

**KEPASTIAN HUKUM PERUBAHAN KETENTUAN PENETAPAN BAGI HASIL
KONTRAK KERJASAMA TAHAP RENCANA PENGEMBANGAN LAPANGAN
PADA KEGIATAN INDUSTRI HULU MINYAK DAN GAS BUMI**

Abdullah Sholah Syahadah

Universitas Negeri Semarang, Indonesia

Email: sholahsyahadah@students.unnes.ac.id

Abstrak

Kata kunci: kepastian hukum, Kontrak Kerja sama bagi Hasil, Industri Hulu Migas

Pada tahun 2017 Pemerintah Indonesia melakukan perubahan terhadap sistem Kontrak Bagi Hasil Migas (KBH) gross split, dengan diberlakukannya Peraturan menteri ESDM No. 13 tahun 2024 yang mana mencabut Peraturan Menteri ESDM No. 8 tahun 2017 beserta perubahannya. Perubahan mendsar pada KBH gross split yang baru terletak pada perbedaan penilaian komponen variabel dan progresif sebagai penyesuaian bagi hasil yang akan diberikan pada KKKS. Isu hukum utama dalam penelitian ini adalah kepastian hukum perubahan ketentuan penetapan bagi hasil dalam Kontrak Kerjasama (KKS) skema Gross Split pada tahap rencana pengembangan lapangan yang sudah ditandatangani, seebelum keberlakuan Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2024. Serta adanya penambahan kewajiban KKKS penggunaan independent surveyor dan pengusahaan minyak dan gas bumi non konvensional, yang mana sebelumnya tidak tercantum pada KKS. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kepastian hukum perubahan ketentuan penetapan bagi hasil dalam Kontrak Kerjasama (KKS) skema Gross Split yang sudah ditandatangani sebelum perubahan perautran, dengan menggunakan metode penelitian normatif melalui pendekatan konseptual, pendekatan perundangan, serta pendekatan kasus. Dari hasil penelitian diketahui bahwa pelaksanaan dalam KBH Gross Split kontrak membutuhkan kepastian hukum yang terkandung jelas pada syarat dan ketentuan KKS perihal dampak perubahan peraturan untuk KKS yang sudah ditandatangani sebelumnya. Dengan demikian terdapat kesesuaian antara hubungan privat kontraktual pemerintah dan swasta tanpa menghilangkan kedaulatan negara sebagai pemegang kuasa pertambangan minyak dan gas bumi.

Keywords: Legal Certainty, Cooperation Contract, Profit Sharing, Upstream Oil and Gas Industry

Abstract

In 2017, the Indonesian government introduced changes to the Gross Split Production Sharing Contract (PSC) system through the enactment of Minister of Energy and Mineral Resources Regulation No. 13 of 2024, which revoked Minister of Energy and Mineral Resources Regulation No. 8 of 2017 and its amendments. The fundamental change in the new Gross Split PSC lies in the assessment of variable and progressive components as adjustments to the profit-sharing provided to Contractors (KKKS). The primary legal issue in this study is the legal certainty of changes in the profit-sharing provisions within the Cooperation Contract (KKS) under the Gross Split scheme for field development plans signed before the enforcement of Minister of Energy and Mineral Resources Regulation No. 13 of 2024. Additionally, there are new obligations for KKKS, such as the use of independent surveyors and the management of unconventional oil and gas, which were not previously included in the

KKS. This study aims to examine the legal certainty of changes in the profit-sharing provisions in the Gross Split KKS signed before the regulatory changes, using a normative research method with conceptual, statutory, and case study approaches. The findings indicate that the implementation of the Gross Split PSC requires clear legal certainty in the terms and conditions of the KKS regarding the impact of regulatory changes on previously signed contracts. Thus, there is alignment between the private contractual relationship of the government and private entities while preserving the state's sovereignty as the holder of oil and gas mining authority.



PENDAHULUAN

Kebijakan pengelolaan minyak dan gas bumi di Indonesia berlandaskan Pasal 33 ayat (2) dan (3) UUD 1945, yang menegaskan bahwa sumber daya alam strategis dikuasai negara untuk kesejahteraan rakyat, sebagaimana diatur lebih lanjut dalam UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (UU Migas), yang menyatakan bahwa migas sebagai aset nasional dikelola pemerintah sebagai otoritas pertambangan. Indonesia memiliki cadangan migas melimpah, dengan data Kementerian ESDM 2024 mencatat 4.700,20 MMSTB minyak bumi (51% terbukti) dan 54.762,2 BSCF gas bumi (64% terbukti). Namun, pada 2023, konsumsi minyak bumi mencapai 1.603.769 BOPD, sementara produksi hanya 605.720 BOPD, menunjukkan pengelolaan migas yang belum optimal karena kesenjangan besar antara produksi domestik dan kebutuhan konsumsi (Fajri, 2020; Manohara & Hayati, 2019).

Pemerintah Indonesia, sebagai pengelola sumber daya alam, membagi pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi dua jenis: usaha hulu dan hilir (Sari, 2022). Usaha hulu mencakup eksplorasi, yaitu pengumpulan data geologis dan estimasi cadangan, serta eksploitasi, yang meliputi pengeboran, penyelesaian sumur, pembangunan fasilitas transportasi, penyimpanan, pengolahan, dan kegiatan pendukung. Sementara itu, usaha hilir fokus pada pengolahan, transportasi, penyimpanan, dan perdagangan minyak dan gas bumi (Mentari & Andjarwati, 2023; Nostalg, 2022; Sugiyartomo, 2019). Kegiatan hulu migas berisiko tinggi dan membutuhkan investasi besar. Pemerintah, sebagai pengelola sumber daya minyak dan gas bumi, menerapkan kontrak kerja sama bagi hasil untuk memanfaatkan kekayaan alam demi kemakmuran rakyat. Skema ini dianggap lebih menguntungkan karena melibatkan kontraktor pihak ketiga, sehingga beban biaya produksi dapat dibagi (Hukumonline, 2020a, 2020b).

