

## BAB II

### TAHAP-TAHAP PROSEDUR MERGER ANTARA GAZ DE FRANCE DAN SUEZ

Ide pembentukan merger antara Gaz de France (GDF) dan Suez telah muncul sejak tahun 2005. Pada bulan September 2005, Menteri Ekonomi, Keuangan, dan Industri Perancis, Thierry Breton, telah melakukan serangkaian pertemuan dengan Direktur Pelaksana GDF, Jean- François Cirelli, dan Direktur Pelaksana Suez, Gérard Mestrallet. Melalui berbagai pertemuan tersebut, ketiga pihak mengidentifikasi kepentingan-kepentingan bersama yang kemudian menjadi landasan formulasi draft rencana merger.<sup>37</sup>

Pada masa itu, Perancis sedang secara perlahan melakukan perubahan struktur pasar energi domestiknya dalam rangka liberalisasi pasar UE. Sebagai perusahaan yang mendominasi hampir keseluruhan pasar gas Perancis, GDF juga mengalami perubahan pada sisi kepemilikan pemerintah Perancis atasnya. Pemerintah Perancis secara perlahan melakukan privatisasi GDF dengan membuka sebagian kecil saham kepada publik. Pemerintah Perancis menggambarkan privatisasi tersebut bertujuan untuk meningkatkan kapasitas GDF dalam bertransaksi dengan perusahaan-perusahaan klien, terutama pada sisi suplai gas, dan memperkuat posisi kapitalnya.<sup>38</sup>

Pembukaan pasar tersebut kemudian diikuti oleh kemunculan berbagai ide untuk melakukan merger antara GDF dengan perusahaan swasta. Menghadapi arus liberalisasi dan kompetisi pada pasar-pasar energi Eropa, Perancis mendukung dilakukannya merger antara GDF dan Suez. Adapun, Perdana Menteri Dominique de Villepin, dalam berbagai kesempatan, menyatakan bahwa merger tersebut memiliki signifikansi strategis yang sangat krusial bagi Perancis. Hal ini dikarenakan, peningkatan kapasitas GDF pada pasar gas domestik dan Eropa sangat penting untuk menjamin keamanan suplai energi Perancis.

---

<sup>37</sup> Benoît Robin (Institute for Economic and Social Research), "Concerns over planned Gaz de France-Suez merger," diakses dari <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/03/articles/fr0603039i.htm>, pada tanggal 14 November 2007, pukul. 15.45 WIB.

<sup>38</sup> Udo Rehdfehl, (Institute for Economic and Social Research), "Partial privatisation of Gaz de France," diakses dari <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/09/feature/fr0509104f.htm> pada tanggal 13 November 2007 pukul 16.00 WIB.

“The independence of our country for energy supplies is of strategic importance for France. The merger of Gaz de France and Suez seems the most appropriate solution.”<sup>39</sup>

Peran pemerintah Perancis di dalam merger antara GDF dan Suez kemudian dilanjutkan oleh kabinet Perancis selanjutnya, di bawah kepemimpinan Presiden Nicolas Sarkozy. Pada masa Presiden Sarkozy, berbagai negosiasi dilakukan untuk memformulasi proposal akhir merger. Selama proses tersebut, peran Presiden Sarkozy sangat besar dalam menentukan bentuk merger. Salah satu target utama Presiden Sarkozy melalui merger tersebut adalah menciptakan suatu entitas energi dominan pada pasar domestik dan UE. Oleh karena itu, sangat penting bagi Sarkozy, bahwa merger tersebut berfokus pada konsolidasi lini-lini bisnis di sektor energi saja, bukan pada sektor lain seperti yang dilakukan oleh Suez melalui *dual-strategy* yang menggabungkan aktivitas energi dan pengelolaan air dan lingkungan (*water and waste management.*) Dalam negosiasi antara GDF dan Suez, tekanan Presiden Sarkozy agar Suez menjual aset-aset divisi lingkungannya sangat kuat.<sup>40</sup> Selain itu, melalui peran aktif pemerintah Perancis dalam proses merger antara GDF dan Suez, juga disepakati penurunan kepemilikan saham pemerintah Perancis di dalam merger dari 78.8% menjadi 34.5%.<sup>41</sup>

Pada tanggal 26 Februari 2006, Perdana Menteri Dominique de Villepin secara resmi mengumumkan kepada publik insiasi proses merger antara GDF dan Suez. Selanjutnya, sebagai salah satu tahap merger yang harus ditempuh, GDF dan Suez mengirimkan notifikasi kepada Komisi Eropa selaku otoritas regulator pasar UE yang berisi pemberitahuan mengenai dimulainya proses merger tersebut. Pengiriman notifikasi ini menandai dimulainya interaksi antara GDF dan Suez dengan KE. Lebih lanjut, interaksi antara kedua pihak dilakukan dalam konteks

<sup>39</sup> “To avert takeover, france gives blessing to merger of utilities” diakses dari [http://www.nytimes.com/2006/02/26/business/26utility.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2006/02/26/business/26utility.html?_r=1) pada tanggal 12 April 2007 pukul 18.00 WIB.

<sup>40</sup> Peter Gumbel, “How France’s Sarkozy muscled a merger through,” diakses dari [http://money.cnn.com/2007/09/04/magazines/fortune/gumbel\\_sarkozy.fortune/index.htm](http://money.cnn.com/2007/09/04/magazines/fortune/gumbel_sarkozy.fortune/index.htm) pada tanggal 8 Agustus 2008, pukul 17.20 WIB.

<sup>41</sup> “French government announces merger between French utility giants GDF-Suez” diakses dari [http://english.peopledaily.com.cn/200602/28/eng20060228\\_246539.html](http://english.peopledaily.com.cn/200602/28/eng20060228_246539.html) pada tanggal 12 Agustus 2007 pukul 17.30 WIB.

pelaksanaan prosedur merger yang diakhiri oleh diberikannya izin merger oleh KE kepada GDF dan Suez.

Terdapat tiga tahap utama dalam proses pelaksanaan prosedur merger antara GDF dan Suez.

**Tabel 2.1 Tiga Tahap Interaksi antara GDF dan Suez dengan KE dalam proses pelaksanaan prosedur merger**

Tahap	Tanggal	Aktivitas Interaksi	
		GDF-Suez	Komisi Eropa
<b>Pertama</b>	10 Mei 2006 – 18 Agustus 2006	Mengirimkan <i>Prior-notification on Concentration</i> (10 Mei 2006).	Setelah melakukan survey terhadap pasar, KE mengeluarkan <i>Statement of Objection</i> (18 Agustus 2006).
<b>Kedua</b>	1 September 2006 – 10 Oktober 2006	Mengirimkan <i>Commitments pertama</i> (20 September 2006).	Merespon <i>Commitments</i> pada 20 September 2006 dengan uji pasar dan memutuskan menolak <i>Commitments</i> tersebut, dan memperpanjang prosedur selama 5 hari (dimulai 10 Oktober 2006).
<b>Ketiga</b>	13 Oktober 2006 – 14 November 2006	Mengeluarkan <i>Commitments kedua</i> (13 Oktober 2006).	Mengeluarkan <i>Assessment on Commitments 13 Oktober 2006</i> dan <i>Commission Decision of 14 November 2006</i> yang menyetujui draft proposal tersebut. (14 November 2006)

## II.1 Tahap Pertama (10 Mei 2006 – 18 Agustus 2006)

### II.1.1 *Prior-notification on Concentration*

Pelaksanaan prosedur merger antara GDF dan Suez dilakukan dengan pertama kali mengirimkan *prior-notification on concentration* kepada Komisi Eropa, terutama pada *Directorate General of Competition* (DG COMP). Panitia merger yang berasal dari kedua perusahaan mengirimkan notifikasi tersebut kepada KE pada tanggal 10 Mei 2006. Sebagai tahap awal dari prosedur merger yang ditetapkan, notifikasi berisi informasi singkat mengenai perusahaan-perusahaan yang melakukan merger serta lini-lini bisnis yang diikutsertakan. Pada notifikasi yang diberikan oleh GDF dan Suez kepada KE, dinyatakan bahwa:

1. Gaz de France akan melakukan *full merger* berdasarkan definisi pada artikel 3 ayat 1 (a) di dalam *Council Regulation (EC) No 139/2004* dengan grup Suez melalui pertukaran saham.<sup>42</sup>
2. Profil perusahaan beserta aktivitas bisnis yang diikutsertakan:
  - **GDF:** merger yang akan dilakukan mengikutsertakan seluruh lini bisnis GDF. Berkaitan dengan ini, deskripsi KE tentang GDF adalah sebagai suatu grup energi yang aktif pada semua level di dalam rantai perdagangan energi gas. GDF beroperasi pada sisi eksplorasi, produksi, transportasi, penyimpanan, distribusi, dan penjualan gas di Perancis, Belgia, Jerman, Inggris, Luxembourg, Hungaria, dan Spanyol, dengan pasar utama di Perancis. Selain pada aktivitasnya pada sektor gas, GDF juga memiliki lini bisnis pada produksi listrik, perdagangan listrik, dan pelayanan-pelayanan energi. Di Belgia, GDF bekerjasama dengan Centrica, perusahaan multinasional energi dari Inggris, memiliki *joint control* atas SPE. SPE merupakan suatu perusahaan di Belgia yang beroperasi pada sektor perdagangan gas dan listrik serta pelayanan energi lainnya. GDF sebelumnya merupakan suatu perusahaan publik Perancis, namun, sejak 9 Agustus 2005 ditransformasi menjadi sebuah perseroan terbatas (*limited liability company*). Di dalam merger, pemerintah Perancis mempertahankan *golden shares* sebesar 35,6% keseluruhan saham.
  - **Suez:** merger yang akan dilakukan mengikutsertakan seluruh lini bisnis Suez. Lebih lanjut, Suez digambarkan sebagai suatu grup energi yang aktif pada sektor gas dan listrik, pelayanan-pelayanan energi, serta pengelolaan air dan lingkungan (*water and waste management*) pada pasar Perancis dan Belgia, dengan mayoritas aktivitasnya dilakukan di Belgia.<sup>43</sup> Adapun, perusahaan-perusahaan anak Suez adalah; Electrabel (bergerak pada sektor listrik dan gas), Distrigaz (beroperasi pada sisi suplai gas) Fluxys (menyediakan fasilitas transportasi dan penyimpanan gas), Elyo (Suez Energy Services), Fabricom, GTI, Axima dan Tractebel Engineering (menyediakan pelayanan energi).

<sup>42</sup> “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentration between undertakings (the EC Merger Regulation)” diakses dari <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:024:0001:0022:EN:PDF>, pada tanggal 16 Februari 2008 pukul 22.15 WIB.

<sup>43</sup> “Prior notification of a concentration (Case COMP/M.4180 — Gaz de France/Suez) (2006/C 117/04), dalam *Official Journal of the European Union* C 117/13.

Lebih lanjut, *Suez Energy Europe* memiliki saham minoritas, yakni sebesar 27,5%, di dalam Elia, suatu perusahaan yang mengelola jaringan transmisi listrik di Belgia.<sup>44</sup>

Notifikasi ini diterima oleh KE. Kemudian, pada tanggal 18 Mei 2006, DG COMP mengeluarkan *Prior notification of a concentration (Case COMP/M.4180 — Gaz de France/Suez) (2006/C 117/04)*, yang menetapkan bahwa: merger antara GDF dan Suez berada di dalam area implementasi Regulation (EC) No 139/2004 (*Competition Regulation*) dan memiliki *community dimension*.

Kriteria-kriteria yang digunakan oleh DG COMP dalam menentukan dua karakteristik merger tersebut adalah:

- GDF dan Suez memiliki total pendapatan secara global sebesar €63.843.000. Angka ini melebihi batas minimal total pendapatan dari satu praktek konsentrasi yang ditetapkan regulasi, yakni sebesar €5 miliar. Sedangkan, di dalam area UE, setiap perusahaan memiliki angka pendapatan melebihi batas bawah €250 juta.
- masing-masing perusahaan tidak memiliki lebih dari dua per tiga angka pendapatannya pada satu negara anggota UE.<sup>45</sup>

### II.1.2 *Statement of Objection*

Setelah ditetapkannya kelayakan merger antara GDF dan Suez untuk diproses berdasarkan prosedur merger, maka, KE memiliki kewenangan melakukan investigasi awal untuk menentukan apakah praktek merger kompatibel dengan prinsip *common market*. Berdasarkan keputusan KE pada tanggal 19 Juni 2006, dinyatakan bahwa praktek merger antara GDF dan Suez berpotensi menghalangi kondisi kompetisi di dalam pasar-pasar UE. Dengan demikian, merger antara GDF dan Suez akan diproses berdasarkan prosedur praktek konsentrasi (merger) yang diatur di dalam *Merger Regulation* artikel 6 ayat 1(c).

<sup>44</sup> “About Elia.”

Diakses dari <http://www.elia.be/repository/pages/5e206843fd4f4257a08c7d6ec407fc8f.aspx> pada tanggal 11 November 2008, pukul 13.20 WIB.

<sup>45</sup> Lihat. Poin 11 “COMMISSION DECISION of 14 November 2006 declaring a concentration to be compatible with the common market and the functioning of the EEA Agreement Case No COMP/M.4180 Gaz de France/Suez.”



“Without prejudice to paragraph 2, where the Commission finds that the concentration notified falls within the scope of this Regulation and raises serious doubts as to its compatibility with the common market, it shall decide to initiate proceedings. Without prejudice to Article 9, such proceedings shall be closed by means of a decision as provided for in Article 8(1) to (4), unless the undertakings concerned have demonstrated to the satisfaction of the Commission that they have abandoned the concentration.”<sup>46</sup>

Keputusan tanggal 19 Juni 2006 kemudian diikuti oleh investigasi pasar secara lebih mendalam yang hasilnya diumumkan pada 18 Agustus 2006 di dalam *statement of objection* kepada kedua perusahaan tersebut. Adapun, *statement of objection* tersebut merangkum analisa KE terhadap seluruh aktivitas bisnis kedua perusahaan dalam konteks dampaknya terhadap pasar-pasar yang relevan. Berdasarkan temuan tersebut, KE menyimpulkan bahwa elemen-elemen merger antara GDF dan Suez tidak kompatibel dengan *common market*.

Adapun, bagian-bagian dari pasar yang menjadi tidak kompetitif dikarenakan oleh keberadaan merger ini adalah:

### II.1.2.1 Pasar Belgia

Analisa kompetisi yang dilakukan oleh KE menyimpulkan bahwa merger akan menghadirkan hambatan yang signifikan terhadap kompetisi pada pasar suplai gas Belgia, terutama melalui semakin dominannya posisi perusahaan-perusahaan anak Suez yang beroperasi pada pasar tersebut. Hal ini dikarenakan, melalui merger, peran GDF sebagai kompetitor utama Suez menjadi hilang, mengingat merger tersebut berkonsekuensi pada menyatunya lini bisnis GDF yang berada di Belgia ke dalam perusahaan-perusahaan anak Suez.

Adapun, sebelum menganalisa dampak merger terhadap pasar gas Belgia perlu dielaborasi beberapa karakteristik utama dari pasar tersebut. Elaborasi ini akan menunjukkan struktur pasar gas Belgia serta posisi perusahaan-perusahaan utama yang beraktivitas pada pasar tersebut. Beberapa karakteristik yang diangkat oleh KE untuk mendeskripsikan pasar gas Belgia adalah:

- Pasar nasional gas Belgia dibagi ke dalam tiga kategori region dengan otoritas lokal atas pengelolaan jaringan dan suplai gas regional. Ketiga region tersebut adalah: Flemish, Walloon, dan Brussel.

<sup>46</sup> “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentration between undertakings (the EC Merger Regulation),” *Op. Cit.*

- Pembukaan permintaan gas Belgia telah mencapai 90% dari keseluruhan konsumen nasional. Pasar yang masih belum terbuka terhadap kompetisi adalah konsumen rumah tangga di region Walloon dan Brussel.
- Berdasarkan interpretasi *Gas Directive* 1998 oleh hukum Belgia yang tertuang di dalam artikel 8 (1) *Royal Decree* 18 Januari 2001 (*Gas Law*), pemerintah Belgia memutuskan bahwa tetap dilakukan sentralisasi pengaturan tiga tipe fasilitas gas Belgia oleh satu entitas. Ketiga tipe fasilitas gas tersebut adalah: jaringan transmisi gas alam, instalasi penyimpanan gas alam, dan instalasi LNG (liquified natural gas).<sup>47</sup> Adapun, deskripsi kondisi monopoli pada ketiga tipe fasilitas gas Belgia tersebut adalah sebagai berikut:
  - a. jaringan transmisi gas alam: fasilitas jaringan transmisi gas alam Belgia secara sepenuhnya berada di bawah kekuasaan Fluxys, salah satu anak perusahaan Suez. Fluxys menguasai kepemilikan jaringan transmisi, melakukan penjualan kapasitas transmisi, dan mengelola operasionalisasi jaringan. Adapun, jaringan transmisi gas Belgia dapat dibagi ke dalam dua jenis berdasarkan bentuk gas yang ditransmisikan, yakni gas H dan gas L. Gas H merujuk pada *high-calorific gas* (11.630 kWh/Nm<sup>3</sup>) dan gas L merujuk pada *low-calorific gas* (9.769 kWh/Nm<sup>3</sup>). Jaringan transmisi gas H tersebar di seluruh wilayah Belgia, sedangkan transmisi gas L hanya berada pada wilayah-wilayah tertentu, terutama pada region Brussel;<sup>48</sup>
  - b. instalasi penyimpanan gas alam bawah tanah: fasilitas ini juga secara sepenuhnya dikelola oleh Fluxys. Penguasaan instalasi penyimpanan gas alam bawah tanah oleh Fluxys menunjukkan perannya yang sentral dalam menentukan keamanan suplai dan fleksibilitas perusahaan-perusahaan penyuplai gas. Hal ini dikarenakan, fungsi utama fasilitas penyimpanan gas alam bawah tanah untuk menjamin stabilitas ketersediaan gas, di samping sifat

<sup>47</sup> Lihat. Poin 28. "COMMISSION DECISION of 14 November 2006 declaring a concentration to be compatible with the common market and the functioning of the EEA Agreement Case No COMP/M.4180 Gaz de France/Suez." *Op. Cit.*

<sup>48</sup> Lihat. Poin 29-31. *Ibid.*

suplainya yang tidak menentu dan permintaan yang meningkat pada musim dingin;<sup>49</sup>

- c. instalasi LNG: fasilitas ini merujuk pada fasilitas pelabuhan LNG yang menyimpan kiriman LNG dari kapal-kapal tanker kemudian mengkonversinya menjadi gas untuk disuplai ke dalam jaringan transmisi. Fluxys LNG, anak perusahaan dari Fluxys menguasai kepemilikan dan pengelolaan satu-satunya fasilitas instalasi LNG, yakni Zeebrugge LNG terminal.
- Distribusi gas di Belgia<sup>50</sup> dikelola oleh otoritas-otoritas lokal yang dapat dibagi ke dalam dua jenis perusahaan, yakni: *local authority public sector companies* dan *local authority mixed public-and private-sector companies*. Jenis perusahaan campuran antara sektor publik dan swasta merupakan suatu bentuk kerjasama pemerintah lokal dengan perusahaan gas swasta. Pada jenis perusahaan ini, Electrabel (*Electrabel Customer Solution=ECS*), salah satu anak perusahaan Suez, adalah perusahaan yang ditunjuk oleh pemerintah lokal menjadi partner distribusi gas regional. Adapun, kedua jenis perusahaan ini memiliki fungsi yang berbeda. Perusahaan publik menguasai pengelolaan jaringan distribusi, sedangkan, perusahaan swasta-publik menguasai sisi suplai.<sup>51</sup>

Di dalam investigasinya, KE menemukan bahwa merger antara GDF dan Suez akan mengancam kondisi kompetisi pasar gas Belgia. Menurut KE, pasar yang relevan terhadap merger antara GDF dan Suez adalah pasar suplai gas kepada berbagai kategori konsumen.<sup>52</sup> Berdasarkan penilaian ini, maka, dua anak perusahaan Suez yang berperan sentral dalam menyediakan suplai gas pada pasar-pasar gas Belgia tersebut adalah, Distrigaz,<sup>53</sup> sebagai penyuplai gas pada tingkat nasional, dan Electrabel, sebagai penyuplai gas pada tingkat regional. Berdasarkan

<sup>49</sup> Lihat. Poin 40 dan 41. *Ibid.*

<sup>50</sup> Distribusi gas didefinisikan sebagai perpindahan gas dari jaringan transmisi yang bersifat bertekanan tinggi kepada jaringan distribusi bertekanan rendah. Lihat. Poin 45. *ibid.*

<sup>51</sup> Lihat. Poin 46-49. *Ibid.*

<sup>52</sup> Selain GDF dan Suez, perusahaan-perusahaan lain yang beroperasi di dalam pasar suplai gas Belgia adalah: Wingas, BP, Nuon, Essent, dan EBEM, dengan kepemilikan pasar masing-masing sebesar [0-5]%. Lihat. Poin 134. *Ibid.*

<sup>53</sup> Distrigaz juga berperan dalam menjamin ketersediaan gas pada berbagai titik transit dan transportasi gas untuk masuk ke dalam jaringan transmisi nasional. Lihat. Poin 98. *Ibid.*



analisa tersebut, maka, posisi Suez di dalam analisa KE tersebut merujuk pada aktivitas kedua perusahaan ini.

Lebih lanjut mengenai analisa kompetisi yang dilakukan oleh KE, pasar-pasar suplai gas di Belgia yang terancam oleh kehadiran merger adalah:

- Pasar suplai gas untuk produsen-produsen listrik (lingkup nasional)
- Pasar suplai gas H dan L untuk perusahaan-perusahaan penyalur
- Pasar suplai gas H dan L untuk konsumen-konsumen industri besar (lingkup nasional)
- Pasar suplai gas H dan L untuk konsumen-konsumen komersial dan industri kecil (lingkup nasional)
- Pasar suplai gas H dan L untuk konsumen-konsumen rumah tangga (lingkup nasional, dan regional khususnya pasar suplai gas L pada region Brussel)

Berikut adalah tabel yang menggambarkan kepemilikan pasar Suez dan GDF pada berbagai kategori pasar di atas:

**Tabel 2.2 Kepemilikan pasar Suez dan GDF di Belgia**

Kelompok konsumen	Gas H dan L	Gas H	Gas L
<b>Produsen listrik</b>			
Suez	[90-100]% <sup>54</sup>	[90-100]%	[90-100]%
GDF	[0-5]%	[0-5]%	[0-5]%
<b>Suez+GDF</b>	<b>[90-100]%</b>	<b>[90-100]%</b>	<b>[90-100]%</b>
<b>Penyalur</b>			
Suez	[80-90]%	[80-90]%	[80-90]%
GDF	10-15]%	[10-15]%	[10-15]%
<b>Suez+GDF</b>	<b>[90-100]%</b>	<b>[90-100]%</b>	<b>[90-100]%</b>
<b>Industri besar</b>			
Suez	[70-80]%	[70-80]%	[80-90]%
GDF	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
<b>Suez+GDF</b>	<b>[90-100]%</b>	<b>[80-90]%</b>	<b>[90-100]%</b>
<b>Komersial dan Industri kecil</b>			
Suez	[60-70]%	[60-70]%	[70-80]%
GDF	[15-20]%	[20-30]%	[10-15]%
<b>Suez+GDF</b>	<b>[80-90]%</b>	<b>[80-90]%</b>	<b>[80-90]%</b>
<b>Rumah tangga</b>			
Suez	[70-80]%	[70-80]%	[70-80]%
GDF	[15-20]%	[15-20]%	[15-20]%
<b>Suez+GDF</b>	<b>[90-100]%</b>	<b>[90-100]%</b>	<b>[90-100]%</b>

<sup>54</sup> Penggunaan kurung kurawal disesuaikan dengan cara penulisan pada dokumen asli.

### II.1.2.1.1 Efek Horizontal

#### II.1.2.1.1.1 Perusahaan-Perusahaan Produsen Listrik

Sesuai dengan tabel 2.2, kepemilikan pasar Suez yang sangat besar di dalam aktivitas suplai gas kepada kelompok konsumen di dalam kategori produsen listrik, yakni sebesar [90-100]%. Adapun, kelompok konsumen tersebut merujuk pada perusahaan-perusahaan pembangkit listrik bertenaga gas.<sup>55</sup> Dominasi Suez ini terutama dikarenakan kepemilikan kontrak antara Suez dengan SPE, salah satu perusahaan operator listrik terbesar di Belgia, yang juga merupakan anak perusahaan GDF. Namun, KE memperkirakan bahwa kontrak ini akan habis masa berlakunya, sehingga peran perusahaan kompetitor pada pasar sangat penting untuk menghadapi dominasi Suez. KE menganalisa bahwa GDF merupakan perusahaan yang berpotensi untuk menjadi kompetitor Suez. Walaupun GDF belum memiliki kontrak suplai dengan perusahaan produsen listrik, namun, terdapat beberapa kriteria yang menunjukkan potensi GDF di dalam pasar, yakni: akses GDF atas suplai gas dan kepemilikan *entry capacity rights*, serta sebagai *parent company* SPE, GDF memiliki peluang lebih besar untuk mendapatkan kontrak dengan SPE.<sup>56</sup>

Dengan demikian, keberadaan merger akan menghilangkan peran GDF sebagai kompetitor potensial Suez, dan, di lain pihak, meningkatkan dominasi Suez di dalam pasar. Sehingga, tanpa adanya perusahaan dengan potensi yang besar untuk mengimbangi dominasi Suez, maka terciptanya kondisi kompetisi pada pasar suplai gas kepada perusahaan-perusahaan produsen listrik menjadi semakin sulit.

