



JH Ius Quia Iustum is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License. Which Permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited

## Jabatan Rangkap Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dan Amerika Serikat

Siti Anisah

Departemen Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia  
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia  
014100111@uui.ac.id

Received: 31 Januari 2022; Accepted: 14 November 2022; Published: 29 November 2022

DOI: 10.20885/iustum.vol30.iss1.art3

### Abstract

*Under the Indonesian Competition Law, interlocking directorate in companies is not absolutely prohibited. This is in contrast to the US Competition Law which prohibits it per se. Nevertheless, the enforcement of competition law for cases relating to interlocking directorate held in the two countries have similarities, namely that it is necessary to prove should there be any impacts on competition. For this reason, this research was conducted by proposing two questions, namely, first, how is the regulation of interlocking directorate in Indonesian and the US Competition Law? Second, how is the enforcement of competition law in regards to interlocking directorate in Indonesia and the US? This normative legal research uses statutory, conceptual, case, and comparative law approaches to answer the question. This study concludes that the US applies the per se illegal approach, whereas Indonesian Competition Law applies the rule of reason approach. However, in the application of the rule of reason approach in Indonesia, it was identified that there was a non-uniformity in the considerations of the Commission Council and KPPU's Decisions for cases of interlocking directorate. The non-uniformity referred to is related to whether or not there has been a violation of the prohibition of interlocking directorate and its impact on unfair competition. Even though the US uses the per se illegal approach, its application still causes controversy because there is a court opinion stating that proof of impact or contrary to all provisions of competition law is required for a violation of interlocking directorate.*

*Key Words: Business competition law; dual positions; Indonesia; United States of America*

### Abstrak

Jabatan rangkap di perusahaan tidak dilarang mutlak dalam konteks hukum persaingan usaha Indonesia. Hal ini berbeda dengan hukum persaingan usaha Amerika Serikat yang melarangnya secara per se. Meskipun demikian dalam penegakan hukum persaingan usaha untuk kasus-kasus jabatan rangkap di kedua negara tersebut memiliki persamaan, yaitu perlu dibuktikan adanya dampak terhadap persaingan. Untuk itu, penelitian ini dilakukan dengan dua pertanyaan yaitu, *pertama*, bagaimana pengaturan jabatan rangkap dalam hukum persaingan usaha Indonesia dan Amerika? *Kedua*, bagaimana penegakan hukum persaingan usaha terkait jabatan rangkap di Indonesia dan Amerika? Penelitian normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan hukum untuk menjawab pertanyaan ini. Penelitian ini menyimpulkan Amerika Serikat memilih pendekatan *per se illegal*, sebaliknya hukum persaingan usaha Indonesia memilih pendekatan *rule of reason*. Namun dalam penerapan pendekatan *rule of reason* di Indonesia, teridentifikasi ada ketidakseragaman pertimbangan Majelis Komisi dan Putusan KPPU untuk kasus-kasus jabatan rangkap. Ketidakseragaman dimaksud sehubungan dengan terbukti atau ada tidaknya pelanggaran terhadap larangan jabatan rangkap dan dampaknya pada persaingan usaha tidak sehat. Meski di Amerika Serikat menggunakan pendekatan *per se illegal*, namun penerapannya masih menimbulkan kontroversi, karena terdapat pendapat pengadilan yang menyatakan pembuktian adanya dampak atau bertentangan dengan segala ketentuan dari hukum persaingan usaha diperlukan untuk pelanggaran jabatan rangkap.

Kata-kata Kunci: Hukum persaingan usaha; jabatan rangkap; Indonesia; Amerika Serikat

## Penndahuluan

Larangan jabatan rangkap diatur dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-Undang No. 5 Tahun 1999). Pasal ini menggunakan pendekatan *rule of reason*. Selanjutnya Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pedoman Jabatan Rangkap sesuai ketentuan Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 (Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009), secara substansial menginterpretasikan beberapa unsur jabatan rangkap sesuai dengan ketentuan dan praktik perusahaan di Indonesia.

Penerapan Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak banyak ditemukan dalam putusan KPPU. Meski hanya sedikit, ternyata putusannya berbeda-beda terutama sehubungan dengan dalil ada atau tidaknya dampak terhadap persaingan usaha tidak sehat. Misalnya, jabatan rangkap terbukti dalam Putusan Perkara No. 05/KPPU-L/2002, tetapi tidak ditemukan dampak terhadap praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, sedangkan Putusan No. 01/KPPU-L/2003 dan No. 04/KPPU-I/2003 menyatakan Terlapor melanggar ketentuan jabatan rangkap dan terdapat dampak persaingan usaha tidak sehat.

Pengaturan maupun praktik penegakan hukum di Indonesia tersebut berbeda dengan Amerika Serikat. Larangan jabatan rangkap dalam *US Antitrust Law* diatur dalam *Section 8 Clayton Act*. Ketentuan ini berlaku terhadap jabatan rangkap di antara pesaing (*horizontal interlocks*) dengan beberapa pengecualian yang diatur oleh pasal lain dalam *US Antitrust Law*, antara lain *Section 1 of the Sherman Act* atau *Section 5 of the FTC Act*.<sup>1</sup> Meskipun menggunakan pendekatan *per se illegal*, namun penerapannya masih menimbulkan kontroversi,<sup>2</sup> karena terdapat putusan otoritas dan pengadilan serta pendapat ahli yang menyatakan perlunya pembuktian dampak anti-kompetisi dalam memeriksa dan mengenakan sanksi terhadap pelanggaran jabatan rangkap.

---

<sup>1</sup> J. Thomas Rosch, *Terra Incognita: Vertical and Conglomerate Merger and Interlocking Directorate Law Enforcement in the United States*, disampaikan di University of Hong Kong pada 17-18 September 2009, hlm. 7-18, dalam [https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public\\_statements/terra-incognita-vertical-and-conglomerate-merger-and-interlocking-directorate-law-enforcement-united/090911roschspeechuniv\\_hongkong.pdf](https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/terra-incognita-vertical-and-conglomerate-merger-and-interlocking-directorate-law-enforcement-united/090911roschspeechuniv_hongkong.pdf), akses 5 Februari 2020, Tulisan ini juga terdapat dalam Antitrust Litigation, "Interlocking Directories, *Op. Cit.*, hlm. 57, 59-60. Sesuai dengan 15 U.S.C. § 19(a)(2), penjualan kompetitif (*competitive sales*) ditentukan dengan menggunakan pendapatan kotor tahunan untuk produk dan layanan tersebut pada tahun fiskal terbaru.

<sup>2</sup> *Section 8 of Clayton Act* (15 U.S.C. § 19).

Sejarah panjang pengaturan dan penegakan hukum *US Antitrust Law* patut dikaji, dengan pertimbangan untuk dapat menemukan jawaban atas beberapa pertanyaan yang belum tuntas terjawab dalam hukum persaingan usaha Indonesia.<sup>3</sup> Dalam hal ini, studi ini dilakukan terutama untuk menggali lebih dalam kualifikasi larangan jabatan rangkap dan perlu atau tidaknya pembuktian akan dampak terhadap persaingan usaha tidak sehat dan/atau praktik monopoli dalam menyelesaikan kasus jabatan rangkap. Sebelum itu, diuraikan tentang arti, alasan, dan penilaian mengapa jabatan rangkap dilarang.

