



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

Kewajiban Pelaporan Beneficial Ownership Dalam Lingkup

Persekutuan Perdata: Perubahan Regulasi Pelaporan *Beneficial Ownership*

Abstract

The complexity of the commercial activities in the corporate world brings particular attention to corporate beneficial ownership (BO). In response to this, the Indonesian government, based on the FATF Recommendation 24, issued the Regulation of The Minister of Law Number 2 of 2025 amendment to Presidential Regulation Number 13 of 2018 as the regulatory framework for beneficial ownership. A significant change in the Regulation of The Minister of Law Number 2 of 2025 is the expansion of corporate scope that includes civil partnerships. However, in practice, many civil partnerships, particularly the small groups one, have not yet reported their beneficial ownership. This research aims to explore deeply the concept of beneficial ownership in civil partnerships as well as the mechanism and sanctions due to the beneficial ownership reporting regarding in civil partnerships. This research was conducted using a normative juridical approach with literature-based research. This research finds that the reporting mechanism includes corporate identification, data documentation, and submission through the AHU Online system with sanctions including warnings, blacklist inclusion, and blocking access to the AHU Online system.

Keyword: *FATF, beneficial ownership, civil partnerships.*

Abstrak

Kompleksitas dalam kegiatan komersial di dunia korporasi menghadirkan perhatian khusus terhadap kepemilikan manfaat korporasi atau *beneficial ownership*. Sejalan dengan hal ini, pemerintah Indonesia berdasarkan Rekomendasi FATF No. 24 mengeluarkan Permenkum No. 2 Tahun 2025 perubahan atas Perpres No. 13 tahun 2018 sebagai regulator pelaporan *beneficial ownership*. Perubahan yang berarti pada Permenkum No. 2 Tahun 2025 adalah dengan memperluas ruang lingkup korporasi dengan adanya persekutuan perdata. Namun, pada praktiknya masih banyak persekutuan perdata terutama kelompok kecil yang belum melaporkan *beneficial ownership*nya. Penelitian ini ditujukan untuk mengulik lebih dalam terkait konsep *beneficial ownership* pada persekutuan perdata serta mekanisme dan sanksi atas pelaporan *beneficial ownership* terhadap persekutuan perdata. Penelitian ini dilakukan dengan metode yuridis normatif dengan menggunakan studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme pelaporan *beneficial ownership* berupa identifikasi korporasi, pendokumentasian data, serta pelaporan melalui sistem AHU Online dengan sanksi berupa teguran, pencantuman daftar hitam, hingga pemblokiran akses AHU Online.

Kata Kunci: *FATF, beneficial ownership, persekutuan perdata.*



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

A. PENDAHULUAN

1. LATAR BELAKANG

Hadirnya inovasi dalam dunia korporasi yang semakin meluas menghadirkan kegiatan komersial yang semakin kompleks pula. Sejalan dengan kompleksitas kegiatan komersial masa kini, peningkatan probabilitas permasalahan terkait kepemilikan manfaat korporasi atau *beneficial ownership* dalam dunia korporasi menjadi suatu hal yang perlu diperhatikan. Hal ini disebabkan karena keberjalanan kegiatan komersial dalam dunia korporasi kerap kali dijadikan media untuk tujuan terlarang oleh pemilik manfaat atau *beneficial ownership* tertentu, seperti ladang korupsi dan tindak pidana pencucian uang. Sejalan dengan hal ini, Financial Action Task Force (FATF) selaku forum kerja sama internasional anti pencucian uang mengeluarkan Rekomendasi FATF No. 24 sebagai penguatan standar atas *beneficial ownership* yang mewajibkan negara-negara untuk memastikan otoritas berwenang mereka memiliki akses yang memadai, akurat, dan terkini tentang informasi pemilik sebenarnya dari suatu perusahaan¹.

Langkah keberlanjutan atas adanya Rekomendasi FATF No. 24, pemerintah Indonesia mengeluarkan 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 yang mengatur secara mendalam terkait pelaporan *beneficial ownership* terhadap korporasi di Indonesia. Tidak berhenti pada peraturan tersebut, pemerintah melakukan perubahan yang signifikan terkait pelaporan *beneficial ownership* dengan

¹OJK. *FATF Guidance - Beneficial Ownership of Legal Persons*. OJK. <https://ojk.go.id/apu-ppt/id/berita-dan-kegiatan/publikasi/Pages/FATF-Guidance-%E2%80%93-Beneficial-Ownership-of-Legal-Persons.aspx> diakses pada 27 Juni 2025.



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

mengeluarkan Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Verifikasi dan Pengawasan Pemilik Manfaat Korporasi. Perubahan yang menarik pada peraturan ini adalah terkait perluasan korporasi pada Pasal 2 ayat (3) yaitu dengan menambahkan persekutuan perdata serta penerapan sanksi administratif sebagaimana diatur pada Bab VII Sanksi Administratif yaitu berupa teguran, pencantuman dalam daftar hitam, dan pemblokiran akses AHU Online. Adanya peraturan ini akan secara optimal mengakomodasi dalam pengawasan *beneficial ownership* pada korporasi Indonesia yang secara keberlanjutan akan melindungi korporasi dari adanya kemungkinan tindakan terlarang oleh *beneficial owner* atau pemilik manfaat korporasi di Indonesia.

Adapun dengan ditambahkannya persekutuan perdata sebagai korporasi menjadikan persekutuan perdata tersebut memiliki kewajiban pelaporan terhadap *beneficial ownership* atau pemilik manfaat. Penyampaian informasi pemilik manfaat dapat dilaporkan oleh notaris, pendiri, pengurus persekutuan perdata, dan/atau pihak lain yang diberikan kuasa oleh pendiri persekutuan perdata. Pemilik manfaat dari persekutuan perdata merupakan orang perseorangan yang memenuhi kriteria:

- a. Memiliki modal yang disetorkan lebih dari 25% (dua puluh lima persen) sebagaimana tercantum dalam perikatan pendirian persekutuan perdata;
- b. Menerima keuntungan atau laba lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dari keuntungan atau laba yang diperoleh persekutuan perdata setiap tahun;
- c. Memiliki kewenangan atau kekuasaan untuk mempengaruhi atau mengendalikan persekutuan perdata tanpa harus mendapat otorisasi dari pihak manapun;



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

- d. Menerima manfaat dari persekutuan perdata; dan/atau
- e. Merupakan pemilik sebenarnya dari dana atas modal pada persekutuan perdata

Apabila suatu persekutuan perdata tidak melakukan penyampaian informasi maupun informasi pemilik manfaat yang diberikan tidak benar pada saat permohonan pendirian, pendaftaran, pengesahan korporasi, menjalankan usaha, melakukan kegiatan, dan pengkinian informasi tidak melakukan penyampaian pemilik manfaat, maka persekutuan perdata tersebut dapat dikenakan sanksi sebagaimana Pasal 22 Peraturan Menteri Hukum No. 2 Tahun 2025 tentang Verifikasi dan Pengawasan Pemilik Manfaat Korporasi. Persekutuan perdata di Indonesia merupakan suatu badan usaha yang sering dipilih untuk menjalankan suatu usaha untuk lingkup ritel sehingga dapat digunakan oleh perseorangan yang tidak memiliki modal besar. Adapun contoh dari persekutuan perdata di Indonesia, seperti Kelompok Sanggar Seni, Kelompok Petani, Pelatihan Kerja, dan sebagainya. Kebanyakan dari persekutuan perdata tersebut merupakan ritel yang hanya memiliki modal kecil tanpa adanya tim hukum profesional karena hanya berfokus pada kegiatan operasional. Maka dari itu, mayoritas persekutuan perdata di Indonesia masih kesulitan memperoleh akses untuk menyampaikan informasi pemilik manfaat kepada website Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (Ditjen AHU).

