KPK
Komisi Pemberantasan Korupsi

DIREKTORAT
MONITORING

2025



KAJIAN SINGKAT KERJASAMA PEMERINTAH PUSAT DAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (KPBUMN) BADAN INFORMASI GEOSPASIAL (BIG)

2025

LAPORAN KAJIAN SINGKAT

KERJASAMA PEMERINTAH PEMERINTAH DAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (KPBUMN)

BADAN INFORMASI GEOSPASIAL (BIG)

Diterbitkan oleh:

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Penyusun:

Adryan Kusumawardhana

David Tarihoran

Diaz Adiazma

Ganther Rizki Ariotejo

Helmi Azizati Manel

Pendukung:

Nitta Ratnasari

Penanggungjawab:

Aida Ratna Zulaiha

PERNYATAAN

LAPORAN KAJIAN SINGKAT
KERJASAMA PEMERINTAH PEMERINTAH DAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (KPBUMN)
BADAN INFORMASI GEOSPASIAL (BIG)

Laporan ini merupakan produk Direktorat Monitoring - Kedeputian Bidang Pencegahan dan Monitoring, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Sifat distribusi dan pemanfaatan laporan terbatas pada internal KPK. Dilarang menggandakan dan mengedarkan laporan ini tanpa izin KPK.

Direktur	Kasatgas

Salinan	/

KATA PENGANTAR

Puji syukur Kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan izin-Nya, kajian singkat Kerjasama Pemerinatah-Badan Usaha Milik Negara (KPBUMN) Badan Informasi Geospasial (BIG) ini terselesaikan.

Tujuan pokok kajian singkat ini yaitu mengidentifikasi celah korupsi serta memberikan rekomendasi untuk menutup celah korupsi atau menghindari korupsi dalam pelaksanaan proyek kerjasama pemerintah-badan usaha (KPBUMN) Badan Informasi Geospasial (BIG). Dalam pelaksanaannya, perspektif yang digunakan untuk mengevaluasi kebijakan dilakukan terhadap dimensi-dimensi yang terkandung dalam manajemen kebijakan publik.

Tindak lanjut atas sejumlah hal yang disampaikan dan direkomendasikan sangat diharapkan sebagai wujud nyata upaya pencegahan korupsi. Lebih jauh, tindak lanjut juga menjadi realisasi komitmen pimpinan lembaga dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih pada pelaksanaan KPBUMN BIG.

Akhir kata, semoga hasil kajian singkat ini menjadi langkah bersama guna mewujudkan akuntabilitas Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan serta mengedepankan nilai-nilai anti korupsi dalam penyelenggaraan KPBUMN BIG.

Salam Antikorupsi,

Pimpinan KPK

DAFTAR ISI

PERNYATAAN ..... **iii**

KATA PENGANTAR ..... **iv**

DAFTAR ISI ..... **v**

DAFTAR GAMBAR ..... **vi**

DAFTAR ISTILAH ..... **vii**

RINGKASAN EKSEKUTIF ..... **viii**

EXECUTIVE SUMMARY ..... **ix**

1 BAB I PENDAHULUAN **1**

1.1 Latar Belakang 1
1.2 Tujuan 1
1.3 Dasar Hukum Kegiatan 1
1.4 Ruang Lingkup 1
1.5 Metode Analisa 1
1.6 Sistematika Pembahasan 1

2 BAB II SELINTAS TENTANG KPBUMN BIG **2**

3 BAB III ANALISIS ATAS PERMASALAHAN KPBUMN BIG **4**

3.1 Urgensi Penerbitan Perpres 11/ 2021. 4
3.2 Perbedaan praktik KPBU berdasarkan Perpres 38/2015 dengan Perpres 11/ 2021. 5
3.3 Celah Korupsi Perpres 11/ 2021 6

4 BAB IV PENUTUP **8**

4.1.1 Simpulan 8

4.1.2 Rekomendasi 8

DAFTAR PUSTAKA **9**

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Bagan Kerjasma BIG dengan ID Survey 3

DAFTAR ISTILAH

Istilah	Penjelasan
KPBU	Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPBUMN	Kerjasama Pemerintah Pusat dan Badan Usaha Milik Negara
BIG	Badan Informasi Geospasial
PT BKI	PT Biro Klasifikasi Indonesia (Persero)
ID Survey	Holding BUMN Survey Indonesia yang terdiri dari PT BKI, PT Sucofindo dan PT Surveyor Indonesia
IGD	Informasi Geospasial Dasar
MPC	Map Production Center
IRR	*Internal Rate of Return* (metrik keuangan untuk mengukur profitabilitas investasi)

RINGKASAN EKSEKUTIF

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) melalui Direktorat Monitoring melakukan kajian singkat terkait dengan pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara (KPBUMN) dalam penyelenggaraan informasi geospasial dasar (IGD) antara Badan Informasi Geospasial (BIG) dengan PT Biro Klasifikasi Indonesia (BKI) mewakili holding ID Survey. Kajian ini dilakukan sebagai tindak lanjut terhadap surat dari BIG nomor: B-26.4/DIGD-BIG/HK.02.03/5/2025 tanggal 26 Mei 2025 Perihal pendampingan hukum atas implementasi Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Miilk Negara (KPBUMN) dalam penyelenggaraan Informasi Geospasial Dasar (IGD).