#### II.1.2.1.1.2 Perusahaan-perusahaan penyalur

Pada pasar suplai gas untuk perusahaan-perusahaan penyalur, termasuk di dalamnya Electrabel dan perusahaan-perusahaan swasta lainnya, Suez memiliki posisi dominan dengan kepemilikan pasar sebesar [80-90]%. Sedangkan, GDF memiliki sebesar [10-15]% kepemilikan pasar. Berdasarkan kepemilikan pasarnya, di antara berbagai perusahaan swasta lainnya, GDF merupakan kompetitor utama Suez pada pasar tersebut. Namun, dengan dilakukannya merger,

<sup>55</sup> Lihat. Poin 77. *Ibid.*

<sup>56</sup> Lihat. Poin 140-142. *Ibid.*

maka, kompetisi yang dihadirkan oleh GDF terhadap Suez akan hilang, dan di lain pihak, memperkuat dominasi Suez pada pasar. Hal ini ditunjukkan di dalam tabel bahwa, penggabungan antara GDF dan Suez akan menghasilkan kepemilikan pasar sebesar [90-100]% baik untuk gas H dan L. Berdasarkan kepemilikan pasar tersebut, posisi kedua perusahaan tersebut di dalam pasar akan menjadi sangat kuat tanpa kehadiran perusahaan kompetitor yang signifikan.<sup>57</sup>

#### **II.1.2.1.1.3 Konsumen industri besar**

Suez memiliki posisi yang dominan di dalam pasar suplai gas pada konsumen industri besar dengan kepemilikan pasar [70-80]% untuk gas H dan [80-90]% untuk gas L. Pada pasar ini, terdapat dua kompetitor utama Suez, yakni GDF dan Wingas. Kepemilikan pasar GDF adalah sebesar [15-20]% untuk gas H dan gas L. Sedangkan, Wingas hanya menyuplai gas H, dengan kepemilikan pasar sebesar [10-15]%. Dengan dilakukannya merger antara GDF dan Suez, maka, kepemilikan pasar kedua perusahaan tersebut adalah sebesar [80-90]% untuk gas H dan [90-100]% untuk gas L. Lebih lanjut, kedua perusahaan tersebut akan menjadi perusahaan penyuplai utama pada pasar gas L dengan absennya GDF yang sebelumnya merupakan satu-satunya perusahaan kompetitor Suez.<sup>58</sup>

#### **II.1.2.1.1.4 Konsumen Komersial dan Industri Kecil**

Pada pasar ini, merger antara GDF dan Suez menciptakan dominasi pasar kedua perusahaan sebesar [80-90]% pada gas H dan L. Keunggulan yang dihasilkan oleh merger adalah produk "dual-fuel" yang ditawarkan. Keunggulan ini disebabkan oleh semakin mudahnya akses terhadap gas dan listrik melalui konsolidasi saham GDF di SPE ke dalam merger. Adapun, "dual-fuel" merupakan pelayanan yang penting bagi kelompok konsumen komersial dan industri kecil. Hal ini terlihat dari preferensi yang tinggi terhadap penyuplai tunggal untuk memenuhi kebutuhan gas dan listrik pada saat yang bersamaan. Keunggulan "dual-fuel" menjadi faktor yang semakin menghambat upaya perusahaan kompetitor lain untuk meraih konsumen pada kelompok ini.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Lihat. Poin 143 dan 144. *Ibid.*

<sup>58</sup> Lihat. Poin 145. *Ibid.*

<sup>59</sup> Lihat. Poin 146 dan 147. *Ibid.*

#### **II.1.2.1.1.5 Konsumen Rumahtangga (yang sudah mempergunakan hak *eligibility*)**

Pada kelompok konsumen rumahtangga yang telah menggunakan hak *eligibility*, Suez mendominasi dengan kepemilikan pasar sebesar [70-80]% untuk gas H dan L melalui ECS, anak perusahaan Suez yang memiliki hak suplai kepada otoritas lokal di Belgia. Sedangkan, GDF, melalui aktivitas Luminus, suatu bagian dari SPE, memiliki kepemilikan pasar sebesar [15-20]%. Dengan dilakukannya merger, GDF dan Suez memiliki kepemilikan pasar total sebesar [90-100]%. Dengan demikian, merger akan memperkuat posisi dominan Suez pada pasar, terutama pada pasar-pasar yang telah menggunakan hak *eligibility*.

Sedangkan, pada konsumen yang belum menggunakan hak *eligibility*, merger akan berdampak pada semakin besarnya disinsentif bagi perusahaan-perusahaan kompetitor yang merencanakan penetrasi pada pasar. Kuatnya dominasi kedua perusahaan berpotensi menghalau investasi perusahaan-perusahaan asing. Efek langsung akan dirasakan di dalam persiapan perusahaan-perusahaan tersebut sebelum masuk ke dalam pasar yang terbuka pada akhir 2006. Di samping itu, kuatnya posisi perusahaan akan menciptakan insentif bagi Suez untuk tidak melakukan inovasi dan meningkatkan kompetitifitasnya dalam megantisipasi efek dari pembukaan pasar. Lebih lanjut, disinsentif ini juga dapat tercermin dalam pembentukan harga pada pasar. Dengan absennya kompetitor, maka, sangat memungkinkan bagi GDF dan Suez untuk memanipulasi harga produk gas nya.<sup>60</sup>

#### **II.1.2.1.2 Hambatan Substansial**

Selain pada dampak yang dihadirkan melalui penggabungan kepemilikan pasar GDF dan Suez, berbagai hambatan substansial pada pasar juga menjadi faktor yang memperkuat pelanggaran atas kompetisi disebabkan oleh merger. Adapun, berbagai hambatan substansial tersebut menyebabkan sulitnya: perusahaan-perusahaan kompetitor baru untuk masuk ke dalam pasar; dan, perusahaan-perusahaan yang ada untuk meningkatkan kompetitifitasnya. Adapun, analisa KE atas hambatan substansial ini terbagi ke dalam beberapa kategori,

---

<sup>60</sup> Lihat. Poin 153 dan 154. *Ibid.*

yakni: akses atas gas, akses atas infrastruktur, akses atas LNG, akses atas penyimpanan gas H, spesifikasi kualitas, rendahnya likuiditas hub Zeebrugge, dan *hourly balancing system*.

#### **II.1.2.1.2.1 Akses atas Gas**

Hambatan substansial pada sisi akses atas suplai gas terlihat pada akumulasi penguasaan Suez dan GDF atas suplai gas dari luar Belgia. Suez, melalui Distrigaz, menguasai 84% impor gas H dan 88% impor gas L untuk konsumsi domestik Belgia. Sedangkan, GDF menguasai 10% impor gas H dan 12% impor gas L. Dengan dilakukannya merger, maka, GDF dan Suez menguasai 94% impor gas H dan 100% impor gas L. Kondisi tersebut menciptakan hambatan yang sangat besar bagi perusahaan kompetitor baru untuk masuk ke dalam pasar gas Belgia dan berkompetisi dengan GDF dan Suez mengingat sebagian besar sumber suplai gas telah dikuasai oleh kedua perusahaan tersebut.<sup>61</sup>

#### **II.1.2.1.2.2 Akses atas Infrastruktur**

Dampak merger atas akses ke infrastruktur terlihat di dalam aktivitas dua perusahaan anak Suez, yakni Distrigaz dan Fluxys. Fasilitas-fasilitas infrastruktur yang didefinisikan oleh KE meliputi jaringan transmisi dan distribusi, terminal LNG, dan fasilitas penyimpanan gas. Adapun, sebagian dari fasilitas-fasilitas tersebut didominasi oleh Fluxys dan Distrigaz. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, Fluxys merupakan anak perusahaan Suez yang mengelola jaringan transmisi, sedangkan, Distrigaz mengelola *entry points* dan jaringan distribusi. Sebagai negara yang dilewati jalur pipa gas trans-Eropa, posisi *entry points* sangat penting dalam menentukan masuknya suplai gas dari luar Belgia, baik itu untuk kepentingan konsumsi dalam negeri atau transit menuju pasar di negara lain. Sedangkan, di dalam Belgia jaringan transmisi, dalam hal ini adalah pipa gas untuk kebutuhan transmisi, juga digunakan sebagai alat transportasi gas transit dari *entry points* menuju *exit points*. Dengan penguasaan Fluxys dan Distrigaz atas kedua fasilitas infrastruktur tersebut, maka, lebih mudah bagi Suez untuk menentukan nominasi perusahaan-perusahaan yang akan menggunakan fasilitas transit, dalam hal ini *entry points* dan *exit points*, dan jaringan transmisi.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Lihat. Poin 203. *Ibid.*

<sup>62</sup> Lihat. Poin 214-216, *ibid.*



#### II.1.2.1.2.3 Akses atas LNG

Akses terhadap LNG dipengaruhi oleh penguasaan Fluxys LNG terhadap satu-satunya terminal LNG yang bertempat di Zeebrugge. Berdasarkan analisa terhadap aktivitas perusahaan tersebut selama beberapa tahun terakhir, tingkat penggunaan kapasitas penyimpanan cenderung rendah. Hal ini disebabkan, tidak tegasnya penggunaan peraturan *use-it-or-lose-it* terhadap reservasi kapasitas transit, regasifikasi, dan transportasi perusahaan-perusahaan klien Fluxys LNG. Adapun, perusahaan-perusahaan yang menggunakan terminal Zeebrugge adalah Distrigaz, ExxonMobil/Qatar Petroleum, dan Suez LNG. Dengan sistem pengelolaan tersebut, maka akses oleh perusahaan-perusahaan lain tidak terakomodasi, terutama ketika ketiga perusahaan tersebut tidak menggunakan sepenuhnya reservasi mereka.<sup>63</sup>

#### II.1.2.1.2.4 Akses atas Penyimpanan Gas H

Di Belgia, tidak terdapat fasilitas penyimpanan gas L, hanya terdapat fasilitas penyimpanan gas H yang bertempat di Loenhout dan Dudzele. Kedua fasilitas penyimpanan tersebut telah dialokasikan sebesar [90-100]% kepada GDF dan Suez, dengan sisa kapasitas penyimpanan tersedia bagi pihak ketiga. Lebih lanjut, sebagai alternatif Loenhout dan Dudzele, fasilitas penyimpanan gas H di Perancis merupakan yang paling potensial digunakan oleh perusahaan-perusahaan kompetitor untuk mendapatkan suplai gas H. Namun, akses GDF yang kuat atas fasilitas penyimpanan berlokasi di Perancis merupakan hambatan atas akses perusahaan-perusahaan tersebut.<sup>64</sup>

#### II.1.2.1.2.5 Spesifikasi Kualitas

Pada perbatasan Belgia, terdapat berbagai spesifikasi teknis atas kualitas gas yang akan melewati *entry points* tertentu. Spesifikasi tersebut menyebabkan perusahaan penyuplai asing mengalami hambatan dalam memasukkan produknya ke pasar Belgia. Dengan demikian, tidak hanya hal ini menghambat peningkatan kondisi kompetisi pasar gas dalam negeri, namun, juga menciptakan limitasi terhadap jumlah suplai gas domestik Belgia.

---

<sup>63</sup> Lihat. Poin 255, 257, dan 258. *Ibid*,

<sup>64</sup> Lihat. Poin 263, 264, dan 270. *Ibid*.

#### II.1.2.1.2.6 Rendahnya Tingkat Likuiditas Zeebrugge

Sebagai salah satu alternatif suplai gas Belgia, hub Zeebrugge berperan penting dalam menyediakan suplai gas jangka pendek. Namun, rendahnya kemampuan hub tersebut untuk mendatangkan, dalam waktu yang singkat, gas dari perbatasan merupakan salah satu alasan rendahnya antusiasme perusahaan asing untuk masuk ke dalam pasar gas Belgia.<sup>65</sup>

#### II.1.2.1.2.7 *Hourly Balancing System*

Pada jaringan transmisi gas Belgia, Fluxys menetapkan *hourly balancing system* yang mengharuskan perusahaan untuk mempertahankan suplai dan penarikan gas seimbang dalam limitasi jam. Sistem ini menciptakan diskriminasi terhadap perusahaan-perusahaan kecil dan pendatang baru dengan kapasitas kepemilikan gas dan angka konsumen yang jauh lebih rendah daripada perusahaan-perusahaan besar, seperti Suez. Dengan keberadaan peraturan tersebut, maka, perusahaan-perusahaan besar memiliki privilese yang jauh lebih besar atas akses jaringan transmisi.<sup>66</sup>

Berdasarkan eleborasi atas tujuh poin hambatan substansial di atas, KE menyimpulkan bahwa terdapat hambatan yang signifikan, selain dari kepemilikan pasar GDF dan Suez, bagi perusahaan-perusahaan asing untuk masuk dan beroperasi di dalam pasar gas Belgia. Dengan demikian, sulit bagi perusahaan-perusahaan tersebut untuk dapat mengisi posisi GDF sebagai kompetitor utama Suez. Dengan dilaksanakannya merger, maka, kondisi kompetisi pada pasar gas Belgia secara signifikan akan terganggu, terutama ditandai oleh absennya perusahaan kompetitor pada pasar dan, di waktu yang bersamaan, dominasi Suez semakin kuat setelah konsolidasi seluruh aset GDF ke dalamnya.

Berikut adalah tabel yang merangkum analisa kompetisi KE terhadap dampak merger antara GDF dan Suez atas pasar Belgia.

---

<sup>65</sup> Lihat. Poin 276 dan 284. *Ibid.*

<sup>66</sup> Lihat. Poin 285-286. *Ibid.*

**Tabel 2.3 Analisa dampak kompetisi merger GDF dan Suez pada pasar Belgia**

Efek horizontal berdasarkan kelompok konsumen	Keberadaan hambatan-hambatan substansial pada pasar
Perusahaan-perusahaan produsen listrik	Akses terhadap gas
Perusahaan-perusahaan penyalur	Akses terhadap infrastruktur
Konsumen industri besar	Akses terhadap LNG
Konsumen komersial dan industri kecil	Akses atas penyimpanan gas H
Konsumen rumahtangga (yang sudah mempergunakan hak <i>eligibility</i> )	Spesifikasi kualitas
	Rendahnya tingkat likuiditas hub Zeebrugge
	<i>Hourly balancing system</i>

### II.1.2.2 Pasar Perancis

Di dalam Perancis, pelanggaran terhadap kompetisi oleh rencana merger antara GDF dan Suez juga dianalisa ke dalam dua kategori, yakni: dampak horizontal dan hambatan-hambatan substansial pada pasar. Pada dampak horizontal, ditemukan bahwa merger tersebut berpotensi untuk megeliminasi tekanan kompetitif yang sebelumnya dihadirkan oleh Suez terhadap GDF di dalam setiap pasarnya. Namun, sebelum diberikan informasi detail mengenai pasar-pasar gas yang mengalami efek horizontal, perlu disebutkan karakteristik-karakteristik yang membedakan pasar gas Perancis dari pasar gas Belgia.

Adapun, beberapa karakteristik pasar gas Perancis adalah:

- Transmisi gas Perancis dibagi ke dalam 5 zona (*balancing zones*), yakni: utara, timur, selatan, barat daya, dan barat. Berikut adalah peta pembagian kelima *balancing zones*, beserta titik-titik masuk dan keluar, fasilitas penyimpanan, serta penyebaran infrastruktur transmisi gas di Perancis.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Lihat Poin 307-310. *Ibid.*

Peta 2.1 Pembagian 5 *Balancing Zones* Perancis



- Ketika prosedur ini diterapkan, masih ada konsumen yang belum mendapatkan hak *eligibility* untuk menentukan perusahaan penyalur gasnya sendiri<sup>68</sup>
- Pasar gas Perancis juga dapat dibagi berdasarkan pengelompokan konsumennya, yakni: industri besar dan industri kecil serta komersial, perusahaan pembangkit listrik, rumah tangga, dan perusahaan penyalur (*local distribution companies=LDC*)<sup>69</sup>

KE menganalisa bahwa, pada pasar gas Perancis, merger diantara GDF dan Suez dapat menyebabkan ancaman serius terhadap prinsip kompetisi. Hal ini tercermin dalam semakin kuatnya posisi dominan GDF melalui konsolidasi lini bisnis Suez di Perancis ke dalam GDF. Hal ini dikarenakan, terutama, GDF dan Suez, melalui aktivitas Distrigaz, merupakan dua perusahaan utama dalam menyediakan suplai gas di Perancis. Lebih lanjut, dampak horizontal merger antara GDF dan Suez dianalisa ke dalam pasar-pasar berikut, yakni:

- Pasar suplai gas untuk produsen-produsen listrik<sup>70</sup>
- Pasar suplai gas untuk konsumen-konsumen industri besar dan industri kecil (yang telah mempergunakan hak *eligibility*)<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Lihat Poin 346-354. *Ibid.*

<sup>69</sup> Lihat Poin 343. *Ibid.*

<sup>70</sup> Lihat Poin 362-370. *Ibid.*

- Pasar suplai gas untuk LDC<sup>72</sup>
- Pasar suplai gas untuk konsumen-konsumen rumahtangga<sup>73</sup>

Kemudian, analisa juga akan dilanjutkan dengan menunjukkan hambatan substansial yang semakin diperkuat oleh kehadiran merger antara GDF dan Suez.

### II.1.2.2.1 Efek Horizontal

#### II.1.2.2.1.1 Konsumen Industri Besar dan Industri Kecil

Berikut adalah tabel yang menunjukkan kepemilikan pasar GDF dan Suez pada kelompok konsumen industri besar dan industri kecil.

**Tabel 2.4 Kepemilikan pasar GDF dan Suez di Perancis**

	Konsumen industri besar			Konsumen industri kecil		
	GDF dan Suez	GDF	Suez	GDF dan Suez	GDF	Suez
<b>Zona utara</b>	[90-100]%	[90-100]%	[0-5]%	[90-100]%	[90-100]%	[0-5]%
<b>Zona timur</b>	[80-90]%	[50-60]%	[30-40]%	[90-100]%	[90-100]%	[0-5]%
<b>Zona selatan</b>	[70-80]%	[70-80]%	[0-5]%	[90-100]%	[90-100]%	[0-5]%
<b>Zona barat daya</b>	[15-20]%	[10-15]%	[0-5]%	[80-90]%	[80-90]%	[0-5]%
<b>Zona barat</b>	[60-70]%	[60-70]%	[5-10]%	[90-100]%	[90-100]%	[0-5]%

#### II.1.2.2.1.1.1 Zona Utara

Merger akan memperkuat posisi dominan GDF dengan mengeliminasi salah satu dari tiga perusahaan alternatif<sup>74</sup> penyuplai gas selain GDF, yakni Distrigaz. Selain itu, khusus untuk perdagangan gas L, merger akan menghilangkan potensi hadirnya perusahaan operator gas L di Perancis. Hal ini

<sup>71</sup> Bagi konsumen yang menggunakan hak *eligibility*, tarif yang diterakan adalah tariff bebas. Sedangkan, bagi konsumen yang tidak menggunakan hak elibility, dikenakan *regulated* tariff dari pemerintah Perancis. Lihat Poin 355-361. *Ibid.*

<sup>72</sup> Lihat Poin 375-379. *Ibid.*

<sup>73</sup> Lihat Poin 371-374. *Ibid.*

<sup>74</sup> Ketiga perusahaan tersebut adalah Distrigaz, ENI, dan EDF. Lihat. Poin 398. *Ibid.*



dikarenakan, jalur transportasi gas L dari Belanda adalah melalui Belgia. Sehingga, Distrigaz sebagai perusahaan operator gas utama di Belgia memiliki potensi besar untuk memberikan tekanan kompetisi kepada GDF dibandingkan dengan pelaku-pelaku pasar lainnya. Sedangkan, pada pasar gas H, hal yang sama juga terjadi. Posisi dominan GDF akan semakin kuat apabila merger dilakukan karena Distrigaz merupakan salah satu perusahaan alternatif yang memberikan suplai gas, setelah Total dengan kepemilikan pasar yang lebih besar.<sup>75</sup>

#### **II.1.2.2.1.1.2 Zona Timur**

Suez merupakan salah satu perusahaan penyuplai alternatif, disamping GDF, dengan kepemilikan pasar sebesar 30% pada konsumen industri besar. Dengan demikian, merger akan memperkuat posisi dominan GDF dengan menghilangkan kompetitor utamanya pada pasar, yakni Distrigaz. Pada pasar ini, disimpulkan bahwa GDF akan mendapatkan *virtual monopoly* pada pasar. Lebih lanjut, pada kelompok konsumen industri kecil, posisi dominan GDF diperkuat dengan menghilangkan kompetisi dari sebagian kecil pasar yang dimiliki oleh Distrigaz.<sup>76</sup>

#### **II.1.2.2.1.1.3 Zona Selatan**

Posisi GDF pada pasar untuk konsumen industri besar dan konsumen industri kecil masih sangat kuat. Hal ini dikarenakan, pertama, zona Selatan merupakan zona dengan tingkat penggunaan *eligibility* yang rendah, yakni sebesar 47%. Dengan demikian, lebih dari separuh konsumen-konsumen industri masih menggunakan GDF sebagai penyalur energinya. Terdapat perusahaan lain pada pasar ini, yakni Total dan Distrigaz. Kepemilikan pasar Total adalah sebesar [20-30]% pada kelompok konsumen industri besar, dan sebesar [0-5]% untuk kelompok konsumen industri kecil. Namun demikian, kepemilikan pasar Total masih jauh lebih kecil apabila dibandingkan dengan GDF dengan kepemilikan pasar lebih besar dari 70%.<sup>77</sup>

Selain itu, analisa KE juga menyebutkan bahwa merger antara GDF dan Suez akan berdampak pada semakin sulitnya akses terhadap suplai gas, terutama untuk perusahaan-perusahaan kompetitor GDF. Hal ini terutama dikarenakan

---

<sup>75</sup> Lihat Poin 405. *Ibid.*

<sup>76</sup> Lihat POin 406-409. *Ibid.*

<sup>77</sup> Lihat Poin 418-419. *Ibid.*

Distrigaz merupakan perusahaan yang ikut serta di dalam *gas release programme* yang dilakukan oleh GDF untuk meningkatkan posisi perusahaan kompetitor pada pasar, melalui kepemilikannya atas suplai gas. Selain daripada akses yang sulit, merger juga meningkatkan disinsentif *vis à vis* perusahaan lain yang merencanakan untuk melakukan penetrasi pasar di kelompok konsumen ini.<sup>78</sup>

#### **II.1.2.2.1.1.4 Zona Barat Daya**

Zona ini merupakan zona yang paling rendah tingkat penggunaan hak *eligibility*, yakni sebesar 33%. Dengan demikian, pasar ini masih sangat tidak kompetitif dalam arti angka permintaan dari pasar masih rendah. Pada zona ini, GDF tidak mendominasi di kedua kelompok konsumen. Hal ini dikarenakan, Total menguasai pasar kelompok konsumen industri besar dengan kepemilikan pasar sebesar [80-90]%. Sedangkan, GDF hanya memiliki [10-15]%, dan Distrigaz hanya memiliki [0-5]%. Namun, pada kelompok konsumen industri kecil, GDF mendominasi dengan kepemilikan pasar sebesar [80-90]%. Merger antara GDF dan Suez pada akhirnya akan memperkuat dominasi GDF pada kelompok konsumen tersebut, sehingga pasar menjadi semakin tidak kompetitif.<sup>79</sup>

Adapun, *gas release programme* yang dikeluarkan oleh TIGF, perusahaan anak dari GDF dan Total yang menjalankan transmisi dan penyimpanan di zona ini, juga dialokasikan kepada Distrigaz. Sehingga, praktek merger kembali menghilangkan kompetitor di dalam pasar yang rendah tingkat kompetitifitasnya. Di masa depan, kondisi demikian dapat berdampak pada sulitnya perusahaan-perusahaan lain masuk ke dalam zona ini.<sup>80</sup>

#### **II.1.2.2.1.1.5 Zona Barat**

Pada zona ini, GDF mendominasi pasar dengan kepemilikan pasar yang cukup besar pada kelompok konsumen industri besar dan konsumen industri kecil. Pada kelompok konsumen industri besar, GDF mengalami kompetisi dari Total, yang memiliki [30-40]% dari pasar. Namun, Total tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap GDF yang memiliki [60-70]% pasar. Sedangkan, kepemilikan pasar Suez adalah sebesar [5-10]%. Pada kelompok konsumen industri kecil, GDF memiliki dominasi yang kuat pada pasar dengan kepemilikan pasar sebesar [90-

---

<sup>78</sup> Lihat Poin 420. *Ibid.*

<sup>79</sup> Lihat Poin 422. *Ibid.*

<sup>80</sup> Lihat Poin 425. *Ibid.*

100]%. Dengan dilakukannya merger, posisi GDF akan semakin kuat pada kelompok konsumen tersebut, dan bahkan menimbulkan adanya *virtual monopoly*, dengan bergabungnya sebesar [5-10]% kepemilikan pasar Suez ke GDF.<sup>81</sup>

#### **II.1.2.2.1.2 Local Distribution Companies (LDC)**

Pelaku pasar suplai gas untuk kelompok konsumen LDC adalah hanya GDF dan Total, Distrigaz tidak beroperasi pada pasar ini. Namun, berdasarkan penilaian KE, Distrigaz berpotensi menjadi penyuplai alternatif, terutama pada zona timur dan utara dengan kepemilikan pasar sebesar 10% dan 30%. Hal ini juga didukung oleh perencanaan bisnis Distrigaz yang mengindikasikan keinginannya untuk menyuplai gas kepada LDC.<sup>82</sup>

Dengan demikian, keberadaan merger akan menghilangkan alternatif suplai tersebut. Lebih lanjut, merger tersebut juga berdampak pada dominasi GDF akan semakin kuat dan kompetitif *vis à vis* Total pada pasar yang sangat potensial di masa depan.<sup>83</sup>

#### **II.1.2.2.1.3 Kelompok Konsumen Rumahtangga**

Kelompok konsumen rumahtangga merupakan satu-satunya kelompok konsumen yang sepenuhnya belum mendapatkan *eligibility*. Adapun, pembukaan pasar bagi konsumen rumahtangga akan dilaksanakan pada tanggal 1 Juli 2007. Dengan demikian, sebesar hampir [90-100]% suplai gas untuk kelompok ini masih bergantung pada GDF, sisanya disalurkan oleh LDC. Berdasarkan fakta tersebut, maka analisa dampak merger difokuskan pada dampak merger terhadap upaya-upaya persiapan perusahaan-perusahaan yang berpotensi menjadi kompetitor GDF di masa depan dalam memulai operasinya pada pasar Perancis. Kesimpulan yang diambil oleh KE adalah, bahwa, merger menghilangkan secara signifikan insentif bagi kompetifitas pasar, dalam hal ini, GDF tiak memiliki dorongan untuk mengantisipasi kompetisi dengan berinovasi dan mengupayakan kebijakan-kebijakan yang ditujukan pada keuntungan konsumen. Menurut prediksi KE, dampak yang signifikan akan terasa pada posisi harga pasar produk gas.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Lihat Poin 410-413. *Ibid.*

<sup>82</sup> Lihat Poin 432-437. *Ibid.*

<sup>83</sup> Lihat Poin 439-441. *Ibid.*

<sup>84</sup> Lihat Poin 443-460. *Ibid.*

#### II.1.2.2.1.4 Perusahaan-Perusahaan Produsen Listrik

Dampak merger terhadap perusahaan produsen listrik difokuskan kepada pembangunan pembangkit CCGT (*combined cycle gas turbine*) di Perancis.<sup>85</sup> GDF, beserta Endesa (La Snet), Suez, EDF, dan Poweo bersama-sama mengoperasikan pembangkit tersebut. Berikut adalah bagan kontribusi setiap perusahaan di dalam pembangkit tersebut:

**Tabel 2.5 Struktur Kapasitas CCGT di Perancis<sup>86</sup>**

Perusahaan	Daya listrik yang ditanamkan pada tahun 2010 (MW)
Endesa – La Snet	2800
Gaz de France	1700-1900
Suez	800
EDF	800
Poweo	400
<b>Total daya</b>	<b>6500-6700</b>

Kelima perusahaan tersebut merupakan perusahaan-perusahaan dengan kepemilikan suplai gas di dalam lini bisnisnya. Dengan demikian, posisi kelima perusahaan tersebut sejajar dan hubungan mereka cenderung kompetitif. Namun, dengan dilakukannya merger, maka, kondisi kompetisi tersebut akan terganggu dengan hilangnya salah satu kompetitor potensial dalam memberikan tekanan kompetisi terhadap pasar.<sup>87</sup>

#### II.1.2.2.2 Hambatan-Hambatan Substansial

Dalam analisisnya atas pasar gas di Perancis, KE menyimpulkan bahwa, terdapat hambatan-hambatan substansial yang signifikan perannya dalam mempersulit penetrasi ke dalam pasar-pasar gas di Perancis. Hal ini berkaitan dengan kepemilikan akses terhadap gas dan infrastruktur seperti: sistem transmisi, terminal-terminal methane dan situs penyimpanan. Adapun, untuk mendapatkan

<sup>85</sup> “GDF and Suez jointly acquire CCGT *power* plant in England,” diakses dari [http://www.energy-business-review.com/article\\_news.asp?guid=51749C39-9936-478C-A81A-1C8BBF403F4D](http://www.energy-business-review.com/article_news.asp?guid=51749C39-9936-478C-A81A-1C8BBF403F4D) pada tanggal 21 April 2008 pukul 13.45 WIB.