Berdasarkan Pasal 22 ayat (3) Permenkun No. 2 Tahun 2025, apabila suatu korporasi termasuk persekutuan perdata tidak melaporkan atau melaporkan tetapi informasi yang disampaikan tidak benar maka berpotensi untuk dikenakan sanksi berupa teguran, pencantuman dalam daftar hitam, hingga pemblokiran akses AHU Online. Oleh karena itu, diperlukan



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

penyuluhan secara meluas dan kemudahan akses bagi persekutuan perdata terutama ritel untuk menyampaikan pemilik manfaat. Adapun tujuan dari adanya Peraturan Menteri Hukum Nomor 2 Tahun 2025 tersebut untuk mengetahui siapa pemilik sebenarnya dari setiap korporasi agar mempermudah penyelidikan terhadap tindak pidana korupsi, pencucian uang, dan tindakan lainnya. Namun, dengan adanya aturan tersebut jangkauan korporasi diperluas sehingga persekutuan perdata selaku badan usaha wajib untuk melakukan pelaporan pemilik manfaat terlepas apakah persekutuan perdata tersebut ritel atau memiliki modal yang besar.

2. RUMUSAN MASALAH

Berangkat dari latar belakang tersebut, Tim Penulis akan membahas mengenai:

1. Bagaimana konsep *beneficial ownership* dalam persekutuan perdata?
2. Bagaimana mekanisme pelaporan *beneficial ownership* serta potensi sanksi apabila tidak melakukan pelaporan maupun terdapat kesalahan informasi?

3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah metode yuridis normatif, yaitu pendekatan yang berfokus pada norma-norma hukum positif dengan menggunakan studi kepustakaan. Studi ini dilakukan melalui penelusuran dan pengkajian bahan hukum primer yang mencakup peraturan perundang-undangan yang mengatur *beneficial ownership* seperti Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 dan regulasi terkait lainnya, bahan hukum sekunder yang meliputi literatur, jurnal ilmiah, buku teks hukum, pandangan para ahli, dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

ensiklopedia hukum. Seluruh bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif untuk menghasilkan kajian yuridis yang komprehensif mengenai pengaturan dan penerapan prinsip transparansi *beneficial ownership* dalam sistem hukum di Indonesia.

B. PEMBAHASAN

1. Beneficial Ownership

Dalam beberapa tahun terakhir, pandangan global terhadap transparansi kepemilikan suatu entitas bisnis mengalami peningkatan secara signifikan dengan meningkatnya kesadaran masyarakat untuk melakukan pencegahan atas tindak pidana pencucian uang, pendanaan terorisme, dan penghindaran pajak memunculkan sebuah konsep baru, yaitu *beneficial ownership*. Konsep *beneficial ownership* atau pemilik manfaat ini muncul sebagai sebuah perangkat untuk dapat mendeteksi serta mencegah terjadinya sebuah tindakan penyalahgunaan yang dilakukan badan hukum sebagai sarana atau kedok penyamaran dan pengalihan kekayaan hasil dari tindakan pidana.

Sebelum kita membahas lebih lanjut lagi terkait dengan *beneficial ownership*. Kita perlu mengetahui apa itu korporasi. Mengacu pada pengertian korporasi yang disampaikan oleh Pramadya Puspa, Korporasi merupakan suatu perseorangan yang merupakan badan hukum. Korporasi atau perseroan adalah suatu perkumpulan atau organisasi yang oleh hukum diperlakukan seperti seorang manusia ialah sebagai pemilik hak dan kewajiban memiliki hak menggugat ataupun digugat di muka pengadilan.

Seiring perkembangan zaman, terjadi berbagai fenomena di dunia korporasi, seperti kasus pencucian uang dan pendanaan terhadap tindakan



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

terorisme. Pencucian uang atau *money laundering* adalah sebuah perbuatan merubah nilai dari suatu kekayaan baik uang tunai dan/atau asset dari kepemilikan seseorang individu atau kelompok yang didapatkan melalui sebuah tindak kejahatan. Lebih lanjut, pencucian uang dilakukan oleh seseorang atau kelompok tertentu terkait uang dan/atau aset yang didapatkan melalui tindak kejahatan dengan tujuan untuk menyamarkan asal usul uang tersebut.

Berkaca pada salah satu kasus yang cukup menonjol pada tahun 2016, yaitu skandal Panama Papers dimana terdapat lebih dari 11 juta dokumen bocor dari firma hukum Mossack Fonseca. Dokumen bocor tersebut mengungkapkan ribuan skandal terkait perusahaan cangkring yang digunakan oleh oknum-oknum berkuasa untuk menyembunyikan aset yang dimilikinya serta agar terhindar dari kewajiban pajak. Dalam sebagian besar kasus yang terjadi, nama-nama yang tercatat sebagai pemilik perusahaan bukanlah pemilik asli, mereka disebut sebagai "*nominee*" atau wakil hukum, sementara *beneficial ownership* sesungguhnya masih bersembunyi dari otoritas perpajakan maupun hukum.

Fenomena-fenomena ini mengindikasikan sebuah tantangan dalam dunia otoritas fiskal, regulator pasar keuangan, dan lembaga penegak hukum karena struktur sebuah kepemilikan yang tidak terbuka untuk umum kerap menjadi penghalang dalam penegakan hukum sendiri. Sejalan dengan fenomena-fenomena yang sudah marak terjadi di dunia korporasi, diperlukan sebuah konsep baru yang dapat menunjang jalannya penegakan hukum. *Beneficial ownership* menjadi temuan untuk menunjang penegakan hukum tersebut. Adapun *beneficial ownership* mengacu pada individu perseorangan yang akhirnya mengendalikan suatu korporasi baik secara langsung maupun



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

tidak langsung. Mengacu pada Financial Action Task Force (FATF) sebagai lembaga internasional yang menetapkan standar dalam pemberantasan tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme pada tahun 2012 memaparkan *beneficial ownership* sebagai:

*"the natural person(s) who ultimately owns or controls a customer and/or the natural person on whose behalf a transaction is being conducted"*²

Merujuk pada pengertian yang disampaikan oleh FATF, pemilik manfaat atau *beneficial ownership* tidak selalu identik dengan pemilik legal yang tercatat secara birokrasi dan formal. Selain itu, kendali yang dimiliki oleh pemilik manfaat bersifat ekonomis, hukum, maupun faktual.

Perkembangan dunia usaha di Indonesia ini sangatlah kompleks, sehingga memungkinkan terjadinya masalah-masalah yang timbul dari berkembangnya dunia usaha tersebut. Di Indonesia, pengaturan terkait prinsip pemilik manfaat atau *beneficial ownership* secara eksplisit terkandung di dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 (Perpres No. 13/2018) tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Terorisme. Peraturan ini dikeluarkan dalam rangka memenuhi komitmen kepada dunia internasional untuk memperkuat transparansi korporasi, terutama dalam merespons evaluasi dari FATF dan G20.

² Financial Action Task Force (FATF). (2012/2025). *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation: The FATF Recommendations*. Paris: FATF/OECD. diakses melalui <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

Terdapat studi yang dilakukan oleh Tax Justice Network, Transparency International, dan Global Witness bahwasanya *beneficial ownership* mengindikasikan bahwa struktur kepemilikan anonim sering kali dimanfaatkan untuk menyembunyikan aset hasil korupsi, penghindaran pajak secara ilegal, hingga kejahatan transnasional. Berdasarkan fenomena tersebut yang marak terjadi, dapat disimpulkan bahwa korporasi acap kali dijadikan sebagai tameng dalam melancarkan aksi tindak pidana pencucian uang dan tindak pidana pendanaan terorisme.

Beberapa negara tidak memiliki sistem pelaporan pemilik manfaat atau *beneficial ownership* yang baik sehingga marak menjadi tempat bernaungnya *shell companies* atau perusahaan cangkang dalam melakukan suatu tindakan yang melampaui hukum. Perusahaan cangkang adalah perusahaan yang tidak memiliki aktivitas usaha, tidak memiliki aset signifikan, dan tidak memiliki karyawan. Perusahaan ini hanya sah secara legalitas tanpa adanya wujud nyata, meskipun begitu perusahaan cangkang memiliki rekening bank, investasi pasif, dan lain sebagainya sebagaimana halnya perusahaan biasa. Di beberapa kasus, *shell companies* sering digunakan untuk melakukan penyamaran atas kepemilikan dan aktivitas keuangan ilegal. OECD dan IMF menghubungkan tingkat transparansi *beneficial ownership* dengan iklim investasi, reputasi di dunia internasional dan integritas sistem keuangan suatu negara.

