunkan menjadi parameter

		pelaksanaan pidana korporasi melalui pembentukan PP khusus sebagaimana diamanatkan Pasal 124 KUHP⁹ Implementasi audit kepatuhan dan penyusunan daftar hitam/negatif (<i>negative list</i>) bagi korporasi dan/atau pemilik manfaat yang tidak patuh.	teknis. Jika pembaharuan tidak menetapkan metrik penilaian yang terperinci soal <i>'intention to conceal/give false information'</i>, maka sanksi pidana akan sulit dapat dioperasionalkan dan cenderung berhenti di level administratif.
2	Integrasi Sistem Registrasi BO Nasional	- Membangun <i>platform</i> terpadu antara AHU Online, PPATK, OJK, DJP dan K/L lain yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi dengan mekanisme <i>real-time verification</i>. - Menetapkan standar interoperabilitas dan pertukaran data aman antarinstansi.	Potential Risk: <i>system interoperability failure</i>. Interoperabilitas AHU–PPATK–OJK–DJP dan K/L lain yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi mensyaratkan standarisasi meta data, standard API, protokol pertukaran data aman serta dasar legal berbagi data lintas yurisdiksi. Tanpa <i>data governance framework</i> yang disepakati, integrasi berpotensi hanya bersifat simbolik (<i>interface-level</i>), bukan <i>data-level validation</i> sehingga tetap tidak akan meningkatkan akurasi.
3	Optimalisasi Peran Notaris sebagai <i>Gatekeeper</i>	- Pelatihan APU/PPT bagi notaris. - Validasi dan verifikasi BO secara optimal oleh notaris melalui kegiatan identifikasi dan verifikasi BO yang merupakan bagian dari aktivitas <i>Customer Due Dilligence</i> (CDD)/<i>Enhanced Due Dilligence</i> (EDD) sebagaimana diatur dalam standar FATF - Kewajiban audit dan pelaporan tahunan/berkala berbasis risiko terhadap kepatuhan terhadap prinsip mengenali BO	Potential Risk: <i>role overload</i> bagi notaris. Dalam rezim FATF, notaris bukan sekadar pengunggah dokumen, melainkan pihak pertama yang memitigasi ML/TF. Jika tidak ada alokasi kompensasi, mekanisme audit kredensial, serta sistem <i>quality assurance</i> yang <i>measurable</i>, notaris sangat mungkin hanya berkuat ke <i>defensive/administrative compliance</i>—patuh secara formil, tetapi tidak masuk ke <i>substantive validation</i>.
4	Verifikasi Berbasis Risiko ⁸	- Menerapkan <i>risk-based verification</i> dengan prioritas pada sektor berisiko tinggi (pertambangan, keuangan, ekspor-impor). - Pemanfaatan hasil <i>National Risk Assessment</i> (NRA) 2021^{10,11} sebagai dasar kebijakan.	Potential Risk: keberadaan <i>false negative risk</i>. NRA 2021 adalah <i>risk baseline</i>. Tetapi jika algoritma <i>scoring</i> tidak diperbarui secara berkala dan tidak mendapat input data berkaitan dengan <i>suspicious activities</i> lintas sektor, maka entitas berisiko tinggi yang tidak terlihat (<i>hidden high risk</i>) tetap bisa lolos dari prioritisasi verifikasi.
5	Keterbukaan Publik dan Akses Terbatas bagi DNFBPs	- Meningkatkan transparansi informasi BO untuk kepentingan CDD/EDD sektor swasta. - Menyusun pedoman perlindungan data dan mekanisme permintaan informasi resmi.	Potential Risk: <i>privacy backlash</i> dan <i>overe/posure</i>. Jika desain granularitas akses tidak <i>stringent/strict</i>, publikasi BO dapat dibaca sebagai pelanggaran data pribadi (khususnya jika dikaitkan dengan UU PDP¹³), berpotensi memunculkan <i>judicial review</i> dan/atau gugatan sebagai komplikasinya. Di sisi lain, jika terlalu tertutup, maka <i>open data</i> tidak akan punya <i>compliance signalling effect</i>.
6	Pengawasan Lintas Sektor dan Kerja Sama Internasional	- Pembentukan <i>Joint Oversight Mechanism</i> untuk pemantauan kepatuhan pelaporan BO. - Penegakan ketentuan bagi <i>foreign trusts</i> dan kerja sama verifikasi lintas yurisdiksi.	Potential Risk: <i>governance fragmentation</i>. <i>Joint Oversight Mechanism</i> secara teori adalah <i>pooled authority</i>, namun tanpa <i>assigning lead competent authority</i> dan <i>shared accountability rules</i>, mekanisme bersama akan mudah kembali jatuh pada <i>silo governance</i>.
7	Uji kepatutan dan kelayakan BO pada saat proses pengajuan izin usaha	- Penyusunan kerangka regulasi yang mewajibkan K/L yang mengeluarkan izin usaha bagi korporasi (selain OJK) untuk melakukan uji kepatutan dan kelayakan (<i>fit & proper test</i>) kepada BO dengan merujuk pada standar FATF - Mendorong validasi dan verifikasi BO dari pihak yang mengeluarkan izin usaha, sehingga membuat setiap izin usaha yang dikeluarkan sudah disertai dengan data BO yang valid dan reliabel.	Potential Risk: <i>regulatory asymmetry</i>. K/L yang mengeluarkan izin usaha memiliki tingkat maturitas rezim APU/PPT berbeda-beda. Jika <i>fit & proper</i> BO diberlakukan serentak di seluruh K/L tanpa <i>scalable readiness</i>, maka K/L kecil (yang tidak memiliki rezim APU/PPT unit kuat) akan menciptakan <i>bottleneck</i> administratif atau malah berakhir menjadi <i>rubber stamp approval</i>.

