

MEMAHAMI PENGGABUNGAN, PELEBURAN ATAU AKUISISI BADAN USAHA MILIK DAERAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA



Ilustrasi: www.hukumonline.com

I. PENDAHULUAN

Dalam rangka menjalankan urusan pemerintahan di Daerah dan mewujudkan kesejahteraan rakyat, Pemerintah Daerah memiliki hak untuk mendirikan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Tujuan dari pendirian BUMD menurut Pasal 331 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) adalah sebagai berikut:

- a. memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian Daerah pada umumnya;
- b. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik; dan
- c. memperoleh laba dan/atau keuntungan.

Dengan berlandaskan tujuan yang ingin dicapai oleh Pemerintah Daerah dalam pendirian BUMD, maka bentuk-bentuk BUMD menurut Pasal 331 ayat (3) UU Pemda dibagi dalam bentuk Perusahaan Umum dan Perseroan Daerah.

Dalam perkembangan pengelolaan BUMD, khususnya yang berbentuk Perseroan, memiliki lapangan usaha yang beragam, dari bidang pangan, perumahan, kepelabuhan, kawasan industri, perbankan, hingga minyak bumi dan gas alam. Sebaran lapangan usaha BUMD sesungguhnya lebih ditujukan pada karakteristik sumber-sumber ekonomi daerah yang ingin dikembangkan dan peningkatan pendapatan daerah. Namun demikian menurut hasil rewiu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) diketahui bahwa sebanyak 1.007 BUMD dengan aset sebesar Rp340,118 triliun, hanya mencatat laba sebesar Rp10,372 triliun atau rata-rata rasio laba terhadap aset (*ROA*) hanya sebesar 3,0 persen. Rendahnya tingkat *ROA* menunjukkan pengelolaan BUMD belum optimal, baik dari aspek keuangan maupun kinerja¹.

Beberapa hal klasik yang sering menjadi penyebab rendahnya kinerja BUMD dengan bentuk perseroan adalah masih adanya praktek campur tangan birokrasi dalam pengelolaannya, praktek

¹ BPKP, 2014 "Reviu literatur Pengelolaan BUMD". www.bpkp.go.id/puslitbangwas/konten/2291/14.125-Reviu-Literatur-Pengelolaan-Badan-Usaha-Milik-Daerah, diakses tanggal 28 November 2017

mismanagement yang mengarah pada ketidakefisienan dan *fraud*. Akibat dari rendahnya kinerja BUMD sudah dipastikan tidak mampu menjadi salah satu sumber penyumbang pendapatan daerah dan bahkan dapat dikatakan menggerogoti keuangan daerah. Hal ini dapat dilihat dari prosentase besaran penyertaan modal yang diberikan Pemerintah Daerah dibanding laba yang disetor ke Kas Daerah. Selain perbaikan manajemen dan suntikan tambahan modal melalui penyertaan modal daerah, beberapa opsi dalam peningkatan pengelolaan BUMD yang berkinerja buruk adalah merger, peleburan atau akuisisi.

Penggabungan, peleburan dan akuisisi menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Persaingan Usaha Tidak Sehat, didefinisikan sebagai berikut:

- a. Angka 1: Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu badan usaha atau lebih untuk menggabungkan diri dengan badan usaha lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari badan usaha yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada badan usaha yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan usaha yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.
- b. Angka 2: Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua badan usaha atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu badan usaha baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari badan usaha yang meleburkan diri dan status badan usaha yang meleburkan diri berakhir karena hukum.
- c. Angka 3: Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pelaku Usaha untuk mengambilalih saham badan usaha yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas badan usaha tersebut.