### **Rumusan Masalah**

Penelitian ini berfokus ada dua pertanyaan pokok. *Pertama*, bagaimana pengaturan jabatan rangkap dalam hukum persaingan usaha di Indonesia dan Amerika? *Kedua*, bagaimana penegakan hukum persaingan usaha terkait jabatan rangkap di Indonesia dan Amerika?

### **Tujuan Penelitian**

Berdasarkan dua pertanyaan penelitian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan membandingkan pengaturan jabatan rangkap dalam hukum persaingan usaha Indonesia dan Amerika, serta menemukan perbedaan penegakan hukum persaingan usaha terkait jabatan rangkap di Indonesia dan Amerika, terutama terkait dengan pendekatan yang digunakan untuk memastikan pemberlakuan hukum jabatan rangkap.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengacu pada norma-norma hukum dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan perbandingan hukum. Riset ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, khususnya jabatan rangkap dalam Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan putusan-putusan KPPU dan *the Federal Trade Commission*. Bahan hukum sekunder yang digunakan antara lain *Article 8 Clayton Act*. Bahan hukum juga digunakan dalam penelitian ini. Teknik pengumpulan

---

<sup>3</sup> Konrad Zweigert and Hein Kotz, *Introduction to Comparative Law*, 3d ed., Clarendon Press, Oxford 1998, hlm. 15.

bahan hukum adalah studi dokumen yang dianalisis dengan metode deskriptif-analitis.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Makna, Alasan, dan Penilaian Mengapa Jabatan Rangkap Dilarang

Konsep jabatan rangkap (*interlocking directorates* atau *interlock*) menggambarkan situasi yang mana satu atau lebih orang memiliki tanggung jawab eksekutif (pimpinan tertinggi perusahaan) di dua atau lebih perusahaan yang saling bersaing. Jabatan rangkap dapat pula dimaknai sebagai suatu keadaan saat seseorang pada waktu yang sama menduduki jabatan (anggota) direksi dan/atau dewan komisaris pada dua atau lebih perusahaan atau menjadi wakil dari dua atau lebih perusahaan yang bergabung dalam direksi atau dewan komisaris satu perusahaan. Jabatan rangkap dapat terjadi apabila seseorang (yang sama) duduk pada dua atau beberapa posisi atau sebagai direktur (direksi) perusahaan atau menjadi komisaris (dewan komisaris) pada dua atau lebih perusahaan yang biasanya memiliki keterkaitan kegiatan usaha atau ada hubungan afiliasi di antara perusahaan-perusahaan itu.<sup>4</sup>

Terdapat beberapa pengertian berdasarkan jenis jabatan rangkap, antara lain jabatan rangkap langsung, diartikan sebagai situasi “ketika seorang direktur yang berafiliasi dengan satu perusahaan duduk sebagai direksi perusahaan lain,”<sup>5</sup> dan jabatan rangkap tidak langsung, “ketika dua perusahaan memiliki direktur yang duduk sebagai direksi pada perusahaan ketiga.”<sup>6</sup> Jabatan rangkap intra-grup dapat diklasifikasikan lebih lanjut sebagai jabatan rangkap vertikal dan horizontal. Jabatan rangkap vertikal adalah hubungan antarperusahaan antara direksi perusahaan induk (kantor pusat grup) dan afiliasinya, sedangkan jabatan

---

<sup>4</sup> Knud Hansen et. al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis, Jakarta, 1999, hlm. 344. Lihat pula Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009 tentang Pedoman Jabatan Rangkap sesuai Ketentuan Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, hlm. 15.

<sup>5</sup> Mark S. Mizruchi, “What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates”, *Annual Review of Sociology*, Vol. 22, 1996, hlm. 271.

<sup>6</sup>Barringer, B.R. and Harrison, J.S., “Walking a tightrope: Creating value through interorganizational relationship”, *Journal of Management*, 26(3), 2000, 403. <http://dx.doi.org/10.1177/014920630002600302>, hlm. 283.

rangkap horizontal adalah hubungan intra-grup direktur di antara perusahaan sejenis.<sup>7</sup>

Ada beberapa alasan mengapa perusahaan memiliki kebijakan untuk menjalankan jabatan rangkap.<sup>8</sup> *Pertama*, model ketergantungan sumber daya. Perusahaan bergantung pada lingkungan eksternal untuk memperoleh sumber daya yang diperlukan bagi kelangsungan usahanya. Untuk mengelolanya secara efektif dalam lingkungan yang tidak pasti, direktorat yang saling terkait dapat digunakan sebagai cara kolaborasi dan kooptasi.<sup>9</sup> Jabatan rangkap juga dapat membantu perusahaan untuk mengurangi biaya transaksi dengan meningkatkan kepercayaan antar anggota, memfasilitasi transfer informasi, dan menciptakan pengaturan untuk memecahkan masalah bersama.

*Kedua*, jabatan rangkap dapat mengembangkan pribadi manajer. Penugasan ganda menciptakan celah berharga bagi direktur untuk mengakses berbagai informasi dan jaringan yang beragam, belajar dari pengalaman orang lain, dan mengembangkan kompetensi kognitif. Direktur akan menghadapi gaya kepemimpinan, pengetahuan manajemen, dan inovasi yang berbeda.<sup>10</sup> *Ketiga*, jabatan rangkap dalam perusahaan besar dan bereputasi baik dapat memberikan legitimasi, yang merupakan prasyarat untuk mendapatkan dukungan dari beberapa lembaga keuangan dan investor bereputasi baik.<sup>11</sup> *Keempat*, direktorat yang saling terkait dapat memberi direktur insentif keuangan, prestise dan peluang kontak profesional, yang mungkin penting untuk karir masa depannya dan kohesi sosial dengan kelas atas.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Maman, D., "Research Note: Interlocking Ties within Business Groups in Israel - A Longitudinal Analysis, 1974-1987," *Organization Studies*, 20(2), 1999, hlm 323-339. <http://dx.doi.org/10.1177/0170840699202006>

<sup>8</sup> Vidir Petersen, "Interlocking Directorates in the European Union: an Argument in their Restrictions", *European Business Law Review*, hlm. 3, dalam Andi Fahmi, et. al., *Buku Teks Persaingan Usaha*, Jakarta, KPPU, 2017, hlm. 253.

<sup>9</sup> Schoorman, F.D., Bazerman, M.H., and Atkin, R.S., "Interlocking Directorates: A Strategy for Reducing Environmental Uncertainty," *Academy of Management Review*, 6(2), 1981, hlm. 243-251; dan Gulati, R. and Westphal, J.D., 1999, "Cooperative or Controlling? The effects of CEO-Board Relations and the Content of Interlocks on the Formation of Joint-Ventures," *Administrative Science Quarterly*, 44(3), hlm. 473-506. <http://dx.doi.org/10.2307/2666959>

<sup>10</sup> Ruigrok, W., Peck, S.I., and Keller, H., "Board Characteristics and Involvement in Strategic Decision Making: Evidence from Swiss Companies," *Journal of Management Studies*, 43(5), 2006, hlm. 1201-1226. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6486.2006.00634.x>

<sup>11</sup> Mark S. Mizruchi, *Loc. Cit.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

Jabatan rangkap dapat menimbulkan masalah persaingan khususnya karena eksekutif dapat menjadi saluran pertukaran informasi di antara para pesaing, memfasilitasi koordinasi, sehingga dapat mengurangi pesaing. Padahal, persaingan yang ketat di pasar didasarkan pada asumsi bahwa perusahaan mengambil keputusan bisnis secara independen. Ketika jabatan rangkap menghubungkan dua atau lebih perusahaan yang bersaing, maka independensi keputusan eksekutif dan perilaku kompetitif perusahaan patut dipertanyakan.<sup>13</sup> Jabatan rangkap dapat memfasilitasi pengambilalihan nilai dari anggota kelompok yang saling terkait oleh pemegang saham pengendali, terutama ketika ada pengalihan antara *cash flow rights* dan hak suara pemegang saham pengendali.<sup>14</sup> Meskipun demikian, untuk membuktikan adanya suatu pelanggaran akibat jabatan rangkap, penilaian atau tes tetap diperlukan.