<sup>86</sup> Lihat Poin 462. *Ibid.*

<sup>87</sup> Lihat Poin 476. *Ibid.*

akses atas gas dan berbagai infrastruktur tersebut, diperlukan adanya reservasi kapasitas terlebih dahulu. Hal ini terutama menciptakan diskriminasi terhadap perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki kapasitas yang besar. Disamping itu, sistem tersebut memberikan keleluasaan bagi pelaku pasar yang dominan untuk menguasai akses-akses pada hulu perdagangan gas tersebut. Dalam kasus merger antara GDF dan Suez, dominasi pada pasar menjadi semakin kuat. Sehingga, kondisi ini menciptakan hambatan-hambatan untuk masuknya perusahaan-perusahaan kompetitor ke dalam pasar hilir, pasar yang sangat bergantung pada ketersediaan akses terhadap gas dan infrastruktur tersebut.

#### **II.1.2.2.2.1 Akses atas Gas**

Di dalam pasar gas Perancis 97% ketergantungan terhadap suplai asing, penguasaan atas impor merupakan isu yang krusial bagi perusahaan-perusahaan gas domestik. GDF mendominasi suplai gas melalui penguasaan sebesar [90-100]% dari keseluruhan impor gas Perancis. Di lain pihak, Suez memiliki akses atas [0-5]% impor gas. Dengan demikian, merger antara GDF dan Suez akan memperkuat posisi GDF dengan menghilangkan salah satu kompetitor pada pasar suplai gas yang telah didominasinya.<sup>88</sup>

Penguasaan atas gas kedua perusahaan juga diperkuat melalui kontrak-kontrak jangka panjang atas sebagian besar impor gas GDF dan Suez. Sebesar [90-100]% dari kontrak-kontrak suplai kedua perusahaan tersebut dijamin di dalam kontrak-kontrak jangka panjang. Hal ini merupakan keunggulan GDF dan Suez yang sulit untuk didapatkan oleh perusahaan-perusahaan pendatang dalam penetrasinya ke dalam pasar gas Perancis.<sup>89</sup>

#### **II.1.2.2.2.2 Akses atas Infrastruktur**

##### **II.1.2.2.2.2.1 Akses atas Sistem Transmisi**

Akses terhadap sistem transmisi merujuk pada akses perusahaan atas *entry points* melalui kontrak jangka panjang dan jangka pendek. Analisa KE atas kapasitas reservasi gas pada *entry points* dengan kontrak jangka panjang menunjukkan merger antara GDF dan Suez akan menciptakan total kapasitas sebesar [70-80]% dari keseluruhan reservasi yang ada. Dengan keberadaan kontrak-kontrak ini, maka, terdapat hambatan atas akses perusahaan-perusahaan

---

<sup>88</sup> Lihat Poin 503-506. *Ibid.*

<sup>89</sup> Lihat Poin 507-508. *Ibid.*



kompetitor terhadap suplai gas mengingat sempitnya kesempatan untuk mengamankan angka suplai gas di masa depan melalui kontrak-kontrak jangka panjang.<sup>90</sup>

Selain pada kepemilikan kapasitas reservasi pada *entry points*, hambatan terhadap akses atas sistem transmisi juga berasal dari akses atas penghubung antar *balancing zones* di Perancis. Berdasarkan analisa KE, GDF mendominasi lima dari enam jalur penghubung yang ada<sup>91</sup> dengan kapasitas reservasi sebesar [60-70]% hingga [80-90]%. Di lain pihak, Suez memiliki akses terhadap kapasitas penghubung hanya sebesar [0-5]%. Berdasarkan dominasi kepemilikan kapasitas reservasi GDF, maka, perusahaan-perusahaan kompetitor hanya mendapatkan akses marjinal atas kapasitas penghubung antar *balancing zone* yang berperan krusial dalam transportasi gas pada jaringan transmisi.<sup>92</sup>

#### II.1.2.2.2.2 Akses atas Fasilitas Penyimpanan

Melalui analisa KE atas pengelolaan infrastruktur penyimpanan di Perancis, disimpulkan bahwa terdapat diskriminasi dalam penjualan kapasitas penyimpanan di berbagai *balancing zones*. *Directorate for Large Infrastructure* (DGI) merupakan anak perusahaan GDF yang bertanggungjawab atas pengelolaan fasilitas penyimpanan gas. Salah satu fungsi utamanya adalah melakukan *consistency checks* terhadap aktivitas perusahaan yang telah diberikan hak atas kapasitas penyimpanan. *Consistency checks* terutama berguna untuk memastikan total kapasitas yang digunakan serta keberadaan surplus.<sup>93</sup>

Praktek diskriminasi yang ditunjukkan oleh KE adalah pada tidak diterapkannya *consistency checks* oleh DGI atas GDF. Penghitungan kapasitas penyimpanan yang menjadi hak GDF dilakukan dengan mengurangi total kapasitas pada *balancing zones* dengan jumlah kapasitas penyimpanan yang dimiliki perusahaan-perusahaan lain, selain GDF. Dengan pola penghitungan demikian, maka, keberadaan surplus kapasitas, salah satunya dikarenakan penggunaan kapasitas yang sebenarnya lebih kecil dibandingkan hak penggunaan

<sup>90</sup> Lihat Poin 517-518. *Ibid.*

<sup>91</sup> KE mengidentifikasi enam jalur penghubung. Pada jalur GRTgaz, terdapat empat penghubung yang menghubungkan zona: utara ke timur; timur ke selatan; utara ke barat; barat ke selatan. Serta, dua jalur TIGF yakni: Hérault exit point; dan, Dordogne exit point. Hanya pada Dordogne exit point GDF tidak berperan dominan. Lihat poin 531, *Op. Cit.*

<sup>92</sup> Lihat Poin 531-533. *Ibid.*

<sup>93</sup> Lihat Poin 582, *Ibid.*

kapasitas yang diberikan, tidak dapat terdeteksi dan secara otomatis akan menjadi hak GDF. Kondisi ini menghilangkan kesempatan bagi *third party access* atas fasilitas penyimpanan.<sup>94</sup>

#### II.1.2.2.2.3 Independensi Operator Infrastruktur Grup GDF

Untuk menjamin efisiensi dan keadilan penggunaan jaringan transmisi dan distribusi gas, berdasarkan artikel 9 dan 13 *Gas Directives* 2003, disebutkan bahwa apabila perusahaan-perusahaan operator sistem transmisi dan distribusi merupakan bagian dari suatu perusahaan yang terintegrasi secara vertikal, maka operator-operator sistem tersebut harus berdiri secara independen. Walaupun klausul ini tidak mengharuskan adanya pemisahan kepemilikan aset perusahaan, namun, independensi setidaknya terlihat dari bentuk hukum, organisasi, atau proses pengambilan keputusan.

Artikel 9 (1): “Where the transmission system operator is part of a vertically integrated undertaking, it shall be independent at least in terms of its legal form, organisation and decision making from other activities not relating to transmission. These rules shall not create an obligation to separate the ownership of assets of the transmission system from the vertically integrated undertaking.”<sup>95</sup>

Artikel 13 (1): “Where the distribution system operator is part of a vertically integrated undertaking, it shall be independent at least in terms of its legal form, organisation and decision making from other activities not relating to distribution. These rules shall not create an obligation to separate the ownership of assets of the distribution system from the vertically integrated undertaking.”<sup>96</sup>

Dalam pelaksanaan klausul-klausul ini, peran GDF sangat krusial sebagai perusahaan operator infrastruktur gas Perancis. Disamping perannya sebagai penyuplai gas, GDF merupakan perusahaan dengan kepemilikan vertikal atas tiga perusahaan operator infrastruktur, yakni: GRTgaz, DGI, dan GRD. Berikut adalah tabel yang menunjukkan peran anak-anak perusahaan GDF dalam kepemilikan infrastruktur gas Perancis.<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Lihat Poin 588. *Ibid.*

<sup>95</sup> “DIRECTIVE 2003/55/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC”

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Lihat. Poin 593. “COMMISSION DECISION of 14 November 2006 declaring a concentration to be compatible with the common market and the functioning of the EEA Agreement Case No COMP/M.4180 Gaz de France/Suez.” *Op. Cit.*

**Tabel 2.6 Anak perusahaan GDF pada pasar infrastruktur gas Perancis<sup>98</sup>**

Perusahaan	Aktivitas
GDF Négoce	Penyuplai gas
GRTgaz	Operator jaringan transmisi gas
DGI (Directorate for Large Infrastructure)	Operator penyimpanan gas dan terminal methanier
GRD (Gaz de France Réseau Distribution)	Operator jaringan distribusi gas

Berdasarkan laporan yang diberikan oleh CRE mengenai implementasi *loi no. 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières* (Undang-undang No. 2004-803 tanggal 9 Agustus 2004 mengenai servis publik listrik dan gas dan mengenai perusahaan-perusahaan listrik dan gas), terdapat beberapa permasalahan mengenai independensi perusahaan operator jaringan gas di Perancis. Pada jaringan distribusi gas, CRE menilai bahwa independensi GRD dari GDF belum memenuhi kriteria yang ditetapkan pada *Gas Directives* tersebut. CRE menyatakan bahwa GRD belum memiliki identitas visual, kebijakan komunikasi, dan *professional interest* yang independen dari GDF.<sup>99</sup> Lebih lanjut, pada sisi operator fasilitas penyimpanan, tingkat independensi DGI terhadap GDF dinilai masih sangat rendah. Faktor utama yang mempengaruhi penilaian CRE ini adalah fakta bahwa tidak adanya transparansi atas alokasi penyimpanan yang diberikan kepada GDF.

Dengan rendahnya tingkat independensi perusahaan-perusahaan anak GDF yang berperan sebagai operator utama dari berbagai infrastruktur gas, maka, diskriminasi atas kepemilikan akses terhadap infrastruktur sangat mungkin terjadi. Hal demikian semakin memperkecil kemungkinan implementasi *third party access* yang sangat krusial dalam meningkatkan aktivitas perusahaan-perusahaan kompetitor pada pasar.

<sup>98</sup> Lihat. Poin 593. *Ibid.*

<sup>99</sup> Lihat. Poin 600-601. *Ibid.*

### II.1.2.2.3 Penetapan Tarif Penjualan

Analisa terakhir oleh KE terhadap kondisi pasar ditekankan pada rendahnya *regulated tariff* yang diberikan GDF pada kelompok konsumen yang belum menggunakan hak *eligibility*.<sup>100</sup> Berdasarkan *loi no. 2003-8 du 3 Janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie* (Undang-undang No. 2003-8 tanggal 3 Januari 2003 mengenai pasar gas dan listrik dan mengenai servis energi publik), penetapan tarif gas atas kelompok konsumen tersebut harus merefleksikan karakteristik intrinsik dan biaya yang terkait dengan produk suplai yang diberikan.

Artikel 7: "The tariffs for sales of natural gas to non-eligible customers shall be defined by reference to the intrinsic characteristics of the supplies and the cost linked to such supplies. They shall cover all these costs, but shall not comprise any subsidy to eligible customers."

Namun, dalam analisa CRE atas proses masuknya berbagai penyuplai komersial sejak tahun 2005, dinyatakan bahwa tarif yang diterapkan oleh GDF tidak merefleksikan keseluruhan biaya suplai, sehingga sulit bagi perusahaan-perusahaan pendatang baru untuk berkompetisi pada pasar. Lebih lanjut CRE menyatakan bahwa, walaupun tarif tersebut tidak diterapkan pada konsumen yang sudah menggunakan hak *eligibility*, dalam hal ini adalah kelompok konsumen yang memiliki kebebasan memilih perusahaan penyuplainya, namun rendahnya tarif mempengaruhi preferensi konsumen untuk tidak menggunakan hak *eligibility*. Kondisi tersebut menjadi kekhawatiran perusahaan-perusahaan pendatang baru yang pertumbuhan pasarnya terhambat dengan kehadiran tarif gas yang rendah pada pasar domestik Perancis.<sup>101</sup>

Berdasarkan elaborasi dari tiga hambatan substansial pada pasar gas Perancis, KE menganalisa bahwa kondisi tersebut merupakan faktor lain yang secara signifikan menghalangi penetrasi perusahaan-perusahaan kompetitor potensial ke dalam pasar gas Perancis. Lebih lanjut, KE juga menganalisa bahwa sangat kecil kemungkinan hadirnya perusahaan kompetitor lain yang dapat menggantikan posisi Suez dan mengkompensasi tekanan kompetisi yang hilang

<sup>100</sup> Oleh CRE, tarif tersebut dinamakan *regulated public distribution tariffs*.

<sup>101</sup> Lihat Poin 608-610. *Ibid.*

dikarenakan merger antara GDF dan Suez. Sehingga, dalam hal ini, KE menyimpulkan bahwa eliminasi Suez sebagai perusahaan kompetitor utama GDF di Perancis mendatangkan berbagai dampak yang signifikan terhadap efektifitas kompetisi selain pada peningkatan kepemilikan pasar GDF.<sup>102</sup>

Berikut adalah tabel analisa KE terhadap dampak merger antara GDF dan Suez terhadap kondisi kompetisi pasar Perancis.

**Tabel 2.7 Analisa Kompetisi KE atas merger GDF dan Suez pada pasar Perancis**

Efek horizontal berdasarkan kelompok konsumen	Keberadaan hambatan-hambatan substansial pada pasar
Konsumen industri besar dan industri kecil	Akses atas gas
<i>local distribution companies</i> (LDC)	Akses atas infrastruktur (mencakup jaringan transmisi, fasilitas penyimpanan, dan independensi operator infrastruktur)
kelompok konsumen rumah tangga perusahaan-perusahaan produsen listrik	Penetapan tarif penjualan

### II.1.2.3 Pasar-pasar lain

#### II.1.2.3.1 Pasar listrik Belgia

##### II.1.2.3.1.1 Efek Horizontal

Merger berdampak pada semakin kuatnya dominasi Suez pada pasar-pasar suplai listrik. Hal ini disebabkan hilangnya kompetisi yang sebelumnya dihadirkan oleh GDF. Adapun, pasar-pasar yang dipengaruhi oleh praktek merger adalah sebagai berikut:

- Pasar pembangkit listrik nasional dan *wholesale market*
- Pasar nasional untuk pelayanan-pelayanan tambahan dan *balancing power*
- Pasar suplai untuk konsumen-konsumen industri kecil dan komersial besar
- Suplai untuk konsumen-konsumen industrial dan komersial kecil
- Suplai untuk konsumen-konsumen rumah tangga (telah menggunakan hak *eligibility*)

<sup>102</sup> Lihat Poin 615. *Ibid.*



Adapun, kedua perusahaan tersebut memiliki posisi yang sangat dominan pada suplai gas kepada produsen-produsen listrik. Merger tersebut dinilai berpotensi untuk meningkatkan harga produk gas *vis à vis* perusahaan listrik dengan tenaga gas. Hal ini berdampak pada semakin tingginya resistensi perusahaan-perusahaan energi pada pasar untuk menciptakan stasiun-stasiun pembangkit listrik bertenaga gas.

#### **II.1.2.3.1.1 Wholesale market dan pasar kapasitas listrik**

Pada pasar ini, Suez, melalui Electrabel, mendominasi pasar yang dianalisa menggunakan total produksi listrik netto<sup>103</sup> sebesar [80-90]%. Sedangkan, GDF, melalui SPE, merupakan perusahaan dengan kepemilikan pasar terbesar setelah Suez dengan produksi listrik netto sebesar [5-10]%. Lebih lanjut, berdasarkan total produksi listrik tersebut disebutkan bahwa sebesar [80-90]% kapasitas pembangkit listrik yang bertempat di Belgia. Sedangkan, KE menganalisa bahwa pasar impor listrik asing ditandai dengan hambatan substansial yang tinggi, sehingga tidak ada perusahaan-perusahaan listrik selain GDF dan Suez yang memiliki akses pada pasar tersebut. Dengan demikian, KE menyimpulkan bahwa posisi kedua perusahaan tersebut sangat kuat dalam kompetisi pasar listrik Belgia dikarenakan tingginya kepemilikan pasar kapasitas listrik, dan lokasi sebagian besar sumber listriknya di dalam Belgia.<sup>104</sup>

#### **II.1.2.3.1.2 Pasar nasional untuk pelayanan-pelayanan tambahan dan balancing power**

Di pasar Belgia, hanya Suez dan GDF yang menyediakan pelayanan tambahan dan *balancing power*. Dengan demikian, Elia,<sup>105</sup> perusahaan yang mengelola jaringan transmisi listrik di Belgia, sangat bergantung pada dua perusahaan tersebut dalam menyediakan pelayanan tambahan dan *balancing power*. Adapun, jenis pelayanan tambahan yang disediakan untuk Elia adalah cadangan primer, cadangan sekunder, cadangan tertier, pelayanan *black start*, serta kontrol voltase dan tenaga reaktif. Suez merupakan perusahaan dominan pada pasar tersebut dengan GDF sebagai satu-satunya kompetitor. Posisi kedua

<sup>103</sup> Total produksi listrik digunakan sebagai indikator kepemilikan pasar dikarenakan karakteristik produk listrik yang tidak dapat disimpan melainkan secara langsung harus disampaikan kepada konsumen. Lihat. Poin 756.

<sup>104</sup> Lihat. Poin 747, 749, dan 755. *Ibid.*

<sup>105</sup> Poin 6. *Ibid.*

perusahaan tersebut dalam pasar tercermin dalam penyediaan pelayanan cadangan sekunder kepada Elia. Suez mendominasi dengan angka konsumsi Elia sebesar [70-80]% hingga [90-100]%. Sedangkan, GDF, melalui SPE, merupakan satu-satunya kompetitor Suez pada pasar ini dengan angka konsumsi Elia sebesar [0-5]%. Dengan dilakukannya merger antara GDF dan Suez, maka, akan tercipta monopoli oleh Electrabel dengan hilangnya satu-satunya perusahaan kompetitor Suez pada pasar.<sup>106</sup>

#### **II.1.2.3.1.1.3 Pasar suplai untuk konsumen-konsumen industrial dan komersial besar**

Pada pasar ini, Suez, melalui Electrabel, mendominasi dengan kepemilikan pasar sebesar [70-80]%. Perusahaan-perusahaan lain yang beroperasi pada pasar ini adalah RWE dan EDF, GDF tidak memiliki konsumen dari kategori ini. Namun demikian, keberadaan kedua perusahaan tersebut pada pasar tidak menghadirkan tekanan kompetisi yang berarti terhadap Suez. Hal ini dikarenakan, RWE mengalokasikan seluruh penjualannya kepada hanya satu konsumen. Sedangkan, EDF tidak mencerminkan kompetifitas yang kuat pada pasar mengingat terbatasnya kapasitas produksi serta kepemilikan stasiun pembangkit listrik yang krusial dalam menentukan kompetifitas produksi. Kondisi yang tidak kompetitif pada sisi produksi perusahaan-perusahaan kompetitor menempatkan alternatif suplai impor menjadi semakin penting. Namun, GDF, melalui SPE, merupakan satu-satunya perusahaan, selain Suez, yang memiliki akses atas suplai listrik impor. Sedangkan, hanya Suez dan GDF yang memiliki fleksibilitas atas kapasitas listrik di Belgia, suatu persyaratan untuk mendapatkan kontrak impor listrik. Oleh karena itu, KE menyimpulkan bahwa melalui merger, maka, dominasi Suez pada pasar suplai untuk konsumen-konsumen industri besar dan komersial besar menjadi semakin kuat. Terutama melalui hilangnya tekanan kompetisi pada pasar suplai impor listrik yang sebelumnya dihadirkan oleh GDF.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Lihat Poin 683-687. *Ibid.*

<sup>107</sup> Lihat. Poin. 790, 796, 797, dan 799. *Ibid.*

#### II.1.2.3.1.1.4 Suplai untuk konsumen-konsumen industri kecil dan komersial

Pada pasar ini, Suez, melalui Electrabel dan ECS, mendominasi pasar dengan kepemilikan sebesar [70-80]%. Sedangkan, GDF, melalui SPE dan Luminus, menguasai [15-20]% pasar. Melalui merger, maka, kepemilikan pasar kedua perusahaan tersebut akan mencapai [90-100]%. Dengan demikian, merger antara GDF dan Suez berdampak pada semakin kuatnya dominasi Suez dan hilangnya salah satu perusahaan kompetitor Suez pada pasar suplai untuk konsumen-konsumen industri kecil dan komersial.<sup>108</sup>

#### II.1.2.3.1.1.5 Suplai untuk konsumen-konsumen rumahtangga (telah menggunakan hak *eligibility*)

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, salah satu karakteristik dari pasar Belgia adalah masih belum terbukanya pasar untuk konsumen rumahtangga di region Walloon dan Brussel. Kedua pasar ini akan mendapatkan hak *eligibility* pada tanggal 1 Januari 2007.<sup>109</sup> Pada pasar suplai untuk konsumen rumahtangga di region Flemish, Suez, melalui Electrabel dan ECS, mendominasi dengan kepemilikan pasar sebesar [50-60]%. Sedangkan, GDF, melalui SPE dan Luminus, menguasai pasar sebesar [20-30]%. Dengan demikian, kepemilikan pasar kedua perusahaan pada region Flemish mencapai [70-80]%. Melalui merger, maka disimpulkan bahwa, posisi Suez sebagai perusahaan yang mendominasi pasar suplai untuk konsumen rumahtangga menguat secara signifikan. Selain itu, merger juga berdampak pada hilangnya tekanan kompetisi yang cukup kuat dari GDF sebagai perusahaan kompetitor Suez.

Lebih lanjut, KE juga melakukan analisa dampak merger terhadap pasar di region Walloon dan Brussels walaupun kedua pasar tersebut belum akan mendapatkan hak *eligibility* hingga 1 Januari 2007. Adapun, setelah melakukan prediksi pasar dan mengumpulkan informasi dari kedua perusahaan, KE menyimpulkan bahwa, Suez dan GDF juga akan mendominasi pasar di kedua region tersebut. Pada region Walloon, diperkirakan bahwa Suez akan menguasai [40-50]% pasar, sedangkan, GDF akan menguasai [20-30]% pasar. Dengan demikian, berdasarkan prediksi tersebut kedua perusahaan akan merepresentasikan [60-70]% dari keseluruhan pasar tertanggal 1 Januari 2007.

<sup>108</sup> Lihat. Poin 806 dan 808. *Ibid.*

<sup>109</sup> Lihat Poin 693. *Ibid.*

Lebih lanjut, pada region Brussels, Suez diprediksikan akan mendominasi melalui kepemilikan pasar sebesar [80-90]%. Sedangkan, GDF menguasai sebagian kecil pasar, yakni sebesar [0-5]%. Dengan demikian, kedua perusahaan akan merepresentasikan [80-90]% kepemilikan pasar di region Brussels tertanggal 1 Januari 2008.

