

RANCANGAN PENJELASAN
ATAS
RANCANGAN PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR ... TAHUN ...
TENTANG

LARANGAN PENGGABUNGAN ATAU PELEBURAN BADAN USAHA DAN LARANGAN
PENGAMBILALIHAN SAHAM PERUSAHAAN YANG DAPAT MENGAKIBATKAN
TERJADINYA PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

I. UMUM

Perkembangan dunia usaha yang sangat dipengaruhi oleh para pelaku usaha, baik langsung maupun tidak langsung telah mengubah kondisi dan situasi perekonomian negara. Dengan memperhatikan kondisi dan situasi tersebut perlu mencermati dan menata kembali kegiatan para pelaku usaha, agar dunia usaha dapat tumbuh dan berkembang secara sehat atau tidak menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Keberadaan Peraturan Pemerintah ini dalam dunia usaha sangat penting untuk memberikan kepastian hukum bagi para pelaku usaha, terutama dalam rangka menghadapi arus globalisasi dan liberalisasi perekonomian dunia yang semakin kompleks. Oleh sebab itu, perlu diupayakan penciptaan suatu iklim dunia usaha yang sehat dan efisien, sehingga terbuka kesempatan yang cukup leluasa bagi para pelaku usaha untuk tumbuh dan berkembang secara baik dan sehat sesuai dengan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan pemikiran tersebut diatas, maka upaya penciptaan iklim dunia usaha yang sehat dan efisien tidak boleh mengarah kepada penguasaan sumber ekonomi dan pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok atau golongan tertentu. Oleh karena itu, tindakan penggabungan (*merger*), peleburan (*konsolidasi*), dan pengambilalihan (*akuisisi*) yang dapat mengendalikan dan mendorong ke arah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat harus dihindari sejak dini, dengan kata lain tindakan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan hendaknya tetap memperhatikan kepentingan konsumen dan pelaku usaha lainnya. Selanjutnya mengenai "Pengendali" dimaksud adalah pihak yang dapat mempengaruhi dan menentukan kebijakan pengelolaan badan usaha dan/atau mempengaruhi dan menentukan pengelolaan badan usaha yaitu melalui kepemilikan saham atau penguasaan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dalam badan usaha atau kepemilikan saham atau penguasaan suara kurang dari 50% (lima puluh persen) tetapi dapat dibuktikan sebagai pengendali.

Meskipun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah diatur mengenai prinsip-prinsip yang berkaitan dengan monopoli, monopsoni, penguasaan pasar dan persengkokolan, akan tetapi tata cara proses penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan yang mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, perlu pengaturan lebih rinci yang diperintahkan untuk diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Adapun materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi Penggabungan, Peleburan badan usaha, Pengambilalihan saham atau aset, Kewajiban Pelaku Usaha, Tata Cara Penyampaian Pemberitahuan, Penilaian Komisi Atas Pemberitahuan Tertulis, dan Keberatan Atas Hasil Penilaian Komisi.

II. PASAL DEMI PASAL

Pasal 1

Cukup jelas.

Pasal 2

Cukup jelas.

Pasal 3

Yang dimaksud dengan “perjanjian yang dilarang” dalam ketentuan ini misalnya: praktek oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, trust, praktek oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup, perjanjian dengan pihak luar negeri.

Yang dimaksud dengan “kegiatan yang dilarang” dalam ketentuan ini misalnya: praktek monopoli, praktek monopsoni, penguasaan pasar, persekongkolan.

Yang dimaksud dengan penyalahgunaan Posisi Dominan dalam ketentuan ini misalnya: jabatan rangkap, pemilikan saham silang.

Pasal 4

Ayat (1)

Huruf a

Konsentrasi pasar merupakan indikator awal untuk menilai apakah Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, dan atau Pengambilalihan Saham atau Aset dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Secara umum, terdapat beberapa cara untuk menilai suatu konsentrasi pasar antara lain dengan metode Concentration Ratio (CR) atau dengan metode Hirschman Herfindahl Index (HHI). Metode HHI dipandang lebih akurat untuk menggambarkan konsentrasi pasar, namun dalam hal penerapan HHI tidak dimungkinkan, maka digunakan metode CR. Nilai HHI setelah merger dijadikan pedoman dalam menentukan perlu tidaknya melakukan penilaian terhadap kriteria-kriteria lain.