Berdasarkan *US Antitrust Law*, penilaian atau tes dapat dilakukan antara lain dengan empat model.<sup>15</sup> *Pertama, commerce test*. Tes ini terpenuhi jika kedua perusahaan sepenuhnya atau sebagian terlibat dalam perdagangan, termasuk salah satunya perdagangan antar negara-negara bagian atau perdagangan antara negara Amerika Serikat dengan negara bagian lain.<sup>16</sup> *Kedua, competition between corporations*. Pelanggaran terhadap *Section 8 Clayton Act* secara umum terjadi di antara dua perusahaan yang bersaing secara langsung.<sup>17</sup> *Ketiga, degree of control: policies*. Derajat pengendalian perusahaan dilakukan melalui kebijakan-kebijakan. Ini terjadi dalam hal jabatan rangkap dilakukan oleh induk perusahaan dengan melibatkan perusahaan yang saling bersaing di antara anak-anak perusahaannya. Pemeriksaan secara umum dilakukan untuk mengetahui apakah kegiatan usaha dari anak perusahaan dapat dikaitkan dengan induknya, dan sejauhmana kontrol perusahaan induk terhadap anak perusahaannya.<sup>18</sup> *Keempat, degree of control: other factors*. Derajat pengendalian dilakukan melalui faktor atau cara lain. Namun

---

<sup>13</sup> OECD, "Antitrust Issues Involving Minority Shareholding and Interlocking Directorates," *Policy Roundtables 2008*, DAF/COMP (2008)30, 23 Juni 2009, hlm. 11.

<sup>14</sup> Attig, N., and Morck, R., "Boards, Corporate Governance in a Typical Country," *Working Paper*, University of Alberta, 2005.

<sup>15</sup> Laura A. Wilkinson, "Interlocking Directorates," *Artikel*, Weil, Gotshal & Manges LLP, 2017, hlm. 57.

<sup>16</sup> Section 8 Clayton Act (15 U.S.C. §§ 12(a), 19(a)).

<sup>17</sup> *Square D Co. v. Schneider S.A.*, 760 F. Supp. 362 (S.D.N.Y. 1991), hlm. 366-367.

<sup>18</sup> *United States v. Crocker Nat'l Corp.*, 656 F.2d 428 (9th Cir. 1981), hlm. 450, lihat juga *Bank America Corp. v. United States*, 462 U.S. 122 (1983); *Reading Int'l*, 317 F. Supp. 2d at 324; *Square D*, 760 F. Supp., hlm. 367-368; dan *United States v. Cleveland Trust Co.*, 392 F. Supp. 699 (N.D. Ohio 1974), hlm. 712.

demikian, tidak ada faktor-faktor lain yang pasti dalam melakukan penilaian terhadap derajat pengendalian perusahaan induk terhadap anak perusahaannya untuk menentukan apakah telah terjadi pelanggaran terhadap *Section 8 Clayton Act* yang melibatkan perusahaan yang bersaing dengan anak usaha perusahaan lain atau tidak.<sup>19</sup>

Penerapan berbagai tes di atas menggambarkan bahwa seseorang yang menduduki jabatan rangkap dapat memengaruhi persaingan usaha dengan berbagai cara.<sup>20</sup> Dalam konteks pasar bersangkutan, jabatan rangkap dalam satu pasar bersangkutan (memiliki kaitan substitusi yang kuat) baik secara sendiri maupun kelompok dapat menguasai pasar tertentu sehingga berpotensi memunculkan penyalahgunaan posisi dominan (jabatan rangkap secara horizontal). Hubungan istimewa atau khusus antara perusahaan secara horisontal yang memiliki jabatan rangkap direksi dapat mempengaruhi iklim persaingan usaha secara negatif. Misalnya, hal itu menimbulkan pengendalian terhadap keputusan atau kebijakan perusahaan untuk melahirkan strategi bersama (dengan perusahaan lain yang berada pada pasar bersangkutan yang sama).<sup>21</sup> Strategi ini dapat dilakukan melalui pengaturan jumlah produksi, tata cara pemasaran, penetapan harga (*price fixing*),<sup>22</sup> alokasi, dan/atau pembagian pasar, serta berbagai strategi lain yang menghambat persaingan usaha sehat sebagai akibat adanya koordinasi horizontal.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> *Borg-Warner Corporation, et.al., v. Federal Trade Commission, Respondent*, 746 F.2d 108 (2d Cir. 1984).

<sup>20</sup> Andi Fahmi, et. al., *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, Jakarta, KPPU, 2009, hlm. 184. Seseorang yang menduduki jabatan rangkap dapat melakukan pengawasan administratif, yang mana keputusan investasi dapat melahirkan strategi bersama terhadap kedua perusahaan berkaitan dengan harga, alokasi pasar, dan kegiatan lain. Perbuatan seperti itu menghambat persaingan, karena akan memunculkan perilaku yang sama dalam pasar, dan mengakibatkan tindakan yang sama sebagai satu pelaku usaha. Perilaku itu juga merugikan para pesaing. *Ibid.*, hlm. 185.

<sup>21</sup> Kirby H. Lewis, "Board Interlocks on Antitrust Enforcement Hot Seat: A Must-Read Guide for Board Members and Officers", *Artikel*, Goodwin Alert, Agustus 2016, dalam [https://www.goodwinlaw.com/publications/2016/08/08\\_17\\_16-board-interlocks-on-antitrust-enforcement](https://www.goodwinlaw.com/publications/2016/08/08_17_16-board-interlocks-on-antitrust-enforcement), akses 10 Juni 2021. Lihat juga Keith N. Hylton, *Antitrust Law: Economic Theory and Common Law Evolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, hlm. 40. Lihat juga *Borg-warner Corporation, et.al., v. Federal Trade Commission, Respondent* 101 F.T.C. hlm. 910–911.

<sup>22</sup> Yaron Nili, "Horizontal Directors", *Northwestern University Law Review*, Vol. 114, No. 5, 2020, hlm. 1196.

<sup>23</sup> Jika para direksi melayani perusahaan pesaing, bahkan berdasarkan pengertian persaingan yang lebih luas, masih dimungkinkan dapat memfasilitasi koordinasi di antara pesaing sehingga akan merugikan konsumen. Lihat *United States v. Sears, Roebuck & Co.*, 111 F. Supp. 614, 616 (S.D.N.Y. 1953). Lihat pula Antitrust Litigation, "Interlocking Directories," *Thomson Reuters*, February/March 2017, hlm. 56.