Indonesia telah mengalami perubahan skema kontrak kerja sama bagi hasil (KKS) untuk kegiatan hulu migas. Awalnya, berdasarkan UU No. 44/1960 dan UU No. 8/1971, diterapkan skema cost recovery, di mana kontraktor mendapat pengembalian biaya operasi dengan pembagian produksi minyak 85%:15% dan gas bumi 70%:30% antara pemerintah dan kontraktor. Pada 2017, melalui Permen ESDM No. 8/2017, skema beralih ke gross split, di mana pengembalian investasi kontraktor berdasarkan hasil produksi tanpa penggantian biaya operasi, dengan pembagian base split awal yang menyesuaikan kumulatif produksi tahunan. Perubahan ini menjawab penurunan PNBP migas dan bertujuan meningkatkan efisiensi pengelolaan sumber daya (Wibowo, 2023).

Mekanisme bagi hasil kontrak gross split menggunakan base split awal, yaitu 57% untuk negara dan 43% untuk kontraktor pada minyak bumi, serta 52% untuk negara dan 48% untuk kontraktor pada gas bumi, dengan penyesuaian berdasarkan komponen variabel (lokasi, kedalaman reservoir, jenis migas) dan progresif (harga minyak dan gas bumi) saat persetujuan rencana pengembangan lapangan. Skema ini diperkenalkan melalui Permen ESDM No. 8/2017, lalu diubah berturut-turut oleh Permen ESDM No. 52/2017, No. 20/2019, dan No. 12/2020 untuk menyempurnakan regulasi kontrak bagi hasil gross split.

Pada 2024, Peraturan Menteri ESDM No. 13 tahun 2024 tentang kontrak bagi hasil gross split (Permen ESDM No. 13/2024) mencabut aturan sebelumnya dengan perubahan pada perhitungan komponen variabel dan progresif yang memengaruhi base split bagi hasil dengan Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS). Aturan ini memengaruhi penyesuaian kontrak yang sudah berjalan, dengan ketentuan pada Pasal 32 ayat (2) yang membatasi penyesuaian untuk: (1) KKKS migas non-konvensional, (2) KKKS migas konvensional tahap eksplorasi tanpa persetujuan rencana pengembangan lapangan pertama, dan (3) KKKS gross split konvensional tahap eksploitasi yang akan mengelola migas non-konvensional dalam satu kontrak. Selain itu, Pasal 32 ayat (5) mewajibkan verifikasi oleh surveyor independen untuk pengadaan bernilai Rp.5.000.000.000 (lima miliar rupiah) atau lebih oleh KKKS (dan Sumber Daya Mineral, 2020; ESDM, 2022). Ketentuan pembatasan perubahan KKS dan penambahan kewajiban KKKS tidak pernah tertuang pada perubahan peraturan-peraturan yang sebelumnya.

Hal ini tentu menjadi suatu permasalahan untuk KKKS dengan tidak terlaksananya asas keseimbangan para pihak sebagai prinsip hukum kontrak. Prinsip hukum merupakan hal yang penting untuk menjalankan sistem hukum yang diamanatkan dalam suatu peraturan. Pemerintah Indonesia mengkerangkakan suatu sistem hukum kontraktual pada kegiatan usaha hulu migas, sehingga KKS tidaklah tunduk pada hukum publik saja, melainkan juga tunduk pada hukum privat. Mahkamah konstitusi dalam putusannya nomor 36/PUU-X/2012 menyebutkan bahwa ketika pemerintah terikat kontrak dalam hal ini adalah KKS, maka seketika itu pula negara kehilangan kebebasannya untuk melakukan atau kebijakan yang bertentangan dengan KKS. Sementara itu pada ketentuan umum KKS, dalam Peraturan soal kontrak kerja sama bagi hasil gross split tidak pernah dimuat perihal ketentuan perubahan regulasi (K. ESDM, 2020; Tempo.co, 2024).

Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, penulis ingin menganalisis lebih lanjut terkait implementasi kontrak kerja sama bagi hasil gross split pada ketentuan penyesuaian bagi hasil pada Permen ESDM No. 13/2024. Penelitian ini juga bertujuan untuk menganalisis lebih jauh persoalan kepastian hukum pada kontrak kerja sama bagi hasil dengan adanya kualifikasi pada ketentuan penyesuaian bagi hasil yang diberlakukan pada kontraktor kontrak kerja sama (KKKS). Penelitian ini akan menelaah apakah dampak hukum yang terjadi pada KKKS, serta langkah-langkah yang harus ditempuh KKKS pada keberlakuan Permen ESDM No. 13/2024. Penelitian ini juga mengkaji tantangan yang masih dihadapi dalam implementasi peraturan Menteri ESDM tersebut di sektor industri hulu minyak dan gas bumi di Indonesia (Bisnis.com, 2020).