Regulasi-regulasi terkait dengan *beneficial ownership* Indonesia yang telah tercantum dalam Perpres No. 13/2018, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 15 Tahun 2019, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 12/POJK.01/2017 dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 23/POJK.01/2019, nampaknya masih belum memecahkan permasalahan dari



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

fenomena-fenomena yang marak terjadi di korporasi karena masih dapat ditemukan kasus-kasus tindak pidana pencucian uang dan pendanaan terorisme yang bersembunyi di belakang korporasi tersebut.

Konsep *beneficial ownership* atau pemilik manfaat sejalan dengan usaha untuk menciptakan tata kelola bisnis yang bersih dan berintegritas. Di Indonesia, mengimplementasi kebijakan ini masih memerlukan penguatan pada beberapa aspek, seperti aspek teknis, sistem verifikasi, dan pemantauan kepatuhan atas keberlangsungan konsep ini. Peningkatan transparansi tidak hanya berfungsi sebagai instrumen hukum yang kuat, tetapi juga untuk membangun pilar kepercayaan masyarakat serta kredibilitas sistem bisnis Indonesia di mata internasional.

2. Konsep Persekutuan Perdata dalam Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025

Perkembangan badan usaha di Indonesia terus mengalami evolusi seiring dengan perkembangan perekonomian global. Tuntutan transparansi serta akuntabilitas adalah beberapa hal yang hadir dari adanya perkembangan perekonomian dan menjadi atensi bagi setiap badan usaha baik badan usaha hukum maupun non-hukum. Perkembangan serta tuntutan tersebut membawa perhatian khusus pada perkembangan regulasi, terutama dengan diterbitkannya peraturan mengenai pelaporan *beneficial ownership*. Pelaporan *beneficial ownership* yang dituangkan pada 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 yang diubah melalui Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Verifikasi dan Pengawasan



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

Pemilik Manfaat Korporasi membawa implikasi signifikan terhadap pengelolaan dan pelaporan struktur kepemilikan badan usaha, termasuk di antaranya persekutuan perdata. Persekutuan perdata sebagai salah satu badan usaha non-hukum yang diakui di Indonesia pun harus beradaptasi dengan ketentuan terkini yang menuntut adanya transparansi dan akuntabilitas melalui pelaporan *beneficial ownership*.

Persekutuan perdata yang merupakan terjemahan dari *maatschap* dalam bahasa Belanda, menurut Pasal 1618 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah suatu perjanjian dengan mana 2 (dua) orang atau lebih mengikatkan diri untuk memasukkan sesuatu dalam persekutuan (*inbreng*), dengan maksud untuk membagi keuntungan yang terjadi karenanya. Dijelaskan pula pada *Nieuw Nederland Burgerlijk Wetboek* (NBW) atau *Burgerlijk Wetboek* Baru Belanda yang merupakan penyatuan *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan *Wetboek van Koophandel* (WvK) dalam Buku 7A Titel 9 Artikel 1655 sebagai berikut:

*"Maatschap is eene overeenkomst, waarbij twee of meerde personen zich verbinden om iets in gemeenschap te brengen, met het oogmerk om het daaruit onstaande voordeel met elkaar te deelen."*³

Pasal tersebut menerangkan bahwasanya persekutuan adalah perjanjian antara dua orang atau lebih yang saling mengikatkan diri untuk memasukkan sesuatu dengan maksud untuk membagi keuntungan di antara mereka berdua.

³Khairandy, R. (2013). *Bahan Ajar Hukum Perikatan*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

[https://law.uii.ac.id/wp-content/uploads/2013/09/ISI%20Komplet-2_hal%20\(26\).pdf](https://law.uii.ac.id/wp-content/uploads/2013/09/ISI%20Komplet-2_hal%20(26).pdf)
diakses pada 30 Juni 2025.



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

Berdasarkan atas penjelasan mengenai definisi persekutuan perdata berdasarkan hukum yang berlaku sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat tiga unsur suatu badan usaha disebut persekutuan perdata, yaitu adanya perjanjian, adanya kewajiban bagi setiap sekutu untuk memasukkan sesuatu (*inbreng*), dan adanya tujuan dari didirikannya persekutuan perdata. Dalam hal ini, memasukkan sesuatu (*inbreng*), berdasarkan Pasal 1619 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dapat dalam bentuk uang, barang, dan/atau usaha.

Terkait persekutuan perdata, pada praktiknya, persekutuan perdata adalah suatu bentuk korporasi yang tidaklah rumit dalam pendiriannya, sebab dalam pendiriannya tidak diperlukan modal tertentu serta dapat didirikan secara tertulis maupun tidak tertulis. Maka dari itu, segala kerja sama antara dua orang atau lebih yang telah memenuhi ketiga unsur persekutuan perdata serta telah melakukan pendaftaran sebagaimana berdasarkan prosedur pada Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Pendaftaran Persekutuan Komanditer, Persekutuan Firma, dan Persekutuan Perdata, maka kerja sama tersebut adalah persekutuan perdata yang sah.

Sebagai tindakan keberlanjutan dari adanya Rekomendasi FATF No. 24 terkait *beneficial ownership*, pemerintah telah memperluas subjek yang wajib melaporkan *beneficial ownership*-nya dengan menambahkan persekutuan perdata sebagaimana tercantum pada Pasal 2 ayat (3) Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Verifikasi dan Pengawasan Pemilik Manfaat Korporasi yaitu:

"Korporasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- a. *perseroan terbatas;*



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

- b. yayasan;
- c. perkumpulan;
- d. koperasi;
- e. persekutuan komanditer;
- f. persekutuan firma; dan
- g. persekutuan perdata."

Dengan adanya regulasi ini, seluruh persekutuan perdata wajib melakukan verifikasi serta pelaporan pemilik manfaat atau *beneficial ownership*nya.

3. Mekanisme Kewajiban Pelaporan

Transparansi pemilik manfaat atau *beneficial ownership* telah menjadi salah satu isu kunci dalam reformasi tata kelola korporasi di seluruh dunia. Hal ini dipicu banyaknya skandal keuangan berskala global yang muncul di daratan, seperti Panama Papers, Paradise Papers, dan berbagai kasus korupsi transnasional yang menandakan bagaimana buruk dan kompleksnya struktur kepemilikan korporasi sebagai sarana untuk menyembunyikan keabsahan pengendali sebenarnya, menghindari kewajiban pajak, atau melakukan kegiatan *money laundry* hasil dari tindak pidana. Fenomena-fenomena tersebut menunjukkan risiko dari penggunaan *shell companies*, perjanjian *nominee*, dan kendaraan korporasi lain yang dibuat hanya sebagai lapisan legal untuk menyamarkan *beneficial ownership* sebenarnya.

Merujuk lembaga internasional Financial Action Task Force (FATF) menetapkan standar minimum bagi setiap negara untuk dapat mengaplikasikan prinsip transparansi *beneficial ownership*. FATF merekomendasikan negara untuk memiliki sistem yang efektif agar dapat memastikan bahwa informasi mengenai pemilik manfaat yang tersedia merupakan informasi yang akurat, mutakhir, dan dapat diakses oleh otoritas



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

penegak hukum. Hal ini penting untuk mendeteksi serta mencegah penyalahgunaan korporasi sebagai kendaraan kejahatan keuangan, sekaligus memperkuat dan mengokohkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem ekonomi yang formal.

Indonesia sendiri menerapkan prinsip *beneficial ownership* ke dalam sistem hukum melalui beberapa regulasi yang menjadi payung hukum, seperti Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018, yang wajibkan setiap korporasi dapat memberikan identifikasi dan laporan siapa saja pihak yang menjadi *beneficial ownership*-nya. Selain itu, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 15 Tahun 2019 mengatur mengenai tata cara teknik untuk melakukan pelaporan *beneficial ownership*, termasuk penggunaan sistem elektronik melalui portal AHU Online.