Dalam analisa KE atas dampak merger antara GDF dan Suez pada pasar suplai untuk konsumen rumahtangga di Waloon dan Brussel disimpulkan bahwa, merger tersebut akan menghasilkan efek langsung pada persiapan dari perusahaan-perusahaan kompetitor yang merencanakan untuk melakukan penetrasian pasar pada 1 Januari 2007. Dominasi GDF dan Suez pada pasar di kedua region tersebut menciptakan disinsentif bagi masuknya investasi dari perusahaan-perusahaan kompetitor potensial. Di lain pihak, prediksi atas semakin kuatnya dominasi Suez melalui dilakukannya merger mengurangi insentif pada Suez untuk mengantisipasi efek kompetisi dengan meningkatkan kompetitifitasnya, antara lain melalui penetapan harga yang kompetitif atau penawaran yang bertujuan untuk mempertahankan loyalitas konsumen-konsumennya.<sup>110</sup>

#### **II.1.2.3.1.2 Hambatan-Hambatan Substansial**

##### **II.1.2.3.1.2.1 Akses atas kapasitas generasi listrik**

KE menganalisa bahwa kapasitas produksi listrik di Belgia sangat terbatas yang menyebabkan sempitnya kesempatan akses perusahaan-perusahaan kompetitor untuk kepentingan suplainya. Dengan demikian dapat juga diartikan bahwa *competitive advantage* suatu perusahaan terutama dicapai melalui akses perusahaan atas kapasitas produksi listrik. Namun demikian, KE menganalisa bahwa terdapat hambatan dalam upaya-upaya pendirian utilitas pembangkit listrik. Salah satu contoh yang ditunjukkan oleh KE adalah pada pembangunan stasiun pembangkit listrik yang memakan waktu hingga 4,7 tahun. Selain itu, beban-beban lain juga mengikuti pembangunan tersebut, yakni konstruksi saluran penghubung antara situs pembangkit listrik dengan jaringan transmisi yang memakan biaya sangat besar dan waktu pembangunan yang mencapai 10 tahun.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Lihat. Poin 814, 817, 821, 826, 828, 829, dan 831. *Ibid.*

<sup>111</sup> Lihat. Poin. 878, 879, dan 881. *Ibid.*

### II.1.2.3.1.2.2 Pasar perdagangan listrik

Pasar listrik Belgia ditandai oleh tingkat likuiditas yang rendah. Indikator likuiditas pasar produk listrik Belgia antara lain adalah: *bid/offer spread*, diversitas kontrak suplai listrik, jumlah *bid* dan *offer* pada waktu yang bersamaan, jumlah pelaku pasar suplai dan permintaan, dan tipe pelaku pasar (fisikal atau finansial). Rendahnya tingkat likuiditas tersebut merupakan hambatan yang signifikan terhadap upaya penetrasi pasar oleh perusahaan-perusahaan asing, terutama pada pasar produksi listrik, wholesale market, dan pasar hilir suplai pada konsumen akhir.<sup>112</sup>

### II.1.2.3.1.2.3 Independensi pengelola infrastruktur

Suez merupakan perusahaan yang memiliki berbagai anak perusahaan, yang terintegrasi secara vertikal, dengan aktivitas pada sisi suplai gas dan listrik serta operator infrastruktur. Electrabel merupakan anak perusahaan Suez yang berfungsi melakukan suplai listrik. Sedangkan, Elia merupakan anak perusahaan Suez yang juga berfungsi sebagai operator jaringan transmisi listrik Belgia. Dalam analisisnya, KE mengangkat kebutuhan pembangunan fasilitas interkoneksi pada jaringan transmisi listrik untuk mencegah terjadinya *bottle neck* di hilir pasar produk listrik. Dengan demikian, sebagai perusahaan operator jaringan transmisi listrik, Elia seharusnya mengalokasikan investasi yang cukup untuk kepentingan ekspansi kapasitas interkoneksi. Namun, KE menilai bahwa hal ini tidak sejalan dengan kepentingan Suez yang ingin menekan kompetisi di hilir pasar. Peran Suez dalam isu ini sangat signifikan, mengingat kepemilikan saham minoritas Suez pada Elia menyebabkan Suez memiliki hak dalam menentukan rencana pembangunan, investasi, dan penyesuaian oleh Elia.<sup>113</sup>

### II.1.2.3.2 Jaringan pemanas distrik (*district heating network*) di Perancis

Pasar jaringan pemanas distrik di Perancis ditandai oleh sedikitnya jumlah operator. Berdasarkan kepemilikan pasar yang paling besar hingga yang paling kecil, perusahaan-perusahaan operator jaringan pemanas distrik Perancis adalah: Dalkia (Veolia), SES-Elyo (Suez), Soccram (Thion – Ne Varietur), Cofathec-Coriance (GDF), dan Idex. Analisa dampak merger antara GDF dan Suez pada

<sup>112</sup> Lihat. Poin 885, 886, 888, 898. *Ibid.*

<sup>113</sup> Lihat. Poin 908, 912, dan 913. *Ibid.*

pasar ini terdiri dari dua bagian. Pertama, GDF memiliki *joint operation* atas Soccram. Kedua, GDF dan Suez sebagai perusahaan suplai gas utama Perancis memiliki pengaruh signifikan atas Veolia, operator terbesar pada pasar ini.

Berdasarkan surat 3 Agustus 2000 dan perjanjian pemegang saham pada tahun 17 Agustus 2000 yang dilakukan antara GDF dan Thion-Ne Varietur ditetapkan bahwa Cogac, anak perusahaan GDF memiliki *joint control* atas grup Thion-Ne Varietur. Selain itu, GDF juga merupakan satu-satunya perusahaan yang menyuplai gas pada grup tersebut. Kedua sisi peran GDF atas grup Thion-Ne Varietur tersebut, yakni sisi kapital dan suplai gas, maka pengaruh GDF atas kebijakan anak-anak perusahaan Thion-Ne Varietur, salah satunya adalah Soccram sangat kuat. Dengan demikian, dalam analisa pasar oleh KE, dinyatakan bahwa posisi Soccram dan Cofathec tidak independen, sehingga tidak dapat menghadirkan tekanan kompetisi pada satu sama lain. KE menyatakan bahwa kepemilikan pasar kedua perusahaan atas jaringan pemanas distrik di Perancis adalah sebesar [30-40]%.<sup>114</sup>

Lebih lanjut, analisa kompetisi selanjutnya menekankan pada dampak merger antara GDF dan Suez pada pembentukan operator terbesar dalam jaringan pemanas distrik di Perancis dinilai dari penguasaan pasarnya. Melalui merger, akan terjadi penggabungan nilai dan volume perusahaan Suez, sebagai perusahaan terbesar, dengan GDF+Soccrum, perusahaan ketiga terbesar di dalam pasar tersebut. Penggabungan ini akan melahirkan perusahaan baru dengan kepemilikan pasar yang paling besar, yakni sebesar [50-60%] diantara perusahaan-perusahaan lainnya. Ini merupakan bukti dominasi pasar oleh penggabungan diantara kedua perusahaan apabila merger dilakukan.

Selain itu, karakteristik aktivitas GDF dan Suez menandai potensi ancaman terhadap kompetisi pada pasar jaringan pemanas distrik di kemudian hari. GDF merupakan penyuplai gas utama di Perancis, sumber energi yang sentral dalam pasar tersebut. Sedangkan, Suez merupakan perusahaan pendatang baru dengan pertumbuhan pasar yang sangat pesat. Di samping ke dua perusahaan tersebut, terdapat suatu perusahaan kompetitor utama, yakni Dalkia (Veolia). Adapun, sebagian besar energi utama yang dikonsumsi oleh Veolia adalah gas

---

<sup>114</sup> Lihat. Poin 962,965,dan 966. *Ibid.*



yang sebesar [60-70]% disuplai oleh GDF dan sebesar [15-20]% disuplai oleh Suez melalui Distrigaz. Dengan demikian, melalui merger, GDF dan Suez memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Veolia, terutama dalam menentukan harga produk gas yang dibeli dari kedua perusahaan tersebut.<sup>115</sup>

Berdasarkan elaborasi atas analisa dampak merger antara GDF dan Suez terhadap pasar-pasar yang relevan, dapat disimpulkan dua poin utama yang menentukan penolakan KE atas merger tersebut.

1. Merger antara GDF dan Suez berdampak pada konsolidasi lini bisnis GDF di Belgia ke dalam Suez maupun konsolidasi lini bisnis Suez di Perancis ke dalam GDF yang menyebabkan hilangnya tekanan kompetisi yang sebelumnya dihadirkan oleh perusahaan kompetitor dan semakin kuatnya posisi perusahaan dominan pada pasar.
2. Karakteristik pasar yang ditandai oleh berbagai hambatan substansial menghadirkan disinsentif bagi perusahaan-perusahaan asing yang merencanakan penetrasi pada pasar dan diskriminasi terhadap perusahaan-perusahaan yang telah beroperasi di pasar-pasar tersebut untuk mengembangkan usahanya.

Lebih lanjut, berikut adalah tabel analisa dampak merger antara GDF dan Suez terhadap kondisi kompetisi di berbagai pasar UE.

---

<sup>115</sup> Lihat. Poin 979,980, dan 991. *Ibid.*

Tabel 2.8 Struktur analisa dampak merger antara GDF dan Suez terhadap pasar-pasar UE

	Pasar gas Belgia	Pasar gas Perancis	Pasar listrik Belgia	Jaringan pemanas distrik di Perancis
<b>Efek Horizontal</b> (hilangnya tekanan kompetisi yang sebelumnya dihadirkan oleh perusahaan kompetitor dan semakin kuatnya posisi perusahaan dominan pada pasar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perusahaan-perusahaan produsen listrik</li> <li>• Perusahaan-perusahaan penyalur</li> <li>• Konsumen industri besar</li> <li>• Konsumen komersial dan industri kecil</li> <li>• Konsumen rumahtangga (yang sudah menggunakan hak <i>eligibility</i>)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsumen industri besar dan industri kecil</li> <li>• <i>Local distribution companies</i> (LDC)</li> <li>• Konsumen rumahtangga (yang sudah mempergunakan hak <i>eligibility</i>)</li> <li>• Perusahaan-perusahaan produsen listrik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Wholesale market</i> dan pasar kapasitas listrik</li> <li>• Pasar nasional untuk pelayanan-pelayanan tambahan dan <i>balancing power</i></li> <li>• Pasar suplai untuk konsumen-konsumen industrial dan komersial besar</li> <li>• Suplai untuk konsumen-konsumen industri kecil dan komersial</li> <li>• Suplai untuk konsumen-konsumen rumahtangga (telah menggunakan hak <i>eligibility</i>)</li> </ul>	Akumulasi pasar GDF+Socram+Suez
<b>Hambatan Substansial</b> (disinsentif terhadap penetrasi asing dan diskriminasi terhadap ekspansi usaha di dalam pasar)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akses atas gas</li> <li>• Akses atas infrastruktur</li> <li>• Akses atas LNG</li> <li>• Akses atas penyimpanan gas H</li> <li>• Spesifikasi kualitas</li> <li>• Rendahnya tingkat likuiditas hub Zeebrugge</li> <li>• <i>Hourly balancing system</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akses atas gas</li> <li>• Akses atas infrastruktur</li> <li>• Penetapan tarif penjualan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akses atas kapasitas generasi listrik</li> <li>• Pasar perdagangan listrik</li> <li>• Independensi pengelola infrastruktur</li> </ul>	

## II.2 Tahap kedua (1 September 2006 – 10 Oktober 2006)

Hasil investigasi KE tersebut secara otomatis memberlakukan artikel 6 ayat 1(c) dan 2 yang mengatur keberlanjutan prosedur merger paska-notifikasi. Berdasarkan artikel tersebut, prosedur merger dapat berakhir pada: dibatalkannya rencana merger, atau dilakukannya modifikasi atas proposal merger oleh kedua perusahaan tersebut menjadi kompatibel dengan prinsip kompetisi. Mengutip ayat 2 dari artikel tersebut, tujuan dari dilakukannya prosedur adalah:

Artikel 2: “Where the Commission finds that, following modification by the undertakings concerned, a notified concentration no longer raises serious doubts within the meaning of paragraph 1(c), it shall declare the concentration compatible with the common market pursuant to paragraph 1(b).”<sup>116</sup>

Pada kasus merger antara GDF dan Suez, kedua perusahaan memutuskan untuk melanjutkan prosedur dengan melakukan negosiasi klausul-klausul proposalnya untuk mendapatkan izin dari KE. Dengan demikian, maka, GDF dan Suez memberikan kepada KE *Commitments* pada tanggal 20 September 2006.

### II.2.1 *Commitments* tanggal 20 September 2006

Menanggapi *statement of objection* yang dikeluarkan oleh KE, GDF dan Suez menggunakan aksesnya terhadap informasi KE dan akhirnya pada tanggal 20 September 2006 mengirimkan *Commitments* sebagai respon terhadap analisa-analisa KE atas merger. Adapun, di dalam *Commitments* tersebut, GDF dan Suez melakukan perubahan-perubahan di dalam proposal mergernya untuk menghilangkan potensi-potensi ancaman terhadap kompetisi pasar, seperti yang telah ditunjukkan oleh KE. Perubahan-perubahan tersebut adalah:<sup>117</sup>

- Pembentukan suatu perusahaan cabang, (*new company*=NewCo) yang kepemilikannya terbuka kepada pasar, untuk mengelola aset-aset berikut: seluruh kontrak suplai Distrigaz dengan klien-klien non-residensial di Belgia, serta seluruh aktivitas Distrigaz di Perancis; kontrak-kontrak suplai Distrigaz dan GDF dengan SPE (stasiun pembangkit listrik di kedua terbesar di Belgia); pembebasan kontrak-kontrak hulu dengan produsen-produsen gas sebesar 50TWh/tahun;

<sup>116</sup> Artikel 6 ayat 2 *Council Regulation (EC) No 139/2004 (Merger Regulation)*. *Op.cit.*

<sup>117</sup> Lihat Poin 1138. *Ibid.*

sebuah kontrak suplai gas antara Grup GDF-Suez dengan NewCo berjangka waktu 6 hingga 8 tahun dari volume yang ditetapkan sebelumnya 83TWh/tahun menjadi 33TWh/tahun setelah dilakukannya transfer atas kontrak; dan, kapasitas transmisi dan penyimpanan (storage) di Belgia dan Perancis.

- Pembebasan kepemilikan saham GDF di SPE
- Dikeluarkannya *temporary gas release programme* untuk volume 22 TWh/tahun selama enam tahun untuk pasar Perancis dan Belgia
- Beberapa perubahan terkait dengan infrastruktur gas di Belgia dan Perancis, khususnya reorganisasi aktivitas Fluxys. Adapun kepemilikan dan operasionalisasi infrastruktur di Belgia akan dipisahkan ke dalam entitas-entitas legal yang berbeda. Perubahan tersebut akan berdampak pada pendirian *Fluxys Asset Owner* (FAO) yang akan mengelola segala infrastruktur transmisi/transit dan penyimpanan (storage), *Fluxys International*, yang akan mengelola terminal LNG, dan Huberator, serta asset-aset lain di luar Belgia, dan *Fluxys System Operator* (FSO) yang akan mengelola kapasitas dan mengoperasikan semua infrastruktur seperti transmisi, transit, penyimpanan (storage), terminal LNG Zeebrugge, dan lain-lain.
- Pembebasan beberapa bagian dari Coafthec, yakni Cofathec Coriance dan jaringan pemanas distrik Cofathec Service dengan pengecualian kepemilikan Cofathec Coriance Climespace dan SESAS.
- Adapun peran Grup GDF-Suez tidak berdampak pada kontrolnya atas entitas-entitas tersebut. Di dalam FAO, Grup GDF-Suez tidak memiliki saham mayoritas, sehingga tidak memiliki pengaruh yang besar terhadap perusahaan. Pada FSO, Grup GDF-Suez tidak akan memiliki kontrol, baik pada pelaksanaan di lapangan, maupun secara hukum.

### **II.2.2 Penolakan *Commitments* 20 September 2006 oleh KE**

Setelah diberikannya *Commitments* 20 September 2006 oleh GDF dan Suez, KE melakukan verifikasi dengan pelaku-pelaku pasar terkait. Hasil dari investigasi ke dua ini adalah bahwa perubahan-perubahan yang ditawarkan oleh GDF dan Suez tidak cukup untuk sepenuhnya menghilangkan potensi-potensi pelanggaran atas kompetisi pasar yang telah diidentifikasi oleh KE. Adapun, KE

mengetengahkan beberapa elemen dari proposal merger yang masih berpotensi negatif terhadap kondisi kompetisi.

1. eksistensi NewCo hanya sebagai *intermediary* Grup GDF-Suez dengan pasar: berdasarkan pendapat berbagai pelaku pasar, adalah sulit untuk menjamin eksistensi NewCo sebagai pelaku baru yang signifikan perannya dalam menghilangkan dominasi GDF dan Suez pada pasar. Hal ini dikarenakan: tidak mudahnya mengakses suplai gas di dalam sistem perdagangan gas yang tidak fleksibel; NewCo juga pada hakikatnya akan bergantung dalam taraf yang signifikan pada GDF dan Suez mengingat 40% dari kebutuhan suplai energinya didapat dari kedua perusahaan tersebut, hal ini terutama disebabkan adanya berbagai restriksi substansial pada kontrak-kontrak dengan produsen energi upstream; lemahnya kapasitas NewCo untuk membentuk perencanaan jangka panjang; dan, tidak adanya jaminan terhadap akses NewCo terhadap infrastruktur gas agar dapat beroperasi secara efisien di dalam pasar-pasar gas nya.<sup>118</sup>
2. *gas release programme* tidak menjamin stimulasi pasar yang lebih kompetitif: hal ini dikarenakan kebutuhan pasar atas likuiditas yang begitu besar dan kapasitas GDF dan Suez yang belum memenuhi kebutuhan tersebut. Di samping itu, terdapat pula kekhawatiran mengenai durasi serta cara implementasi program tersebut.<sup>119</sup>
3. reorganisasi infrastruktur di Belgia dan Perancis tidak memberikan jaminan atas independensi Fluxys dari GDF dan Suez.<sup>120</sup>
4. pembebasan kepemilikan saham GDF di SPE dinilai tidak cukup untuk menghadirkan kompetitor yang signifikan bagi Electrabel, perusahaan cabang Suez pada sektor listrik di Belgia.<sup>121</sup>

## II.3 Tahap Ketiga (13 Oktober 2006 – 14 November 2006)

### II.3.1 *Commitments* tanggal 13 Oktober 2006

Sejak diserahkannya respon KE tersebut kepada GDF dan Suez, kembali, KE memberikan kesempatan bagi kedua perusahaan untuk mengakses informasi-

---

<sup>118</sup> Lihat Poin 1140. *Ibid.*

<sup>119</sup> Lihat Poin 1141. *Ibid.*

<sup>120</sup> Lihat Poin 1142. *Ibid.*

<sup>121</sup> Lihat Poin 1143. *Ibid.*

informasi dimiliki KE. Sehingga, pada tanggal 13 Oktober 2006, GDF dan Suez mengirimkan *Commitments* yang kedua. Perubahan-perubahan yang dihadirkan di dalam *Commitment* ini berdampak pada dihilangkannya control GDF dan Suez pada banyak lini bisnisnya, dan di lain pihak, menyerahkan kontrol tersebut kepada perusahaan-perusahaan cabang yang semakin independen dari grup GDF-Suez. Adapun isi dari *Commitments* ini adalah:<sup>122</sup>

1. divestasi saham Suez di Distrigaz kepada pihak ke tiga;
2. divestasi saham GDF di SPE kepada pihak ketiga;
3. reorganisasi Fluxys dan eliminasi kontrol Fluxys atas aktivitas-aktivitas teregulasi;
4. diterapkannya *additional measures* berkaitan dengan infrastruktur gas di Belgia dan Perancis: di Belgia, Grup GDF-Suez akan membangun *single point of entry* di Zeebrugge yang merupakan penggabungan dari *hub* Zeebrugge, terminal LNG, dan pintu masuk *Interconnector Zeebrugge Terminal* (IZT) dan Zeepipe Terminal (ZPT). Sedangkan, di Perancis, akan dibangun *storage capacities* dan terminal gas baru yang akan ditawarkan kepada pasar. Terkait dengan akses terhadap terminal Fos Cavou, akan dilakukan komersialisasi kapasitas yang didasarkan pada kontrak-kontrak jangka pendek, bukan jangka panjang. Diterapkan mekanisme korektif pada jaringan GRTgaz untuk menjamin implementasi peraturan *use-it-or-lose-it*. Melakukan perubahan manajemen GRTgaz untuk menjamin independensinya dari GDF. Melakukan transfer kepemilikan kapasitas terminal LNG kepada anak perusahaan yang tepat sesuai dengan ketentuan independensi GRTgaz; Membangun fasilitas pada Taisnieres *entry point* yang menambah kapasitas transportasi yang menghubungkan Perancis dan Belgia. dan,
5. divestasi saham GDF dalam *Cofathec Coriance* dan *Cofathec Services*, dua anak perusahaan Cofathec (GDF), kepada pihak ketiga.

### II.3.2 Persetujuan KE atas *Commitments* kedua

Dengan berbagai perubahan yang dihadirkan di dalam *Commitments* tanggal 13 Oktober 2008, KE pada akhirnya memberikan izin atas merger antara GDF dan Suez. Alasan dari pemberian izin tersebut adalah bahwa *Commitments*

---

<sup>122</sup> Lihat Poin 1147. *Ibid.*



yang diserahkan oleh GDF dan Suez telah menghadirkan solusi yang sesuai dengan ancaman terhadap kompetisi pasar yang disebabkan oleh merger tersebut. KE menilai bahwa perubahan yang dihadirkan oleh *Commitments* tersebut telah berhasil mengatasi permasalahan pada struktur kompetisi di dalam pasar. Pada *Commitments* tanggal 13 Oktober 2006, terdapat dua perubahan utama dalam proposal merger oleh GDF dan Suez, yakni: divestasi saham-saham GDF dan Suez dan *additional measures* pada infrastruktur gas di Perancis dan Belgia.

Perubahan pertama mencakup seluruh aktivitas divestasi atau pembebasan kepemilikan saham Suez atau GDF di perusahaan-perusahaan yang berperan krusial dalam pasar. Dalam *Commitments* 13 Oktober 2006, divestasi saham GDF dan Suez dilakukan pada: Distrigaz, SPE, dan kedua anak perusahaan Cofathec, yakni: *Cofathec Coriance* dan *Cofathec Services*. KE menilai bahwa, divestasi merupakan salah satu cara yang paling efektif untuk meningkatkan kompetitifitas pasar melalui kehadiran suatu entitas yang dapat memberikan tekanan kompetisi pada perusahaan-perusahaan dominan. Adapun, tujuan tersebut dapat tercapai apabila perusahaan yang kemudian muncul akibat divestasi saham dapat beroperasi dengan *stand-alone basis*. Dalam hal ini, perusahaan telah siap untuk berkompetisi pada pasar tanpa tergantung pada perusahaan lain yang akan mengakuisinya. Dalam analisa KE atas *Commitments* GDF dan Suez, dilakukannya berbagai transfer tambahan saham GDF dan Suez pada perusahaan-perusahaan lain yang menjamin kemandirian Distrigaz, SPE, dan Cofathec merupakan faktor yang esensial dalam keberhasilan divestasi dalam memunculkan perusahaan kompetitor di dalam pasar.

Perubahan kedua merujuk pada kompensasi GDF dan Suez terhadap berbagai karakteristik pasar yang menghambat penetrasi dan ekspansi pasar oleh perusahaan-perusahaan kompetitor. Perubahan tersebut hadir di dalam proposal mengenai perubahan peran GDF dan Suez atas Fluxys, dan *additional measures* untuk merubah kondisi kompetisi pada pasar infrastruktur. Berdasarkan *Commitments* 13 Oktober 2006, GDF dan Suez akan mereorganisasi Fluxys menjadi Fluxys dan Fluxys International. Fluxys akan beroperasi pada seluruh jaringan transmisi dan transit gas di Belgia. Sedangkan, Fluxys International akan menggantikan Fluxys LNG dalam mengoperasikan terminal LNG dan seluruh

aset-aset Fluxys lainnya yang bertempat di luar Belgia. Di dalam *Commitments* tersebut juga dinyatakan bahwa GDF dan Suez tidak akan memiliki kontrol atas kedua perusahaan tersebut, baik secara hukum atau perjanjian antar pemegang saham. Hal ini terlihat dari kepemilikan saham kedua perusahaan Fluxys sebesar 45% serta dihilangkannya hak-hak eksklusif GDF dan Suez atas manajemen dan pengambilan keputusan.<sup>123</sup> Dengan restrukturisasi tersebut, maka, Fluxys menjadi lebih independen dalam pengambilan keputusan yang berhubungan erat dengan keberadaan hambatan-hambatan substansial pada pasar, terutama dalam mempengaruhi tingkat likuiditas pasar. Fluxys menjadi semakin independen dalam menentukan investasi pembangunan infrastruktur transmisi dan kapasitas transit. Reorganisasi Fluxys dan berbagai *additional measures* yang dihadirkan dalam *Commitments* tersebut bertujuan untuk menekan hambatan substansial pasar yang dirasakan oleh berbagai perusahaan-perusahaan kompetitor. Berbagai perubahan ini berdampak pada semakin besarnya kesempatan bagi perusahaan-perusahaan kompetitor untuk memiliki akses atas suplai dan jaringan transmisi. Dengan kemudahan akses atas suplai dan jaringan transmisi, maka, perusahaan-perusahaan pendatang dapat meningkatkan kompetitifitasnya terhadap GDF dan Suez.

Berdasarkan analisa tersebut, maka KE memberikan izin merger kepada GDF dan Suez. Pada tanggal 25 Oktober 2006, *Advisory Committee on Concentrations* melakukan pertemuan yang di dalamnya diutarakan berbagai opini terkait dengan *Commitments* ini.<sup>124</sup> Sehingga, pada tanggal 14 November, dikeluarkan *COMMISSION DECISION of 14 November 2006 declaring a concentration to be compatible with the common market and the EEA Agreement* yang menandai disahkannya persetujuan KE atas merger antara GDF dan Suez.