Sumber: Hasil Olahan Tim Kajian, 2025

Adapun detail uraian terhadap Tabel 3 yang mencakup uraian mitigasi risiko dapat dirujuk pada Lampiran 1, sementara itu detail uraian yang mencakup indikator kinerja utama (KPIs), aktor pelaksana/penanggungjawab utama dan *timeline* pelaksanaan dapat dirujuk dalam Lampiran 2. Baik Lampiran 1 maupun Lampiran 2 yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari dokumen *Policy Brief* ini.

Referensi

1. Financial Action Task Force (FATF). *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*.; 2025. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>
2. Presiden Republik Indonesia. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2018 Tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang Dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme*.; 2018.
3. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I. *Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pengawasan Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi (Dicabut)*.; 2019.
4. Kementerian Hukum R.I. *Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Verifikasi & Pengawasan Pemilik Manfaat Korporasi*.; 2025.
5. Financial Action Task Force (FATF). *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures –Indonesia, Fourth Round Mutual Evaluation Report*.; 2023. <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Mutualevaluations/MER-Indonesia-2023.html>
6. Financial Action Task Force (FATF). *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures – Indonesia, 2nd Enhanced Follow-up Report*.; 2025. <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Mutualevaluations/Indonesia-fur-2025.html>
7. Presiden Republik Indonesia. *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 88 Tahun 2025 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Komite Koordinasi Nasional Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang*.; 2025.
8. Financial Action Task Force (FATF). *Guidance on Financial Inclusion and Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures*.; 2025. <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Financialinclusionandnpoissues/guidance-financial-inclusion-aml-tf-measures.html>
9. Pemerintah Republik Indonesia. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.; 2023.
10. Tim Penyusun Penilaian Risiko Indonesia Terhadap TPPU Tahun 2021. *Penilaian Risiko Indonesia Terhadap Tindak Pidana Pencucian Uang Tahun 2021*.; 2021.
11. Tim Pelaksana Penilaian Risiko Terhadap TPPT dan PPSPM Tahun 2021. *Penilaian Risiko Indonesia Terhadap Tindak Pidana Pendanaan Terorisme Dan Pendanaan Proliferasi Senjata Pemusnah Massal Tahun 2021*.; 2021.
12. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) R.I. *Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2023 Tentang Penerapan Program Anti Pencucian Uang, Pencegahan Pendanaan Terorisme, Dan Pencegahan Pendanaan Proliferasi Senjata Pemusnah Massal Di Sektor Jasa Keuangan*.; 2023.
13. Pemerintah Republik Indonesia. *Undang-Undang Republik Nomor 27 Tahun 2022 Tentang Pelindungan Data Pribadi*.; 2022.