Kajian singkat ini bertujuan untuk mengidentifikasi serta memberikan saran dalam meningkatkan kualitas pengaturan KPBUMN, khususnya dalam penyediaan IGD. Metode analisis yang digunakan dalam kajian ini adalah deskriptif kualitatif yang dilakukan melalui Diskusi dengan stakeholder dan narasumber terkait. Dalam pelaksanaannya, perspektif analisis difokuskan pada komparasi antar regulasi terkait dan asesmen risiko korupsi.

Secara keseluruhan, kajian ini menyoroti beberapa hal, antara lain terkait penerbitan Peraturan Presiden Nomor 11 tahun 2021 tentang Kerja Sama Antara Pemerintah Pusat dengan Badan Usaha Milik Negara Dalam Penyelenggaraan Informasi Geospasial Dasar (Perpres 11/2021) yang tidak memiliki urgensi yang jelas, perbedaan praktik KPBU berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 tentang Kerja Sama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur (Perpres 38/2015) dengan Perpres 11/ 2021, dan celah korupsi dari Perpres 11/2021. Sebagai tindak lanjut atas temuan tersebut, KPK menyarankan agar BIG melakukan revisi dengan menggunakan kerangka KPBU sebagaimana diatur dalam Perpres 38/2015, menyelaraskan peraturan terkait, serta menegaskan pengaturan dalam regulasi turunannya. BIG juga hendaknya tetap mengutamakan layanan kepada masyarakat dan instansi pemerintah untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat di atas kepentingan bisnis dalam skema KPBUMN untuk penyelenggaraan IGD. BIG perlu memitigasi potensi risiko yang akan muncul dari pelaksanaan perjanjian KPBUMN untuk penyelenggaraan IGD, melalui pembuatan dokumen *feasibility studies* yang melingkupi analisis risiko. Semua pihak menghindari potensi adanya konflik kepentingan, diskresi, penyalahgunaan, dan risiko korupsi lainnya dalam setiap pengambilan keputusan dalam proyek KPBUMN untuk penyelenggaraan IGD.

EXECUTIVE SUMMARY

The Corruption Eradication Commission of the Republic of Indonesia (KPK), through its Monitoring Directorate, conducted a brief study of the Public-State Owned Enterprise Partnership (KPBUMN) for the production of basic geospatial information (IGD). This study was initiated in response to the Geospatial Information Body (BIG) No. B-26.4/DIGD-BIG/HK.02.03/5/2025, dated 26 May 2025, which requested KPK's support in legal assistance over the PPP project between BIG and PT Biro Klasifikasi Indonesia (PT BKI), which acts as ID Survey Holding Company, in the production of basic geospatial information.

The study aims to identify key issues and propose recommendations to strengthen the Public-State Owned Enterprise Partnership (KPBUMN) framework, with a focus on the regulation of KPBUMN. The study uses qualitative descriptive method based on discussions with relevant stakeholders and key informants. The analysis focuses on comparing the relevant regulations and applying a Corruption Risk Assessment (CRA) to identify potential corrruption risk. The analysis highlights several critical concerns: First, there is a lack of urgency in the issuance of Presidential Regulation No. 11 of 2021 on Cooperation Between the Central Government and State-Owned Enterprises in the Provision of Basic Geospatial Information (Perpres 11/2021). Next, there are several differences found in the PPP practice between Presidential Regulation No. 38 of 2015 on Cooperation between Government and Business Entities in Procurement of Infrastructure (Perpres 38/15) and Perpres 11/2021. Lastly, there are corruption loopholes identified in the Perpres 11/2021.

As a follow-up to these findings, KPK recommends that BIG revise the current arrangement by adopting the PPP framework stipulated in Perpres 38/2015 harmonising all related regulations to ensure consistency, and strengthening the provisions in the implementing regulations. BIG should keep putting community and government agency services ahead of business interests in KPBUMN for the implementation of IGD in order to support initiatives to increase public welfare, BIG needs to mitigate potential risks that will arise from the implementation of the KPBUMN agreement for the implementation of IGD through the creation of feasibility study document that include risk analysis, and ensure that all parties avoid potential conflicts of interest, discretion, abuse, and other corruption risks in every decision-making process in the KPBUMN project for the implementation of IGD.

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kajian singkat (*brief review*) dilaksanakan sebagai tindak lanjut terhadap surat dari BIG nomor: B-26.4/DIGD-BIG/HK.02.03/5/2025 tanggal 26 Mei 2025 Perihal pendampingan hukum atas implementasi Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Miilk Negara (KPBUMN) dalam penyelenggaraan Informasi Geospasial Dasar (IGD). Disamping itu, Direktorat Monitoring juga sedang melakukan kajian identifikasi celah korupsi pada pengadaan Kerjasama Pemerintah-Badan Usaha (KPBU). Sehingga kajian KPBUMN dapat menjadi pelengkap dan pembanding kajian KPBU dalam mengidentifikasi celah korupsi.

1.2 Tujuan

Kajian singkat ini bertujuan untuk memetakan potensi risiko kecurangan (*fraud*) yang dapat terjadi pada pelaksanaan KPBUMN oleh BIG. Hasil dari kajian singkat ini selanjutnya akan disampaikan kepada Badan Informasi Geospasial (BIG) sebagai saran yang tidak mengikat.