Berdasarkan elaborasi dari ketiga tahap interaksi dalam proses pelaksanaan prosedur merger antara GDF dan Suez dapat disimpulkan beberapa perubahan klausul proposal merger dengan membandingkan analisa dampak merger terhadap kondisi kompetisi pada pasar-pasar UE. Perubahan atas merger

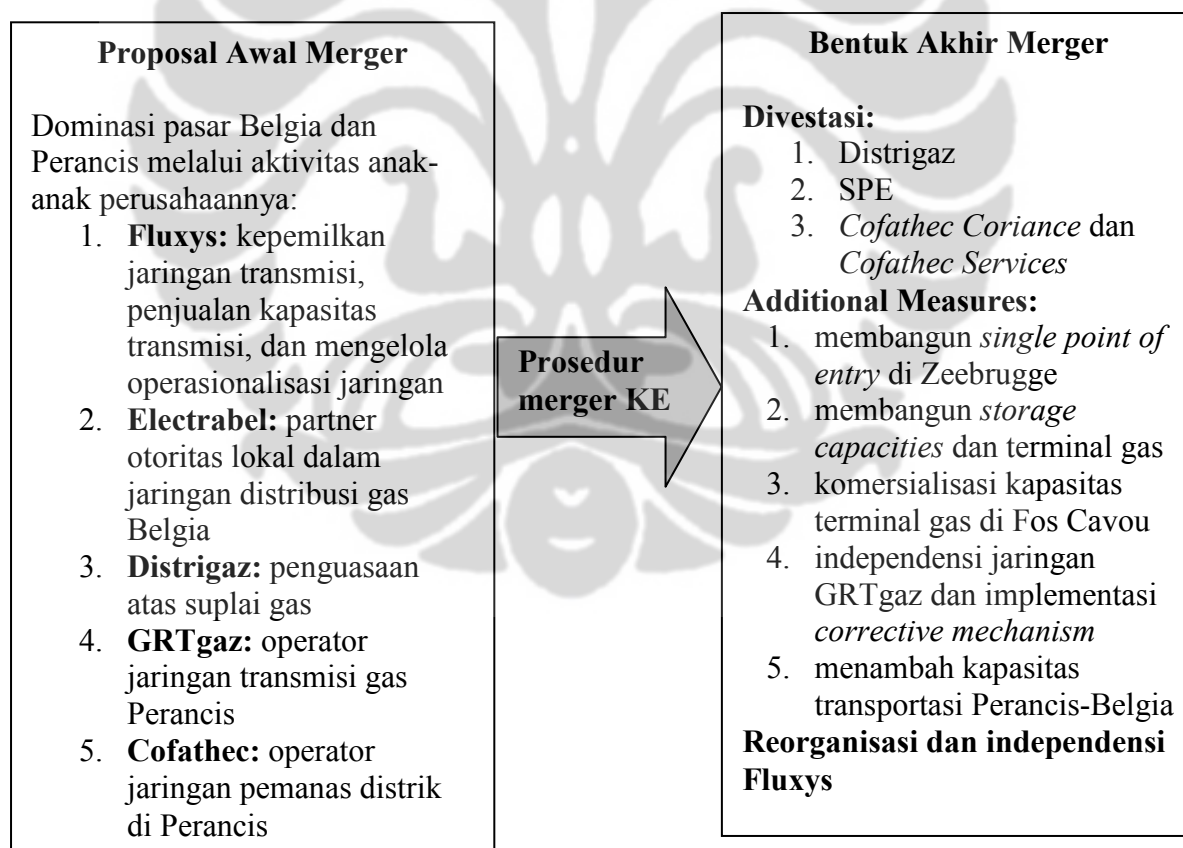
---

<sup>123</sup> Lihat. Poin. 1156-1159. *Ibid.*

<sup>124</sup> "OPINION of the ADVISORY COMMITTEE on CONCENTRATIONS given at its 144th meeting on 25 October 2006 concerning a draft decision relating to Case COMP/M.4180 – Gaz de France/Suez," *Ibid.*, hlm 268.

yang antara kedua perusahaan tersebut merupakan suatu bentuk penyesuaian yang dilakukan oleh GDF dan Suez terhadap prinsip-prinsip kompetisi pasar yang mendasari analisa KE selama proses prosedur merger berlangsung. Hal ini dikarenakan, merujuk pada artikel 6 ayat 1(c) dan 2 *Merger Regulation*, disebutkan bahwa prosedur merger hanya akan dihentikan apabila: dibatalkannya rencana merger, atau merger tidak lagi berpotensi mengancam kondisi kompetisi. Dengan demikian, berdasarkan elaborasi atas ketiga tahap tersebut, maka, dapat disimpulkan bahwa GDF dan Suez memilih untuk melakukan berbagai perubahan untuk mendapatkan izin merger dari KE, dan bukan membatalkan rencana merger ketika KE menyatakan penolakannya atas merger melalui *statement of objection*. Berikut adalah tabel yang menggambarkan perubahan tersebut.

**Bagan 2.1 Penyesuaian merger terhadap prinsip-prinsip kompetisi UE**



### BAB III

#### PERAN PERANCIS DALAM MERGER ANTARA GAZ DE FRANCE DAN SUEZ

Merger antara GDF dan Suez dilatarbelakangi oleh beberapa perubahan yang diputuskan oleh parlemen Perancis sejak tahun 2003 atas pengelolaan sektor energi domestik. Dikarenakan adanya agenda liberalisasi sektor energi oleh UE, maka, sejak tahun 2003, terjadi perubahan-perubahan atas undang-undang Perancis mengenai intervensi pemerintah di dalam sektor energi domestik, termasuk juga GDF. Undang-undang tersebut adalah:

- a. *loi no. 2003-8 du 3 Janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie* (Undang-undang No. 2003-8 tanggal 3 Januari 2003 mengenai pasar gas dan listrik dan mengenai servis energi publik)
- b. *loi no. 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières* (Undang-undang No. 2004-803 tanggal 9 Agustus 2004 mengenai servis publik listrik dan gas dan mengenai perusahaan-perusahaan listrik dan gas)
- c. *décret n° 2004-1223 du 17 novembre 2004 portant statuts de la société anonyme Gaz de France* (Dekret No. 2004-1223 tanggal 17 November 2004 mengenai status Société Anonyme Gaz de France), dan
- d. *décret n° 2005-125 du 15 février 2005 autorisant une ouverture minoritaire du capital de Gaz de France* (Dekret No. 2005-125 tanggal 15 Februari 2005 mengenai otorisasi pembukaan minoritas kapital Gaz de France)

*Loi no. 2003-8 du 3 Janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie*<sup>125</sup> adalah undang-undang Perancis yang menandai pembukaan pasar gas nasional terhadap kompetisi. Berdasarkan hukum tersebut, setiap konsumen dan penyuplai memiliki akses kepada

---

<sup>125</sup> “*Loi no. 2003-8 du 3 Janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie*” Diakses dari <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000776748&dateTexte=> pada 13 Januari 2008 pukul 11.55 WIB.

transportasi dan distribusi gas alam, termasuk LNG. Dengan diberlakukannya hukum ini, maka, diskriminasi dalam perdagangan gas nasional berakhir. Hukum tersebut kemudian di amandemen menjadi *loi no. 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*.<sup>126</sup> Pada artikel 24 disebutkan juga bahwa pemerintah Perancis akan melakukan transformasi sahamnya di dalam GDF, dari *common share* menjadi *golden shares (action spécifiques)*.<sup>127</sup> Kemudian, pada tanggal 17 November 2004 diformulasikan Dekrit No. 2004-1223<sup>128</sup> yang berisi mengenai transformasi GDF dari perusahaan milik negara menjadi sebuah *société anonyme*. Namun, dekrit tersebut belum diimplementasikan hingga pada pengesahan Dekrit No. 2005-125 tanggal 15 Februari 2005 mengenai pembukaan minoritas kapital GDF.<sup>129</sup> Berdasarkan dekrit tersebut, Perdana Menteri Perancis di dalam kabinet Presiden Jacques Chirac, Dominique de Villepin, berdasarkan laporan Menteri Ekonomi, Keuangan, dan Industri Perancis, Hervé Gaymard, mengesahkan transfer bagian minoritas kapital GDF kepada swasta. Namun demikian, pemerintah Perancis tetap menjadi pemegang saham dominan GDF, yakni sebesar lebih dari 70%.<sup>130</sup>

Regulasi-regulasi di atas mengesahkan, di satu sisi, berkurangnya intervensi langsung Perancis di dalam GDF dan di sisi lain upaya pemerintah Perancis memberikan otonomi yang lebih besar pada perusahaan untuk lebih inovatif dengan kepemilikan kontrolnya dalam merancang rencana-rencana pertumbuhan. Pembukaan kapital GDF ini kemudian menghasilkan keputusan Perdana Menteri Villepin, pada tanggal 26 Februari 2006, mengenai proyek merger antara GDF dan Suez.

<sup>126</sup> “*Loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*” diakses dari <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005822711&dateTexte=20080718> pada 13 Januari 2008, pukul 11.00 WIB.

<sup>127</sup> Artikel 24. *Ibid.*

<sup>128</sup> *Décret n° 2004-1223 du 17 novembre 2004 portant statuts de la société anonyme Gaz de France* diakses dari <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000254207&dateTexte=20080718> pada 13 Januari 2008, pukul 12.15 WIB

<sup>129</sup> *Décret n° 2005-125 du 15 février 2005 autorisant une ouverture minoritaire du capital de Gaz de France* diakses dari [www.legifrance.gouv.fr/telecharger\\_rtf.do?idTexte=LEGITEXT000006051279&dateTexte=20080702](http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_rtf.do?idTexte=LEGITEXT000006051279&dateTexte=20080702) pada 13 Januari 2008, pukul 12.20 WIB.

<sup>130</sup> Artikel 1. *Ibid.*



GDF merupakan aset nasional yang sangat penting bagi pemerintah Perancis. Sejak pembentukannya melalui Peraturan Nasionalisasi (*Nationalization Act*) tahun 1946, GDF telah menjadi instrumen utama pemerintah dalam menciptakan keamanan gas nasional.<sup>131</sup> GDF mengelola suplai melalui perjanjian-perjanjian impor gas, membangun infrastruktur dan fasilitas-fasilitas industri gas nasional, menetapkan harga gas alam domestik, serta melakukan berbagai inovasi dengan mempertimbangkan aspek-aspek kesehatan lingkungan dan makhluk hidup.<sup>132</sup> Kuatnya peran GDF dalam sektor energi gas domestik menyebabkan tidak mudahnya opsi privatisasi diterima oleh pemerintah, masyarakat, dan kalangan organisasi pekerja Perancis. Begitu pula dengan kehadiran liberalisasi sektor energi Eropa dan aspek kompetisi dalam pasar energi domestik, privatisasi GDF adalah hal yang belum dapat dilakukan. Oleh karena itu, pemerintah Perancis memiliki kepentingan agar GDF tetap dapat dikontrol bagi kepentingan pengelolaan sektor gas nasional.

Keputusan pemerintah Perancis untuk melakukan merger antara GDF dan Suez adalah suatu transformasi besar dalam relasi antara negara dan GDF. Melalui penyatuan GDF dengan suatu perusahaan privat, maka intervensi negara di dalamnya menjadi berkurang. Hal ini terbukti dalam proses berubahnya posisi pemerintah dalam kepengurusan GDF sejak tahun 2003. Walaupun terjadi perubahan drastis atas kondisi kompetisi energi domestik, namun, pemerintah Perancis mengamankan kontrolnya atas GDF dengan menetapkan hak-hak khusus sebagai salah satu pemegang saham utama dan menginisiasi proses merger dengan Suez. Dalam merger antara GDF dan Suez, pemerintah Perancis memiliki kepentingan-kepentingan nasional yang hanya dapat tercapai dengan meningkatkan kompetifitas GDF. Kepentingan tersebut adalah: keamanan energi domestik

---

<sup>131</sup> *Loi n°46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz*. Diakses dari <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068019&dateTexte=20080526>

<sup>132</sup> *Gaz de France Company Profile*. Diakses dari <http://www.referenceforbusiness.com/history2/33/Gaz-De-France.html> pada tanggal 14 September 2007 pukul 18.38 WIB.



### III.1 Keamanan Energi Gas Perancis

Perubahan-perubahan yang muncul dalam perdagangan gas domestik dan internasional mendatangkan ancaman-ancaman terhadap keamanan energi Perancis. Ancaman-ancaman tersebut terdiri dari perkembangan yang merugikan pada sisi pembiayaan impor gas nasional dan prediksi ketahanan suplai gas nasional dari sumber-sumber eksternal. Pada sisi pembiayaan impor gas nasional, terjadi peningkatan harga gas dan angka pertumbuhan total konsumsi gas nasional. Sedangkan, pada sisi prediksi ketahanan suplai gas, terlihat inklinasi kepada penurunan kemampuan salah satu produsen utama gas di Perancis, untuk memenuhi kebutuhan gas Perancis di masa depan. Berdasarkan dua komponen tersebut, maka, dapat disimpulkan bahwa posisi keamanan energi gas Perancis lemah, sehingga mengharuskan pemerintah Perancis untuk melakukan suatu kebijakan strategis khusus. Berikut adalah elaborasi dari setiap komponen tersebut.

#### III.1.1 Peningkatan Biaya Impor Gas

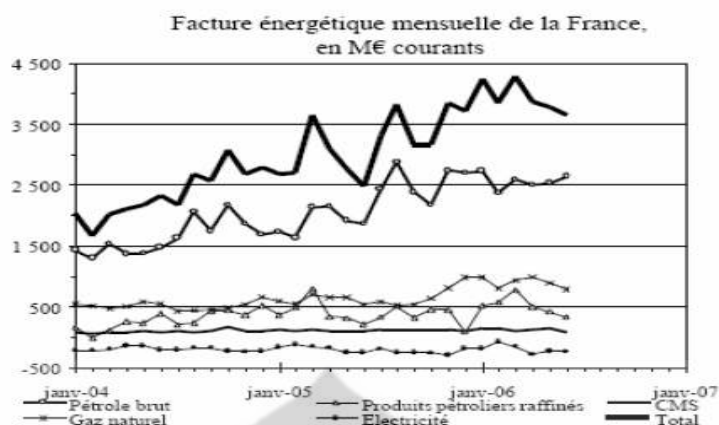
Berdasarkan Laporan Senat No.6 *Session Ordinaire* 2006-2007<sup>133</sup> dan laporan biaya impor energi pada bulan Juli 2006<sup>134</sup> terjadi peningkatan total impor gas dari tahun ke tahun. Peningkatan tersebut tercermin di dalam grafik di bawah ini:

---

<sup>133</sup> *Rapport du Senat N° 6 Session Ordinaire 2006-2007*, diakses dari <http://www.senat.fr/rap/106-006/106-006.html> diakses pada tanggal 10 Desember 2007, pukul 18.03 WIB. Diakses dari <http://www.debat-energies.gouv.fr/energie/statisti/pdf/bilan2006.pdf> pada tanggal 12 September 2008, pukul 12.30 WIB.

<sup>134</sup> *Conjoncture énergétique Juillet 2006* diakses dari <http://www.energie.minefi.gouv.fr/energie/statisti/pdf/conjoncture.pdf> pada tanggal 15 Februari 2008 pukul 12.00 WIB.

**Grafik 3.1 Biaya Energi Perancis 2004-2007**<sup>135</sup>



Dalam periode dua tahun, terjadi peningkatan total impor gas dari € 500 juta pada awal tahun 2004 menjadi € 807 juta pada Juni 2006. Peningkatan tersebut disebabkan oleh meningkatnya juga dua komponen utama perdagangan gas Perancis, yakni harga gas dan angka konsumsi dalam negeri.

Berikut adalah grafik yang menunjukkan trend peningkatan harga gas dari akhir tahun 1996 hingga akhir tahun 2005:

**Tabel 3.1 Peningkatan Harga Produk-Produk Energi di Perancis**<sup>136</sup>

*Évolution des prix moyens annuels à la consommation (par rapport à l'année précédente)*

En %	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Produits pétroliers	+7,8	+4,1	-4,1	+4,7	+21,9	-5,6	-3,2	+3,2	+8,7	+15,4
Électricité	+1,1	-2,2	-2,2	-4,5	-2,1	-0,5	+0,8	+1,2	+1,4	-
Gaz	+1,4	+5,8	-1,8	-5,4	+8,1	+15,4	-0,3	+2,9	-2,7	+7,9
Ensemble des énergies	+5,0	+2,2	-2,9	+0,5	+12,8	-1,8	-1,7	+2,5	+5,0	+10,1
Ensemble des biens et services	+2,0	+1,2	+0,7	+0,6	+1,7	+1,6	+1,9	+2,1	+2,2	+1,7

Source : Observatoire de l'énergie, base PEGASE, d'après INSEE (Indice des Prix à la Consommation)

Tabel di atas merupakan dokumentasi fluktuasi harga rata-rata tahunan produk-produk energi Perancis, termasuk gas. Angka-angka tersebut

<sup>135</sup> *Rapport du Senat N° 6 Session Ordinaire 2006-2007. Loc. cit.*

<sup>136</sup> *Ibid.*

menunjukkan persentase peningkatan harga rata-rata produk gas dibandingkan tahun sebelumnya. Berdasarkan angka yang tertera pada baris “Gaz” dan kolom-kolom tahun 2000 hingga 2005, akumulasi peningkatan harga gas Perancis mencapai lebih dari 30%. Lebih lanjut, berdasarkan persentase peningkatan harga gas tahun 2005, terlihat angka pertumbuhan yang tinggi, yakni sebesar 7,9% dari tahun sebelumnya.

Pada sisi angka konsumsi nasional, peningkatan juga terjadi. Berikut adalah perkembangan angka konsumsi energi domestik Perancis sejak tahun 1973 hingga 2005.

**Tabel 3.2 Angka Konsumsi Energi Domestik Perancis 1973-2005<sup>137</sup>**

*Consommation d'énergie primaire (corrigée du climat) par forme d'énergie*

en Mtep	1973	1980	1990	2000	2003	2004	2005	TCAM	
								05/04	05/90
Charbon	27,8	31,1	19,2	14,2	13,6	13,0	13,5	+4,3	-2,3
Pétrole	121,5	107,1	88,3	95,1	92,4	92,9	92,1	-0,9	+0,3
Gaz	13,2	21,1	26,3	37,6	39,3	40,1	40,9	+1,9	+3,0
Électricité primaire (*)	7,7	22,2	83,2	108,9	115,0	117,2	117,5	+0,2	+2,3
ENRt et déchets	9,4	8,4	12,2	13,3	12,7	12,4	12,5	+0,7	+0,2
<b>Total</b>	<b>179,7</b>	<b>190,0</b>	<b>229,2</b>	<b>269,2</b>	<b>273,0</b>	<b>275,6</b>	<b>276,5</b>	<b>+0,3</b>	<b>+1,3</b>

(\*) Y compris hydraulique, éolien et photovoltaïque

TCAM (taux de croissance annuel moyen) en %

Berdasarkan tabel di atas, angka konsumsi gas dalam negeri Perancis meningkat sejak tahun 2000 hingga 2005, yakni dari angka 37,6 Mtep menjadi 40,9 Mtep. Dengan demikian, dalam periode 5 tahun terdapat peningkatan konsumsi gas Perancis sebanyak 3,3 Mtep. Apabila dianalisa dari tingkat pertumbuhannya, angka konsumsi gas Perancis menunjukkan trend peningkatan yang konstan terhadap angka konsumsi produk-produk energi lainnya. Berdasarkan laporan Kementerian Ekonomi, Industri, dan Ketenagakerjaan,<sup>138</sup> persentase peningkatan angka konsumsi gas Perancis pada tahun 2005 mencapai hampir 15% dari keseluruhan konsumsi energi Perancis. Pertumbuhan presentase konsumsi gas

<sup>137</sup> M.T.E.P.: Million De Tonnes D'équivalent Pétrole. Lihat. *Le bilan énergétique de l'année 2005 en France*, diakses dari <http://www.debat-energies.gouv.fr/infopres/presse/fichebilan.pdf>, pada tanggal 15 Mei 2008, pukul 13.47 WIB.

<sup>138</sup> *Ibid.*

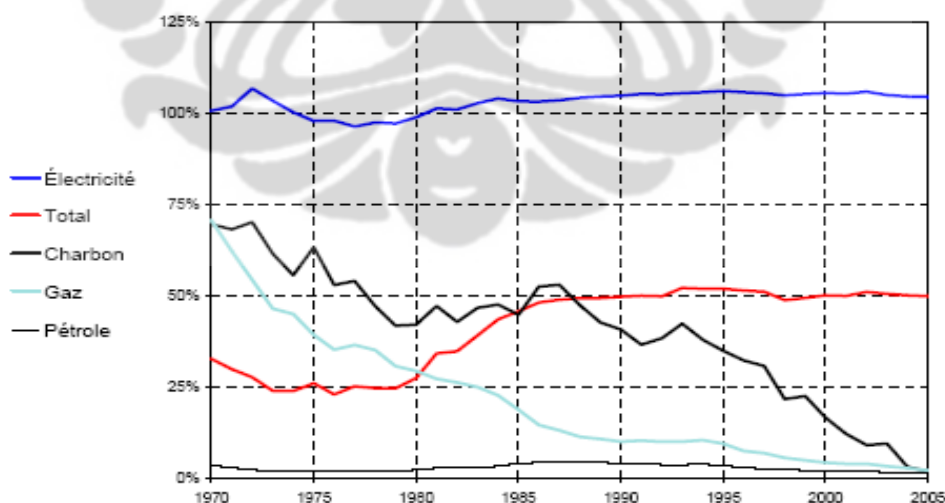
tersebut menunjukkan pergeseran preferensi konsumsi energi masyarakat Perancis, dari produk-produk energi seperti karbon dan minyak bumi kepada gas dan listrik. Karakteristik ini juga berkontribusi pada naiknya angka konsumsi gas nasional di tahun-tahun mendatang.

Kedua faktor di atas menunjukkan bahwa gas, sebagai salah satu sumber energi primer di Perancis, semakin signifikan dalam perekonomian domestik, bahkan di masa depan dapat menjadi lebih penting dibandingkan karbon dan petrol. Apabila peningkatan harga gas Perancis tidak disertai dengan upaya-upaya kontrol dari negara, maka dampaknya akan menjadi sangat signifikan terhadap perekonomian domestik dan membebani neraca perdagangan negara.

### III.1.2 Keamanan Suplai Gas

Perancis merupakan salah satu negara Eropa yang sebagian besar kebutuhan gas domestiknya dipenuhi dengan mengimpor dari produsen-produsen gas internasional. Kontribusi produksi gas domestik dalam angka perdagangan gas nasional Perancis sangat kecil. Angka ini mengalami penurunan signifikan dari tahun ke tahun. Berikut adalah grafik yang menunjukkan rendahnya kemandirian suplai gas Perancis:

**Grafik 3.2 Kemandirian energi nasional Perancis 1970-2005<sup>139</sup>**



<sup>139</sup> Diakses dari <http://www.industrie.gouv.fr/energie/anglais/politique-energetique.htm> pada tanggal 13 September 2007, pukul 13. 04 WIB.

Pada tahun 1970, hampir 75% dari keseluruhan konsumsi gas domestik Perancis dapat dipenuhi oleh produksi domestiknya. Hal ini disebabkan ditemukannya area eksplorasi gas terbesar di daerah Lacq, Perancis pada tahun 1951. Namun, penurunan produksi gas daerah Lacq dan situs-situs eksplorasi gas lainnya dari tahun ke tahun menyebabkan suplai gas domestik menurun drastis hingga hanya sebesar 2% dari keseluruhan produksi energi Perancis. Situasi tersebut semakin memperlemah posisi Perancis dalam perdagangan gas internasional.

Struktur suplai GDF sebagai distributor utama gas domestik Perancis mencerminkan ketergantungan suplai gas Perancis terhadap pelaku-pelaku pasar internasional. Berdasarkan data dari *Commission de Regulation de L'energie* (CRE), suplai gas GDF didominasi oleh empat negara produsen gas terbesar di Eropa dan Afrika, yakni Norwegia, Rusia, Algeria, dan Belanda. Norwegia melalui Statoil merupakan negara pemasok utama sebesar 29% keseluruhan suplai gas GDF. Rusia menempati posisi kedua melalui aktivitas Gazprom dengan suplai sebesar 23%. Gas dari Algeria melalui Sonatrach berkontribusi sebesar 21%. Sedangkan, Belanda, dengan perusahaan Royal Dutch Shell mewakili 16% suplai gas GDF.<sup>140</sup>

Namun, sejak awal tahun 2004, stabilitas suplai gas Perancis terganggu dikarenakan adanya kekhawatiran mengenai stagnasi kapasitas Rusia, melalui Gazprom,<sup>141</sup> untuk merespon peningkatan impor gas dari Perancis dan Eropa sebagai konsumen-konsumen besarnya. Pemerintah Perancis berpendapat bahwa Gazprom tidak mengalokasikan investasi yang proporsional pada bidang eksplorasi dan produksi untuk menghadapi peningkatan permintaan impor gas dari negara-negara konsumennya.<sup>142</sup> Gazprom dinilai lebih memilih untuk mengoptimalkan cadangan supplainya melalui kontrak-kontrak jangka panjang,

---

<sup>140</sup> Produsen-produsen gas lain yang berkontribusi dalam suplai gas GDF berasal dari Inggris, Mesir, Libya, dan Nigeria. Diakses dari

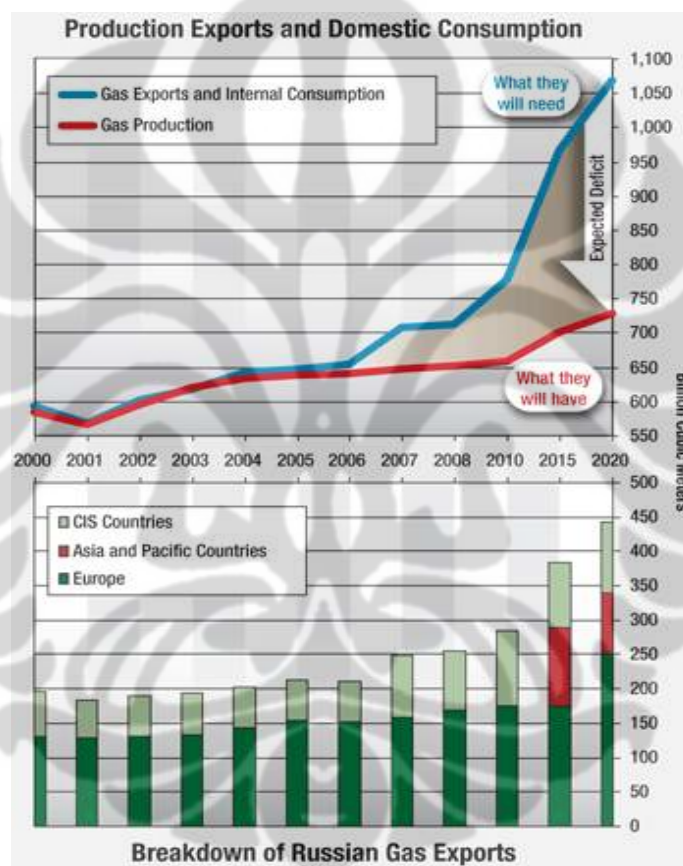
[http://www.cre.fr/fr/marches/marche\\_du\\_gaz\\_naturel/marche\\_de\\_gros](http://www.cre.fr/fr/marches/marche_du_gaz_naturel/marche_de_gros)

<sup>141</sup> Gazprom merupakan perusahaan gas dengan 50,002% sahamnya dimiliki oleh pemerintah Rusia. Diakses dari <http://www.gazprom.com/eng/articles/article8511.shtml>

<sup>142</sup> *Rapport du Senat N°6 Session Ordinaire. Op.cit.* hlm. 20.

dan bukan mengalokasikan kapital untuk peningkatan kapasitas produksi di masa depan. Kondisi ini mengkhawatirkan karena kapasitas ekspor Gazprom mengalami stagnasi dari tahun 2004 hingga tahun 2006. Hal ini dikarenakan semakin berkurangnya hasil ekstraksi dari *gas fields* lama dan adanya defisit investasi eksplorasi *gas fields* baru.<sup>143</sup> Berikut adalah grafik yang menunjukkan angka produksi Gazprom dari tahun 2000 hingga 2020:

**Grafik 3.3 Penurunan Kapasitas Produksi Gazprom<sup>144</sup>**



<sup>143</sup> "Putin And Gazprom How a gas control valve became the attribute of presidential *power*, instead of a football." Diakses dari <http://en.novayagazeta.ru/data/2008/63/00.html> pada tanggal 16 April 2008 pukul 17.00 WIB.