Jabatan rangkap juga melibatkan perusahaan dalam struktur pasar vertikal atau hulu-hilir dan/atau yang berkaitan erat dalam proses produksi-distribusi.<sup>24</sup> Misal, produsen barang utama dengan produsen komponen suku cadang (*spare-parts*) dan *supplier* lainnya serta penyedia jasa distribusi (termasuk distributor dan retailer).<sup>25</sup> Hubungan istimewa atau khusus antara perusahaan secara vertikal yang memiliki jabatan rangkap direksi juga dapat memfasilitasi perjanjian yang bersifat eksklusif,<sup>26</sup> penetapan harga jual kembali (*resale-price maintenance* atau RPM), dan koordinasi di antara perusahaan yang terlibat sehingga mengurangi persaingan di tingkat *interbrand*<sup>27</sup> atau *intra-brand*.<sup>28</sup> Meskipun demikian, hambatan untuk persaingan yang sifatnya *intra-brand* dan *interbrand* merupakan dua kategori yang dimiliki oleh perjanjian tertutup (*closed agreement*); yang merupakan bagian penting dari hambatan vertikal (*vertical restraint*).<sup>29</sup> Hubungan istimewa atau khusus juga dapat terjadi antara perusahaan finansial dengan non-finansial yang mengakibatkan diskriminasi pembiayaan perusahaan pesaing sehingga dapat mempermudah terbentuknya penguasaan secara vertikal, horizontal, dan konglomerasi.<sup>30</sup> Banyak riset menunjukkan jabatan rangkap umumnya eksis dan memainkan peran penting dalam grup bisnis, misalnya di

<sup>24</sup> Richard P. Murphy, "Keys to Unlock the Interlocks: Dealing with Interlocking Directorates", *University of Michigan Journal of Law Reform*, Vol. 11, No. 3, 1978, hlm. 366. Jabatan rangkap vertikal akan menjadi sangat serius ketika salah satu perusahaan yang terlibat adalah utilitas publik yang memiliki tugas untuk melayani semua pelanggan tanpa diskriminasi. Hubungan vertikal ini akan merusak tujuan dasar dari pengaturan utilitas publik. Lihat dalam [https://www.ftc.gov/system/files/documents/public\\_statements/684351/19510307\\_mead\\_interlocking\\_directorates.pdf](https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/684351/19510307_mead_interlocking_directorates.pdf), akses 10 Juni 2021.

<sup>25</sup> Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009, hlm. 17.

<sup>26</sup> Knud Hansen et. al., *Undang-Undang...*, *Op. Cit.*, hlm. 347 - 348.

<sup>27</sup> Persaingan *interbrand* merupakan persaingan antar manufaktur atau produsen untuk suatu jenis atau kategori barang di pasar bersangkutan yang sama. Hambatan *interbrand* terjadi bila produsen menciptakan pembatasan persaingan terhadap produk pesaingnya. Perusahaan yang memasarkan produk yang terdiferensiasi sering kali berkembang dan bersaing berdasarkan merek atau label. *Coca Cola v. Pepsi-Cola*, *Levi v. Jeans GWG*, *Kellogg's Corn Flakes v. Nabisco's Bran Flakes* merupakan contoh persaingan *interbrand*. Masing-masing merek ini barangkali lebih disukai oleh pembeli berbeda yang bersedia membayar harga lebih tinggi atau melakukan pembelian lebih sering dari satu produk bermerek daripada lainnya. R. S. Khemani, et.al., "Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law," OECD, 1993, hlm. 17

<sup>28</sup> Persaingan *intra-brand* merupakan persaingan antara distributor atau pengecer untuk suatu produk yang berasal dari manufaktur atau produsen yang sama. Hambatan yang bersifat *intra-brand* terjadi ketika akses penjualan distributor atau pengecer dibatasi oleh produsen. Persaingan *intra-brand* dapat terjadi terkait harga atau non-harga. Sebagai contoh, celana jeans Levi dapat dijual dengan harga lebih rendah di toko diskon atau toko khusus dibanding dengan toko serba ada tetapi tanpa fasilitas layanan yang disediakan toko serba ada. Fasilitas dalam layanan merupakan persaingan non-harga *intra-brand*. Beberapa produsen berusaha untuk mempertahankan harga eceran yang seragam untuk produk mereka dan mencegah persaingan harga *intra-brand* melalui praktik bisnis seperti RPM, untuk menstimulasi persaingan non-harga *intra-brand* bila itu akan meningkatkan penjualan produknya. R. S. Khemani, et.al., "Glossary...", *Loc. Cit.*

<sup>29</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 5 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 15 (Perjanjian Tertutup) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, hlm. 7

<sup>30</sup> Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009, hlm. 17.



Belgia,<sup>31</sup> Kanada,<sup>32</sup> India,<sup>33</sup> Israel,<sup>34</sup> Jepang,<sup>35</sup> dan Swedia.<sup>36</sup> Fakta itu tidak jauh berbeda dengan Indonesia.

### **Pengaturan Jabatan Rangkap di Indonesia dan Amerika Serikat**

Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 melarang subjek hukum orang (*natural person*) menduduki jabatan sebagai anggota direksi atau dewan komisaris pada dua perusahaan atau lebih pada waktu yang bersamaan, jika perusahaan-perusahaan itu berada dalam pasar bersangkutan yang sama; memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang atau jenis usaha; atau secara bersama dapat menguasai pangsa pasar barang dan/atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam perkembangan penegakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, KPPU menerbitkan Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009.

Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009 mendeskripsikan bahwa jabatan rangkap melahirkan hubungan yang sifatnya istimewa atau khusus antar perusahaan yang terlibat dalam jabatan rangkap direksi atau komisaris, yang pada umumnya berupa keterkaitan keuangan dan kepemilikan bersama atas saham. Jabatan rangkap juga dapat terjadi di antara perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama secara horizontal maupun vertikal, bahkan antara perusahaan yang tidak memiliki keterkaitan kegiatan usaha satu sama lain (disebut sebagai jabatan rangkap konglomerat).<sup>37</sup>

Peraturan KPPU tersebut juga menguraikan beberapa istilah atau unsur dalam Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang diartikan atau diinterpretasikan sebagai berikut:

---

<sup>31</sup> Cuyvers L., Meeusen, W., "The Structure of Personal Influence of the Belgian Holding Companies," *European Economic Review* 8, 1976, hlm. 51-69

<sup>32</sup> Attig, N., and Morck, R., *Loc. Cit.*

<sup>33</sup> De, B., "The Incidence, Performance Effects of Interlocking Directorates in Emerging Market Business Groups: Evidence from India," *Working Paper*, Indira Gandhi Institute of Development Research. 2003.

<sup>34</sup> Maman, D., "Research Note: Interlocking Ties within Business Groups in Israel - A Longitudinal Analysis, 1974-1987," *Organization Studies*, 20(2), 1999, hlm. 323-339. <http://dx.doi.org/10.1177/0170840699202006>

<sup>35</sup> Gerlach, M.L., "The Japanese Corporate Network: a Blockmodel Analysis," *Administrative Science Quarterly*, 37, 1, 1992, hlm. 105-139

<sup>36</sup> Collin, S.-O., "Why are These Islands of Conscious Power Found in the Ocean of Ownership? Institutional, Governance Hypotheses Explaining the Existence of Business Groups in Sweden," *Journal of Management Studies* 35, 1998, hlm. 719-746

<sup>37</sup> Andi Fahmi, et. al., *Op. Cit.*, hlm. 252.