1.3 Dasar Hukum Kegiatan

1. Pasal 6 huruf c Undang-Undang No. 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

1.4 Ruang Lingkup

Ruang lingkup kajian ini mencakup proyek Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara (KPBUMN) untuk penyelenggaraan informasi geospasial dasar (IGD), yang dilaksanakan antara Badan Informasi Geospasial (BIG).

1.5 Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan pada kajian singkat ini adalah deskriptif kualitatif yang dilakukan melalui diskusi dengan stakeholder dan narasumber terkait. Dalam pelaksanaannya, perspektif analisis difokuskan pada komparasi antar regulasi terkait dan asesmen risiko korupsi.

1.6 Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam kajian terdiri atas 4 (empat) bab, yaitu pendahuluan, tinjauan umum KPBUMN BIG, analisis, serta penutup.

BAB II
SELINTAS TENTANG KPBUMN BIG

Pada proses penyelenggaraan Informasi Geospasial Dasar (IGD), kegiatan produksi peta dasar skala besar sudah berlangsung sekitar 7 tahun, mulai dari tahun 2013 s.d. 2020. Dalam kurun waktu 7 tahun tersebut, APBN telah mengalokasikan anggaran total sebesar Rp956.541.457.297,00 untuk pemetaan dasar skala besar, dengan cakupan wilayah yang berhasil dipetakan seluas 48.690,74 km? atau sekitar 2,574 dari wilayah daratan Indonesia seluas kurang lebih 1.891.306 km2. Kurangnya ketersediaan peta dasar tersebut turut memberikan pengaruh terhadap keterlambatan dalam penyusunan RDTR, dimana baru sekitar 19.056 dari total rencana dari 2.052 RDTR yang resmi diterbitkan sebagai acuan penerbitan izin dan pengendalian pemanfaatan ruang.

Selain menghasilkan IGD yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial juga menyebutkan bahwa IGD yang disebarluaskan haruslah termutakhir. BIG membutuhkan dukungan finansial untuk memberikan IGD yang termutakhir untuk disebarluaskan. Peraturan Presiden nomor 11 tahun 2021 lahir sebagai landasan BIG dalam mendapatkan pendanaan untuk penyelenggaraan informasi geospasial dasar (IGD) melalui skema kerjasama pemerintah badan usaha milik negara (KPBUMN). Melalui skema KPBUMN tersebut, BIG kemudian melakukan kerjasama dengan PT BKI (Persero) untuk menyelenggarakan informasi geospasial dasar (IGD).

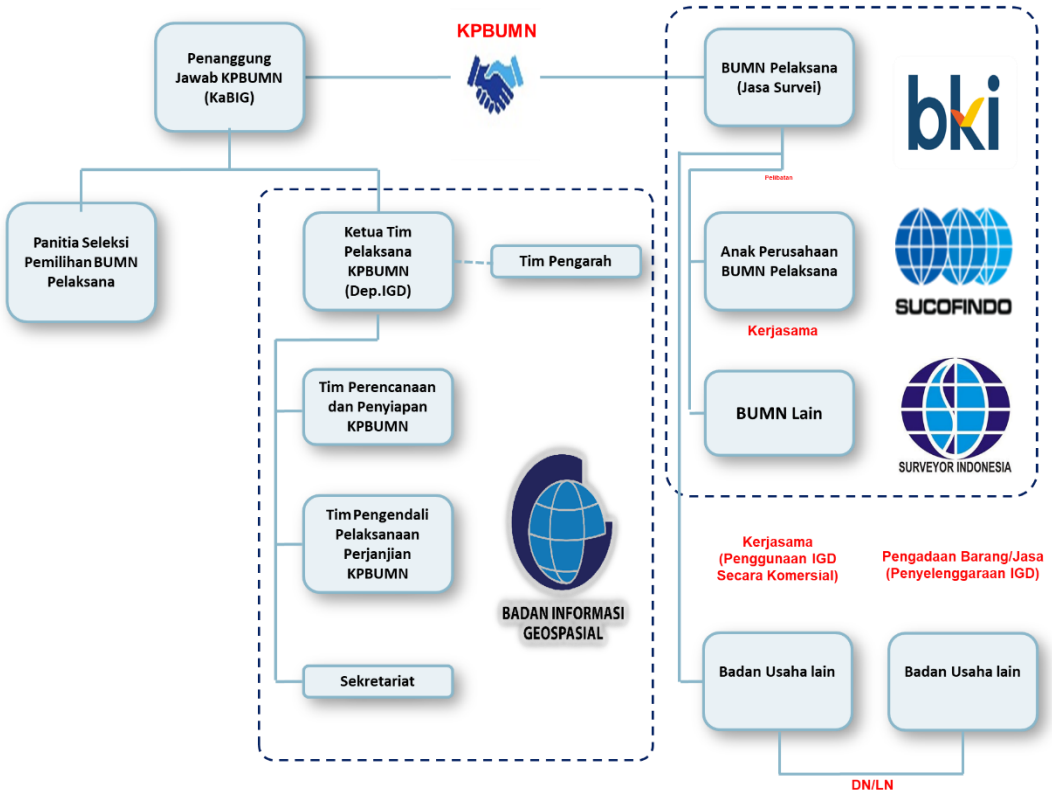
Perpres 11/ 2021 secara umum mengadopsi sebagian prinsip KPBU yang ada pada Perpres 38/ 2015. Berbeda dengan Perpres 38/ 2015, Perpres 11/ 2021 secara spesifik hanya diperuntukkan untuk penyelenggaraan IGD. Selain itu Perpres 11/ 2021 memiliki tahapan atau tata cara yang berbeda dengan KPBU pada umumnya, diantaranya adalah Perpres 11/ 2021 menentukan bahwa hanya BUMN yang bergerak dibidang survey saja yang dapat menjadi peserta dalam lelang KPBUMN.