Perubahan kebijakan pemerintah melalui Permen ESDM No. 13 Tahun 2024 yang menggantikan Permen ESDM No. 8 Tahun 2017 membawa implikasi hukum signifikan terhadap Kontrak Kerja Sama (KKS) skema gross split, khususnya pada tahap rencana

pengembangan lapangan yang telah ditandatangani sebelum regulasi baru berlaku. Urgensi penelitian ini muncul dari ketidakpastian hukum yang dialami oleh para Kontraktor Kontrak Kerja Sama (KKKS), terutama terkait kewajiban tambahan seperti penggunaan surveyor independen dan perusahaan migas non-konvensional, yang sebelumnya tidak termuat dalam KKS. Ketentuan baru ini berpotensi melanggar asas keseimbangan kontraktual dan menimbulkan konflik norma, karena negara tetap terikat secara perdata terhadap isi kontrak yang telah disepakati. Kebaruan dari penelitian ini terletak pada analisis mendalam terhadap ketentuan peralihan dalam Permen ESDM No. 13/2024 dan bagaimana peraturan tersebut memengaruhi keabsahan dan pelaksanaan KKS eksisting. Penelitian ini juga menelaah kesesuaian prinsip kepastian hukum dalam perubahan regulasi, berdasarkan teori hukum Gustav Radbruch dan putusan Mahkamah Konstitusi No. 36/PUU-X/2012, serta menawarkan solusi berupa perlunya klausul perlindungan (*grandfather clause*) dan pedoman teknis untuk menjamin kestabilan kontrak dan menjaga keseimbangan antara kedaulatan negara serta kepentingan investor (Institute, 2023; Online, 2020).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode yuridis normatif, yang berfokus pada analisis data deskriptif berupa tulisan, seperti peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan prinsip-prinsip hukum, melalui studi pustaka tanpa pengumpulan data empiris di lapangan. Metode ini mengkaji bahan hukum primer, seperti UU No. 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi atau Permen ESDM No. 13/2024 tentang kontrak bagi hasil gross split, serta bahan hukum sekunder seperti jurnal dan literatur hukum, untuk memahami dan mengevaluasi norma hukum yang mengatur pengelolaan sumber daya migas

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Ketentuan Hukum Perubahan Penetapan Bagi Hasil Kontrak Kerjasama Tahap Rencana Pengembangan Lapangan Pada Kegiatan Industri Hulu Minyak Dan Gas Bumi

Indonesia menetapkan mekanisme kontrak kerja sama untuk pengelolaan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. hal ini tertuang dalam UU Migas pasal 6 ayat (1) menyebutkan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi dilaksanakan melalui mekanisme kontrak kerja sama, yang kemudian didefinisikan sebagai kontrak bagi hasil (KBH) . Pada dasarnya KBH diatur dengan prinsip dimana pemerintah memberikan wilayah kerja tertentu pada Perusahaan swasta untuk dikelola yang kemudian diberikan hak untuk penggantian biaya dari produksi yang telah dilakukan . Dengan diberlakukannya Permen ESDM No. 13/2024 KBH dilakukan dengan mekanisme gross split yakni pengembalian biaya produksi kontraktor melalui bagi hasil base split awal atau cost recovery yakni pengembalian biaya operasi.

UU Migas dan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (PP No. 35/2004) tidak mengatur secara khusus ketentuan KBH berbasis gross split, meskipun UU Migas mendefinisikan Kontrak Kerjasama (KKS) dan menetapkan KBH sebagai salah satu bentuknya, sehingga ketentuan umum, syarat, dan prinsip KKS wajib diterapkan pada KBH gross split. PP No. 35/2004 lebih memfokuskan pada tata cara pelaksanaan kegiatan hulu migas, termasuk pengembalian biaya operasi dan produksi untuk eksplorasi dan eksploitasi oleh Kontraktor Kontrak Kerjasama (KKKS), tanpa

menyebutkan KBH gross split. KBH gross split baru diperkenalkan pada kegiatan usaha hulu migas melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 8 Tahun 2017, yang kemudian dicabut dan digantikan oleh Permen ESDM No. 13/2024, dengan prinsip pembagian produksi kotor tanpa mekanisme pengembalian biaya operasi.

KBH dengan skema Gross Split pada penerapannya memiliki tiga prinsip pokok berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Permen ESDM No. 13/2024 yang memuat persyaratan:

- A. Kepemilikan sumber daya alam tetap di tangan Pemerintah sampai pada titik penyerahan;
- B. Pengendalian manajemen operasi berada pada SKK Migas; dan
- C. Modal dan risiko seluruhnya ditanggung Kontraktor Kontrak Bagi Hasil dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan antara SKK Migas dan kontraktor.

Pemerintah telah mengatur mengenai ketentuan-ketentuan pokok dari Kontrak Bagi Hasil Gross Split yang dimuat dalam UU Migas pasal 11 ayat (3) dan Pasal 3 Permen ESDM No. 13/2024. Dalam pasal tersebut, diatur bahwa Kontrak Bagi Hasil Gross Split wajib memuat paling sedikit ketentuan ketentuan pokok antara lain:

- a. Penerimaan negara;
- b. wilayah kerja dan pengembaliannya;
- c. Kewajiban pengeluaran dana;
- d. Perpindahan kepemilikan hasil produksi atas Minyak dan Gas Bumi;
- e. Jangka waktu dan kondisi perpanjangan kontrak;
- f. Penyelesaian perselisihan
- g. Kewajiban pemasokan Minyak Bumi dan/atau Gas Bumi untuk kebutuhan dalam negeri,
- h. Berakhirnya kontrak;
- i. Kewajiban pasca operasi pertambangan;
- j. Keselamatan dan kesehatan kerja;
- k. Pengelolaan lingkungan hidup;
- l. Pengalihan hak dan kewajiban;
- m. Pelaporan yang diperlukan;
- n. Rencana pengembangan lapangan;
- o. Pengutamaan penggunaan tenaga kerja Indonesia;
- p. Pengutamaan pemanfaatan barang dan jasa dalam negeri, dan
- q. Pengembangan masyarakat sekitarnya dan jaminan hak-hak masyarakat adat

Dalam skema Gross Split, pembagian hasil produksi dilakukan secara kotor (gross), yaitu tanpa pengurangan biaya operasional atau potongan lainnya. Sebaliknya, pada skema Cost Recovery, pembagian produksi dihitung secara bersih (nett) setelah dikurangi biaya operasional. Skema Gross Split berlandaskan tiga prinsip utama, yaitu certainty, simplicity dan efficiency. “Certainty” mengacu pada tujuan desain skema gross split untuk memberikan jaminan kepada Kontraktor Kontrak Kerjasama (KKKS) terkait porsi keuntungan yang akan diterima. “simplicity” diwujudkan dalam sistem fiskal yang mempermudah kontraktor sehingga terhindar dari pembahasan panjang dengan Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas) mengenai rencana kerja dan anggaran. Sementara itu, “efficiency” ditujukan pada proses pengadaan barang dan jasa yang kini dapat dilakukan secara independen oleh kontraktor.

Kontrak Bagi Hasil Gross Split mencakup komponen variabel dan progresif yang berfungsi untuk menambah atau mengurangi porsi bagi hasil kontraktor. Dengan kata lain, dalam skema Gross Split, kontraktor dapat memperoleh bagi hasil yang ditentukan sebelumnya pada masa eksplorasi melebihi ketentuan standar sebesar 49% untuk gas bumi dan 47% untuk minyak yang telah ditetapkan pada Keputusan Menteri ESDM Nomor 230.K/MG.01/MEM.M/2024 tentang pedoman pelaksanaan dan komponen kontrak bagi hasil gross split. Pengaturan mengenai penambahan atau pengurangan bagi hasil ini diatur dalam Permen ESDM No. 13/2024, khususnya pada Pasal 6, yang menyatakan bahwa pada saat persetujuan pengembangan lapangan, besaran bagi hasil ditentukan berdasarkan bagi hasil awal (base split) yang disesuaikan dengan komponen variabel dan progresif yang ditetapkan pada saat persetujuan rencana pengembangan lapangan.

Dalam skema Gross Split, besaran bagi hasil untuk pemerintah dan kontraktor telah ditetapkan sejak awal perjanjian, tetapi dapat berubah berdasarkan komponen variabel dan progresif. Komponen variabel dan progresif disini merupakan tambahan prosentase bagi hasil berdasarkan indikator penilaian yang diberikan setelah tahapan eksplorasi melalui rencana pengembangan lapangan atau tahap eksploitasi berdasarkan pada Keputusan Menteri ESDM. Pasal 6 ayat (6) Permen ESDM No. 13/2024 menyebutkan bahwa komponen variabel dalam Gross Split mencakup, antara lain, jumlah cadangan minyak dan gas bumi, lokasi lapangan, dan ketersediaan infrastruktur. Sementara itu, ayat (7) menjelaskan bahwa komponen progresif meliputi harga minyak dan gas bumi.

Sejak diberlakukannya KBH gross split pada awal tahun 2017, Pemerintah melakukan beberapa evaluasi dan masukan, untuk melihat sejauh mana KBH gross split dapat menarik investasi. Setelah 7 tahun berlaku, Pemerintah akhirnya memutuskan untuk melakukan perubahan perbaikan dengan mencabut Permen ESDM 8 tahun 2017 beserta perubahannya, agar KBH gross split lebih dapat menarik investasi. Melalui Permen ESDM No. 13/2024, Pemerintah melakukan perubahan pada perhitungan split, yaitu pada komponen variabel dan komponen progresif, serta memperluas wewenang menteri melakukan diskresi untuk penambahan split. Berikut perbedaan prosentase mengenai KBH gross split yang diatur dalam Keputusan Menteri ESDM Nomor 230.K/MG.01/MEM.M/2024 sebagaimana amanat Permen ESDM No. 13/2024.

Tabel 1. Perbedaan aturan pada PERMEN ESDM 13/2024 dan PERMEN ESDM 8/2017 dan perubahannya

Sumber : Peneliti

PERMEN ESDM 13/2024	PERMEN ESDM 8/2017 dan perubahannya
• Penyederhanaan komponen variabel menjadi 3 indikator penilaian yakni jumlah cadangan minyak dan gas bumi, lokasi lapangan, dan ketersediaan infrastuktur	• Terdapat 10 indikator penilaian komponen variabel yakni status lapangan, lokasi lapangan, kedalaman reservoir, ketersediaan infrastruktur pendukung, jenis reservoir, kandungan co₂, kandungan h₂s, berat jenis minyak