<sup>144</sup> Grafik tersebut dibentuk berdasarkan informasi yang dikumpulkan oleh Institute of the Problems of Natural Monopolies (IPEM) bertempat di Rusia. Bcm: Billion cubic meter. Lihat. *Russia: The Energy State of the Nation* <http://www.energytribune.com/articles.cfm?aid=165>)



Grafik tersebut menunjukkan trend peningkatan tiga komponen perdagangan gas Rusia. Komponen pertama adalah ekspor Rusia untuk memenuhi kontrak Gazprom dengan konsumen-konsumen luar negeri. Angka ekspor Rusia ditunjukkan melalui batang berwarna hijau tua, hijau muda, dan merah. Berdasarkan grafik di atas, terlihat bahwa Gazprom telah menyetujui kontrak-kontrak jangka panjang dengan klien-klien lama yang berasal dari negara Eropa dan negara-negara eks-Uni Soviet<sup>145</sup> serta kontrak-kontrak baru dengan klien-klien dari kawasan Asia Pasifik, seperti India, Vietnam, dan Cina.<sup>146</sup> Komponen kedua adalah akumulasi dari angka ekspor gas Rusia dan kebutuhan gas dalam negeri yang ditunjukkan oleh garis berwarna biru. Melalui angka-angka yang ditunjukkan oleh garis tersebut, dapat ditemukan perkiraan angka konsumsi gas domestik Rusia.<sup>147</sup> Garis tersebut menunjukkan prediksi peningkatan angka konsumsi gas dalam negeri Rusia. Hal ini terlihat dari angka konsumsi dalam negeri pada tahun 2004 yang berkisar pada 450 miliar m<sup>3</sup> naik menjadi ± 600 miliar m<sup>3</sup> pada tahun 2020. Komponen terakhir adalah kapasitas ekspor Rusia yang ditunjukkan oleh garis berwarna merah.<sup>148</sup> Melalui grafik tersebut terlihat bahwa walaupun terjadi peningkatan kapasitas produksi, namun, tidak proporsional dengan kenaikan kebutuhan ekspor dan konsumsi gas domestik yang meningkat lebih tinggi. Apabila Gazprom tidak meningkatkan cadangan suplainya di tahun-tahun mendatang, maka, Gazprom tidak akan dapat memenuhi kontrak-kontrak ekspor jangka panjangnya. Berdasarkan grafik di atas, defisit gas Rusia akan dimulai pada tahun 2006.

Elaborasi tersebut mendatangkan kerisauan di pihak negara-negara klien Gazprom, seperti Perancis, yang telah menandatangani kontrak untuk jangka waktu yang panjang. Defisit produksi gas Rusia yang diprediksikan mencapai angka 300 miliar m<sup>3</sup> pada tahun 2020 berdampak buruk bagi kepentingan energi nasional Perancis. Dengan demikian, pemerintah Perancis berupaya mendiversifikasi suplai gasnya dari produsen-produsen lain untuk menjamin

<sup>145</sup> *Ibid.* Lihat. CIS (Commonwealth of Independent States) terdiri dari Moldova, Tajikistan, Armenia, Azerbaijan, Federasi Rusia, Belarusia, and Ukraina, Turkmenistan, Kazakhstan, Kirgizstan, dan Uzbekistan. Diakses dari <http://encyclopedia.farlex.com/CIS+countries>

<sup>146</sup> Lihat. Development Strategy. Diakses dari <http://www.gazprom.com/eng/articles/article8523.shtml>

<sup>147</sup> Russia: The Energy State of the Nation. *Loc.cit.*

<sup>148</sup> *Ibid.*

keamanan gas nasional jangka panjang. Pada sisi ini, pemerintah Perancis menggunakan GDF sebagai pelaku utama pasar gas domestik untuk mengupayakan keamanan suplai gas di masa depan melalui peningkatan kapasitas eksplorasi dan produksi.

### **III.2 Kepentingan Perancis Tertuang dalam Merger**

Berdasarkan elaborasi di atas, maka kepentingan-kepentingan nasional Perancis adalah: penciptaan keamanan energi nasional yang terdiri dari penguasaan negara atas pembiayaan suplai gas dan keamanan suplai gas di masa depan. Oleh karena itu, pemerintah Perancis menginisiasi pembentukan merger antara GDF dan Suez. Merger tersebut akan menciptakan perubahan *power* GDF sebagai perusahaan gas internasional, namun, pada waktu yang bersamaan, juga mempertahankan peran negara di dalam perusahaan.

Merger antara GDF dan Suez menciptakan suatu perusahaan energi internasional dengan kapasitas perdagangan yang besar. Prediksi optimalisasi nilai operasional per tahun Grup GDF-Suez adalah sebesar € 970 juta pada tahun 2013. Angka tersebut merepresentasikan akumulasi nilai komponen-komponen dalam perdagangan Grup GDF-Suez, mulai dari fasilitas suplai gas hingga pendapatan. Prediksi atas akumulasi penyediaan gas Grup GDF-Suez pada awal aktivitasnya adalah € 100 juta. Kapasitas tersebut diprediksikan akan bertambah hingga mencapai € 180 juta pada tahun 2013. Komponen Pembelian Lain-Lain, yaitu pengeluaran untuk penyediaan suplai seluruh produk energi Grup GDF-Suez, mencapai angka € 120 juta pada tahun 2008 hingga 2010. Jumlah ini diperkirakan tidak mengalami perubahan hingga pada tahun 2013. Pembiayaan Grup GDF-Suez, yang terdiri dari komponen Biaya Operasi dan Biaya Suplai dan Komersial, mencapai angka € 170 juta. Hingga tahun 2013, jumlah tersebut diprediksikan meningkat hingga € 320 juta. Sedangkan, pada komponen Sinergi Pendapatan, angka penjualan Grup GDF-Suez akan mencapai 350 juta pada tahun 2013.

Adapun detail nilai operasional tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel 3.3 Sinergi Operasional Grup GDF-Suez 2008-2013<sup>149</sup>**

	Sinergi Operasional	Prediksi nilai pada tahun 2008-2010	Prediksi 2013
<b>Komponen Size Effect</b>	Penyediaan Gas	€ 100 juta	€ 180 juta
	Pembelian Lain-Lain	€ 120 juta	€ 120 juta
	Biaya Operasi	€ 90 juta	€ 320 juta
<b>Komponen Pelengkap</b>	Biaya Suplai dan Komersial	€ 80 juta	
	Sinergi Pendapatan		€ 350 juta
	Total		€ 970 juta

Besarnya nilai total operasionalisasi Grup GDF-Suez berkontribusi pada signifikansi perusahaan dalam pasar perdagangan energi domestik dan internasional, terutama di Eropa. GDF dan Suez memiliki *power* yang lebih besar dari sebelumnya dalam perimbangan antara perusahaan-perusahaan energi Eropa. Akumulasi kapasitas operasionalisasi oleh GDF dan Suez memposisikan Grup GDF-Suez sebagai:

- importir dan penyuplai gas alam terbesar di Eropa
- produsen dan penyuplai listrik kelima terbesar di Eropa, dan
- perusahaan yang bergerak di sektor publik dengan angka penerimaan terbesar di dunia.

Signifikansi Grup GDF-Suez di dalam pasar energi domestik dan Eropa berkontribusi pada peningkatan kontrol Grup GDF-Suez, terutama, atas aktivitas-aktivitas operasional yang mengikutsertakan perusahaan-perusahaan lain. Komponen pembelian Grup GDF-Suez menunjukkan aktivitas perusahaan yang mampu mengoptimalkan kontrak-kontrak yang lebih menguntungkan. Namun, pada saat yang bersamaan, volume perdagangan yang besar meningkatkan *balance of power* Grup GDF-Suez terhadap perusahaan-perusahaan energi utama Eropa yang lain.

Sedangkan, pada sisi strategi perdagangan, signifikansi pendapatan Grup GDF-Suez di antara para pelaku pasar energi domestik dan Eropa mempengaruhi pembentukan kebijakan perusahaan yang lebih ekspansionis. Grup GDF-Suez memformulasikan target peningkatan pertumbuhan pasar listrik dan gas di

<sup>149</sup> "Analyst conference of October 15, 2007" diakses dari <http://www.gdfsuez.com/en/finance/publications/documentation-sur-la-fusion/> pada tanggal 16 Desember 2007 pukul 19.00 WIB.

Perancis dan Eropa, begitu pula pada cabang industri LNG serta aktivitas produksi dan eksplorasi. Berikut adalah penjabaran yang lebih spesifik mengenai perubahan-perubahan kapasitas perdagangan dan strategi ekspansionis Grup GDF-Suez.

**Tabel 3.4 Sinergi Operasi dan Kebijakan Strategis Grup GDF-Suez<sup>150</sup>**

<b>Size Effect</b>	Penyediaan Gas	Pengurangan biaya suplai
		Optimalisasi Portfolio Suplai
		Peningkatan arbitrase LNG
	Pembelian Lain-Lain	Pengelolaan pembelian bersama dan integrasi operasional
		Peningkatan <i>balance of power</i> disebabkan oleh peningkatan volume perdagangan
		Seleksi dan pelaksanaan kontrak-kontrak terbaik
	Biaya Operasi	Perampingan biaya-biaya operasi
		Proposal bersama dalam cabang-cabang pelayanan pendukung
		Optimalisasi sumber-sumber energi dan infrastruktur
<b>Strategi</b>	Biaya Suplai dan Komersial	Pembangunan penawaran-penawaran multilevel dengan target penekanan biaya suplai
		Penghematan dalam produksi energi
		Penurunan biaya akuisisi klien baru
	Sinergi Pendapatan	Pertumbuhan dalam pasar listrik Perancis
		Pertumbuhan tambahan pada pasar gas dan listrik Eropa
		Pertumbuhan tambahan pada LNG dan E&P

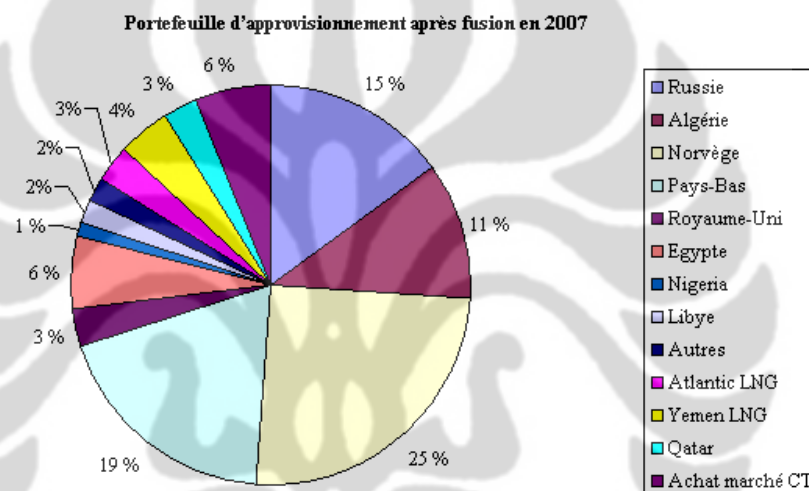
Merger diantara GDF-Suez juga menyebabkan perubahan pada struktur suplai gas. Dibandingkan dengan GDF, Grup GDF-Suez memiliki struktur suplai gas yang lebih terdiversifikasi. Keseluruhan suplai gas asing Grup GDF-Suez dipenuhi oleh produsen-produsen gas dari sebelas negara<sup>151</sup> dan pembelian pada pasar-pasar energi internasional. Kontribusi Rusia dalam portfolio suplai gas Grup

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> Kesebelas negara tersebut adalah: Rusia, Algeria, Norwegia, Belanda, Inggris, Mesir, Nigeria, Libya, Trinidad dan Tobago, Yemen, dan Qatar.

GDF-Suez ialah 15% dari keseluruhan suplai gas asing. Persentase tersebut lebih kecil dibandingkan dengan persentase gas Rusia pada struktur suplai GDF, yaitu sebesar 23%. Hal demikian juga terjadi pada produsen gas dari Algeria. Di dalam GDF, suplai gas dari Algeria menempati persentase sebesar 21%. Namun, pada Grup GDF-Suez, persentase gas Algeria hanya sebesar 11%. Struktur tersebut mengurangi kekhawatiran pemerintah Perancis atas ancaman terhadap keamanan suplai gas nasional oleh kerjasama antara Gazprom, perusahaan gas Rusia, dan Sonatrach, perusahaan energi Algeria.

**Grafik 3.4 Portfolio Suplai Gas Asing Grup GDF-Suez**



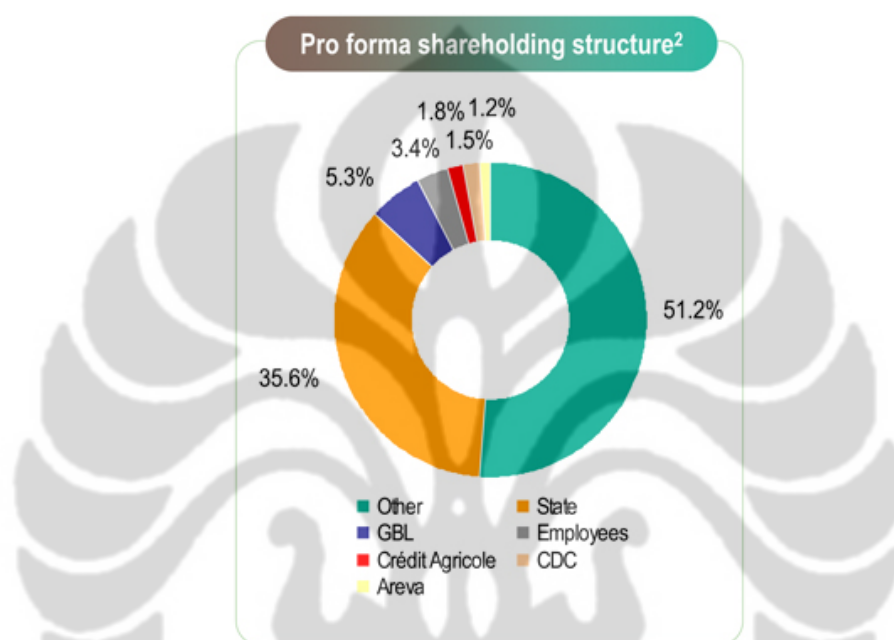
### III.3 Kepemilikan saham pemerintah Perancis menentukan perannya di dalam proses merger antara GDF dan Suez

Peran pemerintah Perancis selama proses merger antara GDF dan Suez ditentukan oleh dua hal: kepemilikan saham terbesar dalam GDF dan *golden shares* pemerintah atas merger kedua perusahaan. GDF-Suez, peran pemerintah Perancis terbagi menjadi dua, yakni sebagai salah satu pemegang saham, dan sebagai otoritas nasional. Sebagai salah satu pemegang saham dalam Grup GDF-Suez, pemerintah Perancis mendominasi dengan kepemilikan saham yang paling besar, yakni lebih dari 35,6%. Sebagai pemegang saham, pemerintah Perancis memiliki kontrol atas pengelolaan perusahaan. Hal ini dikarenakan *vote* pemerintah Perancis merepresentasikan jumlah saham yang lebih besar daripada

pemegang saham lainnya. Selain itu, peran pemerintah Perancis di dalam Grup GDF dan Suez juga tercermin dalam saham *golden shares*. Kepemilikan *golden shares* menyebabkan pemerintah Perancis memiliki pengaruh yang lebih besar dalam pengambilan keputusan di dalam Grup GDF-Suez.

Berikut merupakan grafik yang menunjukkan struktur kepemilikan saham Grup GDF-Suez:

**Grafik 3.5 Struktur Kepemilikan Saham Grup GDF-Suez**



Berdasarkan grafik tersebut, maka, struktur kapital Grup GDF-Suez merefleksikan para pemegang saham dari dua sisi perusahaan, yakni sisi GDF dan Suez. Sebesar 55% dari keseluruhan saham dikuasai oleh para pemegang saham pihak Suez, yang terdiri dari Areva, sebuah perusahaan swasta yang bergerak pada sektor produksi tenaga nuklir, serta operasionalisasi jaringan distribusi dan transmisi listrik, para karyawan Suez, CDC (Caisse des Depots), sebuah institusi finansial Perancis yang bergerak di sektor publik, Credit Agricole, sebuah perusahaan swasta yang bergerak di bidang penyediaan pelayanan kredit, dan sebagian dari pemegang saham publik. Sedangkan, di sisi GDF, yang merepresentasikan 43,3% keseluruhan saham Grup GDF-Suez, para pemegang sahamnya terdiri dari Pemerintah dengan kepemilikan 35,6%, karyawan GDF, serta sebagian dari pemegang saham publik. Sebagai salah satu pemegang saham,



pemerintah berhak atas dividen dan keuntungan-keuntungan dari kebijakan peningkatan nilai saham yang diterapkan oleh Grup GDF-Suez.

Dengan penguasaan sebagian besar saham Grup GDF dan Suez oleh pemerintah Perancis, maka, terdapat intervensi langsung pemerintah dalam menentukan kebijakan-kebijakan bisnis Grup tersebut. Sebagai salah satu pemegang saham, pemerintah Perancis memiliki hak untuk menentukan *corporate governance* Grup GDF-Suez.<sup>152</sup> Adapun, peran ini telah dilaksanakan oleh pemerintah Perancis di dalam GDF, terutama ketika perusahaan tersebut masih berbentuk perusahaan publik dengan kepemilikan seluruh sahamnya di tangan pemerintah. Namun, di dalam Grup GDF-Suez, pemerintah Perancis membagi kontrolnya dengan entitas-entitas yang telah disebut di atas.

Sedangkan, sebagai regulator, pemerintah Perancis memiliki hak khusus sebagai dampak dari kepemilikan *golden shares*. Ivan Kuznetsov dalam tulisannya yang berjudul “The Legality of Golden Shares under EC Law,” mendefinisikan *golden shares* sebagai kepemilikan saham oleh pemerintah atau badan publik di dalam suatu perusahaan swasta (dalam tulisannya, Kuznetsov merujuk pada *privatised companies*) yang memungkinkan diberikannya hak-hak khusus atas perusahaan kepada pemegangnya. Adapun, hak-hak khusus yang mengiringi kepemilikan *golden shares* antara lain adalah:

- hak untuk memilih pemimpin perusahaan, seperti Direktur atau anggota-anggota dewan pemegang saham
- hak untuk memberikan veto atas kebijakan-kebijakan perusahaan
- otorisasi dalam pengambilan keputusan di dalam perusahaan
- serta, hak untuk membatasi dan memberi izin atas praktek akuisisi saham perusahaan oleh pihak lain.<sup>153</sup>

Namun demikian, seringkali praktek *golden shares* dikaitkan dengan diskriminasi atau restriksi oleh pemerintah atas praktek-praktek pasar terbuka. Di dalam kerangka UE, ditetapkan batasan-batasan pelaksanaan *golden shares*. Pengaturan atas praktek *golden shares* yang ada di dalam UE bersumber dari

<sup>152</sup> ”Merger project between Gaz de France and SUEZ,” diakses dari <http://www.gazdefrance.com/EN/D/1026/A/3488> pada tanggal 2 Desember 2007 pukul 12.15 WIB.

<sup>153</sup> Ivan Kuznetsov, “The Legality of Golden Shares under EC Law,” *Hanse Law Review*, Vol. 1 No. 1, hlm. 22.

analisa KE dan ECJ atas berbagai kasus *golden shares*. Berdasarkan prinsip *common market* yang melandasi aktivitas berbagai pihak di dalam pasar UE, sebagian besar dari praktek *golden shares* yang dilakukan oleh negara berpotensi melanggar salah satu pilar Pasar Bersama Eropa, yakni pergerakan bebas atas kapital. Hal ini disebabkan oleh karakteristiknya yang menghambat kelancaran arus investasi asing ke dalam pasar domestik.

Lebih lanjut, Adolf A. Johaness dalam tulisannya yang berjudul “European International Law Turn of the Tide? The Golden Share Judgements of the European Court of Justice and the Liberalization of the European Markets” menyatakan implementasi *golden shares* dapat dibagi ke dalam dua kategori yaitu, restriksi diskriminatif dan restriksi non-diskriminatif terhadap investasi asing terhadap perusahaan terkait.<sup>154</sup> Restriksi diskriminatif merujuk pada dampak langsung *golden shares* menghalangi investasi melalui ketetapan-ketetapan pemerintah. Sedangkan, restriksi non-diskriminatif merujuk pada praktek *golden shares* yang tidak secara langsung menghalangi masuknya investasi asing. Namun, praktek *golden shares* kategori ini terutama tercermin dalam hak-hak pemerintah pada perusahaan yang menghalangi signifikansi peran pemegang saham lain.

Pengaturan *golden shares* oleh ECJ dan KE menetapkan inkompatibilitas restriksi diskriminatif terhadap prinsip *common market*. Sehingga, praktek *golden shares* demikian dilarang pelaksanaannya. Namun, restriksi non-diskriminatif masih dapat diimplementasikan, dengan persyaratan-persyaratan tertentu. Justifikasi *golden shares* non-diskriminatif ditekankan pada persyaratan “general interest”. Lebih lanjut, Johaness mengangkat empat persyaratan atas justifikasi praktek *golden shares* oleh pemerintah. Empat persyaratan tersebut adalah:

1. restriksi yang diaplikasikan harus bersifat non-diskriminatif;
2. memiliki justifikasi adanya kepentingan umum yang mendesak;
3. pelaksanaan restriksi selaras dengan tujuan kepentingan umum yang ingin dicapai; dan,

---

<sup>154</sup> Johaness Adolf A., “European International Law Turn of the Tide? The Golden Share Judgements of the European Court of Justice and the Liberalization of the European Markets,” diakses dari <http://www.germanjournal.com/print.php?id=170> pada tanggal 14 Agustus 2007 pukul 13.00.

4. pelaksanaan restriksi tidak melebihi "what is necessary" untuk mencapai tujuan tersebut.

Peran pemerintah Perancis di dalam merger, melalui kepemilikan *golden shares*, diidentifikasi ke dalam restriksi non-diskriminatif yang dilatarbelakangi oleh kepentingan keamanan gas nasional. Lebih lanjut, implementasi *golden shares* pemerintah Perancis di dalam merger antara GDF dan Suez diatur berdasarkan Artikel 24-1 *loi no. 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*. Berdasarkan Artikel tersebut, dinyatakan bahwa tujuan transformasi saham pemerintah di dalam GDF menjadi *golden shares (action spécifique)* adalah "preservasi kepentingan nasional pada sektor energi, khususnya kontinuitas dan keamanan suplai energi gas."<sup>155</sup> Dalam implementasi *golden shares*, pemerintah Perancis memiliki hak khusus dalam menyetujui atau menolak kebijakan yang berkaitan dengan kepemilikan atau pengelolaan aset-aset perusahaan yang bersifat strategis dan merepresentasikan kepentingan nasional.<sup>156</sup> Aset-aset tersebut adalah: pipa-pipa gas, aset-aset yang berhubungan dengan distribusi, fasilitas-fasilitas penyimpanan bawah tanah, dan terminal-terminal LNG.