Kerjasama KPBUMN antara BIG dengan PT BKI (mewakili holding ID Survey) ditandangani pada tanggal 16 Mei 2025. Lama konsesi perjanjian adalah 25 tahun dengan nilai belanja modal (*CAPEX*) yang dibutuhkan dari KPBUMN penyelenggaraan IGD mencapai Rp 17,75 triliun dalam skenario konservatif atau Rp 17,77 triliun dalam skenario optimum. Sedangkan IRR proyek sebesar 18,88% dalam skenario konservatif atau 35,74% dalam skenario optimum. Bagan kerjasama antara BIG dengan ID Survey dapat dilihat pada Gambar 2.1. Sedangkan ruang lingkup kerjasama meliputi:

1. Penyediaan peta dasar skala 1:1.000 di wilayah prioritas sesuai kebutuhan dan/atau penugasan dari BIG;
2. Pengelolaan peta dasar seluruh wilayah Indonesia yang dihasilkan oleh BIG;
3. Pemutakhiran peta dasar seluruh wilayah Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan;
4. Penyediaan pusat produksi peta dasar terpadu (Integrated Map Production Center/MPC) yang akan digunakan dalam pelaksanaan KPBUMN dan kegiatan percepatan penyediaan peta dasar skala besar seluruh wilayah Indonesia yang dilaksanakan oleh BIG.

5. Penggunaan IGD secara komersial untuk kepastian pengembalian investasi BUMN Pelaksana, termasuk sistem layanan peta dasar

Gambar 2.1. Bagan Kerjasma BIG dengan ID Survey



BAB III
ANALISIS ATAS PERMASALAHAN KPBUMN BIG

Berdasarkan hasil analisis, teridentifikasi sejumlah permasalahan yang memerlukan perhatian dan tindak lanjut dari Badan Informasi Geospasial dalam rangka perbaikan tata kelola dan efektivitas Proyek KPBUMN penyediaan IGD, diantaranya sebagai berikut:

3.1 Urgensi Penerbitan Perpres 11/ 2021.

Tim pengkaji belum melihat urgensi diterbitkannya Perpres 11/ 2021 tentang KPBUMN penyelenggaraan IGD, karena sebetulnya sudah ada Perpres 38/ 2015 yang mengatur tentang KPBU dalam penyediaan infrastruktur. Pengaturan KPBUMN melalui Perpres 11/ 2021 tersebut berdiri sendiri dan berbeda dengan skema Kerja Sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) yang telah diatur secara lebih umum melalui Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha (Perpres 38/2015) beserta ekosistem regulasinya seperti pengaturan Bappenas dan LKPP. Sehingga secara umum, celah korupsi pada Perpres 11/ 2021 lebih terbuka dibanding Perpres 38/ 2015 beserta ekosistem peraturan turunannya.

Selain itu adanya perbedaan pengaturan ini menimbulkan risiko pelaksanaan Perpres 11/2021 berpotensi tidak dapat memanfaatkan secara optimal berbagai fasilitas pembiayaan, standar tata kelola, serta mekanisme pengawasan yang sudah dibangun dalam rezim KPBU. Lebih lanjut, keberadaan rezim KPBUMN yang terpisah dari KPBU membuka ruang tumpang tindih pengaturan, ketidakpastian hukum, dan diskresi dalam penetapan skema kerja sama dan pembiayaannya. Idealnya, produk hukum mengenai KPBUMN tidak dirancang hanya untuk menjawab satu isu sektoral (IGD) secara terpisah, tetapi disusun secara menyeluruh dalam kebutuhan pemerintah dalam investasi penyediaan infrastruktur dan layanan sosial.

Secara formal, keberadaan peraturan sektoral tersebut dapat dipahami sebagai *lex specialis* terhadap pengaturan umum KPBU. Namun, temuan menunjukkan bahwa *lex specialis* tersebut tidak dirancang sebagai pengaturan khusus yang terintegrasi dalam sistem KPBU nasional, melainkan sebagai rezim yang berdiri sendiri, dengan prosedur, tahapan, dan standar tata kelola yang berbeda. Akibatnya, prinsip *lex specialis derogat legi generali* yang semestinya memperkaya dan memperjelas pengaturan umum justru menghasilkan fragmentasi kebijakan.