• Base split awal tahap eksplorasi sebesar 43% minyak bumi dan 48% gas bumi untuk KKKS • Terdapat penilaian 11% tambahan bagi hasil untuk Lokasi onshore pertambangan migas • Terdapat kewajiban penggunaan independent surveyor untuk pengadaan barang dan jasa yang bernilai Rp.5.000.000.000 (lima miliar rupiah) yang diperuntukan untuk penilaian Tingkat komponen dalam negeri • Penghapusan penilaian tambahan bagi hasil untuk indikator Tingkat komponen dalam negeri	bumi, Tingkat komponen dalam negeri, dan tahapan produksi • Base split awal tahap eksplorasi sebesar 47% minyak bumi dan 49% gas bumi untuk KKKS • Tidak terdapat penilaian tambahan bagi hasil untuk Lokasi onshore pertambangan migas • Tidak terdapat kewajiban penggunaan independent surveyor • Terdapat penilaian tambahan bagi hasil untuk penuhi indikator Tingkat penilaian komponen dalam negeri
---	--

Keberlakuan KBH gross split rezim Permen ESDM 13/2024 berlaku menggantikan Permen ESDM 8/2027 beserta perubahannya, terutama untuk ketentuan tambahan bagi hasil. Penyederhanaan penilaian indikator bagi hasil yang sebelumnya terdapat 10 indikator menjadi 3 indikator memberikan kemudahan untuk perhitungan perencanaan bisnis bagi kontraktor dalam menjalankan kegiatan usaha hulu migas. Namun keberlakuan penilaian indikator yang menjadi tambahan bagi hasil untuk KKKS tidak langsung berlaku untuk kontraktor yang KKSnya sudah ditandatangani sebelum Permen ESDM 13/2024.

Ketentuan peralihan pada pasal 32 ayat (2) menyebutkan KKKS yang dapat merubah bentuk atau ketentuan pokok KKS termasuk ketentuan tambahan bagi hasil adalah:

1. Kontraktor Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi Non Konvensional
2. Kontraktor Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi Konvensional tahapan Eksplorasi yang belum mendapatkan persetujuan rencana pengembangan lapangan pertama
3. Kontraktor Kontrak Bagi Hasil Gross Split Wilayah Kerja Minyak dan Gas Bumi Konvensional tahapan Eksploitasi yang akan mengusahakan potensi sumber daya Minyak dan Gas Bumi Non Konvensional dalam satu Kontrak Kerja Sama, dengan perubahan hanya terhadap ketentuan ketentuan pokok perusahaan Minyak dan Gas Bumi Non Konvensional

Dalam hal ini untuk KKKS yang melaksanakan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi konvensional pada tahapan eksploitasi terdapat kewajiban tambahan untuk mengusahakan potensi sumber daya minyak dan gas bumi non konvensional dalam KKSnya. Lain hal ini untuk KKKS yang melaksanakan kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi konvensional pada tahapan eksplorasi dapat langsung mengajukan untuk perubahan bentuk ataupun ketentuan pokok KKS sesuai Permen ESDM 13/2024.

Pilihan tentu diberikan kepada KKKS untuk melakukan ataupun tidak menyesuaikan pada perubahan ketentuan tambahan bagi hasil yang merupakan hak KKKS sebagaimana

tertuang dalam Permen ESDM 13/2024. Namun keberlakuan Permen ESDM memberikan tetap memberikan tambahan kewajiban untuk penilaian Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) melalui independen surveyor. Sehingga bagi KKKS dalam melakukan kegiatan usahanya yang melalui Rantai suplai dari sub-kontraktor lainnya haruslah dinilai terlebih dahulu oleh independen surveyor untuk nilai kontrak pengadaan 5 miliar atau lebih. Hal ini tentu akan mempengaruhi KKKS untuk mendapatkan tambahan bagi hasil dikarenakan kewajiban penilaian independen surveyor tidak ada pada Peraturan ESDM sebelumnya yang mendasari penandatanganan KKS. Dilain hal adanya persentasi yang berbeda dalam hal penilaian kegiatan usaha hulu migas yang melakukan kegiatan pertambangannya pada wilayah daratan (onshore). Perbedaan tambahan penilaian yang sebelumnya 0 persen menjadi sebesar 11 persen.

Keberlakuan Permen ESDM 13/2024, mencerminkan upaya pemerintah untuk menciptakan kepastian, kesederhanaan, dan efisiensi dalam skema Gross Split. Penyesuaian komponen variabel dan progresif dalam penetapan bagi hasil memberikan fleksibilitas bagi Kontraktor Kontrak Kerjasama (KKKS) untuk mengoptimalkan operasi, sekaligus memastikan keseimbangan kepentingan antara pemerintah dan kontraktor. Dengan penyederhanaan komponen variabel menjadi tiga aspek utama serta penyesuaian komponen progresif berbasis harga minyak dan gas bumi, regulasi ini mendukung daya tarik investasi sambil menjaga kontribusi bagi pendapatan negara. Implementasi ketentuan ini diharapkan dapat mendorong efisiensi operasional dan meningkatkan produksi migas nasional, meskipun tantangan dalam koordinasi dan dinamika pasar global tetap perlu diperhatikan untuk keberlanjutan industri hulu migas di Indonesia.