1. Direksi diartikan sebagai pengurus puncak atau pihak yang berwenang dalam menetapkan kebijakan perusahaan, yang memiliki substansi persaingan usaha, misal pengurus persekutuan perdata, firma, perkumpulan berbadan hukum, BUMN, BUMD, dan/atau yayasan. Makna direksi juga mencakup beberapa istilah jabatan puncak di perusahaan seperti *executive vice president*, *vice president*, *senior vice president*, presiden direktur, direktur, dan beberapa istilah pengurus perusahaan lainnya. Komisaris mencakup organ dari bentuk usaha lain yang tugas dan fungsinya mirip dengan tugas dan peran komisaris, misal pengawas yayasan. Dengan demikian, menduduki jabatan sebagai Direksi atau Komisaris dari suatu perusahaan dapat diinterpretasikan sebagai menduduki jabatan sebagai pengurus puncak atau pengawas suatu perusahaan.<sup>38</sup>
2. Seseorang merujuk ke individu perorangan (*natural person*), bukan badan hukum, yang berhak dan dapat diangkat sebagai anggota Direksi atau Komisaris perusahaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.<sup>39</sup>
3. Waktu yang bersamaan adalah saat seseorang secara sah menduduki dua atau lebih jabatan sebagai direksi atau komisaris dalam satu atau lebih perusahaan lain.<sup>40</sup>
4. Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang menjalankan jenis usaha yang bersifat tetap dan terus-menerus, didirikan, bekerja, serta berkedudukan di wilayah Indonesia, untuk tujuan memperoleh keuntungan dan/atau laba, termasuk perusahaan yang dimiliki oleh atau bernaung di bawah lembaga-lembaga sosial.<sup>41</sup>
5. Perusahaan-perusahaan yang memiliki keterkaitan erat yaitu perusahaan-perusahaan yang saling mendukung atau berhubungan langsung dalam proses produksi, pemasaran, atau produksi dan pemasaran. Ketentuan ini tidak hanya diberlakukan kepada jabatan rangkap direksi yang horizontal, namun juga terhadap jabatan rangkap yang melibatkan direksi perusahaan produsen dan pemasoknya (vertikal).<sup>42</sup>
6. Menguasai diartikan secara sistematis, yaitu sesuai dengan pengertian posisi dominan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Pelaku usaha memiliki posisi dominan jika memenuhi ketentuan Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.<sup>43</sup>

Pengertian dari unsur-unsur pangsa pasar, barang, jasa, dan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat merujuk pada ketentuan umum dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Sebagai perbandingan,

---

<sup>38</sup> Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009, hlm. 9.

<sup>39</sup> Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009, hlm. 10.

<sup>40</sup> Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009, hlm. 10.

<sup>41</sup> Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009, hlm. 11.

<sup>42</sup> Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009, hlm. 15.

<sup>43</sup> Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2009, hlm. 11.

pengaturan larangan jabatan rangkap dalam *Section 8 Clayton Act* sebagai berikut:<sup>44</sup>

*“No person shall, at the same time, serve as a director or officer in any two corporations (other than banks, banking associations, and trust companies) that are... by virtue of their business and location of operation, competitors, so that the elimination of competition by agreement between them would constitute a violation of any of the antitrust laws . . . if each of the corporations has capital, surplus, and undivided profits aggregating more than \$10,000,000 as adjusted pursuant to paragraph (5) of this subsection [currently \$36,564,00043].”*

Jabatan rangkap atau *interlocking directorates (interlocks)* terjadi ketika seseorang bertindak sebagai direktur atau seseorang pada suatu posisi yang memiliki otoritas di suatu perusahaan (*director or officer*) pada dua perusahaan.<sup>45</sup> Meskipun diperbolehkan, namun jabatan rangkap pada perusahaan yang saling bersaing dilarang berdasarkan *US Antitrust Law*. Alasannya adalah jabatan rangkap dapat menimbulkan dampak pada persaingan usaha seperti adanya koordinasi di antara para pelaku usaha pesaing khususnya terkait dengan keputusan bisnis apa yang akan diambil (bersekongkol) dan saling bertukar informasi yang sifatnya sensitif dalam persaingan bisnis.<sup>46</sup>

Istilah “*person*” dalam *Section 8 Clayton Act* berarti juga “*korporasi*” atau “*perusahaan*” berdasarkan teori perwakilan atau teori agensi (*deputization or agency theory*).<sup>47</sup> *Clayton Act* tidak mengartikan apa itu “*corporation*” (perusahaan) sehingga penerapannya mungkin dibatasi pada *limited liability company (LLCs)*. Namun, ada pendapat yang menyatakan bahwa *Section 8 Clayton Act* tidak dapat diberlakukan terhadap LLCs, suatu entitas non-perusahaan di bawah *Section 7A Clayton Act*.<sup>48</sup> Meskipun tidak ada pengadilan atau otoritas yang berpendapat terkait dengan topik ini, lembaga *antitrust* memperlakukan LLCs sebagai entitas

<sup>44</sup> Presiden Wilson dan laporan *Committee* menyampaikan tujuan *Section 8 Clayton Act* adalah untuk mengurangi jumlah jabatan rangkap oleh seseorang sehingga: menghilangkan posisi yang saling bertentangan; para direktur lebih memfokuskan tanggung jawabnya kepada satu perusahaan dengan memberi kesempatan sebesar-besarnya untuk mengarahkan dan mengelola perusahaan; menciptakan lebih banyak kesempatan bagi orang lain menduduki suatu jabatan tertentu dalam perusahaan; mencegah penggunaan jabatan rangkap yang bertujuan untuk mengurangi persaingan. Richard P. Murphy, *Op. Cit.*, hlm. 363.

<sup>45</sup> Robert Jay Preminger, “Deputization and Parent-Subsidiary Interlocks Under Section 8 of the Clayton Act”, *Washington University Law Quarterly*, Vol. 59, No. 3, 1981, hlm. 943.

<sup>46</sup> A. Wilkinson, “Interlocking Directorates”, *Artikel*, Weil, Gotshal & Manges LLP, 2017, hlm. 56.