Opsi Penggabungan BUMD dengan bentuk Perseroan menjadi pilihan Pemerintah Daerah dengan berbagai pertimbangan antara lain ada kesamaan jenis usaha, kultur organisasi dan peningkatan daya saing dan pendapatan daerah. Salah satu contoh, Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui Perda Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penggabungan PT Jatim *Investment Management* Kedalam PT Petrogas Jatim Utama. Dalam bagian pertimbangan perda dimaksud dinyatakan sebagai berikut; *bahwa dalam rangka upaya penyehatan dan sinergi usaha bidang minyak dan gas bumi serta bidang kepelabuhanan di Provinsi Jawa Timur, diperlukan restrukturisasi dalam bentuk penggabungan Badan Usaha Milik Daerah sebagai upaya dalam memberikan kontribusi bagi sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat dan peningkatan masyarakat dan Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Provinsi Jawa Timur.*

Opsi Peleburan BUMD dilakukan dengan pertimbangan peningkatan efisiensi, daya saing dan kesamaan jenis usaha. Hal ini pernah dilakukan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta terhadap PT. Pembangunan Pantai Utara Jakarta dan PT. Pembangunan Pluit Jaya yang melebur menjadi satu kemudian berubah nama menjadi PT. Jakarta Propertindo (Jakpro) pada 15 Desember 2000. Bidang usaha PT Jakpro saat ini meliputi properti, infrastruktur, dan utilitas.²

² PT Jakarta Propertindo. "Sejarah", www.jakarta-propertindo.com/id/id/sejarah diakses pada tanggal 28 November 2017

Opsi Akuisisi oleh BUMD dilakukan baik kepada BUMD lainnya/Perseroan lain lebih ditujukan kepada ekstensivitas pasar dan usaha. Akuisisi bercirikan adanya kepemilikan saham mayoritas dari perusahaan yang diambil alih. Akuisisi BUMD kepada BUMD Lainnya/Swasta bisa dilakukan melalui mekanisme langsung atau melalui Pasar Modal. Sebagai contoh akuisisi langsung oleh BUMD adalah akuisisi PT Bank Pembangunan Jawa Barat dan Banten (PT Bank BJB) terhadap PD BPR LPK Garut Kota Kabupaten Garut pada Tahun 2012. PD BPR LPK Garut Kota Kabupaten Garut pada tanggal 11 Desember 2004 berubah nama menjadi PT Bank Intan Jabar.³ PT Bank BJB juga mengakuisisi PD. BPR LPK Jalancagak Kabupaten Subang pada Tahun 2012 dan pada tahun 2014 berubah namanya menjadi PT BPR Karya Utama.⁴

Revitalisasi BUMD melalui kegiatan merger, peleburan dan akuisisi adalah kegiatan yang wajar dalam praktek bisnis. Namun demikian apakah tujuan dari kegiatan merger, peleburan dan akuisisi dalam rangka penguatan, pengembangan dan penguasaan pasar berpotensi melanggar Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Anti Monopoli) atau tidak maka perlu diuji dengan ukuran-ukuran yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat beserta Peraturan KPPU Nomor 3 tahun 2012 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

II. PERMASALAHAN

1. Apakah Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham BUMD dilarang?
2. Bagaimana tata cara Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham oleh BUMD agar tidak melanggar hukum persaingan usaha tidak sehat?

III. PEMBAHASAN

1. Merger, Peleburan dan Akuisisi yang dilarang

Dalam dunia bisnis praktek Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham merupakan sebuah keniscayaan guna mencapai tujuan bisnis. Praktek Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham menjadi sebuah larangan manakala kegiatan dimaksud dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2) UU Anti Monopoli sebagai berikut:

- 1) Pelaku usaha dilarang melakukan Penggabungan atau Peleburan badan usaha yang dapat

³ Bank BIJ. "Sekilas Bank Bij", www.bankbij.co.id/sekilas-bank-bij, diakses pada tanggal 28 November 2017

⁴ PT BPR Karya Utama, "Sejarah", www.bprku.com/p/sejarah, diakses pada tanggal 28 November 2017

mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

- 2) Pelaku usaha dilarang melakukan Pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Lingkup dari larangan praktek Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham dalam UU Anti Monopoli adalah terhadap jumlah aset/nilai penjualan yang menjadi cakupan kegiatan dimaksud. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 29 ayat (1) dan (2) UU Anti Monopoli sebagai berikut:

- 1) Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut.
- 2) Ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Tafsiran terhadap Pasal 29 ayat (1) UU Anti Monopoli dijelaskan dalam ketentuan Pasal 5 PP Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai berikut:

- Pasal 5 ayat (2) Jumlah tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. nilai aset sebesar Rp2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); dan/atau
 - b. nilai penjualan sebesar Rp5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah).
- Pasal 5 ayat (3) Bagi Pelaku Usaha di bidang perbankan kewajiban menyampaikan pemberitahuan secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku jika nilai aset melebihi Rp20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah).
- Pasal 5 ayat (4) Nilai aset dan/atau nilai penjualan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dihitung berdasarkan penjumlahan nilai aset dan/atau nilai penjualan dari:
 - a. Badan Usaha hasil Penggabungan, atau Badan Usaha hasil Peleburan, atau Badan Usaha yang mengambil alih saham perusahaan lain dan Badan Usaha yang diambil alih; dan
 - b. Badan Usaha yang secara langsung maupun tidak langsung mengendalikan atau dikendalikan oleh Badan Usaha hasil Penggabungan, atau Badan Usaha hasil Peleburan, atau Badan Usaha yang mengambil alih saham perusahaan lain dan Badan Usaha yang diambilalih.

KPPU dalam menafsirkan ketentuan Pasal 5 ayat (4) huruf b, PP Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai berikut:

“Dengan demikian, nilai aset dan/atau nilai penjualan tidak hanya meliputi nilai aset dan/atau nilai penjualan dari perusahaan yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, tetapi juga nilai aset dan/atau nilai penjualan dari perusahaan yang terkait secara langsung dengan perusahaan yang bersangkutan secara vertikal, yaitu induk perusahaan sampai dengan Badan Usaha Induk Tertinggi dan anak perusahaan sampai dengan anak perusahaan yang paling bawah. Nilai aset dan/atau nilai penjualan

Badan Usaha Induk Tertinggi yang dihitung adalah nilai aset dan/atau nilai penjualan seluruh anak perusahaan. Hal ini dikarenakan secara ekonomi, nilai aset anak perusahaan merupakan nilai aset dari induk perusahaan⁵.

Luasnya cakupan nilai total aset dan/atau nilai penjualan hingga perusahaan induk (*holding company*) dan anak perusahaan menurut KPPU secara filosofis membuktikan bahwa negara (melalui KPPU) ingin mengatur agar tercipta persaingan usaha yang sehat dan bebas dari monopoli melalui proses merger, peleburan atau akuisisi.

Praktek merger, peleburan dan akuisisi yang dilarang bilamana mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Tolok ukur penilaian terhadap terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat menurut Pasal 3 ayat (2) PP Nomor 57 Tahun 2010 adalah sebagai berikut:

- a. konsentrasi pasar;
- b. hambatan masuk pasar;
- c. potensi perilaku anti persaingan;
- d. efisiensi; dan/atau
- e. kepailitan

a. Konsentrasi Pasar

Konsentrasi Pasar didefinisikan dalam Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2012 sebagai fungsi dari jumlah pelaku usaha dan pangsa pasarnya masing-masing dari total nilai penjualan, total nilai kapasitas produksi, total nilai cadangan atau total nilai pelanggan pada suatu pasar bersangkutan. Tata cara pengujian terhadap konsentrasi pasar menggunakan metode *Herfindahl-Hirschman Index* (HHI) atau dengan cara menghitung *Concentration Ratio* (CRn). KPPU berpendapat nilai HHI diperoleh dari prosentase jumlah penguasaan pasar seluruh pelaku usaha di Indonesia dalam lapangan usaha yang sama.⁶ Contoh simulasi perhitungan dalam lapangan usaha bidang konstruksi nasional berdasarkan penguasaan pasar sebagai berikut;

- 1) PT Wijaya Karya (tbk) 21%, PT Adhi Karya (tbk) 19%, PT Pembangunan Perumahan (tbk) 14%, PT Waskita Karya (tbk) 16%, PT Total Jaya Konstruksi (tbk) 9%, PT Utama Karya (tbk) 13% dan lain-lain 8%.
- 2) Nilai HHI pasar konstruksi sebelum merger/peleburan/akuisisi adalah sebagai berikut; $21^2 + 19^2 + 14^2 + 16^2 + 9^2 + 13^2 + 8^2 = 1568$.
- 3) Bilamana PT Wijaya Karya (tbk) dan PT Adhi Karya melakukan merger/peleburan/akuisisi maka perhitungan HHI-nya sebagai berikut; $(21+19)^2 + 14^2 + 16^2 + 9^2 + 13^2 + 8^2 = 2366$.