2. Kepastian Hukum Perubahan Penetapan Bagi Hasil Kontrak Kerjasama Tahap Rencana Pengembangan Lapangan Pada Kegiatan Industri Hulu Minyak Dan Gas Bumi

Kontrak Kerjasama (KKS) berbasis bagi hasil di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan, namun inti perubahan tersebut terletak pada jenis kontrak bagi hasil, sementara prinsip dasarnya tetap berpijak pada skema bagi hasil yang pertama kali diperkenalkan oleh Ibnu Sutowo. Filosofi yang mendasari konsep ini berasal dari kondisi Indonesia pada masa itu, yang memiliki cadangan minyak dan gas bumi melimpah tetapi terkendala oleh keterbatasan kemampuan finansial untuk mendanai kegiatan usaha hulu migas. Kegiatan ini membutuhkan modal besar dan memiliki risiko tinggi, sehingga berpotensi menimbulkan kerugian signifikan. Oleh karena itu, Ibnu Sutowo mengembangkan model kontrak bagi hasil yang melibatkan investor asing untuk menyediakan sumber daya manusia yang berkualitas, teknologi yang memadai, dan dana yang substansial, guna mendukung kegiatan eksplorasi dan eksploitasi minyak dan gas bumi dengan pembagian risiko yang seimbang.

Menurut Sang Ayu (2020) Kontrak Bagi Hasil Gross Split memiliki setidaknya empat karakteristik utama. Pertama, KBH mengandalkan teknologi sebagai elemen kunci dalam pelaksanaan kegiatan hulu migas. Kedua, pendapatan baru dapat diperoleh setelah bertahun-tahun sejak pengeluaran investasi direalisasikan, mengingat sifat jangka panjang dari proses eksplorasi dan eksploitasi. Ketiga, industri hulu migas ditandai dengan risiko dan ketidakpastian yang tinggi, yang memerlukan investasi modal yang sangat besar. Keempat, meskipun memiliki risiko tinggi, industri ini menawarkan potensi keuntungan yang signifikan. Oleh karena itu, kontrak yang ideal harus mampu mengatasi tantangan dari keempat

karakteristik ini sekaligus memanfaatkan peluangnya untuk mencapai hasil optimal . Dalam konteks ini, prinsip hukum memainkan peran penting sebagai landasan sistem hukum positif, yang kemudian diwujudkan dalam kerangka kontrak yang digunakan. Prinsip hukum ini menjadi dasar yang mengatur seluruh tahapan kontrak, mulai dari tahap pra-kontraktual, pelaksanaan kontrak, hingga pasca-kontraktual, untuk meminimalkan potensi kerugian bagi para pihak dan memastikan kepastian hukum dalam pelaksanaan kontrak.

Pada dasarnya kontrak kerja sama mengandung prinsip perjanjian yang mengikat antara dua atau lebih pihak. Istilah kontrak merupakan istilah yang diterjemahkan dari bahasa Inggris, yaitu *contract*. Sementara itu, kontrak dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *overeenskoomst* atau perjanjian. Perjanjian diartikan dalam Pasal 1313 KUHPerdata sebagai “suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya pada satu orang atau lebih” . Rumusan definisi itu kemudian dirumuskan ulang oleh J. Satrio sebagai “suatu persetujuan dengan mana dua orang atau lebih saling mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal mengenai harta kekayaan” . Sistem hukum kontrak hadir untuk berperan sebagai aturan hukum tentang suatu pelaksanaan perjanjian atau persetujuan.

Pengaturan kontrak kerjasama bagi hasil untuk kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia telah mengalami berbagai perubahan dan penyempurnaan sejak diberlakukannya UU Migas. Awalnya, skema Cost Recovery menjadi mekanisme utama yang diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, dengan peraturan pelaksana berupa Peraturan Menteri ESDM Nomor 22 Tahun 2008 tentang Jenis Biaya yang Dapat Dikembalikan dalam Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (P. M. ESDM, 2024). Peraturan ini kemudian dicabut melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 6 Tahun 2018, yang mencakup pencabutan sejumlah peraturan menteri terkait kegiatan migas. Penyempurnaan dilakukan dengan pengenalan skema KBH Gross Split melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 8 Tahun 2017, yang kemudian mengalami revisi berturut-turut melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 52 Tahun 2017, Nomor 20 Tahun 2019, dan Nomor 12 Tahun 2020. Puncaknya, Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2024 diberlakukan untuk mengubah dan mencabut ketentuan pokok skema KBH Gross Split, guna meningkatkan kepastian hukum dan efisiensi dalam pengelolaan kontrak migas. Dalam hal ini sudah terjadi 6 perubahan pengaturan pokok kontrak kerja sama bagi hasil pada kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi.

Dalam kaitannya dengan teori kepastian hukum menurut Gustav Radbruch, suatu peraturan perundang-undangan harus dibentuk berdasarkan fakta, bukan keputusan yang bersifat sementara, serta memiliki orientasi jangka panjang agar tidak mudah diubah secara sewenang-wenang. Radbruch menegaskan bahwa sebuah peraturan harus mengandung tiga nilai utama, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, dengan kepastian menjadi nilai yang diutamakan dalam dinamika hukum ketika terdapat konflik antara keadilan dan kepastian . Perubahan pengaturan KBH Gross Split, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2024, diklaim memberikan kepastian hukum karena didasarkan pada evaluasi bersama antara pemerintah dan Kontraktor Kontrak Kerjasama (KKKS). Namun, perubahan regulasi yang terlalu cepat, seperti yang terjadi melalui revisi berturut-turut sejak Permen ESDM Nomor 8 Tahun 2017 hingga Nomor 13 Tahun 2024, justru dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Menurut Mofina Nasriyati, (2021) Senior Manager Government Affair

and Communication ENI Indonesia, perubahan regulasi KBH Gross Split yang berulang menyebabkan keraguan bagi ENI Indonesia untuk beralih dari skema Cost Recovery ke KBH Gross Split pada tahap eksploitasi, karena kurangnya stabilitas dalam kerangka hukum yang diterapkan.