<sup>47</sup> *Reading Intern., Inc. v. Oaktree Capital Management LLC*, 317 F. Supp. 2d 301 (S.D.N.Y. 2003), lihat juga 15 U.S.C. § 12(a); J. Thomas Rosch, *Loc. Cit.*

<sup>48</sup> Julian O. Von Kalinowski et al., *Antitrust Laws and Trade Regulation*, Edisi Kedua, Matthew Bender Elite Products, New York, 2013, § 35.03[2][a].

non-perusahaan berdasarkan *Section 7A of Clayton Act*.<sup>49</sup> Ini menimbulkan perdebatan dan setidaknya membutuhkan penjelasan lebih lanjut ketika terdapat suatu kasus yang mana satu atau dua perusahaan merupakan LLCs terlibat dalam larangan jabatan rangkap dalam *Section 8 Clayton Act*. Untuk peristiwa itu, selain *Section 8 Clayton Act*, ketentuan lain dapat diberlakukan, misalnya *Section 5 of the FTC Act* atau *Section 1 of the Sherman Act*.<sup>50</sup> *Section 8 Clayton Act* juga tidak berlaku terhadap jabatan rangkap yang melibatkan bank, asosiasi perbankan, dan perusahaan *trust (trust company)*.<sup>51</sup>

Interpretasi *Section 8 Clayton Act* masih menimbulkan permasalahan sebagai bagian dari kekurangan undang-undang yang banyak dikritisi.<sup>52</sup> Misalnya, apakah *Section 8 Clayton Act* berlaku untuk dua perusahaan induk yang masing-masing memiliki anak perusahaan yang dimiliki secara penuh yang mana anak perusahaan itu berada pada persaingan yang sama, tidak dengan perusahaan induknya. Ketika terdapat fakta bahwa anak perusahaan dimiliki secara penuh oleh induk perusahaannya, maka kebijakan utama anak perusahaan sangat dipengaruhi atau ditentukan oleh perusahaan induk. Terdapat alasan kuat untuk menganggap kedudukan direktur menjadi tidak sah atau melanggar *Section 8 Clayton Act*.

Terdapat batasan dan pengecualian *Section 8 Clayton Act* yaitu hanya berlaku terhadap jabatan rangkap yang melibatkan perusahaan-perusahaan yang menjadi pesaing horizontal,<sup>53</sup> yang paling bersaing, dan menjadi pesaing langsung. Dengan demikian, *Section 8 Clayton Act* tidak berlaku bagi jabatan rangkap vertikal.<sup>54</sup> Ini berarti tidak semua jabatan rangkap merupakan pelanggaran *US Antitrust Law*. *Section 8 Clayton Act* juga tidak berlaku untuk entitas non-

---

<sup>49</sup> *Section 7A of the Clayton Act, 15 U.S.C. 18 a.*

<sup>50</sup> *Section 1 of the Sherman Antitrust Act.*

<sup>51</sup> *Trust company* yaitu korporasi yang berfungsi sebagai perusahaan dan wali pribadi dan biasanya juga terlibat dalam kegiatan normal bank komersial, dalam <https://www.merriam-webster.com/dictionary/trust%20company>, akses 13 Januari 2020.

<sup>52</sup> Douglas and Shanks, "Insulation from Liability through Subsidiary Corporations," *Yale Law Journal*, Vol. 39, 1929, hlm. 193.

<sup>53</sup> Michael E. Jacobs, *Op. Cit.*, hlm. 664. Lihat juga Benjamin M. Geber, "Enabling Interlock Benefits while Preventing Anticompetitive Harm: Toward an Optimal Definition of Competitors Under Section 8 of the Clayton Act", *Yale Journal on Regulation*, Vol. 24, No. 1, 2007, hlm. 108.

<sup>54</sup> Barry Baysinger & Henry Butler, "Corporate Governance and the Board of Directors: Performance Effects of Changes in Board Composition", *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 1, No. 1, 1985, hlm. 108.

perusahaan seperti kemitraan.<sup>55</sup> *Section 8 Clayton Act* diterapkan terhadap jabatan rangkap di antara pesaing (*horizontal interlocks*), tidak diterapkan terhadap jenis jabatan rangkap tertentu yang mungkin melanggar hukum persaingan, termasuk jabatan rangkap yang<sup>56</sup> terjadi di antara para pemasok dan pelanggannya (dikenal sebagai *vertical interlocks*), terjadi di antara para pesaing potensial, melibatkan unit bisnis atau entitas lain daripada perusahaan-perusahaan seperti *partnership* (kemitraan), melibatkan individu yang terkait atau rekan dekat, dan individu dari perusahaan yang bersaing keduanya duduk di posisi direksi perusahaan yang tidak bersaing. Terdapat jenis jabatan rangkap lain yang tidak dapat dikenakan *Section 8 Clayton Act*, yaitu jabatan rangkap di antara penjual dan pembeli.<sup>57</sup>

Pengecualian lain dalam menerapkan *Section 8 Clayton Act* antara lain pemberian masa tenggang atau yang dikenal dengan *one-year grace period*. Meskipun demikian, otoritas persaingan dapat melakukan investigasi atau penegakan hukum berdasarkan *Section 1 of the Sherman Act* atau *Section 5 of the FTC Act* jika terdapat potensi dampak anti-persaingan seperti adanya pertukaran informasi. Pengecualian *Section 8 Clayton Act* yang lainnya adalah *de minimis exceptions*.<sup>58</sup>

### **Penegakan Hukum Jabatan Rangkap di Indonesia dan Amerika Serikat**

Isu hukum untuk jabatan rangkap pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) banyak diperbincangkan di Indonesia terutama pada awal 2021.<sup>59</sup> Misalnya, pada

---

<sup>55</sup> Laura A. Wilkinson, *Op. Cit.*, hlm. 59.

<sup>56</sup> Arthur H. Jr. Travers, *Op. Cit.*, hlm. 823.

<sup>57</sup> Victor H. Kramer, *Op. Cit.*, hlm. 1274. Lihat juga James T. Halverson, "Interlocking Directorates - Present Anti-Trust Enforcement Interest Placed in Proper Analytical Perspective", *Villanova Law Review*, Vol. 21, No. 3, 1976, hlm. 404.

<sup>58</sup> Beberapa ketentuan terkait *de minimis exemptions*: *pertama*, salah satu dari penjualan kompetitif perusahaan kurang dari \$3.291.400,76 nilai tersebut disesuaikan setiap tahun oleh FTC berdasarkan perubahan dalam produk nasional bruto. *Kedua*, salah satu dari penjualan kompetitif perusahaan kurang dari 2% dari total penjualan perusahaan (pendapatan kotor dari semua produk dan layanan pada tahun buku baru). *Ketiga*, Penjualan kompetitif masing-masing perusahaan kurang dari 4% dari total penjualan. Laura A. Wilkinson, *op. cit.*, hlm. 59. Tujuan Congress untuk memberikan pengecualian tambahan dari *Section 8 Clayton Act* yaitu *de minimis exemptions* adalah untuk menghindari adanya hambatan dalam pemilihan untuk jabatan direktur ketika tidak ditemukan potensi kerugian persaingan. Lihat dalam Benjamin M. Geber, *Op. Cit.*, hlm. 134.

<sup>59</sup> Larangan jabatan rangkap dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dimaksudkan sebagai upaya untuk menghindari timbulnya benturan kepentingan. Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas tidak mengatur larangan jabatan rangkap, namun bila dikaji fungsi dan tugas anggota direksi dan dewan komisaris, maka jabatan rangkap dapat menimbulkan konflik dan interdependensi dua organ perusahaan itu dalam menjalankan pengurusan maupun pengawasan perusahaan. Pembuktian tidak adanya benturan kepentingan dapat dijadikan pembelaan oleh setiap anggota direksi untuk tidak bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian perseroan, hak untuk mewakili perseroan, dan tanggung jawab pribadi apabila perseroan pailit. Ketentuan-ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 97 ayat (5) huruf c, 99 ayat (1) huruf b, 99 ayat (2), dan 104 ayat (4) huruf c.