Dalam Peraturan KPPU Nomor 3 tahun 2012, penilaian terhadap nilai HHI yang melebihi angka 1800 setelah hasil merger/peleburan/akuisisi maka dipastikan mempengaruhi struktur pasar bidang konstruksi sehingga diduga mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha

⁵ Lampiran Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2012, "Tata Cara Pemberitahuan, Konsultasi dan Monitoring Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, hal 11.

⁶ Ibid, hal 20

tidak sehat.

b. Hambatan masuk ke pasar (*entry barrier*)

Dalam hal adanya *entry barrier* menurut Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2012, terdapat beberapa indikasi antara lain sebagai berikut:

- 1) Hambatan absolut berupa regulasi pemerintah, lisensi pemerintah, hak kekayaan intelektual.
- 2) Hambatan struktural berupa kondisi penawaran dan permintaan, dalam hal ini misalnya:
 - (1). jika *incumbent* menguasai *supply* yang diperlukan untuk melakukan produksi (misalnya sumber daya alam).
 - (2). perusahaan yang ada menguasai akses terhadap teknologi tinggi, *network effect* yang kuat.
 - (3). skala ekonomi, *sunk cost* yang besar dan biaya yang harus dikeluarkan jika konsumen beralih ke produk lain (*consumer's switching cost*) yang tinggi.
- 3) Hambatan berupa keuntungan strategis yang dinikmati oleh *incumbent*, misalnya *first mover advantage*, perilaku *incumbent* yang *aggressive* terhadap pendatang baru, diferensiasi produk yang banyak, *tying* dan *bundling*, atau perjanjian distribusi yang bersifat eksklusif.⁷

c. Potensi Perilaku anti persaingan

Perilaku anti persaingan pasca terjadinya merger, peleburan dan akuisisi menurut KPPU dalam Peraturan Nomor 3 Tahun 2012 diindikasikan dengan adanya *unilateral effect*, *coordinated effect* dan *market foreclosure*. *Unilateral effect* tercermin dari dominasi atas pasar dan penyalahgunaan posisi dominan yang berpotensi memainkan harga pasar suatu produk (bisa sangat mahal atau sangat murah), atau hilangnya barang substitusi. *coordinated effect* bercirikan adanya tindakan-tindakan terkoordinir dari *holding company* kepada anak perusahaan untuk berbuat anti persaingan. Sedangkan *market foreclosure* bercirikan penguasaan produk dari hulu hingga hilir yang membuat pelaku usaha lain kesulitan untuk mengakses *raw material* secara mandiri.

d. Efisiensi

Seringkali latar belakang dari tindakan merger, peleburan atau akuisisi adalah guna terciptanya efisiensi dari pelaku usaha. Dalam memaknai efisiensi sebagai ukuran ada atau tidaknya persaingan usaha yang tidak sehat sebagai akibat adanya merger, peleburan dan akuisisi, KPPU berpendapat dalam Peraturan No 3 Tahun 2012 bahwa dampak efisiensi sebagai latar belakang merger, peleburan dan akuisisi setidaknya tercermin dalam harga yang dibayar konsumen atas produk dari pelaku usaha yang melakukan merger, peleburan dan akuisisi menjadi lebih murah.

Permasalahannya bilamana efisiensi telah tercipta dalam proses bisnis pelaku usaha yang melakukan merger, peleburan atau akuisisi tapi hanya berdampak pada peningkatan laba perusahaan apakah merupakan pelanggaran. Beberapa tafsir terkait terciptanya efisiensi namun harga produk yang dibayar konsumen tetap sama, maka perlu dinilai apakah praktek merger, peleburan atau akuisisi menghilangkan barang substitusi, menghalangi inovasi produk yang lebih murah atau tidak. Bilamana ada upaya untuk menghilangkan barang substitusi, menghalangi inovasi produk yang lebih murah maka

⁷ Ibid, hal 21

dalih efisiensi yang dijadikan alasan merger, peleburan atau akuisisi tidak terbukti dan cenderung berperilaku anti persaingan usaha yang sehat khususnya *unilateral bad effect*.