Memaksimalkan *beneficial ownership* dengan memanfaatkan peran pejabat hukum umum, yaitu notaris dalam hal pencegahan terhadap kekhawatiran-kekhawatiran tersebut. Notaris adalah seorang pejabat umum yang diberikan wewenang oleh negara untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Notaris sebagai pejabat umum berperan penting pada tahap pendirian atau perubahan anggaran dasar korporasi. Namun, studi hukum menegaskan bahwa peran notaris hanya bersifat *supporting system* karena kebenaran informasi tetap bergantung pada pihak penghadap. Notaris hanya bertanggung jawab terhadap kepala akta, berarti berisikan terhadap kewenangan para penghadap dalam menandatangani akta, sedangkan terhadap isi akta notaris hanya bertanggung jawab bahwa isi tidak melanggar klausul-klausul yang dilarang oleh Undang-Undang, telah



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

sesuai dengan Pasal 1320 KUHPerdata, serta tidak berpihak kepada salah satu pihak.⁴

Fenomena tersebut menimbulkan suatu tantangan serius bagi akurasi data *beneficial ownership*, yaitu adanya praktik *nominee arrangement*. Praktik ini memungkinkan pemilik sebenarnya berlindung di balik nama pihak lain. Selain itu, masih terdapat banyak entitas bisnis yang belum memahami atau mematuhi kewajiban pelaporan. Bersumber dari data yang diperoleh dari Kementerian Hukum dan HAM RI pada April 2024, sebanyak 1.07 juta perusahaan telah diblokir akses layanan Administrasi Hukum Umum (AHU) daringnya akibat tidak memenuhi kewajiban pelaporan data transparansi *beneficial ownership*.⁵

Mekanisme pelaporan pemilik manfaat atau *beneficial ownership* di Indonesia tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 serta diatur lebih rinci dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 15 Tahun 2019. Regulasi-regulasi tersebut bertujuan untuk memastikan keterbukaan dan akurasi mengenai siapa saja pihak yang sebenarnya memiliki atau mengendalikan korporasi. Selain itu, regulasi bertujuan untuk menetapkan beberapa langkah yang wajib dilakukan oleh korporasi untuk mengenali serta melaporkan pemilik manfaat nya, sebagai berikut:

⁴ Fatrul Razi, Rembrandt & Yussy Adelina Mannas. (2023). Kepastian Hukum Prinsip Pemilik Manfaat (Beneficial Ownership) serta Peranan Notaris Berdasarkan Permenkumham Nomor 15 Tahun 2019. *UNES Law Review*, 5(4).

⁵ Victoria, Agatha. (2024). *Kemenkumham memblokir akses 1.07 juta perusahaan tak lapor data BO* <https://mataaram.antaranews.com/berita/366607/kemenkumham-memblokir-akses-107-juta-perusahaan-tak-lapor-data-bo>



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

- a. Korporasi wajib mengidentifikasi siapa saja yang memenuhi kriteria *beneficial ownership*, seperti memiliki kepemilikan saham lebih dari 25%, hak pengendalian, atau hak ekonomi atas korporasi.
- b. Informasi tentang pemilik manfaat harus terdokumentasi dengan baik berisi informasi wajib terkait dengan informasi pribadi dari pemilik manfaat korporasi tersebut
- c. Informasi tersebut disampaikan secara elektronik melalui AHU Online miliki Kementerian Hukum dan HAM. Pelaporan wajib dilakukan pada saat pendirian, pendaftaran, pengesahan, atau perubahan anggaran dasar.

Korporasi wajib untuk memperbarui data secara berkala agar memastikan informasi yang tercantum tetap akurat. Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 15 Tahun 2019 mengatur lebih teknis tata cara pelaksanaan pelaporan *beneficial ownership*.

Segala mekanisme dan regulasi yang mengatur penerapan *beneficial ownership* di Indonesia diharapkan dapat meningkatkan transparansi korporasi, menghindarkan dari investasi bodong, meminimalkan risiko terjadinya penyalahgunaan keuangan perusahaan dalam keikutsertaan pada tindak pidana korupsi, pencucian uang, dan pendanaan terorisme.

4. Potensi Sanksi Administratif

Sanksi administratif merupakan salah satu instrumen penting dalam jendela hukum administrasi negara. Hukum ini dirancang sebagai media pengendalian serta penegakan norma dalam pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sanksi yang diberikan tidak semata-mata bersifat represif, tetapi juga memiliki sifat preventif dan koersif untuk



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

memastikan kepatuhan subjek hukum terhadap peraturan yang telah ditetapkan oleh regulator. Mengacu pada literatur hukum administrasi, sanksi administrasi didefinisikan sebagai tindakan yang dikenakan oleh badan pemerintahan terdapat subjek hukum yang melakukan pelanggaran terhadap norma administratif yang bersifat memaksa dengan tujuan untuk memberikan efek jera bagi para pelanggar nya.

Sanksi administrasi dapat diklasifikasikan ke dalam dua bentuk utama, yaitu perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) dan perbuatan nyata (*feitelijke handelingen*). Kategori ini selanjutnya bercabang dalam berbagai jenis sanksi administratif, antara lain paksaan pemerintahan, penarikan kembali atau pencabutan keputusan yang menguntungkan, uang paksa, dan denda administratif. Sejalan dengan bentuk sanksi yang memiliki karakteristik yuridis dan prosedural berbeda-beda, yang ditujukan untuk memastikan kepatuhan dengan cara yang proporsional dan sesuai dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik.

Dalam konteks korporasi di indonesia, Menteri Hukum dan HAM sebagai regulator yang berwenang memiliki legitimasi hukum untuk berpotensi menjatuhkan sanksi administratif terhadap entitas badan hukum yang melanggar ketentuan pelaporan *beneficial ownership*. Hal ini berdampak pada upaya pemerintah untuk mengatasi celah-celah hukum ini dengan upaya peningkatan transparansi korporasi dan mencegah penyalahgunaan badan hukum untuk tujuan bertentangan dengan hukum, seperti pencucian uang atau pendanaan terorisme. Pelanggaran-pelanggaran tersebut meliputi kegagalan korporasi untuk memberikan laporan *beneficial ownership* secara tepat waktu atau penyampaian informasi yang tidak benar, maupun menyesatkan kepada otoritas pemerintah.



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

Menteri Hukum sebagai regulator termasuk dalam dunia korporasi memberikan kewenangan absolut dalam hal pemberian sanksi bagi setiap korporasi, pun termasuk di dalamnya persekutuan perdata, yang tidak melaporkan *beneficial ownership*nya. Menurut Pasal 22 Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Verifikasi dan Pengawasan Pemilik Manfaat Korporasi, Menteri Hukum berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap korporasi yang tidak melaporkan *beneficial ownership*nya secara tidak benar. Sanksi administratif tersebut terdiri atas teguran, pencantuman dalam daftar hitam, serta pemblokiran akses AHU Online oleh Kemenkum. Terlebih pada pemblokiran akses AHU Online ini adalah akses kepada Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH), sehingga korporasi tidak dapat melakukan perubahan serta pembaharuan izin dan data. Tidak berhenti pada pemblokiran SABH, korporasi yang melanggar terkait pelaporan *beneficial ownership* pun akan menerima pemblokiran sistem *Online Single Submission* (OSS). Adanya sanksi administratif berupa pemblokiran akses AHU Online yang merembet pada pemblokiran SABH dan sistem OSS akan melimitasi akses korporasi perihal pengubahan serta pembaharuan administrasi dan keuangan. Sebab dengan hal ini, korporasi tidak dapat mengakses untuk perubahan dan pembaharuan dokumen legal seperti akta pendirian, perubahan anggaran dasar, serta perizinan-perizinan lainnya. Pemblokiran akses AHU Online terhadap korporasi akan memberikan dampak nyata bagi keberjalanan korporasi tersebut. Hilangnya kepercayaan mitra usaha hingga potensi pencabutan usaha adalah dampak yang sangat mungkin dapat terjadi sebab adanya sanksi administratif pemblokiran sistem AHU Online tersebut.