BUMN sektor keuangan, asuransi, dan investasi terdapat 31 anggota direksi atau dewan komisaris, yang mana satu orang merangkap jabatan di 2-11 perusahaan. Selanjutnya pada BUMN sektor konstruksi, terdapat 19 anggota direksi atau dewan komisaris, yang satu orang merangkap jabatan di 2-5 perusahaan. BUMN sektor pertambangan memiliki 12 anggota direksi atau dewan komisaris, bahkan ada satu orang merangkap jabatan di 22 perusahaan.<sup>60</sup> Sebelumnya, pada 2019, KPPU menghentikan laporan dugaan jabatan rangkap jajaran direksi PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. (Garuda).<sup>61</sup> Alasannya, jabatan rangkap itu merupakan kebijakan pemerintah, khususnya Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) selaku wakil (negara) sebagai pemegang saham mayoritas Garuda.<sup>62</sup> Pertimbangan lainnya atas penghentian itu adalah tiga direksi yang menjabat di dua perusahaan telah mengundurkan diri sebagai Komisaris Sriwijaya Air.<sup>63</sup> Namun, tidak lama berselang setelah penghentian penyelidikan jabatan rangkap oleh KPPU itu, terungkap kembali jabatan rangkap yang dilakukan oleh beberapa direksi Garuda pada anak-anak perusahaan atau afiliasinya.<sup>64</sup>

Tidak banyak kasus yang telah diputus oleh KPPU dalam konteks ini, meskipun banyak isu hukum tentang jabatan rangkap. Berikut ini adalah contoh kasus yang telah diputuskan oleh KPPU. Putusan Perkara No. 05/KPPU-L/2002 yang melibatkan PT Camila Internusa Film (Terlapor I), PT Satrya Perkasa Esthetika Film (Terlapor II), dan PT Nusantara Sejahtera Raya (Terlapor III). Distribusi film yang dilakukan oleh Group 21 diduga melanggar Pasal 15, 17, 18, 19, 25, 26, dan 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dalam pertimbangan

---

<sup>60</sup> Temuan KPPU tentang jabatan rangkap pada BUMN dalam Yohana Artha Uly, "KPPU: 62 Petinggi BUMN Rangkap Jabatan di Perusahaan Swasta", *Berita*, rilis 23 Maret 2021 dalam <https://money.kompas.com/read/2021/03/23/063334026/kppu-62-petinggi-bumn-rangkap-jabatan-di-perusahaan-swasta?page=all>, akses 8 Juni 2021.

<sup>61</sup> <https://money.kompas.com/read/2019/08/26/202700426/kppu--masalah-rangkap-jabatan-dirut-garuda-resmi-dihentikan.>, "KPPU: Masalah Rangkap Jabatan Dirut Garuda Resmi Dihentikan," 26 Agustus 2019. Jabatan rangkap ini bermula dari adanya Kerja Sama Operasi (KSO) antara Citilink dengan Sriwijaya dan PT NAM Air pada 9 November 2018 yang salah satu kesepakatannya adalah pengambilalihan operasional Sriwijaya, dalam <https://katadata.co.id/berita/2019/06/25/tak-kooperatif-kppu-ancam-pidana-garuda-sriwijaya-atas-dugaan-kartel>, "Tak Kooperatif, KPPU Ancam Pidana Garuda-Sriwijaya atas Dugaan Kartel," 25 Juni 2019.

<sup>62</sup> Dasar pengaturannya adalah Peraturan Menteri BUMN No. 3 Tahun 2005 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara.

<sup>63</sup> <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190826190608-92-424794/kppu-setop-penyelidikan-rangkap-jabatan-direksi-garuda>, KPPU Setop Penyelidikan Rangkap Jabatan Direksi Garuda, 27 Agustus 2019.

<sup>64</sup> <https://www.cnbciindonesia.com/market/20191214203508-20-123162/5-direksi-garuda-punya-segudang-jabatan-di-anak-cucu-usaha>, "Direksi Garuda Punya Segudang Jabatan di anak Cucu Usaha," 29 November 2019.

hukumnya, Majelis Komisi berpendapat jabatan rangkap yang dilakukan Harris Lasmana dan Suryo Suherman di beberapa perusahaan importir film dan/atau perusahaan bioskop berpotensi besar menimbulkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Namun, hingga di akhir pemeriksaan, belum ditemukan cukup bukti untuk menyatakan jabatan rangkap itu menyebabkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pengunduran diri Harris Lasmana dan Suryo Suherman dilihat sebagai iktikad baik untuk mengurangi potensi penyalahgunaan jabatan rangkap.

Putusan Perkara No. 01/KPPU-L/2003, yang hanya melibatkan satu terlapor yaitu PT Perusahaan Penerbangan Garuda Indonesia Persero (BUMN) dengan dugaan pelanggaran Pasal 14, 15 ayat (2), 17, 19 huruf a, b, dan d, serta 26 huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Pada kasus ini, direksi merangkap sebagai komisaris pada perusahaan yang memiliki keterkaitan pada bidang atau jenis usaha. Fokus utama pada kasus ini adalah tindakan sewenang-wenang atau *unilateral conduct* yang dilakukan oleh Terlapor dengan memutus kerja sama jaringan pemesanan tiket penerbangan wisata dengan PT Vayatour. Kasus ini memenuhi semua unsur-unsur Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Putusan Perkara No. 04/KPPU-I/2003 melibatkan PT Jakarta International Container Terminal (PT JICT, Terlapor I), Kerjasama Operasi Terminal Petikemas Koja (KSO TPK KOJA, Terlapor II), dan PT (Persero) Pelabuhan Indonesia II (PT Pelindo II, Terlapor III). Termohon diduga melanggar Pasal 4, 17 ayat (1), 19 huruf b, 25 ayat (1) huruf c, dan 26 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Wibowo S. Wirjawan merangkap sebagai Presiden Direktur pada dua perusahaan yang memiliki pengaruh di dalam pasar bersangkutan yang sama, yaitu Terlapor I dan PT Ocean Terminal Petikemas (OTP) sebagai salah satu pihak yang menjadi bagian dari kerjasama operasi di Terlapor II. Majelis Komisi memutus terbukti pelanggaran Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang didukung dengan pengakuan dari Wibowo S. Wirjawan sebagai Presiden Direktur pada perusahaan Terlapor I dan OTP.