Dalam perspektif kebijakan KPBU, pendekatan ini problematis. World Bank menegaskan bahwa kebijakan PPP atau dalam hal ini KPBU harus ditempatkan dalam satu kerangka regulasi yang konsisten. Pemerintah memang dapat memilih untuk mengintegrasikan kebijakan KPBU dalam hukum pengadaan atau dalam regulasi KPBU khusus. Namun, World Bank secara eksplisit merekomendasikan agar prosedur KPBU, baik atas prakarsa pemerintah (*solicited*) dan badan usaha (*unsolicited*) diatur dalam dokumen kebijakan yang sama untuk menjamin konsistensi tata kelola, transparansi, dan akuntabilitas. Dengan demikian, pembentukan rezim KPBU yang terpisah dan tidak selaras justru bertentangan dengan praktik baik internasional.

Apabila dinilai dengan menggunakan *Corruption Risk Assessment (CRA)* fragmentasi rezim ini memperluas ruang diskresi dalam penentuan skema kerja sama, melemahkan pengawasan, hingga melemahkan mekanisme perencanaan dan pengadaan. Kondisi tersebut tercermin dalam pengaturan KPBUMN IGD berdasarkan Perpres 11 Tahun 2021. Regulasi ini berdiri di luar rezim KPBU Perpres 38 Tahun 2015 dan tidak mengadopsi pembagian skema antara KPBU *solicited* dan

unsolicited. Secara normatif ditemukan bahwa Perpres 11 tahun 2021 tidak mencantumkan Perpres 38 Tahun 2015 beserta ekosistem regulasi KPBU dalam bagian menimbang maupun mengingat. Dalam teknik pembentukan peraturan perundang-undangan, bagian mengingat berfungsi untuk menegaskan dasar hukum dan relasi sistemik suatu peraturan dengan rezim hukum yang telah ada. Ketiadaan rujukan terhadap Perpres 38 Tahun 2015 menunjukkan bahwa Perpres 11 Tahun 2021 tidak secara eksplisit dirancang sebagai bagian dari rezim KPBU nasional, melainkan sebagai pengaturan yang berdiri sendiri. Kondisi ini memperkuat temuan bahwa pengaturan KPBUMN IGD tidak diposisikan sebagai *lex specialis* yang terintegrasi dalam kerangka KPBU nasional, melainkan membentuk rezim paralel dengan prosedur, tahapan, dan standar tata kelola tersendiri. Padahal, Perpres 38 Tahun 2015 merupakan kerangka hukum utama yang mengatur kerja sama pemerintah dengan badan usaha dalam penyediaan infrastruktur nasional. Pembedaan regulasi tersebut sebenarnya merupakan instrumen utama dalam tata kelola KPBU untuk menentukan tingkat kontrol pemerintah, tahapan penyiapan proyek, serta mekanisme evaluasi dan pengadaan. Ketiadaan pembedaan ini menimbulkan ketidakjelasan posisi BIG dalam menentukan dasar perencanaan, jenis studi yang disusun, dan tahapan pengadaan BUMN pelaksana.

3.2 Perbedaan praktik KPBU berdasarkan Perpres 38/2015 dengan Perpres 11/ 2021.

Bahwa praktik KPBUMN berdasarkan Perpres 11/2021 menunjukkan beberapa perbedaan mendasar dengan skema KPBU dalam Perpres 38/2015:

- Pertama, Perpres 11/2021 tidak mengenal pembagian skema kerjasama, baik atas prakarsa pemerintah (*solicited*) dan atas prakarsa badan usaha (*unsolicited*) sebagaimana diatur dalam rezim peraturan KPBU 38/2015. Padahal, pembedaan ini krusial: melalui skema *solicited*, pemerintah memiliki kontrol yang tinggi dalam menyusun studi kelayakan, merancang struktur pembiayaan, dan menyiapkan proyek sehingga arah, risiko, dan dukungan pemerintah tetap selaras dengan prioritas nasional. Begitu juga dengan skema *unsolicited*, pemerintah tetap memegang fungsi kontrol melalui proses evaluasi, negosiasi, sekaligus dapat memanfaatkan inisiatif, inovasi, dan kualitas dari badan usaha.

- Kedua, tidak adanya ketentuan skema *solicited* dan *unsolicited* menimbulkan kebingungan bagi BIG dalam menentukan skema pelaksanaan KPBUMN, padahal pilihan skema menentukan tahapan persiapan. Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) Perpres 11/2021, perencanaan KPBUMN harus disertai studi pendahuluan. Ketentuan ini menimbulkan ketidakjelasan: studi pendahuluan merupakan ciri skema *solicited.* Jika KPBUMN dimaksud *solicited*, seharusnya setelah studi pendahuluan BIG menyusun prastudi kelayakan, namun dokumen tersebut tidak ada. Sebaliknya, jika diasumsikan *unsolicited*, studi pendahuluan tidak relevan karena badan usaha pemrakarsa yang semestinya langsung mengajukan dokumen prastudi kelayakan kepada BIG. Namun demikian, terlepas dengan skema-skema tersebut, BIG seharusnya memiliki dasar pertimbangan dalam melaksanakan pengadaan IGD. Karena studi pendahuluan dari BIG tidak bisa menjadi dasar yang kuat dalam melakukan pengadaan BUMN Pelaksana. Hal ini berpotensi melemahkan posisi tawar pemerintah.