C. KESIMPULAN



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

Konsep beneficial ownership atau pemilik manfaat hadir sebagai respons atas maraknya penyalahgunaan korporasi, seperti pencucian uang, pendanaan terorisme, dan penghindaran pajak melalui struktur kepemilikan yang kompleks dan tidak transparan. Skandal global seperti Panama Papers menunjukkan bagaimana perusahaan cangkang atau *shell companies* dan *nominee arrangement* digunakan untuk menyembunyikan kepemilikan sebenarnya, mempersulit penegakan hukum, dan melemahkan kepercayaan publik.

Untuk menjawab tantangan tersebut, Indonesia mengadopsi standar internasional Financial Action Task Force (FATF) dengan menerbitkan berbagai regulasi, seperti Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM terbaru Nomor 2 Tahun 2025, yang mewajibkan pelaporan dan verifikasi beneficial ownership. Ketentuan ini tidak hanya berlaku bagi badan hukum seperti perseroan terbatas dan yayasan, tetapi juga badan usaha non-hukum seperti persekutuan perdata.

Pelaporan beneficial ownership bertujuan memastikan informasi kepemilikan korporasi yang akurat, mutakhir, dan dapat diakses oleh otoritas penegak hukum. Mekanismenya melibatkan identifikasi pihak yang memiliki atau mengendalikan korporasi, pendokumentasian data, serta pelaporan melalui sistem elektronik AHU Online. Namun, tantangan tetap ada, termasuk praktik nominee arrangement, rendahnya kepatuhan entitas bisnis, dan keterbatasan peran notaris yang hanya mencatat keterangan dari penghadap tanpa kewajiban investigasi lebih dalam.

Untuk menjamin kepatuhan, pemerintah juga menerapkan sanksi administratif bagi korporasi yang melanggar, seperti teguran, pencantuman daftar hitam, hingga pemblokiran akses AHU Online dan sistem OSS.



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

Pemblokiran ini berpotensi melumpuhkan kegiatan legal dan administratif korporasi, mendorong efek jera, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas di sektor usaha. Dengan demikian, penerapan prinsip *beneficial ownership* menjadi instrumen penting untuk memperkuat tata kelola bisnis, mencegah kejahatan keuangan, dan meningkatkan kepercayaan publik serta kredibilitas sistem ekonomi Indonesia di mata internasional.



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang
Verifikasi dan Pengawasan Pemilik Manfaat Korporasi.

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.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Nieuw Nederland Burgerlijk Wetboek.

Jurnal

Agustianto. (2022). Pentingnya Transparansi Beneficial Ownership oleh
Korporasi. *Justisi*, 8(2). Universitas Muhammadiyah Sorong.

Burhan Jatmiko & Paramita Prananingtyas. (2023). Kajian Yuridis Ketentuan
Mengenai Pemilik Manfaat (Beneficial Owner) Perseroan. *Notarius*,
16(1). Universitas Diponegoro.

Fatrul Razi, Rembrandt & Yussy Adelina Mannas. (2023). Kepastian Hukum
Prinsip Pemilik Manfaat (Beneficial Ownership) serta Peranan Notaris
Berdasarkan Permenkumham Nomor 15 Tahun 2019. *UNES Law
Review*, 5(4).

Nivia. (2023). Dualisme Pengaturan Beneficial Ownership di Indonesia.
Mimbar Hukum, 35(1). Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada.

Artikel Online

Khairandy, R. (2013). *Bahan Ajar Hukum Perikatan*. Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia. [https://law.uui.ac.id/wp-content/uploads/2013/09/ISI%20Komplet-2_hal%20\(26\).pdf](https://law.uui.ac.id/wp-content/uploads/2013/09/ISI%20Komplet-2_hal%20(26).pdf) diakses pada 30 Juni 2025.



BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society

Faculty of Law of Diponegoro University

Juli 2025

- Victoria, Agatha. (2024). *Kemenkumham memblokir akses 1.07 juta perusahaan tak lapor data BO*
<https://mataram.antaranews.com/berita/366607/kemenkumham-memblokir-akses-107-juta-perusahaan-tak-lapor-data-bo>
- OJK. (2023). *FATF Guidance – Beneficial Ownership of Legal Persons*. OJK.
<https://ojk.go.id/apu-ppt/id/berita-dan-kegiatan/publikasi/Pages/FATF-Guidance-%E2%80%93-Beneficial-Ownership-of-Legal-Persons.aspx> diakses pada 27 Juni 2025.
- Financial Action Task Force (FATF). (2012/2025). *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism Proliferation: The FATF Recommendations*. Paris: FATF/OECD. Retrieved from
<https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

Model Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) dalam Pengelolaan Limbah Radioaktif di Indonesia: Analisis Kebijakan dan Tantangan Regulasi

Juan Yosua Riman Tangel

Jonathan Sylvester Valentino Nababan

Abstrak:

Penelitian ini menganalisis potensi penerapan dan model Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) dalam pengelolaan limbah radioaktif (PLR) di Indonesia, dengan fokus pada evaluasi kerangka kebijakan dan tantangan regulasi yang ada. Pengelolaan LR merupakan isu krusial seiring dengan pengembangan energi nuklir dan pemanfaatan zat radioaktif di berbagai sektor (medis, industri, penelitian). Saat ini, pengelolaan LR didominasi oleh Pemerintah melalui Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN). Namun, keterbatasan anggaran negara dan kebutuhan akan efisiensi serta teknologi maju mendorong pertimbangan model KPS. Penelitian ini menyimpulkan bahwa implementasi KPS di sektor nuklir memerlukan harmonisasi kebijakan yang mendalam. Diperlukan regulasi turunan yang konkret, yang dapat merumuskan model KPS yang regulatory compliant, menjamin kelayakan investasi sambil memprioritaskan kepatuhan penuh terhadap standar keselamatan radiasi jangka panjang mencakup pengaturan mengenai pertanggungjawaban pasca-konsesi yang dijamin Negara dan penetapan mekanisme tarif yang transparan untuk mendanai biaya decommissioning dan pengawasan. Keberhasilan harmonisasi ini akan menjadi kunci bagi pengembangan infrastruktur PLR yang berkelanjutan di Indonesia.

Kata Kunci: Kemitraan Pemerintah-Swasta, Pengelolaan Limbah Radioaktif, Regulasi Nuklir, Analisis Kebijakan, Indonesia.

1. PENDAHULUAN

Pengembangan dan pemanfaatan teknologi nuklir telah membawa banyak perkembangan dari berbagai macam aspek kehidupan yang merambah berbagai bidang termasuk kesehatan, industri dan

penelitian. Nuklir merupakan sumber energi rendah emisi terbesar kedua setelah *hydro power*¹ sehingga pemanfaatan teknologi nuklir dapat meningkatkan efisiensi dimana energi yang dihasilkan dari fisi nuklir jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pembakaran bahan bakar fosil atau sumber energi terbarukan lainnya.² Namun, dalam waktu yang bersamaan, pemanfaatan teknologi nuklir juga dapat memancarkan radiasi alfa, beta, dan gama yang membawa ancaman terhadap kesehatan, keselamatan masyarakat dan lingkungan disekitarnya.³

Penerapan Model Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) dalam sektor PLR menawarkan solusi potensial untuk menarik investasi swasta dan alih teknologi bertaraf internasional guna membangun fasilitas PLR yang aman dan efisien. Namun, implementasi KPS di sektor nuklir menghadapi tantangan regulasi yang berlapis. Di satu sisi, KPS harus mematuhi Undang-Undang dan Peraturan tentang KPS yang mengatur aspek pengadaan, risiko finansial, dan pengembalian investasi; di sisi lain, sektor ini sangat terikat pada regulasi keselamatan nuklir yang sangat ketat (di bawah BAPETEN) serta standar internasional (IAEA).

Konflik muncul ketika prinsip fleksibilitas investasi KPS harus tunduk pada prinsip keamanan nuklir yang bersifat non-negosiablel. Oleh

¹ Ritchie, Hannah, and Max Roser. Overview of Global Energy. Accessed August 7, 2022. https://ourworldindata.org/energy_overview.