Tingkat konsentrasi pasar dibagi ke dalam dua spektrum berdasarkan nilai HHI setelah merger, yaitu spektrum I dengan nilai HHI dibawah 1800 dan spektrum II dengan nilai HHI di atas 1800.

Dalam spektrum I, tingkat konsentrasi pasar pasca Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau pasca Pengambilalihan Saham atau Aset dinilai tidak dapat mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa HHI kurang dari 1800 tidak mengubah struktur pasar di Indonesia yang secara rata-rata berada pada kisaran 2000, sehingga menghilangkan kekhawatiran dampak praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat pasca Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau pasca Pengambilalihan Saham atau Aset.

Dalam spektrum II, konsentrasi pasar yang tercipta pasca Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau pasca Pengambilalihan Saham atau Aset sudah cukup tinggi sehingga kriteria-kriteria lain harus diperhatikan dalam menilai apakah Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham atau Aset tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Huruf b

Analisis terhadap hambatan masuk pasar dilakukan guna memperkirakan perilaku pelaku usaha pasca Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, atau pasca Pengambilalihan Saham atau Aset. Tanpa adanya hambatan masuk pasar, pelaku usaha pasca Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, atau pasca Pengambilalihan Saham atau Aset dengan penguasaan pangsa pasar yang besar akan kesulitan untuk melakukan perilaku anti persaingan, karena setiap saat dapat dihadapkan dengan tekanan persaingan dari pemain baru di pasar.

Sebaliknya, dengan eksistensi hambatan masuk pasar yang tinggi, pelaku usaha hasil merger dengan penguasaan pasar menengah memiliki kemungkinan untuk menyalahgunakan posisinya untuk menghambat persaingan atau mengeksploitasi konsumen karena pemain baru akan kesulitan untuk memasuki pasar dan memberikan tekanan persaingan terhadap pelaku usaha yang telah ada di dalam pasar.

Hambatan masuk pasar dapat tercipta melalui berbagai instrumen, antara lain: regulasi, modal yang tinggi, teknologi tinggi, hak kekayaan intelektual, sunk cost yang tinggi.

Huruf c

Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, dan atau Pengambilalihan yang melahirkan satu pelaku usaha yang relatif dominan terhadap pelaku usaha lainnya di pasar, memudahkan pelaku usaha tersebut untuk menyalahgunakan posisi dominannya demi meraih keuntungan yang sebesar-besarnya bagi perusahaan dan mengakibatkan kerugian bagi konsumen.

Tindakan sepihak ini dapat dilakukan baik kepada pelaku usaha lainnya yang lebih kecil maupun langsung kepada konsumen secara keseluruhan. Akibat dari tindakan-tindakan tersebut berakibat pada terhambatnya persaingan yang diindikasikan melalui harga yang tinggi, kuantitas produk yang berkurang, atau menurunnya layanan purna jual.

Sebaliknya, dalam hal Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, dan atau Pengambilalihan Saham atau Aset tidak melahirkan pelaku usaha yang dominan di pasar, namun masih terdapat beberapa pesaing signifikan, maka sulit bagi pelaku usaha hasil Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham atau Aset untuk berperilaku anti persaingan karena akan mendapat tekanan persaingan yang efektif dari pelaku usaha pesaingnya.

Meskipun demikian, berkurangnya jumlah pelaku usaha di pasar sebagai akibat Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau sebagai akibat Pengambilalihan Saham atau Aset yang terjadi, akan memudahkan terjadinya tindakan anti persaingan yang dilakukan secara terkoordinasi dengan pesaingnya tersebut baik secara langsung maupun tidak langsung, yang diindikasikan melalui harga yang tinggi, kuantitas produk yang berkurang, atau menurunnya layanan purna jual.

Potensi perilaku anti persaingan dapat pula diakibatkan dari kegiatan merger vertikal. Merger vertikal pada umumnya tidak menimbulkan dampak seserius merger horisontal yang langsung mengubah struktur pasar, karena merger vertikal tidak langsung mengubah struktur pasar.

Merger vertikal adalah merger yang terjadi di dalam suatu mata rantai proses produksi, misalnya antara pelaku usaha pemasok bahan baku dengan pelaku usaha manufaktur, atau pelaku usaha wholesaler dengan pelaku usaha retailer dan seterusnya.