- Ketiga, Pasal 16 ayat (4) Perpres 11/2021 mewajibkan Kepala BIG melaporkan pelaksanaan KPBUMN kepada Menteri PPN/Kepala Bappenas. Namun, karena KPBUMN tidak mengenal skema *unsolicited* maupun *solicited* dan secara normatif tidak terintegrasi dengan ekosistem KPBU (misalnya pengusulan ke dalam *PPP book*), kewajiban pelaporan tersebut berpotensi tidak efektif.

- Keempat, Pasal 16 ayat (2) Perpres 11/2021 menjelaskan bahwa studi pendahuluan hanya mencakup rencana bentuk KPBUMN, rencana skema pembiayaan proyek dan sumber pendanaan, rencana jangka waktu KPBUMN dengan mempertimbangkan kelayakan investasi, dan rencana penawaran kerja sama yang meliputi jadwal, proses, dan cara penilaian. Perpres ini tidak mengatur kewajiban identifikasi risiko dalam studi pendahuluan, berbeda dengan skema KPBU dalam Perpres 38/2015 yang menempatkan identifikasi risiko sebagai elemen krusial dalam perancangan skema kerja sama pemerintah dan badan usaha untuk mencegah kesalahan pada desain kontrak dan memastikan pembagian risiko yang seimbang.

- Kelima, dalam Pasal 20 ayat (1) Perpres 11/2021, pemilihan BUMN Pelaksana dilakukan oleh Kepala Badan. Hal ini berisiko menciptakan ruang diskresi yang besar dan tidak adanya sistem pemilihan yang transparan, karena jika dibandingkan dengan rezim KPBU dalam Perpres 38/2015, Pasal 37 secara jelas mengatur bahwa Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah harus membentuk panitia pengadaan Badan Usaha Pelaksana.

- Keenam, dalam Pasal 20 ayat (4) Perpres 11/2021, disebutkan bahwa: *"Dalam hal hanya terdapat satu peserta seleksi yang menyampaikan penawaran, pemilihan BUMN Pelaksana tetap dilanjutkan dengan melakukan penilaian terhadap peserta dimaksud."* Padahal, dalam rezim KPBU, terdapat aturan lain yakni penunjukan langsung dan/atau negosiasi apabila setelah prakualifikasi hanya satu peserta yang lolos. Ketentuan dalam Perpres 11/2021 yang membolehkan melanjutkan pemilihan dengan satu peserta berisiko terjadinya kemahalan harga dalam pengadaan IGD.

- Ketujuh, Bahwa terdapat perbedaan antara praktik KPBUMN dan KPBU pada umumnya. Berdasarkan peraturan KPBU, baik Peraturan Presiden Nomor 38 tahun 2015 maupun Permen Bappenas 7 tahun 2023, yang mengikuti praktik baik dari *public private partnership* (PPP), pelaksanaan KPBU dilakukan dengan menggunakan *special purpose vehicle* (SPV) atau Badan Usaha Pelaksana sebagai entitas pelaksana proyek. Namun hal ini berbeda dengan KPBUMN yang tidak mengatur terkait hal tersebut. Penggunaan SPV baru muncul berdasarkan Perjanjian Kerjasama KPBUMN antara BIG dan PT BKI (PKS KPBUMN BIG), yaitu dalam klausul poin 5.1 (d) yang menyebutkan *"BUMN Pelaksana dapat membentuk Entitas Pelaksana untuk melaksanakan kegiatan operasional terkait pelaksanaan KPBUMN sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam perjanjian ini"*. Berdasarkan diskusi terakhir dengan PT BKI dan BIG pada tanggal 15 Oktober 2025, diperoleh informasi bahwa entitas pelaksana dipastikan akan dibentuk oleh PT BKI. Atas kondisi tersebut diberikan beberapa catatan sebagai berikut:

  - Pembentukan entitas pelaksana tidak diatur dalam Perpres 11/ 2021 namun ada dalam perjanjian kerjasama KPBUMN. Penggunaan frasa "dapat" dalam perjanjian memiliki arti bukan suatu kewajiban atau opsional sehingga berpotensi membuka ruang negosiasi dan rawan untuk dilakukan adendum kerjasama karena tidak ada dasar pengaturan dalam regulasi induk KPBUMN.

  - Akses BIG terhadap entitas pelaksana terbatas pada ijin yang diberikan oleh BUMN pelaksana karena tidak diatur terkait kerjasama langsung antara BIG dengan entitas pelaksana. Kondisi ini berpotensi mengakibatkan terbatasnya fungsi pengawasan pemerintah terhadap pelaksanaan KPBUMN.

3.3 Celah Korupsi Perpres 11/ 2021.

Selain sejumlah perbedaan dengan Perpres 38/ 2015, Perpres 11/ 2021 juga memiliki sejumlah celah korupsi :