²Ruman, Y. S. (2025.). Nuklir: Solusi Terbaik menuju Masa Depan Energi Bersih. Character Building.

<https://binus.ac.id/character-building/2025/04/nuklir-solusi-terbaik-menuju-masa-depan-energi-bersih/>

³ Saeed, Juomana, Jabbar; Maryam Jasim Hasan; Hala Ahmed Rasheed; Reyam Naji Ajmi; and Estabraq Mohammed Ati. “*The Dangers of Ionizing Radiation That Affect Human Safety and the Environment: A Review Article*,” Zien Journal of Medical Sciences 4, no. 1 (2023): 154.

karena itu, penelitian ini menjadi krusial untuk menganalisis bagaimana kebijakan dan kerangka regulasi Indonesia dapat diharmonisasi secara efektif untuk memfasilitasi KPS yang tidak hanya layak secara finansial tetapi juga patuh secara penuh terhadap standar keselamatan radiasi jangka panjang.⁴ Tujuan akhir penelitian ini untuk merumuskan rekomendasi kebijakan yang menciptakan kepastian hukum bagi investor sekaligus menjamin keamanan proyek, sehingga model KPS dapat benar-benar menjadi solusi untuk pengembangan dan keberlanjutan infrastruktur Pengelolaan Limbah Radioaktif di Indonesia

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif karena berfokus secara primer pada analisis kerangka hukum positif dan regulasi yang mengatur Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) dan pengelolaan limbah radioaktif (LR) di Indonesia. Inti permasalahan yang dikaji adalah peraturan pelaksana terkait untuk mengakomodasi investasi swasta dalam sektor yang sangat sensitif dan berisiko tinggi ini. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk melakukan analisis peraturan perundang-undangan dan pendekatan konsep hukum untuk mengidentifikasi kekosongan hukum dan konflik normatif.

⁴ Pramono, E.Y., Waringin, D. and Yusmaman, M. (2024) *Dampak Limbah Radioaktif Terhadap Lingkungan dan Upaya Mitigasi Risikonya*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/388663667_Dampak_Limbah_Radioaktif_Terhadap_Lingkungan_dan_Upaya_Mitigasi_Risikonya/link/67a1b9e496e7fb48b9b2e74f/download?tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIiwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19 (Accessed: December 4, 2025).

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

Penelitian ini akan menguji bagaimana konsep pertanggungjawaban Mutlak (*Strict Liability*⁵) dan mekanisme pengembalian aset kritis diatur atau tidak diatur dalam regulasi yang ada, serta bagaimana regulasi umum KPS dapat disinkronkan dengan prinsip keselamatan dan keamanan nuklir. Dengan demikian, metode ini berfungsi sebagai alat untuk menguji keefektifan hukum yang berlaku (*ius constitutum*) dan merumuskan hukum yang seharusnya (*ius constituendum*) agar tercapai kepastian hukum bagi investor dan jaminan keselamatan publik.

Metode ini memfasilitasi perumusan model KPS yang regulatory compliant, yaitu model yang secara hukum dapat diterapkan (misalnya, Design-Build-Finance-Operate-Maintain atau DBFOM) sambil tetap memenuhi standar keamanan nuklir dan prinsip hukum publik. Melalui penelusuran bahan hukum primer (undang-undang) dan sekunder (doktrin hukum), penelitian diharapkan dapat menyajikan solusi normatif yang konkret, seperti perlunya peraturan menteri khusus yang mengatur mengenai pembagian risiko dimana dampak negatif dari kejadian nuklir harus diberikan tanggung jawab kepada entitas yang diatur dalam penyusunan peraturan.⁶ Selanjutnya, diperlukan adanya mekanisme insentif fiskal yang dijamin secara jelas, untuk mengatasi tantangan regulasi yang saat ini menjadi

⁵ Tanggung jawab mutlak (*strict liability*) merupakan konsep pertanggungjawaban hukum ketika unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat untuk menuntut ganti rugi. Prinsip ini berlaku sebagai *lex specialis* yang menyimpang dari ketentuan umum dalam gugatan perbuatan melawan hukum sehingga cukup dibuktikan bahwa kerugian terjadi dan pelaku adalah pihak yang secara hukum bertanggung jawab.

⁶ Pratama, C.A., Priyatna, M. And Adharani, Y. (2023) "Kesiapan Regulasi Indonesia Dalam Mengelola Energi Nuklir Serta Dampaknya Terhadap Lingkungan Hidup," *Litra: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria*, 3(1), Pp. 56-70. Available At: <Https://Doi.Org/10.23920/Litra.V3i1.1496>.

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

hambatan utama dalam implementasi KPS pengelolaan limbah radioaktif.

3. PEMBAHASAN

a. Perbandingan Regulasi

Rancangan Peraturan pemerintah yang dibentuk memungkinkan adanya keterlibatan swasta dalam pengelolaan limbah radioaktif, adapun muatan substansinya dapat ditinjau sebagai berikut:

Aspek	PP 61 Tahun 2013	Rancangan PP
Pihak Pelaksana	Dilaksanakan oleh Penghasil Limbah Radioaktif dan BATAN (Badan Tenaga Nuklir Nasional).	Dilaksanakan oleh Penghasil Limbah Radioaktif dan Pengelola Limbah Radioaktif.
Badan Pelaksana	Secara spesifik menyebut BATAN sebagai badan pelaksana.	Menyebut Badan Pelaksana sebagai lembaga pemerintah yang menyelenggarakan penelitian, pengembangan, pengkajian, penerapan, serta invensi dan inovasi, dan penyelenggaraan ketenaganukliran yang terintegrasi (menyesuaikan

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

		perubahan kelembagaan dari BATAN).
Pihak Lain	BATAN dapat bekerja sama dengan atau menunjuk badan usaha milik negara, koperasi, dan/atau badan swasta.	Pengelola Limbah Radioaktif dapat berupa: Badan Pelaksana atau Badan Usaha Milik Negara, koperasi, dan/atau badan swasta yang wajib bekerja sama dengan atau ditunjuk oleh Badan Pelaksana.

Inti dari perbandingan pelaksana pengelolaan limbah radioaktif antara Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 61 Tahun 2013 dengan Rancangan PP terletak pada penyesuaian terminologi kelembagaan sebagai respons terhadap reformasi struktural pemerintah. Pada PP 61 Tahun 2013, tanggung jawab pengelolaan limbah radioaktif dibagi secara eksplisit antara Penghasil Limbah Radioaktif (seperti rumah sakit, industri, atau fasilitas penelitian) dan BATAN (Badan Tenaga Nuklir Nasional) sebagai badan pelaksana pemerintah. BATAN memiliki wewenang untuk bekerja sama dengan BUMN, koperasi, atau swasta, tetapi peran utamanya terpusat pada lembaga tersebut. Sementara itu, Rancangan PP mengganti penyebutan BATAN menjadi Badan Pelaksana, yang didefinisikan sebagai lembaga pemerintah penyelenggara kegiatan penelitian, pengembangan, dan ketenaganukliran yang terintegrasi. Perubahan nomenklatur ini memungkinkan regulasi tetap relevan meskipun terjadi peleburan atau perubahan struktur organisasi

Badan Pelaksana di masa mendatang (misalnya, integrasi sebagian fungsi BATAN ke dalam BRIN).