Fokus perhatian terhadap penilaian merger vertikal adalah terjaganya akses yang dimiliki oleh pelaku usaha hilir terhadap supply yang diperoleh dari pelaku usaha hulu, ataupun sebaliknya, sehingga kondisi persaingan pasca merger tetap terjaga.

Dalam hal akses tersebut terhalang atau tetap dapat diperoleh namun dengan kemungkinan perlakuan yang diskriminatif sebagai akibat merger dan substitusinya sulit diperoleh di pasar, maka persaingan di tingkat hilir atau hulu akan menjadi berkurang, sehingga akan merugikan konsumen di pasar hilir atau pasar hulu.

Huruf d

Penelitian yang mendalam perlu dilakukan terhadap argumen efisiensi yang diajukan oleh pelaku usaha yang akan melakukan Penggabungan, atau Peleburan Badan Usaha, atau melakukan Pengambilalihan Saham atau Aset. Dalam hal Penggabungan atau

Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham atau Aset yang direncanakan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, maka dilakukan penilaian terhadap dua hal, yaitu: (1) seberapa besar efisiensi yang diharapkan akan terjadi, dan (2) seberapa besar efisiensi tersebut akan ditransfer kepada konsumen.

Efisiensi yang dihasilkan pasca Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan akan dibandingkan dengan dampak anti persaingan yang ditimbulkannya. Dalam hal nilai dampak anti persaingan melampaui nilai efisiensi yang diharapkan dicapai dari Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham atau Aset, maka persaingan yang sehat akan lebih diutamakan dibanding dengan mendorong efisiensi bagi pelaku usaha. Persaingan yang sehat baik langsung maupun tidak langsung akan dengan sendirinya melahirkan pelaku usaha yang lebih efisien di pasar.

Huruf e

Dalam hal alasan pelaku usaha melakukan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau melakukan Pengambilalihan Saham atau Aset adalah untuk menghindari terhentinya badan usaha tersebut untuk beroperasi di pasar/industri, maka diperlukan suatu penilaian. Dalam hal kerugian konsumen lebih besar apabila badan usaha tersebut keluar dari pasar/industri dibanding jika badan usaha tersebut tetap berada dan beroperasi di pasar/industri, maka tidak terdapat kekhawatiran berkurangnya tingkat persaingan di pasar berupa praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan dari merger tersebut.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan "dalam hal tertentu" misalnya dalam hal terdapat perkembangan metode penilaian terhadap dampak praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 5

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan "kepentingan umum" adalah jika penggabungan atau peleburan badan usaha dapat lebih memberikan manfaat bagi sebagian besar atau seluruh masyarakat.

Yang dimaksud dengan "kepentingan nasional" adalah jika penggabungan atau peleburan badan usaha dapat mendorong percepatan program pemerintah di berbagai bidang antara lain untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan stabilitas nasional.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 6

Cukup jelas.

Pasal 7

Cukup jelas.

Pasal 8

Aset adalah sumber daya yang dikuasai perusahaan sebagai akibat dari peristiwa masa lalu atau di masa depan di mana manfaat ekonomi dari sumber daya tersebut akan diperoleh perusahaan.

Yang dimaksud dengan "Pengambilalihan aset" misalnya pengalihan penguasaan aset utama yang digunakan suatu perusahaan dalam melakukan kegiatan usahanya, sehingga mengakibatkan beralihnya pengendalian perusahaan.

Pasal 9

Cukup jelas.

Pasal 10

Ayat (1)

Pemberitahuan adalah penyampaian informasi oleh pelaku usaha yang akan melakukan penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan saham untuk memperoleh penilaian Komisi mengenai dampak yang ditimbulkan dari penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham atau aset.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 11

Cukup jelas.

Pasal 12

Yang dimaksud dengan “terafiliasi” adalah:

- a. hubungan antara perusahaan, baik langsung maupun tidak langsung, mengendalikan atau dikendalikan oleh perusahaan tersebut;
- b. hubungan antara 2 (dua) perusahaan yang dikendalikan, baik langsung maupun tidak langsung, oleh Pihak yang sama; atau
- c. hubungan antara perusahaan dan pemegang saham utama.