e. Kepailitan

Dalam penilaian terhadap tolok ukur kepailitan sebagai latar belakang pelaku usaha melakukan merger, peleburan dan akuisisi, KPPU berpendapat dalam Peraturan Nomor 3 Tahun 2012 dengan memperhatikan beberapa faktor antara lain⁸:

- i. perusahaan dalam kondisi keuangan yang tidak tertolong lagi sehingga tanpa Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan akan menyebabkan perusahaan tersebut akan keluar dari pasar dalam jangka waktu dekat,
- ii. perusahaan tidak dimungkinkan untuk melakukan reorganisasi usaha untuk menyelamatkan kelangsungan hidupnya
- iii. tidak ada alternatif lain yang tidak anti persaingan selain Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dalam upaya penyelamatan dari kepailitan.

2. Tata Cara Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham BUMD.

Upaya Pemerintah Daerah dalam revitalisasi BUMD melalui kegiatan merger, peleburan atau akuisisi merupakan kewenangan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kinerja BUMD dan sumber-sumber perekonomian daerah. Dalam memahami apakah upaya merger, peleburan atau akuisisi BUMD melanggar atau tidak hukum persaingan usaha maka perlu dipahami beberapa hal-hal sebagai berikut:

a. Subyek BUMD.

Dalam UU Pemerintah Daerah, BUMD diatur dalam bentuk Perusahaan Umum (Perum) atau Perseroan Daerah (PT). Perbedaan signifikan dalam kedua bentuk usaha BUMD adalah pada tujuannya. BUMD berbentuk Perum selain mengejar keuntungan juga berfungsi melayani kepentingan masyarakat (*public service*) sedangkan BUMD berbentuk PT murni bertujuan mencari keuntungan. Hal ini perlu diuraikan mengingat beberapa persoalan mengenai BUMD yang berbentuk Perum apakah menjadi subyek hukum peraturan perundangan terkait persaingan usaha atau tidak.

Peraturan perundang-undangan dibidang persaingan usaha mengidentifikasi subyek hukumnya adalah pelaku usaha. Pelaku usaha menurut UU anti Monopoli didefinisikan sebagai;

“Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”

Definisi Pelaku usaha dalam UU anti Monopoli memperjelas kedudukan (*legal standing*) BUMD, bahwa BUMD dalam bentuk apapun merupakan subyek dari hukum persaingan usaha.

b. Kualifikasi BUMD yang dimaksud PP Nomor 57 Tahun 2010

Kualifikasi jumlah total nilai aset dan nilai penjualan hasil Penggabungan, Peleburan atau

⁸ Ibid hal.26

Pengambilalihan Saham yang merupakan cakupan dari Pasal 5 ayat (2) PP 57 Tahun 2010 sebagaimana pembahasan sebelumnya yakni sebesar minimal lebih dari 2,5 triliun rupiah total aset atau lebih dari 5 triliun rupiah total penjualan. Penafsiran *a contrario* terhadap ketentuan dalam Pasal 5 ayat (2) PP 57 Tahun 2010 dapat dimaknai bahwa nilai aset hasil Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham dibawah 2,5 triliun rupiah atau nilai penjualan hasil Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham dibawah 5 triliun rupiah bukan merupakan cakupan peraturan dimaksud.

c. Mekanisme Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham BUMD

Tata cara Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham BUMD yang secara nilai aset atau nilai penjualan memenuhi kualifikasi yang diatur dalam Pasal 5 ayat (2) PP 57 Tahun 2010 yakni dengan melakukan Pemberitahuan (notifikasi) kepada KPPU paling lambat 30 hari setelah kegiatan Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham dilakukan. Perhitungan jangka waktu 30 hari dimaknai sebagai jangka waktu efektif secara yuridis. Jangka waktu efektif yuridis yakni setelah adanya keputusan dari Kementerian Hukum dan HAM, terkait perubahan BUMD sebagai hasil Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham.

Pelanggaran terhadap ketiadaan notifikasi setelah jangka waktu berakhir dikenakan sanksi denda sebagaimana diatur dalam Pasal 6, PP Nomor 57 Tahun 2010 sebagai berikut;

“Dalam hal Pelaku Usaha tidak menyampaikan pemberitahuan tertulis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) dan ayat (3), Pelaku Usaha dikenakan sanksi berupa denda administratif sebesar Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk setiap hari keterlambatan, dengan ketentuan denda administratif secara keseluruhan paling tinggi sebesar Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).”