Lebih lanjut, Rancangan PP memperkenalkan istilah Pengelola Limbah Radioaktif, yang merupakan pihak yang bertanggung jawab atas pengolahan, penyimpanan, dan pembuangan limbah. Pihak ini dapat berupa Badan Pelaksana itu sendiri, atau Badan Usaha Milik Negara, koperasi, atau badan swasta. Ketentuan baru ini secara eksplisit membuka peluang yang lebih terstruktur bagi sektor non-pemerintah untuk terlibat dalam rantai pengelolaan limbah (termasuk penyimpanan akhir), namun keterlibatan mereka wajib melalui penunjukan dan kerja sama dengan Badan Pelaksana. Hal ini menjamin bahwa meskipun terdapat pelibatan pihak ketiga, kontrol dan pengawasan terhadap keselamatan dan keamanan pengelolaan limbah radioaktif tingkat tinggi tetap berada di bawah kendali penuh lembaga negara.

b. Skema Kerjasama

i. Model *Fee-for-Service* (Layanan Jasa Spesialisasi)

Model *Fee-for-Service* adalah skema bisnis yang lazim digunakan dalam sistem kesehatan dimana penekanannya ada pada transaksi jasa yang mengenakan tarif untuk setiap layanannya secara terpisah.⁷ Meminjam mekanisme ini dapat menjadi yang paling umum dan fleksibel dalam konteks pelibatan Pengelola Limbah Radioaktif (BUMN/swasta) dalam penanganan limbah radioaktif tingkat rendah dan menengah (LLW/ILW) yang dihasilkan secara rutin oleh sektor industri, medis, dan riset. Dalam model ini, fokus utama adalah

⁷ Rice, T. (2021) Health Insurance Systems. Academic Press. Available at: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-816072-5.00004-3> (Accessed: December 4, 2025).

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

pembelian layanan operasional spesifik oleh Penghasil Limbah Radioaktif atau Badan Pelaksana (pemerintah) dengan tarif yang telah ditetapkan (berdasarkan volume, berat, atau tingkat aktivitas limbah), alih-alih melibatkan investasi infrastruktur jangka panjang yang masif; ini memungkinkan mitra swasta/BUMN untuk berspesialisasi dalam tahapan pengelolaan yang memerlukan keahlian teknis tinggi namun modal yang relatif rendah, seperti pengumpulan, pra-pengolahan (pemadatan/stabilisasi), pengemasan (conditioning), hingga transportasi berlisensi. Dengan mendelegasikan beban operasional harian dan teknis ini, Model Fee-for-Service memungkinkan Badan Pelaksana untuk mengalihkan risiko operasional, mengurangi kebutuhan akan belanja modal (CAPEX) pemerintah, dan memastikan bahwa limbah ditangani secara efisien sesuai standar keselamatan yang ketat, sementara Pengelola Limbah Radioaktif (mitra) mendapatkan pendapatan rutin dari layanan yang diberikan, yang seluruhnya harus tunduk pada tarif yang diregulasi dan lisensi keamanan dari otoritas terkait.

Aspek	Spesifikasi Kerjasama	Keuntungan
Fokus Proyek	Pra-pengolahan dan Pengemasan (Conditioning): BUMN/swasta ditunjuk untuk mengoperasikan unit pengolahan limbah (misalnya insinerasi, penguapan, atau pemadatan) di bawah lisensi dan pengawasan Badan Pelaksana.	Penghasil Limbah Mendapatkan kepastian layanan pengolahan limbah yang efisien dan sesuai standar.

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

		<p>Pengelola (Swasta/BUMN): Mendapatkan pendapatan rutin dari jasa yang ditagihkan.</p>
Mekanisme Bisnis	<p>Per Tagihan/Volume: Perusahaan jasa menagih biaya per unit limbah (misalnya per meter kubik) yang berhasil diproses, diangkut, atau disimpan sementara. Biaya ini ditetapkan berdasarkan perhitungan biaya operasional, amortisasi fasilitas, dan margin keuntungan yang wajar.</p>	<p>Badan Pelaksana: Dapat mengalihkan beban operasional harian yang membutuhkan modal kerja dan SDM teknis ke pihak ketiga, memungkinkan fokus pada riset dan regulasi.</p>
Kemitraan	<p>Jasa Pengangkutan dan Logistik Berlisensi: Perusahaan transportasi swasta/BUMN yang memiliki lisensi dan <i>training</i> khusus untuk menangani material radioaktif (termasuk <i>container</i> berstandar IAEA) dikontrak untuk</p>	<p>Keselamatan dan Keamanan: Kerja sama ini meningkatkan jaminan keamanan transportasi</p>

	memindahkan limbah dari lokasi penghasil ke fasilitas penyimpanan.	karena hanya melibatkan operator yang terspesialisasi dan teregulasi ketat.
--	--	---

ii. Model Build, *Operate, Transfer/Own* (BOT/BOO)

Kontrak Build Operate Transfer (BOT) adalah skema perjanjian di mana seorang investor (badan usaha) pertama-tama akan Membangun (Build) fasilitas yang disepakati sesuai ketentuan; setelah selesai, investor akan Mengoperasikan (Operate) fasilitas tersebut, seperti jalan tol, selama periode yang ditentukan (disebut masa konsesi) untuk mendapatkan keuntungan; dan pada akhirnya, investor wajib Mengalihkan (Transfer) kepemilikan dan hak pengoperasian fasilitas tersebut kembali kepada Pemerintah setelah masa konsesi berakhir.⁸

Model bisnis Build, Operate, Transfer (BOT) dan Build, Own, Operate (BOO) merupakan skema Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) yang sangat relevan dalam pengelolaan limbah radioaktif, terutama untuk pembangunan infrastruktur berskala besar yang membutuhkan investasi modal tinggi (*high-capital investment*) dan komitmen operasional jangka panjang. Model-model ini memungkinkan Badan

⁸ Astuti, C.S. (2022) "Analisis Kerjasama Build Operate Transfer (Bot) Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia," *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum*, 10(8), P. 1816. Available At: <Https://Doi.Org/10.24843/Ks.2022.V10.I08.P09>.

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

Pelaksana (pemerintah) untuk menarik modal swasta atau BUMN sebagai Pengelola Limbah Radioaktif, sehingga risiko finansial dan beban operasional dapat dibagi, sementara pemerintah tetap mempertahankan kontrol regulasi dan keamanan.

Aspek	Spesifikasi Kerjasama	Keuntungan dan Pembagian Peran
Fokus Proyek	Pembangunan Fasilitas Penyimpanan Sementara Terpusat (CSTF): Pengelola (BUMN/swasta) mengambil risiko modal untuk membangun (Build) CSTF berkapasitas besar.	Pemerintah (Badan Pelaksana) tidak perlu mengalokasikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) awal yang besar untuk pembangunan infrastruktur.
Mekanisme Bisnis	BOT (<i>Build, Operate, Transfer</i>): Perusahaan mengoperasikan fasilitas dan memungut biaya penyimpanan (<i>Operate</i>) hingga investasi modalnya kembali dan mendapatkan keuntungan (misalnya, selama 20 tahun). Setelah	Lahan akan disediakan oleh pemerintah (jika diperlukan) Badan Usaha melakukan

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

	masa konsesi, kepemilikan dan aset dapat dialihkan (<i>Transfer</i>) kepada Badan Pelaksana.	Konstruksi dan Pemeliharaan hingga akhir masa konsesi.
Mekanisme Alternatif	B00 (Build, Own, Operate): Jika fasilitas dianggap sebagai aset bisnis yang berdiri sendiri (misalnya fasilitas pengolahan khusus), pihak swasta dapat diizinkan untuk membangun, memiliki, dan mengoperasikannya secara permanen, dengan tetap tunduk pada lisensi Badan Pelaksana/BAPETEN.	Proyek akan dikontrol operasinya oleh pemerintah melalui perizinan ketat (lisensi dan safety approval) yang bersifat berkala.

iii. Model Kemitraan Pemerintah-Swasta (KPS) / *Joint Venture* untuk Infrastruktur Kritis

Model ini merupakan skema paling strategis, didesain untuk menangani Limbah Radioaktif Tingkat Tinggi (LRTT) dan pembangunan Fasilitas Penyimpanan Akhir (Repository) yang bersifat permanen, yang memerlukan keterlibatan penuh negara dan pendanaan yang terjamin dalam jangka waktu sangat panjang, contoh dari proyek pengelolaan limbah dengan mekanisme ini adalah Jakarta Sewerage Development Program.⁹

⁹ Laksono, M. Y. (2022, December 22). Resmi dimulai Desember ini, proyek pengelolaan air limbah Jakarta. KOMPAS.com.