- Bahwa terdapat risiko penyalahgunaan adendum dalam perjanjian KPBUMN. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 24 ayat (1) Perpres 11/2021 yang memperbolehkan perubahan perjanjian KPBUMN dalam hal: (a) percepatan pemenuhan kebutuhan IGD terkait program prioritas nasional dan/atau kebijakan strategis nasional; (b) permintaan Pemerintah Pusat untuk pemutakhiran IGD akibat bencana alam maupun nonalam; dan (c) perubahan kebijakan nasional terkait penyelenggaraan IGD yang perlu dilakukan segera.
  Namun, ketentuan tersebut tidak mengatur secara tegas mengenai siapa yang berwenang mengajukan dan menyetujui perubahan perjanjian, serta mengenai kriteria, tata cara, dan bentuk produk hukum yang menjadi dasar percepatan program prioritas nasional, permintaan dari Pemerintah Pusat, maupun perubahan kebijakan nasional. Ketiadaan parameter ini menjadikan seluruh dasar perubahan perjanjian bersifat multitafsir dan membuka ruang diskresi yang luas, sehingga rawan menimbulkan benturan kepentingan dan perubahan klausul yang menguntungkan pihak tertentu.
- Bahwa terdapat inkonsistensi dalam Pasal 19 dan 21 Perpres 11/2021 sekaligus risiko pemberian perlakuan istimewa kepada BUMN tertentu. Pasal 19 Perpres 11/2021 hanya mensyaratkan kriteria umum BUMN Pelaksana yaitu kepemilikan negara, rekam jejak operasi, dan kondisi keuangan tanpa pembatasan jenis usaha. Namun Pasal 21 ayat (1) justru mempersempit menjadi BUMN yang bergerak di bidang jasa survei, sehingga menambahkan kriteria baru yang tidak dirumuskan secara eksplisit dalam pasal mengenai kriteria BUMN Pelaksana dan berpotensi menimbulkan multitafsir terkait cakupan BUMN yang layak menjadi BUMN Pelaksana.
  Lebih jauh, pembatasan hanya pada BUMN jasa survei menimbulkan risiko perlakuan istimewa, karena saat ini secara faktual hanya terdapat satu penyedia yang memenuhi kualifikasi tersebut, yaitu IDSurvey (PT BKI Holding). Sehingga perlu dikaji apakah masih diperlukan proses seleksi, atau perlu menggunakan bentuk penugasan. Selain itu belum diperoleh penjelasan ataupun narasi dari BIG yang menegaskan bahwa penyelenggaraan IGD hanya dapat dilakukan oleh perusahaan yang bergerak dibidang survey.
- Bahwa Pasal 20 Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja memasukkan ketentuan Pasal 22A ayat (1) yang menyatakan bahwa “Penyelenggaraan IGD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (1) dapat dilakukan melalui kerja sama antara Pemerintah Pusat dengan badan usaha milik negara.” Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa “Penyelenggaraan IGD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dapat dilakukan melalui KPBUMN.”
  Penggunaan frasa “dapat” menunjukkan bahwa penggunaan skema KPBUMN merupakan suatu pilihan atau opsional, namun demikian tidak ada peraturan lanjutan yang mengatur kapan harus menggunakan skema KPBUMN sehingga menciptakan ruang diskresi bagi pejabat terkait.
- Bahwa Pasal 26 ayat (1) Perpres 11/ 2021 menyebutkan “Badan dapat membiayai sebagian pelaksanaan penyelenggaraan IGD”. Frasa “dapat” menunjukkan pilihan atau opsional dalam keputusan membiayai pelaksanaan penyelenggaraan IGD sehingga menciptakan ruang diskresi bagi pejabat terkait jika tidak ada kriteria yang mengaturnya. Selain itu frasa “sebagian” menimbulkan multitafsir karena tidak spesifik dan kriteria detail sehingga menjadikan ruang diskresi bagi pejabat terkait.

BAB IV
PENUTUP

4.1.1 Simpulan

Tim pengkaji belum melihat urgensi diterbitkannya Perpres 11/ 2021 untuk melaksanakan proyek KPBU penyelenggaraan IGD, karena sudah ada Perpres 38/ 2015 tentang KPBU penyelenggaraan infrastruktur. Jika diperlukan, BIG dapat mengusulkan revisi Perpres 38/ 2015 agar penyelenggaraan IGD dapat dimasukkan dalam daftar infrastruktur yang bisa dibiayai melalui skema KPBU. Selain itu, rezim Perpres 11/ 2021 juga memiliki lebih banyak celah korupsi dan kelemahan dibandingkan dengan rezim Perpres 38/ 2015.

4.1.2 Rekomendasi

Atas proses yang sudah berjalan dari proyek KPBMN penyelenggaraan IGD oleh BIG, kami menyarankan BIG untuk memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2021 tentang Kerja Sama antara Pemerintah Pusat dengan Badan Usaha Milik Negara dalam Penyelenggaraan Geospasial Dasar membuka lebih banyak ruang penyimpangan dan secara substansi lebih lemah dalam pengendalian risiko korupsi dibandingkan dengan skema KPBU. Karena itu, kami merekomendasikan BIG menggunakan kerangka KPBU melalui Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur disertai revisi dan penyelarasan peraturan terkait serta penegasan pada aturan turunannya.
2. BIG hendaknya tetap mengutamakan layanan kepada masyarakat maupun instansi pemerintah untuk mendukung upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat diatas kepentingan bisnis dalam KPBUMN untuk penyelenggaraan IGD.
3. BIG perlu memitigasi potensi risiko yang akan muncul dari pelaksanaan perjanjian KPBUMN untuk penyelenggaraan IGD, melalui pembuatan dokumen *feasibility studies* yang melingkupi analisis risiko.
4. Semua pihak menghindari potensi adanya konflik kepentingan, diskresi, penyalahgunaan, dan risiko korupsi lainnya dalam setiap pengambilan keputusan dalam proyek KPBUMN untuk penyelenggaraan IGD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Artikel, dan Jurnal

Abramena. (2019). *Pemudik Keluhkan Kemacetan di Tol Cikampek - News Liputan6.com*. Liputan6. https://www.liputan6.com/news/read/3979798/pemudik-keluhkan-kemacetan-di-tol-cikampek

Iossa, E., & Martimort, D. (2016). International Journal of Industrial Organization Corruption in PPPs , incentives and contract incompleteness ☆. *International Journal of Industrial Organization*, *44*, 85–100. https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2015.10.007

Klitgaard, R. (2012). Public-Private Collaboration and Corruption. In *the CBS-Sauder-Monash conference on public-private partnerships* (Issue September).