Hasil dari notifikasi kepada KPPU berupa Pendapat KPPU terhadap pelaksanaan merger, peleburan atau akuisisi yang dituangkan dalam sebuah Laporan Pendapat KPPU. Pendapat KPPU hanya menyatakan apakah pelaksanaan Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham BUMD terdapat dugaan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat atau tidak. Bilamana KPPU berpendapat terdapat dugaan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat maka akan dilakukan penegakan hukum. KPPU pernah memberikan pendapat tidak terjadi dugaan peristiwa monopoli dan persaingan usaha tidak sehat terhadap notifikasi yang disampaikan PT BJB pada tahun 2013.⁹ Dalam sejarah berlakunya PP Nomor 57 tahun 2010, baru BUMD Bank BJB yang melakukan notifikasi kepada KPPU meskipun praktek merger, peleburan atau akuisisi pernah dilakukan BUMD-BUMD yang total asetnya/total penjualannya melebihi kualifikasi dalam Pasal 5 PP Nomor 57 tahun 2010.

Dalam beberapa kasus, titik kritis BUMD yang melakukan merger, peleburan atau akuisisi berada pada penilaian terhadap ada tidaknya *entry barrier* khususnya terhadap pemberian hak-hak eksklusif kepada BUMD hasil merger, peleburan atau akuisisi oleh pemerintah daerah atau Pelaku usaha lain. Bilamana dalam proses penilaian KPPU dari sebuah notifikasi ditemukan dokumen-dokumen yang membuktikan adanya perlakuan khusus sehingga memenuhi peristiwa hukum *entry barrier* maka

⁹ Pendapat KPPU Nomor 07/KPPU/PDPT/IV/2013, “Pendapat Tentang Pengambilalihan Saham PD. BPR LPK Garut Kota Kabupaten Garut dan PD. BPR LPK Jalancagak Kabupaten Subang Oleh PT Bank BJB” <http://www.kppu.go.id/id/merger-dan-akuisisi/publikasi-pemberitahuan/pemberitahuan-merger-2012/> diakses tanggal 29 November 2017

berpotensi/diduga memenuhi perbuatan yang dikualifikasikan sebagai monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

IV. PENUTUP

1. Revitalisasi BUMD oleh Pemerintah Daerah dengan cara merger, peleburan atau akuisisi merupakan kewenangan Pemerintah Daerah guna meningkatkan perekonomian daerah
2. BUMD adalah subyek hukum persaingan usaha sehingga kegiatan merger, peleburan dan akuisisi BUMD diharapkan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang terkait anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
3. Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan Saham oleh BUMD yang memenuhi kualifikasi Pasal 5 ayat (2) PP Nomor 57 tahun 2010 wajib melakukan Notifikasi kepada KPPU.

DAFTAR PUSTAKA

1. Undang Undang Nomor 5 tahun 2009 tentang Larangan praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
2. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
4. Peraturan KPPU Nomor 3 tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
5. Perda Provinsi Jawa Timur Nomor 15 Tahun 2016 tentang Penggabungan PT Jatim Investment Management Kedalam PT Petrogas Jatim Utama
6. www.bpkp.go.id/puslitbangwas/konten/2291/14.125-Reviu-Literatur-Pengelolaan-Badan-Usaha-Milik-Daerah.
7. www.jakarta-propertindo.com/id/id/sejarah diakses pada tanggal 28 November 2017.
8. www.bankbij.co.id/sekilas-bank-bij, diakses pada tanggal 28 November 2017.
9. www.bprku.com/p/sejarah, diakses pada tanggal 28 November 2017.
10. www.kppu.go.id/id/merger-dan-akuisisi/publikasi-pemberitahuan/pemberitahuan-merger-2012/, diakses tanggal 29 November 2017.

Penyusun:

Tim Unit Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum BPK Perwakilan Provinsi Jawa Timur, 2017.

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam tulisan hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum dan bukan merupakan pendapat instansi.