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

Aspek	Spesifikasi Kerjasama	Keuntungan
Fokus Proyek	Pembangunan <i>Deep Geological Repository</i> (DGR) untuk LRTT: Proyek ini adalah aset nasional strategis yang tidak bisa sepenuhnya diserahkan kepada swasta.	Negara (Badan Pelaksana): Memegang kontrol dan kepemilikan mayoritas atas aset kritis dan penentuan lokasi.
Mekanisme Bisnis	Pembentukan Entitas KPS/JV: Dibentuk perusahaan patungan antara Badan Pelaksana (atau BUMN di bawahnya) dengan BUMN/swasta terpilih. Pemerintah (Badan Pelaksana) menyediakan wewenang dan data geologi, sementara mitra swasta/BUMN menyediakan keahlian manajemen proyek dan pendanaan modal.	Pembagian Risiko: Risiko teknis, operasional, dan pendanaan yang sangat besar dapat dibagikan antara pemerintah dan mitra, mengurangi tekanan finansial pada APBN.
Pendanaan Jangka Panjang	Pemanfaatan Dana Cadangan (Decommissioning Fund/Waste Fund): Pendanaan operasional	Kepastian Pendanaan: Menyediakan

	<p>DGR tidak sepenuhnya bergantung pada APBN tahunan. Dana dikumpulkan dari biaya limbah yang dibayarkan oleh operator Pembangkit Listrik Tenaga Nuklir (PLTN) atau instalasi besar lainnya selama masa operasi mereka. Entitas KPS/JV kemudian menggunakan dana ini untuk operasional dan pemeliharaan <i>repository</i> yang berjangka waktu sangat panjang.</p>	sumber pendanaan yang stabil dan berkelanjutan, terlepas dari siklus anggaran pemerintah.
--	--	---

4. KESIMPULAN

Pengelolaan Limbah Radioaktif (PLR) di Indonesia saat ini berada pada titik kritis yang menuntut perubahan paradigma dari dominasi penuh pemerintah, yang sebelumnya dipegang oleh BATAN, menuju model kolaboratif yang didorong oleh kebutuhan akan efisiensi, teknologi maju, dan investasi modal besar terutama untuk infrastruktur jangka panjang seperti fasilitas penyimpanan akhir. Secara hukum, Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) telah memberikan fondasi yang diperlukan dengan mengganti nomenklatur kelembagaan menjadi Badan Pelaksana dan memperkenalkan Pengelola Limbah Radioaktif yang dapat diisi oleh BUMN, koperasi, atau swasta yang ditunjuk wajib. Perubahan ini secara efektif membuka keran legal bagi KPS dengan membagi peran pengelolaan menjadi tiga skema bisnis utama.

Skema pertama, Model *Fee-for-Service*, adalah skema paling realistik dan cepat diimplementasikan untuk limbah tingkat rendah dan menengah (LLW/ILW). Model ini memungkinkan Badan Pelaksana untuk mengalihkan beban operasional harian yang bersifat *repetitif* dan *labor-intensive* (seperti pengumpulan, pra-pengolahan, dan pengangkutan) kepada mitra swasta/BUMN yang lebih gesit dan efisien, dengan imbalan biaya per unit volume atau aktivitas. Skema kedua, Model BOT/BOO, menyasar proyek pembangunan infrastruktur skala besar seperti Fasilitas Penyimpanan Sementara Terpusat (CSTF) di mana mitra swasta/BUMN mengambil risiko investasi modal awal yang tinggi, dengan jaminan pengembalian melalui konsesi (*Operate*), dan aset akhirnya dapat dialihkan kembali ke negara (*Transfer* dalam BOT) atau dimiliki secara permanen oleh mitra (*Own* dalam BOO). Skema ketiga dan paling strategis adalah Model *Joint Venture*/KPS untuk pembangunan Deep Geological Repository (DGR) bagi Limbah Radioaktif Tingkat Tinggi (LRTT), yang harus melibatkan kemitraan langsung antara Badan Pelaksana dengan BUMN/swasta untuk berbagi risiko pendanaan dan keahlian teknis geologi; model ini harus didukung oleh Dana Cadangan (*Decommissioning/Waste Fund*) yang dikumpulkan dari Penghasil Limbah selama masa operasi, bukan bergantung pada anggaran tahunan negara, guna menjamin komitmen finansial yang berjangka waktu abadi.

Namun, keberhasilan KPS sangat bergantung pada kemampuan Indonesia untuk mengatasi tantangan harmonisasi regulasi antara peraturan mengenai KPS yang berorientasi bisnis dan Undang-Undang Ketenaganukliran yang berorientasi pada keselamatan dan keamanan. Oleh karena itu, kesimpulan utama penelitian ini adalah perlunya penerbitan regulasi turunan yang spesifik dan ketat yang secara eksplisit mengatur tiga isu krusial: pertama, penetapan mekanisme tarif yang transparan dan *cost-recovery* yang memadai

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

bagi mitra; kedua, pembentukan klausul transfer risiko yang jelas, termasuk jaminan pemerintah terhadap risiko politik dan risiko yang berada di luar kendali mitra (seperti bencana alam atau perubahan regulasi); dan ketiga, jaminan klausul *liability* pasca-konsesi oleh Negara, memastikan bahwa setelah masa kontrak berakhir atau jika terjadi kegagalan mitra, tanggung jawab abadi terhadap keamanan limbah radioaktif akan secara penuh diambil alih dan dijamin oleh Pemerintah Republik Indonesia, sehingga menciptakan kepastian hukum yang mutlak bagi investor sekaligus menjamin keselamatan publik jangka panjang.

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Astuti, C.S. (2022) "Analisis Kerjasama Build Operate Transfer (Bot) Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Pembangunan Infrastruktur Di Indonesia," Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum, 10(8), P. 1816. Available At: [Https://Doi.Org/10.24843/Ks.2022.V10.I08.P09](https://Doi.Org/10.24843/Ks.2022.V10.I08.P09).
- Pramono, E.Y., Waringin, D. and Yusmaman, M. (2024) *Dampak Limbah Radioaktif Terhadap Lingkungan dan Upaya Mitigasi Risikonya*.
- Pratama, C.A., Priyatna, M. And Adharani, Y. (2023) "Kesiapan Regulasi Indonesia Dalam Mengelola Energi Nuklir Serta Dampaknya Terhadap Lingkungan Hidup," Litra: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, Dan Agraria, 3(1), Pp. 56–70. Available At: [Https://Doi.Org/10.23920/Litra.V3i1.1496](https://Doi.Org/10.23920/Litra.V3i1.1496).
- Rice, T. (2021) Health Insurance Systems. Academic Press. Available at: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-816072-5.00004-3> (Accessed: December 4, 2025).
- Ritchie, Hannah, and Max Roser. Overview of Global Energy. Accessed August 7, 2022. https://ourworldindata.org/energy_overview.
- Saeed, Juomana, Jabbar; Maryam Jasim Hasan; Hala Ahmed Rasheed; Reyam Naji Ajmi; and Estabraq Mohammed Ati. "The Dangers of Ionizing Radiation That Affect Human Safety and the Environment: A Review Article," Zien Journal of Medical Sciences 4, no. 1 (2023): 154.

Website

- Laksono, M. Y. (2022, December 22). Resmi dimulai Desember ini, proyek pengelolaan air limbah Jakarta. KOMPAS.com.

BUSINESS LAW JOURNAL

Published by Business Law Division of Research and Debate Society
Faculty of Law of Diponegoro University
December 2025

[https://www.kompas.com/properti/read/2022/12/22/160000721
/resmi-dimulai-desember-ini-proyek-pengelolaan-air-limbah-jakarta](https://www.kompas.com/properti/read/2022/12/22/160000721/resmi-dimulai-desember-ini-proyek-pengelolaan-air-limbah-jakarta)

Ruman, Y. S. (2025.). Nuklir: Solusi Terbaik menuju Masa Depan Energi Bersih. Character Building.
[https://binus.ac.id/character-building/2025/04/nuklir-solusi-terbaik
menuju-masa-depan-energi-bersih/](https://binus.ac.id/character-building/2025/04/nuklir-solusi-terbaik-menuju-masa-depan-energi-bersih/)