Penerapan sistem kontrak dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi (migas) memiliki karakteristik khusus karena melibatkan berbagai risiko dan keterbatasan, serta keterlibatan pemerintah sebagai salah satu pihak kontraktan, sehingga mencakup ranah hukum privat dan publik. Kontraktor, sebagai pihak yang menjalankan kontrak dengan pemerintah, menghadapi beragam risiko dalam pelaksanaan kegiatan hulu migas untuk mengoptimalkan kesejahteraan perusahaannya. Mengingat tingginya risiko yang dihadapi baik oleh pemerintah maupun kontraktor dalam kegiatan usaha hulu migas, diperlukan mekanisme perlindungan hukum yang memadai untuk menjaga kepentingan kedua belah pihak.

Konsistensi norma dalam suatu peraturan dengan peraturan di atasnya merupakan salah satu elemen kunci dari prinsip kepastian hukum. Ketidaksesuaian norma antara suatu peraturan dengan peraturan yang lebih tinggi hierarkinya dapat memicu konflik norma (*conflict of norm*), yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Pengaturan KBH Gross Split dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi, yang diatur melalui Peraturan Menteri ESDM, berpijak pada kerangka hukum yang lebih tinggi, yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi, serta Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pengelolaan Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi. Khususnya, UU Migas telah melalui pengujian di Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 dan Putusan Nomor 36/PUU-X/2012, yang menjadi acuan untuk memastikan konsistensi dan kepastian hukum dalam pengaturan kegiatan hulu migas.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 menyatakan dalam pertimbangan hukumnya bahwa setelah Kontrak Kerjasama (KKS) ditandatangani antara pemerintah dan pihak swasta, negara terikat secara hukum pada isi kontrak tersebut. Akibatnya, negara kehilangan keleluasaan untuk menetapkan regulasi yang bertujuan melindungi kepentingan rakyat jika regulasi tersebut bertentangan dengan ketentuan dalam KKS. Hal ini berimplikasi pada hilangnya sebagian kedaulatan negara dalam mengelola sumber daya alam, khususnya dalam mengatur sektor minyak dan gas bumi (migas) yang berlawanan dengan isi KKS. Dalam putusan yang sama, pemerintah menegaskan bahwa hubungan antara pemerintah dan Kontraktor Kontrak Kerjasama (KKKS) bersifat perdata dan diatur berdasarkan hukum nasional. Dalam hal ini pemerintah sebagai pemegang kuasa pertambangan yang menetapkan syarat dan ketentuan KKS sebagaimana diatur dalam UU Migas pasal 11 ayat (3).

setiap perubahan peraturan ESDM mengenai ketentuan pokok kerja sama bagi hasil hulu minyak dan gas bumi mengandung pasal peralihan. Hal ini selalu terkandung untuk memastikan kepastian hukum untuk setiap KKS yang sudah ditandatangani sebelum adanya perubahan peraturan. Seperti dalam pasal 32 Permen ESDM 13/2024 yang menyebutkan Kontrak Bagi Hasil Gross Split yang telah ditandatangani sebelum Peraturan Menteri ini mulai berlaku, dinyatakan tetap berlaku sampai dengan tanggal berakhirnya kontrak. KKKS dapat mengubah dengan menyesuaikan pokok KBH gross split sesuai dengan Permen ESDM 13/2024, namun harus melaksanakan perusahaan migas non konvensional untuk KKKS yang

kontraknya sudah disetujui tahap persetujuan rencana pengembangan lapangan atau eksploitasi.

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada pembahasan pertama bahwa terdapat kewajiban perusahaan migas non konvensional dan penggunaan independen surveyor pada penilaian TKDN. Hal ini tidak termuat dalam KKS yang didasarkan pada permen ESDM 8/2017. Kewajiban baru yang harus dilaksanakan bagi KKKS setelah perubahan aturan tidak pernah termuat pada perubahan peraturan Menteri ESDM sebelumnya. Permasalahan lainnya adalah bahwasannya permen ESDM 8/2017 beserta perubahannya sudah tidak berlaku, sehingga adanya kekosongan acuan perhitungan persentase tambahan bagi hasil yang digunakan KKKS. Perhitungan tambahan bagi hasil diajukan dalam bentuk rencana pengembangan lapangan oleh KKKS berdasarkan kondisi aktual wilayah kerja yang nantinya dihitung berdasarkan lampiran pada Permen ESDM 8/2017 beserta perubahannya.