Pasal 13

Ayat (1)

Huruf a

Dalam rangka menilai terpenuhi atau tidaknya nilai aset sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, nilai aset pelaku usaha dihitung berdasarkan penjumlahan dari nilai aset:

1. Pelaku usaha yang melakukan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau melakukan Pengambilalihan Saham atau Aset;
2. Seluruh pelaku usaha yang dikendalikan oleh pelaku usaha yang melakukan Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, dan atau Pengambilalihan, baik secara langsung maupun tidak langsung
3. Pelaku usaha pengendali tertinggi dari pelaku usaha yang melakukan Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, dan atau Pengambilalihan, baik secara langsung maupun tidak langsung beserta seluruh pelaku usaha yang dikendalikannya baik secara langsung maupun tidak langsung;

Ketentuan angka 3 diatas tidak berlaku untuk pelaku usaha yang diambilalih.

Contoh perhitungan nilai aset untuk penggabungan:

PT A adalah pengendali PT B, PT B adalah pengendali PT C. PT B menggabungkan diri ke dalam PT Y. PT Y adalah pengendali PT Z, dan PT Y dikendalikan oleh PT X. Dengan demikian, nilai aset hasil penggabungan PT Y dengan PT B adalah penjumlahan nilai aset dari PT A ditambah PT B ditambah PT C ditambah PT X ditambah PT Y dan ditambah PT Z.

Contoh perhitungan nilai aset untuk pengambilalihan:

PT A adalah pengendali PT B, PT B adalah pengendali PT C. PT B mengambilalih PT Y. PT Y adalah pengendali PT Z, dan PT Y dikendalikan oleh PT X. Dengan demikian, nilai aset hasil pengambilalihan PT Y oleh PT B adalah penjumlahan nilai aset dari PT A ditambah PT B ditambah PT C ditambah PT Y dan ditambah PT Z.

Dalam hal salah satu pihak yang melakukan Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, dan atau Pengambilalihan memiliki perbedaan yang signifikan antara nilai aset tahun terakhir dengan nilai aset tahun sebelumnya (terdapat selisih lebih besar dari 30%), maka nilai asetnya dihitung berdasarkan rata-rata nilai penjualan 3 (tiga) tahun terakhir.

Huruf b

Cara perhitungan nilai aset berlaku secara *mutatis mutandis* untuk cara perhitungan nilai penjualan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Pasal 14

Nilai penjualan dapat didefinisikan secara absolut dalam bentuk nominal atau secara relatif dalam bentuk persentase terhadap seluruh total penjualan pada pasar bersangkutan.

Dalam hal terdapat perbedaan signifikan antara pangsa pasar tahun terakhir dengan pangsa pasar tahun sebelumnya (terdapat selisih lebih besar dari 10%), maka ketentuan dalam menghitung nilai aset berlaku secara *mutatis mutandis*.

Pasal 15

Cukup jelas.

Pasal 16

Cukup jelas.

Pasal 17

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Huruf a

Cukup jelas.

Huruf b

Yang dimaksud dengan “dokumen pendukung” dalam ketentuan ini, misalnya: anggaran dasar perusahaan, profil perusahaan, laporan keuangan 3 (tiga) tahun terakhir, rancangan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau rancangan Pengambilalihan saham atau aset.

Pasal 18

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Yang dimaksud dengan “pihak lain” dalam ketentuan ini antara lain konsumen, pelaku usaha pesaing, pemasok, instansi terkait, atau ahli.

Pasal 19

Cukup jelas.

Pasal 20

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “persetujuan dengan syarat” dalam ketentuan ini adalah tindakan-tindakan pelaku usaha yang harus dilaksanakan guna menghilangkan dampak anti persaingan dari rancangan penggabungan atau, peleburan badan usaha dan atau rancangan pengambilalihan Saham atau Aset. Tindakan tersebut dapat terkait dengan struktur pasar, misalnya divestasi dari sebagian assetnya atau terkait dengan perilakunya pasca merger, misalnya komitmen untuk tidak akan menaikkan harga jual ke pasar.

Pasal 21

Yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” dalam ketentuan ini misalnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan Mahkamah Agung mengenai tata cara pengajuan upaya hukum keberatan terhadap putusan Komisi.

Pasal 22

Cukup jelas.

TAMBAHAN LEMBARAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA NOMOR