Rybnicek, R., Plakolm, J., & Baumgartner, L. (2020). Risks in Public–Private Partnerships: A Systematic Literature Review of Risk Factors, Their Impact and Risk Mitigation Strategies. *Public Performance and Management Review*, *43*(5), 1174–1208. https://doi.org/10.1080/15309576.2020.1741406

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Peraturan Presiden No. 38 tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Presiden No. 11 tahun 2021 tentang Kerjasama Antara Pemerintah Pusat dengan Badan Usaha Milik Negara dalam penyediaan informasi geospasial dasar.

Peraturan Kepala LKPP No. 19 tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengadaan Badan Usaha Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas RI No. 7 tahun 2023 tentang Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur.

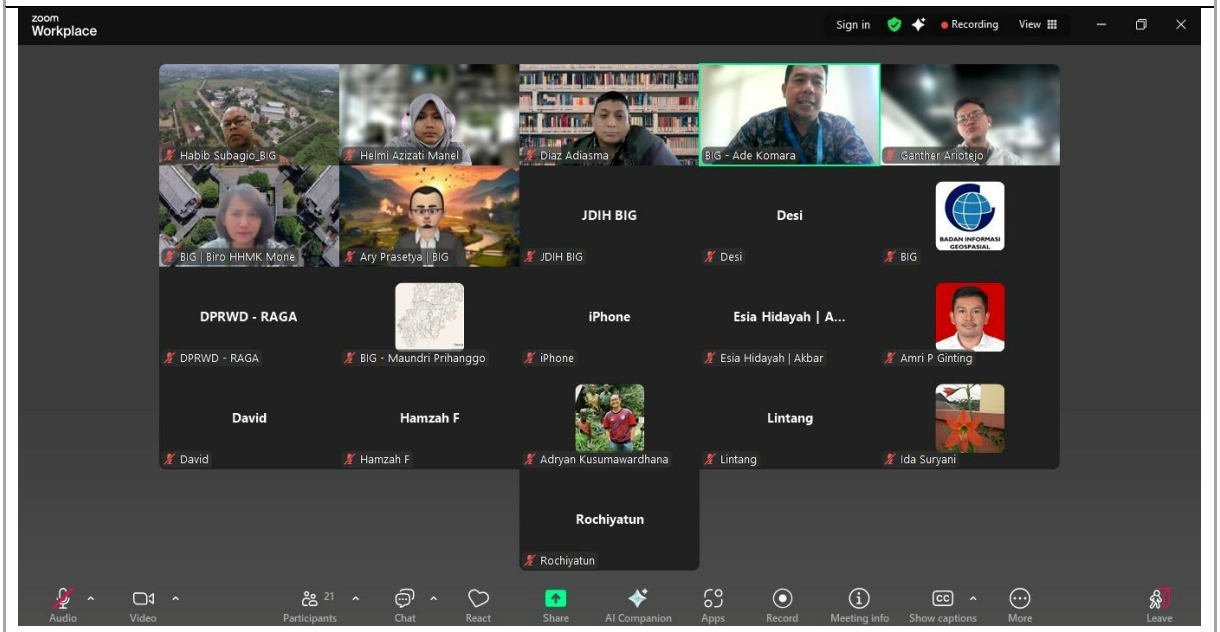
Peraturan Badan Informasi Geospasial Republik Indonesia No. 10 tahun 2021 tentang Pelaksanaan Peraturan Presiden nomor 11 tahun 2021 tentang Kerjasama Antara Pemerintah Pusat dengan Badan Usaha Milik Negara dalam penyediaan informasi geospasial dasar .

LAMPIRAN

Foto Kegiatan



Diskusi awal dengan BIG terkait KPBUMN IGD - 23 Juli 2025



Diskusi lanjutan dengan BIG terkait MLFF via zoom 15 Agustus 2025



Diskusi dengan Bappenas Direktorat Pembiayaan Strategis dan Inovatif terkait Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) dan KPBUMN BIG – 30 September 2025



Diskusi KPBUMN BIG dengan tim BPKP – 18 November 2025



Paparan kajian KPBUMN BIG kepada Direktur Monitoring – 20 November 2025

KPK

Komisi Pemberantasan Korupsi

DIREKTORAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN

Gedung KPK
Jalan Kuningan Persada No.4, RT.1/RW.6,
Guntur, Setia Budi, Jakarta Selatan, Daerah
Khusus Ibukota Jakarta 12950
(021) 25578300

www.KPK.GO.ID

ISBN 978-1-56973-822-1