Pelaksanaan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 13 Tahun 2024 menemui kendala dalam memastikan kepastian hukum bagi Kontraktor Kontrak Kerjasama (KKKS) yang tidak mengubah secara signifikan penetapan bagi hasil. Untuk mengatasi kendala ini, diperlukan pedoman teknis yang lebih terperinci terkait penerapan KKS yang telah disepakati setelah adanya perubahan regulasi mengenai ketentuan inti Kontrak Bagi Hasil (KBH) dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi. Selain itu, revisi terhadap ketentuan utama KBH perlu dilakukan dengan mencantumkan klausul yang mengatur konsekuensi hukum dari perubahan regulasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi dan Pasal 3 Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun (2024). Pedoman teknis ini diperlukan untuk menjamin kedaulatan negara dalam mengatur sektor minyak dan gas bumi, sekaligus menyediakan mekanisme penyesuaian bagi hasil yang tidak merugikan kontraktor, seperti melalui klausul perlindungan (*grandfather clause*) untuk KKS yang telah ada dan prosedur konsultasi dengan SKK Migas guna memastikan transparansi dan prediktabilitas. Dengan demikian, kepastian hukum dapat dipertahankan sesuai dengan teori Gustav Radbruch, yang menekankan pentingnya regulasi yang berlandaskan fakta dan berorientasi jangka panjang, serta menjaga keseimbangan antara kedaulatan negara dan kepentingan kontraktor dalam pengelolaan sumber daya migas.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yuridis normatif terhadap ketentuan hukum perubahan penetapan bagi hasil dalam Kontrak Kerjasama (KKS) skema Gross Split pada tahap rencana pengembangan lapangan, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri ESDM Nomor 13 Tahun 2024 telah memperbarui mekanisme penetapan bagi hasil dengan menyederhanakan komponen variabel menjadi tiga indikator dan mempertahankan komponen progresif berbasis harga minyak dan gas bumi. Ketentuan ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 6, bertujuan untuk meningkatkan kepastian, kesederhanaan, dan efisiensi operasional, sebagaimana diamanatkan dalam prinsip skema Gross Split. Namun, kepastian hukum bagi Kontraktor Kontrak Kerjasama (KKKS) masih menghadapi tantangan akibat perubahan regulasi yang berulang sejak Permen ESDM No. 8/2017, kewajiban tambahan seperti verifikasi TKDN melalui surveyor independen, dan keterbatasan penyesuaian bagi hasil untuk KKS yang telah

ditandatangani, sebagaimana diatur dalam Pasal 32 ayat (2). Hal ini berpotensi menimbulkan konflik norma dan ketidakpastian hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012, yang menyatakan bahwa negara terikat pada isi KKS secara perdata. Sesuai teori Gustav Radbruch, yang menekankan regulasi berbasis fakta dan berorientasi jangka panjang, diperlukan pedoman teknis yang rinci untuk mengatur penerapan KKS yang telah ada, klausul perlindungan untuk menjaga hak KKKS, dan mekanisme konsultasi dengan SKK Migas untuk memastikan transparansi dan prediktabilitas. Dengan demikian, pengaturan KBH Gross Split dapat menjaga keseimbangan antara kedaulatan negara dalam mengelola sumber daya migas dan kepentingan kontraktor, sekaligus mendukung target produksi migas nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Bisnis.com. (2020). *Kontraktor migas berharap fleksibilitas tidak hanya di atas kertas*. dan Sumber Daya Mineral, K. E. (2020). *Peraturan Menteri ESDM No. 12 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas Permen 8/2017 tentang kontrak bagi hasil gross split*.
- ESDM. (2022). *Pemerintah terbuka terhadap masukan untuk penyempurnaan T&C kontrak hulu migas*.
- ESDM, K. (2020). *Resmi diteken, kini investor dapat pilih bentuk kontrak migas*.
- ESDM, P. M. (2024). *No. 13 Tahun 2024 Tentang kontrak bagi hasil gross split*.
- Fajri, M. (2020). Analisis Hukum Skema Kontrak Gross Split Terhadap Peningkatan Investasi Hulu Minyak dan Gas Bumi. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 50(1), 123–145.
- Hukumonline. (2020a). *Paradigma baru kepastian hukum kontrak kerja sama hulu migas*.
- Hukumonline. (2020b). *Resmi diteken, kini investor dapat pilih bentuk kontrak migas*.
- Institute, R. (2023). *Kerangka dasar revisi UU Migas: Kepastian hukum & investasi*.
- Manohara, B. P., & Hayati, T. (2019). Gross Split: A New Contracting System in the Indonesian Oil and-Gas Sector. *Environmental Policy and Law*, 49(1), 44.
- Mentari, D., & Andjarwati, A. (2023). *Analisis Yuridis terhadap regulasi skema kontrak bagi hasil (Production Sharing Contract) dalam tata kelola pertambangan minyak dan gas bumi di Indonesia*.
- Nasriyati, M. (2021). Tantangan Kepastian Hukum dalam Implementasi Kontrak Bagi Hasil Gross Split di Indonesia. *Jurnal Hukum Energi*, 8(2), 45–60.
- Nostalg, B. (2022). Kepastian hukum pengelolaan sektor hulu migas dengan kontrak bagi hasil split yang bersifat lintas sektor dan implementasinya terhadap pertumbuhan investasi di sektor hulu migas. *Dharmasiswa*, 1(1), 1–18.
- Online, M. T. (2020). *Regulasi soal gross split kembali direvisi, ini perubahannya*.
- Rahayu, S. A. P., & DKK. (2020). Filosofi Kontrak Bagi Hasil Gross Split Dari Sudut Pandang Hukum Kontrak. *Arena Hukum*, 1, 1–10.
- Sari, D. (2022). Kepastian Hukum Kontrak Bagi Hasil Gross Split: Studi Implementasi terhadap Investasi Lintas Sektor. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 10(1), 34–50.
- Sugiyartomo, F. H. (2019). The legality of oil & gas production sharing contract gross split scheme. *Indonesian Journal of Energy*, 2(1), 29–37.
- Tempo.co. (2024). *ESDM terbitkan aturan terbaru untuk tarik investasi hulu migas: Ada soal bagi hasil?*
- Wibowo, R. (2023). Evaluasi Skema Gross Split dalam Kontrak Kerjasama Hulu Migas: Perspektif Kepastian Hukum dan Efisiensi. *Jurnal Hukum Energi dan Sumber Daya*, 9(4), 178–195.