Adapun, hak khusus tersebut juga diterapkan di dalam merger antara GDF dan Suez. Dengan demikian, seluruh aset Grup GDF-Suez yang berperan krusial dalam pencapaian kepentingan nasional Perancis berada di bawah regulasi nasional Perancis. Hal ini menunjukkan bahwa, terdapat ketergantungan GDF dan Suez kepada pemerintah Perancis. Dalam proses merger kedua perusahaan, ketergantungan ini menunjukkan peran pemerintah Perancis yang secara terus menerus mengikuti perkembangan proses merger dan mengevaluasi proposal

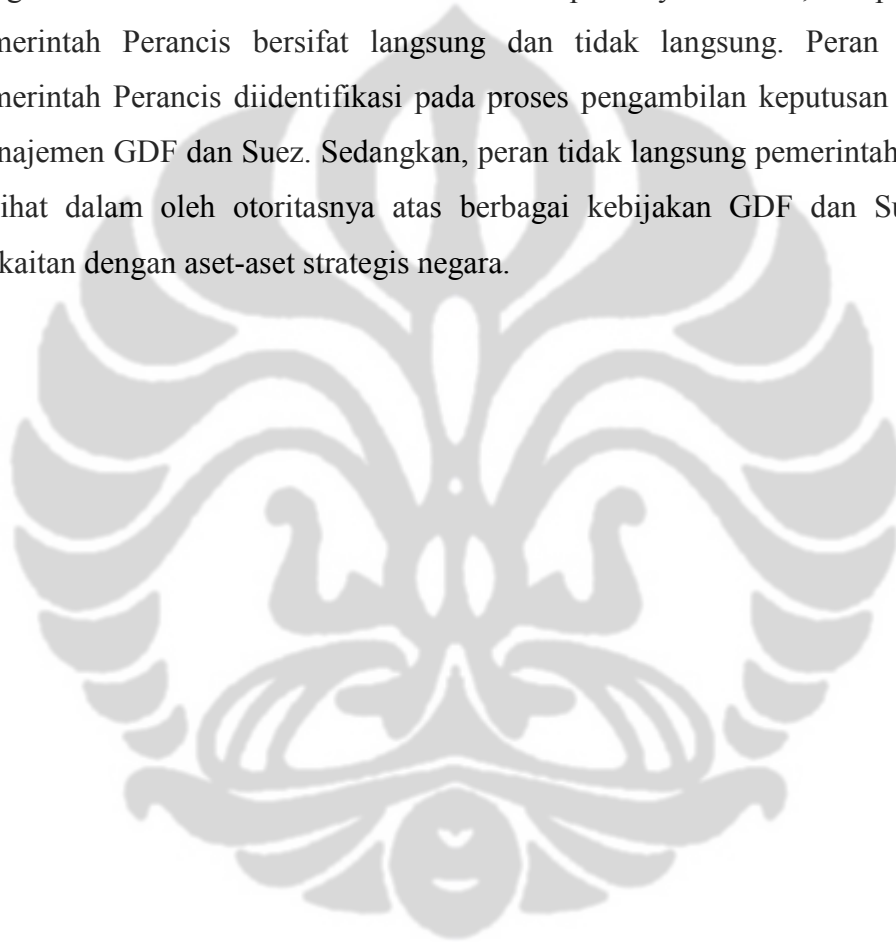
---

<sup>155</sup> Karakteristik keamanan suplai energi nasional dapat dijelaskan dalam kutipan tulisan Christian Egenhofer, "...*security-of-supply policy predominantly consisted of government-initiated diplomatic (and sometimes military) actions to ensure physical supply, with limited emphasis on costs. With regard to the external aspects of security-of-supply policy, the focus was on diversification, in terms of both regions and types of fuel. This focus often led to relatively rigid long term contracts, along with an accent on physical infrastructures, a dialogue between consumer and producer countries, and mechanisms that could deal with emergency situations.*" Lihat. Christian Egenhofer, "Integrating Security of Supply, Market Liberalization and Climate Change" dalam "European Energy Security What Should it Mean? What to do?," *ESF Working Paper* No. 23, Oktober 2006.

<sup>156</sup> "Loi n°2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières," *op.cit.*

merger yang telah diformulasikan oleh GDF dan Suez agar tetap sejalan dengan kepentingan nasional Perancis, yaitu menjamin keamanan gas nasional.

Berdasarkan elaborasi di atas, maka, peran pemerintah Perancis di dalam merger antara Grup GDF-Suez dapat diidentifikasi menjadi dua, yakni: sebagai pemegang saham terbesar, dan sebagai otoritas nasional dengan kepemilikan *golden shares*. Sebagai pemegang saham terbesar dan kepemilikan *golden shares*, maka, pemerintah Perancis merupakan subjek yang signifikan dalam proses merger antara GDF dan Suez. Melalui kedua perannya tersebut, campur tangan pemerintah Perancis bersifat langsung dan tidak langsung. Peran langsung pemerintah Perancis diidentifikasi pada proses pengambilan keputusan di dalam manajemen GDF dan Suez. Sedangkan, peran tidak langsung pemerintah Perancis terlihat dalam oleh otoritasnya atas berbagai kebijakan GDF dan Suez yang berkaitan dengan aset-aset strategis negara.



## BAB IV

### PERAN KOMISI EROPA DALAM MERGER ANTARA GDF DAN SUEZ

#### IV.1 Fungsi dan Kewenangan KE

Kelahiran Uni Eropa (UE) didasari oleh *Treaty on the European Union* (TEU) yang disahkan di Maastricht pada 7 Februari 1992. Berdasarkan TEU, UE berdiri di atas tiga pilar.<sup>157</sup>

- a. Pilar pertama: Komunitas Eropa, yakni mencakup *European Economic Community* (EEC), *European Coal and Steel Community* (ECSC), dan *European Atomic Energy Community* (EAEC)
- b. Pilar kedua: *Common Foreign and Security Policy* (CFSP)
- c. Pilar ketiga: *Justice and Home Affair* (JHA).

Pilar pertama merupakan gabungan dari prinsip-prinsip dasar terkandung dalam EEC, ECSC, dan EAEC yang berperan sentral dalam pembentukan suatu Komunitas Eropa. Pilar ini berfungsi untuk memperbaiki pengaturan di bidang ekonomi UE, terutama dengan memperluas cakupan reformasi ekonomi kawasan melebihi pencapaian sebelumnya melalui *Single European Act*. Pilar ini merupakan pilar penggerak UE dikarenakan fungsi utama Komunitas Eropa sebagai pelaksana pembentukan Pasar Bersama Eropa (PBE). Pilar kedua merupakan dasar pembentukan kebijakan luar negeri UE. Melalui pilar ini, negara-negara anggota UE melakukan pengambilan keputusan bersama yang hasilnya ditujukan terhadap pihak-pihak di luar UE. Sedangkan, pilar ketiga mendasari kerjasama pada isu-isu domestik dan peradilan. Adapun, pada *Treaty of Amsterdam* yang disahkan pada 2 Oktober 1997, pilar ini diubah menjadi *Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*. Melalui pilar ini, negara-negara anggota membentuk kebijakan bersama pada bidang-bidang keamanan dan peradilan.

Ketiga pilar di atas mencerminkan ketiga bidang kebijakan utama yang dikelola oleh UE. Adapun ketiga pilar tersebut berfungsi secara paralel satu dengan yang lain. Namun demikian, pilar kedua dan ketiga ditandai oleh karakteristik *intergovernmentalism*. Sehingga, pengaruh tawar-menawar

---

<sup>157</sup> David Phinnemore, "Towards European Union," dalam Michelle Cini, *European Union Politics*, (New York: Oxford University Press, 2003), hlm. 48-51.

kebijakan-kebijakan nasional menandai pelaksanaan kedua pilar tersebut. Sedangkan, pada pilar pertama, karakteristik supranasionalisme hadir di dalam pengaturan ekonomi tersentralisasi pada regulasi-regulasi UE yang dijamin pelaksanaannya di level nasional.<sup>158</sup> Berdasarkan Artikel 2 TEU, disebutkan fungsi dan kewenangan Komunitas Eropa adalah:

“The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing the common policies or activities referred to in Articles 3 and 3a, to promote throughout the Community a harmonious and balanced development of economic activities, sustainable and non-inflationary growth respecting the environment, a high degree of convergence of economic performance, a high level of employment and of social protection, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States.”<sup>159</sup>

Dalam mengimplementasikan tujuan Komunitas Eropa tersebut, dibentuk Komisi Eropa sebagai institusi eksekutif yang bertugas untuk mengelaborasi tujuan-tujuan tersebut ke dalam legislasi yang lebih detail dan teknis serta mendorong implementasinya dalam peraturan-peraturan nasional.

Dalam sistem institusional UE, Komisi Eropa (KE) memiliki dua fungsi utama, yakni fungsi legislatif serta fungsi eksekutif. Fungsi legislatif dituangkan dalam wewenang KE untuk memberikan draft proposal kebijakan pilar pertama *Treaty of the European Union* kepada Parlemen Eropa (PE). Berdasarkan fungsi ini, KE mengidentifikasi prioritas objektif-objektif UE dan menuangkannya ke dalam bentuk rencana program-program kerjasama. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, pengorganisasian KE terbagi ke dalam dua kategori, yakni komite internal dan eksternal. Komite internal berfungsi untuk mengkoordinasi pembentukan proposal yang menggabungkan penilaian dari beberapa area kebijakan. Dengan demikian aktivitas komite internal dilaksanakan oleh para Komisioner dan pejabat-pejabat lainnya yang bekerja di dalam KE. Sedangkan, komite eksternal memiliki peran konsultatif, dalam proses finalisasi rancangan kebijakan. Komite eksternal merupakan gabungan dari para ahli di luar KE yang

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Artikel 2 Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, diakses dari <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:EN:HTML> pada tanggal 20 September 2007 pukul 13.00 WIB.



memberikan saran dan masukan, terutama pada sisi-sisi teknis dari isu-isu ekonomi tertentu.<sup>160</sup>

Sebagai badan eksekutif, KE berperan dalam menyediakan berbagai peraturan yang mendukung aplikasi legislasi UE. Tujuan utama KE dalam hal ini adalah menjamin penerapan legislasi UE. Dengan demikian, KE mengeluarkan peraturan-peraturan yang bersifat lebih teknis dari legislasi yang dikeluarkan oleh institusi UE lainnya untuk menjamin pelaksanaan kebijakan-kebijakan UE pada level nasional. KE tidak dilengkapi dengan institusi *ground-level* yang dapat melaksanakan implementasi tersebut.<sup>161</sup> Sehingga, KE membutuhkan hubungan yang erat dengan pemerintah nasional, serta jalur komunikasi dengan pejabat atau pemimpin politik di negara-negara anggotanya. Berdasarkan fungsi ini maka, KE merupakan institusi UE yang memiliki otonomi kuat atas negara-negara anggota, suatu cerminan dari karakteristik supranasional UE.

Berfokus pada fungsi eksekutifnya, KE merupakan institusi di dalam UE dengan tujuan utama menjamin keberhasilan berbagai kebijakan UE dalam rangka mencapai suatu Pasar Bersama Eropa (PBE). Oleh karena itu, fungsi utama KE dapat dibagi menjadi dua, yakni: formulasi kebijakan-kebijakan teknis yang keberadaannya sangat penting dalam proses transformasi pasar-pasar domestik menuju PBE; dan, kontrol atas proses implementasi kebijakan-kebijakan tersebut agar berjalan lancar dan mencapai tujuan yang ditetapkan oleh UE.<sup>162</sup>

Adapun, fungsi tersebut tercantum di dalam artikel 211 Traktat Roma yang menegaskan fungsi KE, dalam Traktat tersebut dinyatakan sebagai *the Commission*, ke dalam dua bagian, yakni:<sup>163</sup>

1. memastikan bahwa klausul-klausul yang terkandung di dalam Traktat tersebut, dalam rangka pencapaian PBE, serta prosedur-prosedur yang diterapkan pada berbagai institusi terkait telah dilaksanakan; dan,

---

<sup>160</sup> Desmond Dinan, *Ever Closer Union An Introduction to European Integration*, (New York: Palgrave, 1999), hlm. 225-226.

<sup>161</sup> Helen Wallace, "The Institutional Setting Five Variations on a Theme," dalam Helen Wallace dan William Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union 4<sup>th</sup> edition*, (New York: Oxford University Press, 2000), hlm. 15.

<sup>162</sup> Cini, *Op.Cit.*, hlm. 132 dan 133.

<sup>163</sup> Clive H. Church dan David Phinnemore, *European Union and European Community A Handbook and Commentary on the 1992 Maastricht Treaties*, (Prentice-Hall: London, 1994), hlm. 271.

2. mengaplikasikan kekuasaan yang diserahkan oleh Dewan Eropa untuk implementasi peraturan-peraturan UE.

Berdasarkan artikel tersebut, dinyatakan bahwa, pelaksanaan fungsi KE berkaitan erat dengan implementasi peraturan UE. Adapun, keberadaan peraturan-peraturan tersebut, tidak lepas dari karakteristiknya sebagai elemen pendukung legalitas berbagai kebijakan UE. Di samping kehadiran Traktat-Traktat pembentuk Uni Eropa sebagai landasan utama pembentukan KE, terdapat juga berbagai peraturan (*secondary legislation*) yang dikeluarkan oleh Dewan Eropa untuk menghadirkan ketegasan hukum atas aktivitas-aktivitas KE pada pasar. Peraturan-peraturan tersebut dapat dibagi ke dalam tiga kategori yang masing-masing memiliki tingkat hukum tersendiri, yakni *Regulation*, *Directive*, dan *Decision*.<sup>164</sup> Adapun, karakter dari tiga jenis peraturan tersebut adalah:

- a. *Regulation (regulation implementing regulation)*: Neil Nugent mengelaborasi karakteristik *Regulation* ke dalam tiga elemen definisinya, yakni: *general application*; *binding in its entirety*; dan, *directly applicable in all member states*.<sup>165</sup>
  - *General application*: *Regulation* mengandung aturan-aturan umum yang bersifat abstrak. Karakteristiknya yang demikian menyebabkan aturan-aturan tersebut dapat berlaku atas berbagai pihak dan area kebijakan.
  - *Binding in its entirety*: *Regulation* menyerahkan hak dan kewajiban kepada pihak-pihak yang dituju. Adapun, negara anggota harus memberlakukan semua klausulnya secara penuh.
  - *Directly applicable in all member state*: *Regulation* secara otomatis berlaku secara resmi di seluruh negara anggota UE pada tanggal pembentukannya, tanpa perlu dilakuka ratifikasi di tingkat nasional (*direct effect*).
- b. *Directive*: tujuan akhir dari legislasi harus tercapai, namun bentuk dan metode implementasi diserahkan pada pemerintah negara-negara anggota.

<sup>164</sup> Artikel 14, 15, dan 249, *Treaty on the European Union*.

<sup>165</sup> Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union 4<sup>th</sup> ed.*, (London: MacMillan Press, 1999), hlm. 254-247

- c. *Decision*: legislasi bersifat spesifik, dalam arti mengikat hanya kepada individu atau badan hukum yang ditujukan.

Lebih lanjut, karakteristik utama dari peraturan UE yang menentukan pelaksanaan fungsi KE dalam rangka penciptaan PBE adalah pada tegasnya implementasi di tingkat nasional. Hakikat relasi antara hukum nasional dengan hukum UE terletak pada sifatnya yang komplementer, dengan hukum UE pada posisi yang lebih tinggi. Prinsip ini dinyatakan oleh *European Court of Justice* (ECJ) pada tanggal 15 Juli 1964 pada kasus *Costa v. ENEL* ([1964] CMLR 425).<sup>166</sup>

“It follows from all these observations that the law stemming from the Treaty, an independent source of law, could not, because of its special and original nature, be overridden by domestic legal provisions....”

Berdasarkan pernyataan ECJ tersebut, dinyatakan bahwa semua peraturan yang lahir dari Traktat-Traktat UE berlaku sebagai sumber hukum bagi negara-negara anggotanya. Lebih lanjut, karakter tersebut tertuang ke dalam dua kondisi. Pertama, pelaksanaan hukum nasional harus konsisten dengan hukum UE yang telah disahkan. Kedua, aplikasi hukum UE dan efeknya kepada masyarakat UE dilakukan secara langsung tanpa adanya hambatan-hambatan legal pada tingkat nasional.

Mengaitkan hakikat hukum UE dengan implementasinya melalui aktivitas KE, maka, dapat disimpulkan bahwa, KE memiliki otoritas terhadap negara dalam isu-isu yang berkaitan dengan penerapan kebijakan UE. Di dalam *White Paper on Governance* yang dikeluarkan oleh KE pada tahun 2001, digambarkan peran sentral KE dalam menjamin implementasi hukum UE mengenai pelaksanaan PBE pada level nasional. Penjelasan ini mengangkat kewenangan yang diberikan kepada KE dalam menindak pelanggaran-pelanggaran atas prinsip-prinsip PBE oleh negara:

”The Union is based on the rule of law. Monitoring closely of the Community law is an essential task for the Commission if it is to make the Union a reality for businesses and citizens. The Commission will therefore pursue infringements with vigour.”<sup>167</sup>

<sup>166</sup> William Nicoll dan Trevor C. Salmon, *Understanding the European Communities*, (Phillip Allan: Hemel Hempstead, 1990), hlm. 79.

<sup>167</sup> European Commission, *White Paper on Governance*, 2001, hlm. 25.

Kutipan tersebut menunjukkan bahwa, KE berperan sentral dalam memonitor dan menjamin PBE, menegakkan hukum UE, dan memberikan sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi.

Lebih lanjut, dalam implementasi fungsi eksekutifnya, tidak dapat dihindari perlunya diberikan kewenangan-kewenangan tertentu kepada KE dalam rangka mencapai implementasi sepenuhnya kebijakan-kebijakan PBE. Salah satu contoh yang menunjukkan ekspansi *power* KE dalam melaksanakan fungsinya adalah pada *judge and jury power* dalam konteks implementasi *Merger Regulation*. Fungsi KE dalam menjamin kondisi kompetisi pada pasar-pasar domestik dan pasar regional UE mendorong diberikannya kewenangan pada KE untuk juga melakukan berbagai investigasi pasar secara mendetail serta penilaiannya atas eksistensi pelanggaran kondisi kompetisi. Adapun, penilaian KE tersebut juga didukung oleh kewenangannya untuk menjatuhkan sanksi kepada pihak-pihak yang terbukti telah melakukan pelanggaran.<sup>168</sup>

Dengan demikian, berdasarkan pendelegasian fungsi eksekutif kepada KE dan berbagai kewenangan hukum berbagai peraturan sekunder UE, dapat disimpulkan bahwa, KE merupakan institusi yang memiliki otoritas kuat atas negara dalam segala aktivitas pencapaian PBE.

## **IV.2 Peraturan-peraturan UE yang mendasari prosedur merger antara GDF dan Suez**

Diantara berbagai undang-undang yang melandasi PBE, terdapat tiga peraturan utama yang melandasi proses pelaksanaan prosedur merger antara GDF dan Suez. Ketiga peraturan tersebut adalah: *Competition Regulation*, *Merger Regulation*, dan *Gas Directives*. Berikut adalah elaborasi peraturan-peraturan tersebut.

### **IV.2.1 *Competition Regulation***

Signifikansi kebijakan kompetisi di dalam PBE tertuang dalam pernyataan Hans von der Groeben, anggota Komisi E.E.C serta Kepala Direktorat Jendral untuk Kompetisi, dalam *Parliamentary Assembly Debates* tanggal 19 Oktober

---

<sup>168</sup> Clive H. Church, *op.cit.*, hlm. 142 dan 143.

1961. Groeben menyatakan betapa pentingnya peraturan mengenai kompetisi, yang juga mengatur perilaku pemerintah dan sektor swasta dalam aktivitas perdagangan internasionalnya.

“It is... beyond dispute-and the authors of the Treaty were fully aware of this-that it would be useless to bring down trade barriers between Member States if the Governments or private industry were to remain free through economic and fiscal legislation, through subsidies and cartel-like restriction on competition, virtually to undo the opening of gas market and to prevent, or at least unduly to delay the action needed to adapt them to the Common Market.”<sup>169</sup>

Groeben memandang proses pembentukan pasar internal Eropa akan diikuti oleh upaya-upaya proteksi oleh pemerintah atau oleh perusahaan-perusahaan swasta dari kerugian yang diakibatkan oleh hilangnya hambatan-hambatan perdagangan diantara negara-negara UE. Sehingga, eksistensi peraturan mengenai kompetisi sangat krusial dalam menentukan kelancaran proses menuju unifikasi pasar-pasar UE.

*Competition Regulation* dibentuk dengan tujuan untuk menciptakan atau mempertahankan kondisi kompetisi di dalam PBE. Adapun, prinsip-prinsip dasar kompetisi tertuang di dalam Artikel 81 dan 82 Traktat Roma. Kedua artikel tersebut merujuk kepada dua bentuk bidang pelanggaran kompetisi, yaitu: konsentrasi pasar dan dominasi pasar.

“Artikel 81 (1): The following shall be prohibited as incompatible with the common market: all agreements between undertakings, decisions by associations of undertakings and concerted practices which may affect trade between Member States and which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the common market....”

“Artikel 81 (2): Any agreements or decisions prohibited pursuant to this Article shall be automatically void.”

“Artikel 81 (3): The provisions of paragraph 1 may, however, be declared inapplicable in the case which contributes to improving the production or distribution of goods or to promoting technical or economic progress, while allowing consumers a fair share of the resulting benefit...”<sup>170</sup>

<sup>169</sup> D.L. Mclachlan dan D. Swan, “Competition Policy in the Common Market,” *The Economic Journal*, Vol. 73, No. 289, (Maret, 1963), hlm. 55.

<sup>170</sup> Artikel 81, *Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community*. *Official Journal of the European Union C321*, (29 Desember 2006), hlm. 73-85. diakses dari [http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2505/Consolidated%20Version%20of%20the%20EC%20Treaty%20\(En\).pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2505/Consolidated%20Version%20of%20the%20EC%20Treaty%20(En).pdf) pada tanggal 13 Januari 2008, pukul 15.00 WIB.

Artikel 81 ditujukan kepada pelanggaran-pelanggaran yang diakibatkan oleh aksi kolektif dua atau lebih perusahaan. Berdasarkan artikel tersebut, berbagai perjanjian, keputusan, atau praktek konsentrasi oleh perusahaan-perusahaan di dalam pasar UE dinyatakan tidak kompatibel dengan PBE apabila memiliki tujuan atau dampak yang mengarah kepada pencegahan, restriksi, atau distorsi kondisi kompetisi di dalam PBE. Dengan demikian, pada ayat 2 ditetapkan bahwa, perjanjian-perjanjian yang memiliki unsur-unsur tersebut tidak diakui legalitasnya. Namun, pada artikel tersebut juga disebutkan mengenai pengecualian terhadap praktek-praktek konsentrasi tertentu sehingga dapat memiliki legalitas hukum. Pengecualian diterapkan apabila praktek-praktek tersebut berkontribusi pada peningkatan produksi dan distribusi serta pertumbuhan teknikal dan ekonomi pada pasar yang mendatangkan keuntungan signifikan bagi masyarakat.

“Article 82: Any abuse by one or more undertakings of a dominant position within the common market or in a substantial part of it shall be prohibited as incompatible with the common market in so far as it may affect trade between Member States.”<sup>171</sup>

Sedangkan, Artikel 82 membahas mengenai tindakan perusahaan-perusahaan yang mengeksploitasi posisi dominasinya pada pasar. Dalam Artikel tersebut dinyatakan bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan oleh satu atau lebih perusahaan untuk mendapatkan keuntungan-keuntungan melalui eksploitasi posisinya di dalam PBE atau di dalam bagian-bagian yang penting dari pasar, merupakan praktek-praktek ilegal. Dalam implementasi Artikel ini, perlu diperjelas cakupan dari dua komponen utama di dalamnya. Pertama, praktek-praktek yang menjadi objek pelaksanaan artikel ini terbukti mendatangkan dampak terhadap aktivitas perdagangan antara negara-negara anggota. Hal ini dikarenakan, dampak terhadap PBE atau bagian-bagian yang penting dari pasar memiliki arti, bahwa, efek dari praktek-praktek tersebut dirasakan di teritori lebih dari satu negara anggota. Kedua, posisi dominasi perusahaan pada pasar diukur dengan menggunakan semua kriteria yang relevan. Salah satunya, KE menggunakan kriteria presentase kepemilikan pasar dan eksistensi kompetisi yang substansial dalam pasar. Selain itu, KE juga melakukan estimasi dengan

---

<sup>171</sup> Artikel 82, *ibid.*



mengkombinasikan kalkulasi penjualan setiap perusahaan yang terkait dengan kasus anti-kompetisi dengan proporsi permintaan pasar UE yang dipenuhi oleh impor dari luar kawasan.<sup>172</sup>

Secara khusus, kedua Artikel tersebut juga merujuk pada indikator-indikator inkompatibilitas suatu praktek konsentrasi atau dominasi terhadap kompetisi. Suatu praktek konsentrasi dinyatakan ilegal, apabila:<sup>173</sup>

- a. secara langsung atau tidak langsung menentukan suatu harga penjualan atau pembelian, dan persyaratan-persyaratan transaksi perdagangan tertentu pada pasar;
- b. membatasi atau mengontrol aktivitas produksi, pemasaran, pengembangan teknikal, atau investasi diantara negara-negara UE,
- c. berbagi kepemilikan pasar serta akses terhadap sumber suplai yang sama;
- d. menetapkan persyaratan-persyaratan yang berbeda terhadap transaksi-transaksi ekuivalen, sehingga menghadirkan adanya *competitive disadvantage* terhadap pihak-pihak tertentu; dan,
- e. menciptakan kondisi yang membuat penyelesaian suatu kontrak bergantung kepada persetujuan komitmen tambahan oleh suatu pihak lain, walaupun, berdasarkan karakternya, atau praktek-praktek komersial, tidak memiliki hubungan sama sekali dengan kontrak tersebut.

Kedua Artikel tersebut merupakan dasar prinsip kompetisi UE. Prinsip-prinsip tersebut kemudian tertuang di dalam *Council Regulation No. 17 of 6 February 1962, First regulation implementing Articles 81 and 82*.<sup>174</sup> Melalui regulasi tersebut, peraturan-peraturan mengenai kompetisi diperdalam dan diatur mekanisme pelaksanaannya. Pada regulasi tersebut ditetapkan kekuasaan yang diserahkan kepada KE untuk menginvestigasi, mengadili, menerapkan regulasi, dan memberikan sanksi atas kegiatan-kegiatan yang melanggar kebijakan kompetisi.

<sup>172</sup> D.L. McLachlan dan D. Swan, *loc.cit.* hlm. 61-62.

<sup>173</sup> Artikel 81, *Loc.cit.*

<sup>174</sup> "Council Regulation No 17 of 6 February 1962, First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty," dalam *Official Journal of the European Communities (OJEC)* 21 Februari 1962, hlm 204-62.

Namun, regulasi kompetisi dengan sentralisasi kekuasaan pada KE dan institusi-institusi level regional dipandang tidak menyediakan mekanisme supervisi yang efektif dan memerlukan simplifikasi pengaturan administrasi.<sup>175</sup> Sehingga, pada tanggal 16 Desember 2002, disahkan *Council Regulation (EC) No. 1/2003 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty*.<sup>176</sup> Melalui regulasi ini, juga diatur mengenai peran negara dan hukum kompetisi domestik di dalam sistem kompetisi Eropa. Pemerintah negara-negara anggota memiliki akses kepada mekanisme implementasi hukum tersebut, dan pada waktu yang bersamaan, tidak dapat memberikan sanksi kepada praktek-praktek kompetisi berdasarkan hukum kompetisi domestiknya. Perubahan ini juga berlaku dalam implementasi artikel 81 (3), mengenai pengecualian praktek-praktek konsentrasi.

#### **IV.2.2 Merger Regulation**

Pelaksanaan sistem kompetisi Eropa ini juga diperkuat melalui penerapan *Merger Regulation* untuk mengatur pelaksanaan merger di antara perusahaan-perusahaan di dalam kawasan Eropa. Merger didefinisikan sebagai penggabungan dua perusahaan untuk melahirkan suatu perusahaan baru.<sup>177</sup> Adapun, karakteristik praktek merger oleh perusahaan di dalam PBE adalah:<sup>178</sup>

- menciptakan *economies of scale* melalui merger-merger horizontal
- menciptakan *economies of scope* melalui inovasi cabang-cabang bisnis
- menciptakan integrasi vertikal hingga kepada bisnis hulu
- memperkuat posisi portfolio, terutama pada sisi suplai, melalui diversifikasi
- ekspansi pasar ke teritori negara lain

<sup>175</sup> "New EU Merger Regulation and Reform of EC Antitrust Enforcement," diakses dari [http://www2.gtlaw.com/pub/alerts/2004/vanzutvena\\_06.asp](http://www2.gtlaw.com/pub/alerts/2004/vanzutvena_06.asp) pada 19 Februari 2008 pukul 18.28 WIB.

<sup>176</sup> "*Council Regulation (EC) No. 1/2003 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty*" diakses dari <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0139:EN:NOT> pada tanggal 19 November 2008, pukul 11.20 WIB.

<sup>177</sup> Arthur A. Thompson, Jr., John E. Gamble, A.J. Strickland III, *Strategy Winning the Market Place Core Concepts Analytical Tools Cases 2<sup>nd</sup> ed*, (Boston: McGraw-Hill, 2006), hlm. 136.

<sup>178</sup> René Snijder, "Gas Market Reforms/Liberalisation and Regulations in Europe," dalam presentasinya pada *International Gas Union (IGU) 3rd ASEAN+3 Natural Gas Forum Kuala Lumpur, 19th January 2006*.

- menolak pemisahan kepemilikan jaringan produksi hingga distribusi yang menyebabkan hilangnya *purchasing power*

Peraturan mengenai merger secara mendetail dielaborasi dalam *Council Regulation 4064/89 on the Control of Concentrations between Undertakings* yang kemudian diamandemen menjadi *Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation)*.<sup>179</sup> Regulasi tahun 2004 ini dibentuk sebagai adaptasi peraturan-peraturan mengenai merger terhadap perkembangan-perkembangan dalam pasar internal Eropa.

Kondisi pasar yang liberal dengan perdagangan bebas hambatan berdampak signifikan terhadap perubahan struktur perusahaan-perusahaan di dalam pasar internal Eropa. Bebasnya arus perpindahan barang, jasa, dan kapital, dalam hal ini investasi, menciptakan reorganisasi perusahaan-perusahaan kepada praktek-praktek konsentrasi pasar. Paragraf 4 dalam *Merger Regulation* tahun 2004 menyebutkan bahwa praktek *market concentration* merupakan aktivitas yang positif terhadap perekonomian apabila tidak bertentangan dengan persyaratan-persyaratan mengenai kompetisi atau praktek merger berkontribusi pada peningkatan kompetifitas industri kawasan, memperbaiki kondisi pertumbuhan serta meningkatkan standar hidup masyarakat Eropa.<sup>180</sup>

Berdasarkan regulasi tersebut, KE berwenang dalam menciptakan pengaturan terhadap segala aktivitas merger perusahaan yang memiliki dimensi *Community*. Aktivitas-aktivitas merger yang memiliki dimensi *Community* ditentukan berdasarkan kriteria angka pendapatan agregat semua pihak di dalam merger, yaitu: minimal sebesar € 5000 juta untuk cakupan global, dan € 250 juta untuk cakupan UE. Kriteria lain sebagai panduan investigasi KE terhadap praktek merger adalah sebagai berikut:<sup>181</sup>

- posisi pasar pihak-pihak yang terlibat dalam merger; dalam hal ini termasuk *power* ekonomi dan finansial,

<sup>179</sup> “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation),” diakses dari <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:024:0001:0022:EN:PDF> pada 16 Februari 2008 pukul 22.15 WIB.

<sup>180</sup> Paragraf 4, *Ibid.*

<sup>181</sup> Artikel 2 (1b), *Ibid.*

- alternatif-alternatif yang tersedia bagi penyuplai dan konsumen,
- akses penyuplai dan konsumen terhadap suplai atau pasar; dalam hal ini termasuk juga keberadaan hambatan-hambatan untuk masuk ke dalam pasar,
- trend penawaran dan permintaan atas barang dan jasa yang relevan,
- kepentingan-kepentingan konsumen intermedier dan final,
- pengembangan kemajuan ekonomi dan teknis yang berkontribusi pada keuntungan konsumen, dan
- tidak menciptakan suatu hambatan terhadap kompetisi.

Berdasarkan komponen-komponen penilaian tersebut, maka, KE menyeleksi, dan kemudian menginvestigasi praktek-praktek konsentrasi yang memiliki dampak signifikan terhadap PBE. Apabila KE tidak menemukan adanya praktek-praktek konsentrasi yang merubah kondisi kompetisi dan menciptakan keuntungan yang tidak proporsional bagi pihak-pihak tertentu, maka praktek merger tersebut di umumkan kompatibel terhadap prinsip pasar bebas.

#### **IV.2.3 Gas Directives**

Kebijakan kompetisi di dalam pasar energi Eropa diimplementasikan melalui suatu kebijakan liberalisasi yang diatur dalam dua *directives* yang berbeda, yakni *Directive 96/92/EC concerning common rules for the internal market in electricity* untuk sektor energi listrik dan *Directive 98/30/EC concerning common rules for the internal market in natural gas*, untuk sektor energi gas, masing-masing dikeluarkan pada tahun 1996 dan 1998. Kemudian pada tahun 2003, kedua regulasi tersebut diamandemen menjadi *Directive 2003/54/EC concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC*, dan *Directive 2003/55/EC of The European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC*.<sup>182</sup>

Pada sektor energi gas, *Gas Directives* tahun 1998 dan tahun 2003 menetapkan regulasi bersama negara-negara EU dalam mengelola pasar internal pada sektor gas. Berdasarkan artikel 3 *Gas Directives* tahun 2003, mengenai

<sup>182</sup> Dominique Finon dan Catherine Locatelli, *The liberalisation of the European gas market and its consequences for Russia*, (Grenoble: Cahier du Recep, 2002), hlm. 3.

kewajiban pelayanan publik dan perlindungan konsumen, dinyatakan tujuan dari kebijakan liberalisasi pasar gas Eropa, yaitu, mencapai suatu pasar energi gas yang kompetitif, terlindungi, adil, dan berkarakteristik ketahanan lingkungan. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diperlukan pengaturan yang komprehensif atas pasar gas Eropa. Regulasi berdasarkan kedua *directives* di atas mencakup kegiatan transmisi, distribusi, suplai, dan penyimpanan gas alam. Secara khusus, peraturan-peraturan tersebut mengatur:

- organisasi dan pelaksanaan sektor gas alam,
- akses terhadap pasar,
- operasionalisasi sistem, serta
- penetapan syarat-syarat dan prosedur untuk mendapatkan otorisasi transmisi, distribusi, suplai, dan penyimpanan gas alam.<sup>183</sup>

Lebih lanjut, pembentukan *Gas Directives* pada tahun 1998 dan 2003 mendatangkan beberapa perubahan-perubahan mendasar terhadap pasar gas Eropa. Adapun, komponen-komponen transformasi pasar yang diatur dalam *Gas Directives* tahun 1998 dan tahun 2003 dirangkum dalam tabel berikut:

**Tabel 4.1 Transformasi Pasar berdasarkan *Gas Directives* 1998 dan 2003**

<i>Gas Directives</i> 1998	<i>Gas Directives</i> 2003
Pembukaan pasar secara gradual untuk konsumen-konsumen besar	Target pembukaan pasar secara menyeluruh tahun 2007
Pemisahan/ <i>unbundling</i> bidang-bidang dalam jaringan perdagangan	Pemisahan secara legal <i>Transport System Operator</i> (TSO) dalam jaringan
Implementasi <i>Third Party Access</i> (TPA)	Regulasi mengenai TPA dan TSO dengan tambahan pelaksanaan TPA pada fasilitas penyimpanan
	Harmonisasi kewajiban badan-badan regulator
	Pengecualian penerapan TPA pada investasi-investasi baru

<sup>183</sup> Artikel 1 (1) *Directive 2003/55/EC of The European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC* dalam Official Journal of the European Union, (15 Juli 2003), diakses dari [http://www.energy.eu/directives/l\\_17620030715en00570078.pdf](http://www.energy.eu/directives/l_17620030715en00570078.pdf) pada tanggal 12 Januari 2008 pukul 16.00 WIB.



Berdasarkan kedua tahap liberalisasi pasar gas Eropa di atas, dapat disimpulkan tiga tuntutan utama yang diinginkan EU, yaitu pengaturan atas TPA, pembukaan pasar, dan implementasi pemisahan bidang-bidang dalam jaringan perdagangan gas.<sup>184</sup>

Prinsip-prinsip umum mengenai TPA menetapkan kewajiban bagi setiap perusahaan gas, atau perusahaan yang memiliki aktivitas perdagangan gas, di dalam PBE untuk memberikan akses atas semua kontrak perdagangan produk gas di dalam jaringan. Dengan adanya transparansi tersebut, maka, diskriminasi terhadap pihak ketiga, dalam hal ini adalah perusahaan-perusahaan pendatang baru, melalui pembentukan harga secara tertutup ataupun persyaratan khusus atas akses terhadap infrastruktur dapat dihilangkan dalam perdagangan pada pasar energi Eropa.

Pada komponen pembukaan pasar (*market opening*), ditetapkan beberapa indikator dalam pengelompokkan *eligible customer* yang memiliki hak untuk secara bebas memilih perusahaan-perusahaan tertentu sebagai penyuplai gas. Indikator-indikator penentuan *eligible customer* ini berbeda di antara negara-negara Eropa berdasarkan kebijakan pemerintah domestik. Pada pasar gas yang sudah mengimplementasikan *free trade*, persyaratan menjadi *eligible customer* dibentuk semudah mungkin agar seluruh konsumen gas domestik terbuka kepada kompetisi para penyuplai gas. Sedangkan, pada pasar dengan tingkat intervensi negara yang masih tinggi, untuk tujuan perlindungan pasar, maka, ditetapkan persyaratan *eligible customer* setinggi mungkin.

Terakhir, peraturan mengenai implementasi pemisahan bidang-bidang dalam jaringan perdagangan gas, atau dapat disebut *unbundling*, bertujuan pada perlindungan atas akses perusahaan-perusahaan kecil dan menengah dalam jaringan produksi, suplai, dan distribusi gas di dalam pasar Eropa. Dengan peraturan tersebut, maka diskriminasi terhadap perusahaan-perusahaan “baru” di dalam pasar dapat diminimalisasi. Pelaksanaan *unbundling* juga berbeda diantara negara-negara EU, yaitu pemisahan secara radikal, melalui pemisahan kepemilikan properti, hingga pemisahan secara lemah, melalui pemisahan dalam pencatatan akuntansi perusahaan.

---

<sup>184</sup> Michele Polo dan Carlo Scarpa, *The Liberalization of Energy Markets in Europa and Italy*, Working Paper No. 230, IGIER, Università Brocconi, (January, 2003), hlm. 18-19.



Berdasarkan elaborasi atas ketiga tahap pelaksanaan prosedur merger pada Bab II, terlihat pelaksanaan ketiga peraturan tersebut (*Competition Regulation*, *Merger Regulation*, dan *Gas Directives*) dalam analisa KE terhadap dampak merger antara GDF dan Suez terhadap kompetifitas pasar-pasar yang relevan. Adapun, aplikasi ketiga peraturan ini dirangkum ke dalam bagan berikut:

**Tabel 4.2 Aplikasi tiga peraturan UE dalam proses pelaksanaan prosedur merger antara GDF dan Suez.**

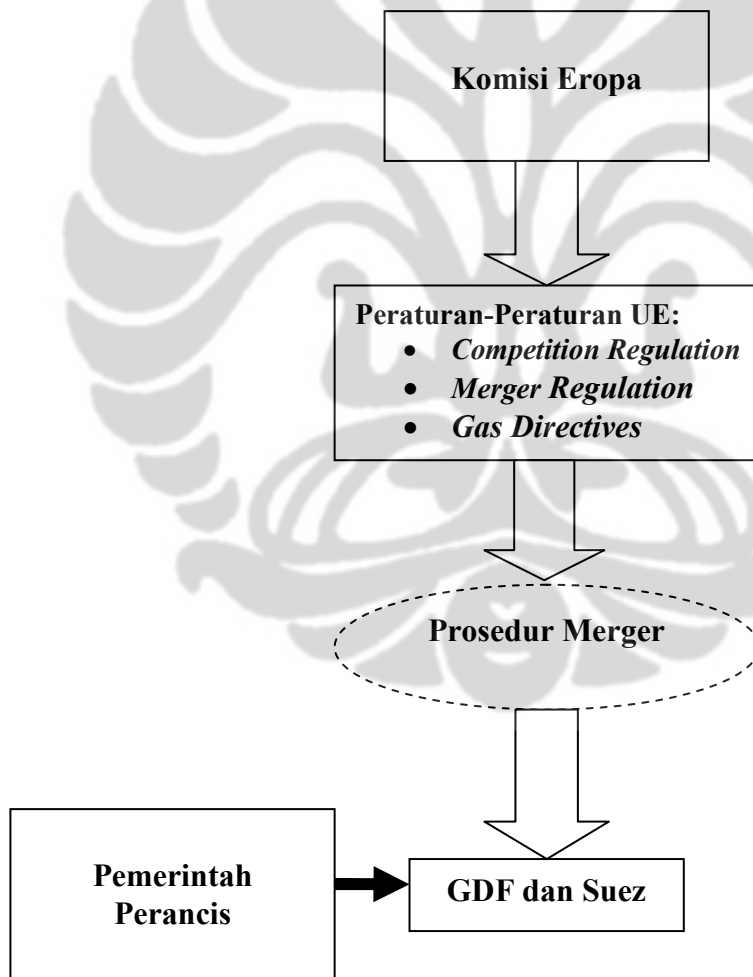
Peraturan UE	Competition Regulation	Merger Regulation	Gas Directives
<b>Aplikasi ke dalam proses pelaksanaan prosedur merger</b>	Sumber landasan teoritis dan empiris dalam menganalisa dampak merger terhadap kondisi kompetisi	Panduan dalam menentukan tahap-tahap prosedur yang harus ditempuh, baik oleh GDF dan Suez maupun KE.	Sumber analisa prinsip kompetisi yang telah difokuskan pada pelaksanaannya di sektor gas.

Ketiga peraturan tersebut juga menghadirkan landasan hukum atas peran KE di dalam proses pelaksanaan prosedur merger antara GDF dan Suez. Sejatinya, berdasarkan elaborasi yang telah diberikan, KE memiliki peran sebagai regulator yang menjamin sesuainya klausul-klausul merger antara GDF dan Suez terhadap *Competition Regulation*, *Merger Regulation*, dan *Gas Directives*.

**BAB V**  
**ANALISA INTERAKSI ANTARA PERANCIS DAN KOMISI EUROPA**  
**DALAM MERGER ANTARA GDF DAN SUEZ**

Berdasarkan elaborasi mengenai ketiga tahap pelaksanaan prosedur merger, peran pemerintah Perancis, dan Komisi Eropa di dalam merger antara GDF dan Suez, maka, dapat digambarkan alur pemikiran yang terbentuk dalam menganalisa interaksi antara Perancis dan KE dalam kasus merger GDF dan Suez sebagai berikut:

**Bagan 5.1 Analisa Interaksi antara Perancis dan Komisi Eropa**



Berdasarkan bagan interaksi di atas, analisa interaksi antara Perancis dan KE dibagi ke dalam tiga bagian. Ketiga bagian tersebut pada dasarnya membentuk satu gambaran umum interaksi antara Perancis dan Komisi Eropa yang menjadi temuan utama penulis pada skripsi ini. Lebih lanjut, ketiga bagian analisa interaksi antara Perancis dan KE dalam kasus merger antara GDF dan Suez adalah:

1. posisi pemerintah Perancis dan Komisi Eropa tidak sejajar
2. pemerintah Perancis berinteraksi dengan KE secara tidak langsung
3. dalam upaya mencapai kepentingan nasionalnya, Perancis melakukan berbagai penyesuaian yang mencerminkan sikap *compliance* terhadap 3 peraturan UE.

Analisa pertama mencerminkan dasar logika interaksi antara suatu institusi regional dengan negara. Institusi internasional mempengaruhi aktivitas antar aktor di dalam sistem. Hal ini dikarenakan, institusi internasional, pada hakikatnya, terdiri dari sekumpulan peraturan yang menentukan bagaimana berbagai interaksi dan transaksi yang dilakukan oleh seluruh aktor diatur. Dengan demikian, institusi berupaya untuk menciptakan suatu struktur berfungsi sebagai panduan aktivitasnya. Dalam hal ini, struktur kemudian menciptakan pemisahan posisi antara negara sebagai unit-unit pembentuk institusi, dengan institusi itu sendiri, yang melakukan fungsi regulator. Di dalam UE, Traktat Roma merupakan hasil kesepakatan negara-negara Komunitas Eropa untuk menciptakan badan-badan pembentuk integrasi regional berdasarkan prinsip *common market*. Untuk melaksanakan fungsi eksekutif dalam proses implementasi kebijakan *common market* KE lahir sebagai instrumen utama UE.

Fungsi KE sebagai institusi utama pelaksana PBE mengharuskannya untuk berada pada posisi yang independen dari pemerintah negara-negara UE. Berkaitan dengan fungsinya tersebut, KE diposisikan selayaknya suatu badan regulator yang ditandai oleh: peran pejabat-pejabatnya yang mendedikasikan diri bukan kepada pemerintah negaranya masing-masing melainkan kepada PBE, dan memiliki regulasi atas pemerintah pada area-area kebijakan tertentu. Hal ini menunjukkan bahwa, di dalam struktur UE, KE muncul sebagai suatu institusi sub-regional yang berada di bawah UE, dalam arti tunduk kepada Traktat-Traktat pembentuk UE,

namun berada di atas pemerintah negara-negara anggota dikarenakan hakikatnya sebagai perpanjangan tangan UE pada perekonomian domestik.

Analisa kedua menunjukkan secara lebih spesifik, apa karakteristik unik dari interaksi antara pemerintah Perancis dan KE. Seperti yang telah dijelaskan pada analisa pertama, pemerintah nasional dengan KE tidak berada di dalam posisi yang sejajar dikarenakan peran KE sebagai regulator yang cakupan kekuasaannya adalah pasar-pasar domestik. Lebih lanjut, perbedaan posisi tersebut juga ditandai oleh karakteristik negara sebagai aktor yang kekuasaannya tumpang tindih dengan KE. Sebelum ditetapkan tujuan pembentukan PBE, pemerintah nasional merupakan satu-satunya otoritas yang mengatur perekonomian domestiknya. Namun, sejak KE dibentuk melalui penandatanganan Traktat Roma oleh pemerintah negara-negara UE, otoritas tersebut hilang dan diganti oleh otoritas KE. Di dalam kasus merger antara GDF dan Suez, pemerintah Perancis memosisikan dirinya sebagai entitas yang memiliki pengaruh atas pengambilan keputusan perusahaan.

Adapun, peran pemerintah Perancis di dalam kedua perusahaan tersebut terbagi menjadi dua, yakni: peran sebagai pemegang saham terbesar dan otoritas nasional. Melaksanakan perannya yang pertama, pemerintah Perancis ikut serta secara langsung di dalam proses formulasi proposal merger dan menentukan strategi bisnis yang tepat. Dalam perannya tersebut, pemerintah Perancis merupakan aktor yang memiliki objektif terhadap kesuksesan merger tersebut. Hal ini dikarenakan, pada hakikatnya, sebagai pemegang saham terbesar, pemerintah Perancis menghendaki agar merger tersebut mendatangkan keuntungan bagi perusahaan dan negara. Sedangkan, perannya sebagai otoritas nasional merujuk pada kepemilikan *golden shares* pemerintah di dalam Grup GDF-Suez yang memberikannya hak khusus untuk atas aset-aset strategis kedua perusahaan yang penting bagi keamanan gas nasional. Peran pemerintah Perancis ini merujuk pada haknya untuk dapat mengintervensi sewaktu-waktu kebijakan yang telah dikeluarkan secara independen oleh GDF dan Suez. Sehingga, secara tidak langsung, pemerintah Perancis berinteraksi dengan KE melalui kedua perusahaan tersebut sebagai instrumen kebijakannya.

Analisa terakhir merupakan kesimpulan yang diambil oleh penulis atas interaksi pemerintah Perancis dan KE dalam kasus merger GDF dan Suez. Adapun, kesimpulan ini mencerminkan asumsi dasar interaksi antara negara dengan institusi internasional yang dijelaskan pada kerangka pemikiran. Terdapat dua asumsi utama yang mendasari penjelasan hubungan antara negara dengan institusi internasional, yakni: hubungan antara kedua aktor dipengaruhi oleh kehadiran hukum internasional, terdapat isu *compliance* negara terhadap hukum internasional tersebut.

Berdasarkan bagan 2.1 Penyesuaian merger terhadap prinsip-prinsip kompetisi UE, terlihat bahwa selama proses pelaksanaan prosedur merger antara GDF dan Suez, dilakukan penyesuaian klausul-klausul merger. Adapun, penyesuaian ini dilakukan oleh GDF dan Suez sebagai responnya terhadap hasil investigasi pasar oleh KE yang menyimpulkan bahwa merger berpotensi mengganggu kondisi kompetisi di berbagai pasar UE. Lebih lanjut, di dalam *Merger Regulation*, ditentukan bahwa apabila suatu rencana merger melanggar prinsip-prinsip kompetisi, maka: KE memiliki kewenangan untuk melanjutkan prosedur merger hingga tidak lagi berpotensi mendatangkan dampak buruk terhadap pasar; atau merger tersebut dibatalkan. Berdasarkan temuan pada bab Pembahasan, penulis menyimpulkan bahwa, GDF dan Suez memilih untuk menempuh opsi pertama, yakni melakukan penyesuaian klausul-klausul merger sesuai dengan hasil analisa pasar KE.

Penyesuaian yang dilakukan oleh GDF dan Suez cukup signifikan, menyangkut perubahan struktur modal dan kepemilikan operasional GDF dan Suez atas anak-anak perusahaannya. Hal ini dikarenakan, kedua perusahaan tersebut terbukti mendominasi pasar di Belgia dan Perancis, dengan Suez mendominasi pasar Belgia dan GDF mendominasi pasar Perancis, melalui aktivitas anak-anak perusahaannya. Penggabungan GDF dan Suez akan menciptakan dominasi, bahkan *virtual monopoly* pada pasar-pasar tertentu, di seluruh level pada rantai perdagangan gas kedua negara. GDF dan Suez mendominasi suplai, distribusi, transmisi, serta kontrak-kontrak jangka panjang dengan konsumen dari berbagai kategori. Dengan kesimpulan tersebut, maka, GDF dan Suez harus merestrukturisasi kepemilikan modal dan infrastrukturnya

sehingga mengikutsertakan secara signifikan pihak-pihak ketiga di dalam aktivitas perdagangannya. Hal ini menyebabkan, pada akhir merger, GDF dan Suez menjual kepemilikan sahamnya di beberapa anak perusahaannya, yakni Distrigaz, SPE, Cofathec Variance dan Cofathec Services.

Selain itu, kedua perusahaan juga akan memberikan insentif-insentif yang bertujuan untuk mengurangi hambatan substansial pada pasar. Adapun, kedua perusahaan memiliki kewajiban untuk membangun *single point of entry* di Zeebrugge, membangun *storage capacities* dan terminal gas, komersialisasi kapasitas terminal gas di Fos Cavou, menjamin independensi jaringan GRTgaz dan implementasi *corrective mechanism*, menambah kapasitas transportasi Perancis-Belgia, dan melakukan reorganisasi dan independensi Fluxys.

Analisa atas penyesuaian ini penting untuk dilakukan karena, melihat kembali elaborasi kerangka pemikiran mengenai konsep *compliance*, besarnya kompromi yang dilakukan oleh Perancis terhadap KE dalam upaya pemenuhan kepentingan nasionalnya melalui merger antara GDF dan Suez menunjukkan kuatnya karakteristik supranasionalisme KE terhadap pemerintah negara anggotanya. Demi mencapai tujuan peningkatan *power* GDF pada pasar domestik dan internasional, pemerintah Perancis mendorong dilakukannya berbagai perubahan klausul merger agar sesuai dengan persyaratan kompetisi yang ditetapkan oleh KE. Hal ini menunjukkan sikap Perancis yang tunduk di bawah otoritas KE sebagai institusi regulator PBE.

Dengan menggabungkan ketiga analisa tersebut, maka, penulis mencapai suatu kesimpulan yang merupakan gambaran umum interaksi antara Perancis dan Komisi Eropa dalam kasus merger antara GDF dan Suez. Elaborasi ketiga analisa di atas mengarahkan penulis pada kesimpulan bahwa:

Pemerintah Perancis dan Komisi Eropa berinteraksi dengan cara yang unik, terlihat pada perbedaan posisi kedua pihak dalam struktur organisasi internasional. Dalam interaksi tersebut, pemerintah Perancis melaksanakan *compliance* terhadap tiga peraturan UE, terlihat dalam tiga tahap prosedur merger ditempuh oleh GDF dan Suez yang menghasilkan berbagai penyesuaian demi memenuhi prinsip-prinsip kompetisi UE.



Dengan demikian, temuan dari penelitian ini menghadirkan suatu penjelasan baru atas fenomena integrasi internasional (secara lebih khusus regional) yakni bahwa institusi regional memiliki supranasionalisme terhadap negara. Kuatnya otoritas institusi regional yang didukung oleh berbagai peraturan berlaku di level nasional menjadi instrumen utama institusi dalam melaksanakan fungsinya, yakni mengelola interaksi dan transaksi negara-negara anggotanya. Pemerintah negara-negara anggota tidak lagi berperan sebagai aktor utama yang menentukan dinamika integrasi regional. Namun, negara harus tunduk di bawah otoritas institusi, tercermin di dalam perubahan perilakunya dalam upaya pencapaian kepentingan nasional.