Putusan No. 05/KPPU-L/2002 juga sama. Meski KKPU dapat membuktikan telah terjadi jabatan rangkap, namun tidak ditemukan dampak terhadap praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pada Putusan No. 01/KPPU-

L/2003 dan No. 04/KPPU-I/2003, KPPU menyatakan melanggar Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, namun hanya membuktikan dampak terhadap adanya persaingan usaha tidak sehat. Substansi pelarangan Pasal 26 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan pendekatan pembuktiannya berbeda dengan *Section 8 Clayton Act*. Meskipun kerugian yang ditimbulkan sedikit, tidak menghilangkan tanggung jawab para pihak yang terlibat dalam jabatan rangkap kecuali dalam hal perbuatan itu masuk kedalam kriteria pengecualian dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>65</sup>

Kasus yang terjadi pada 1953 antara *United States v. Sears, Roebuck & Co* menjadi contoh.<sup>66</sup> Terlapor (terperiksa) berpendapat bahwa jabatan rangkap sebagaimana diatur dalam *Section 8* memerlukan pembuktian apakah merger yang dilakukan oleh dua perusahaan melanggar *Section 7 Clayton Act* atau tidak. *Section 7 Clayton Act* melarang merger di antara dua perusahaan yang menyebabkan dampak yang secara substansial mengurangi persaingan (*substantially to lessen competition*) atau menciptakan monopoli.<sup>67</sup> Namun, pengadilan menolak pendapat itu dan menyatakan bahwa *Section 8 Clayton Act* diterapkan ketika perjanjian (misalnya berkaitan dengan harga) yang dibuat oleh para pihak dalam suatu jabatan rangkap dapat menimbulkan dampak atau bertentangan dengan “segala ketentuan dari hukum persaingan usaha”.<sup>68</sup>

Hal serupa juga terjadi pada *Protectoseal Co. v. Barancik*.<sup>69</sup> Pada kasus ini, *the US Court of Appeals for the Seventh Circuit* menyimpulkan bahwa “tidak dapat diyakini tujuan *Congress* menciptakan larangan jabatan rangkap dalam *Section 8* mensyaratkan pembuktian kompleks sebagaimana diatur dalam *Section 7*.” Terlapor dalam kasus ini juga berpendapat sama seperti pada *United States v. Sears, Roebuck & Co.*, yaitu tidak akan terjadi pelanggaran jabatan rangkap kecuali terjadi pelanggaran merger dua perusahaan berdasarkan *Section 7*.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> J. Thomas Rosch, *Loc. Cit*

<sup>66</sup> *United States v. Sears, Roebuck & Co.*, 111 F. Supp. 614 (Southern District of New York, 1953).

<sup>67</sup> Michael E. Jacobs, “Combating Anticompetitive Interlocks: Section 8 of the Clayton Act as a Template for Small and Emerging Economies”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 37, No. 3, 2014, hlm. 665.

<sup>68</sup> Robert Jay Preminger, *Op. Cit.*, hlm. 950.

<sup>69</sup> *Protectoseal Co. v. Barancik*, 23 F.3d 1184 (7th Cir. 1994).

<sup>70</sup> Dua kasus tersebut setidaknya menimbulkan perdebatan pada 1990 di antara *US Congress* mengenai apakah *Section 7* juga harus dipertimbangkan dalam penerapan *Section 8 Clayton Act*. Muncul kekhawatiran sebagaimana dalam pengadilan pada kasus *Sears* dan *Protectoseal*. Kaitannya dengan analisis yang lebih kompetitif dan kompleks, *US Congress* kemudian menyadari bahwa biaya penegakan hukum yang lebih tinggi ini



Hal menarik ditemukan dalam *US Antitrust Law*, yang mana tradisi undur diri dalam kaitannya jabatan rangkap di Amerika Serikat telah lama terjadi. Pada 1947 atau 33 tahun setelah diundangkannya *Clayton Act, Department of Justice* melakukan survei tentang jabatan rangkap pada 10.000 orang dalam 1.600 perusahaan terkemuka.<sup>71</sup> Survei itu menunjukkan, terdapat 1.500 orang yang memegang jabatan rangkap di lebih dari satu perusahaan. *The Attorney General* mengungkapkan bahwa banyak dari orang yang memegang jabatan rangkap itu yang melanggar *Section 8 Clayton Act* telah mengundurkan diri tanpa perlawanan.

Kasus yang cukup terkenal terjadi pada *Morgan Firm*.<sup>72</sup> Pada kasus sebelumnya pengunduran diri dilakukan oleh direktur *General Electric* yang menduduki jabatan direksi pada perusahaan pesaingannya yaitu *United States Steel Corporation*. Contoh lainnya terjadi pada direktur *General Steel Castings Corporation* karena jabatan rangkapnya di *Baldwin Locomotive Works* dan *American Steel Foundries*.<sup>73</sup> Pengunduran diri itu dilakukan agar terhindar dari dugaan pelanggaran *Section 8 Clayton Act*. Bahkan pengunduran itu dilakukan sebelum transaksi yang menyebabkan berubahnya pengendalian perusahaan terjadi atau sah secara hukum.<sup>74</sup> Salah satu contohnya adalah direktur *Alphabet Inc.*, perusahaan induk dari *Google Inc.*, yang memutuskan untuk mundur dari jabatan pada *Uber Technologies Inc.* ketika kedua perusahaan mulai terlibat pada kegiatan bisnis yang serupa.<sup>75</sup> Baik *Alphabet* dan *Uber* keduanya memiliki fokus kegiatan usaha pada area yang sama sehingga menjadi tumpang tindih, seperti *mapping technology, ride-sharing, dan self-driving vehicles*.

---

akan menimbulkan makna “larangan jabatan rangkap secara efektif akan dibatalkan dalam semua kasus, kecuali situasi yang sangat buruk”. Dengan demikian, *the bright-line standard*, digunakan sebagai pendekatan yang layak yang diberikan *Section 8* bahkan ketika pendekatan *per se* tidak digunakan atau disingkirkan di banyak yurisdiksi di wilayah Amerika Serikat saat ini.

<sup>71</sup> Arthur H. Jr. Travers, “Interlocks in Corporate Management and the Antitrust Laws”, *Texas Law Review*, 1968, Vol. 46, No. 819, hlm. 1270-1271

<sup>72</sup> Surat kabar *New York Times* memberitakan bahwa: “keperluan untuk menghadiri banyak pertemuan dewan direksi menjadi beban serius yang menjadi dorongan untuk menarik diri dari susunan dewan direksi di banyak perusahaan” Victor H. Kramer, “Interlocking Directorship and the Clayton Act after 35 Years”, *Yale Law Journal*, Vol. 59, No. 7, 1950, hlm. 1266.

<sup>73</sup> *Standard Corporation* pada 16 Maret 1950 melaporkan bahwa C.H. Kreienbaum telah mengundurkan diri dari *Harbor Plywood Corporation* karena adanya peringatan dari *Antitrust Division of Department of Justice* yang menyatakan bahwa keanggotaannya di dewan direksi telah melanggar ketentuan *Clayton Anti-Trust Act*. Robert P. Vanderpoel, Financial Editor, dalam *the Chicago Herald-American*, May 8, 1948.

<sup>74</sup> Laura A. Wilkinson, *Op. Cit.*, hlm. 56.

<sup>75</sup> Kia Kokalitcheva, “Alphabet Executive Resigns from Uber’s Board Amid Growing Rivalry”, *Artikel Berita*, 30 Agustus 2016, dalam <https://fortune.com/2016/08/29/uber-alphabet-board/>, akses 5 Februari 2020.

## Penutup

Terdapat perbedaan pendekatan yang digunakan untuk membuktikan apakah jabatan rangkap merupakan pelanggaran hukum persaingan usaha di Indonesia dan Amerika Serikat. Pendekatan *rule of reason* diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan digunakan di Indonesia, misalnya pada Putusan No. 05/KPPU-L/2002, No. 01/KPPU-L/2003 dan No. 04/KPPU-I/2003. Amerika Serikat melalui *Section 8 Clayton Act* dapat dikatakan menggunakan pendekatan *per se*. *US Antitrust Law* menentukan batasan dan pengecualian berlakunya *Section 8*—yang hanya berlaku terhadap *horizontal competitors*. Terhadap pelaku usah lain, otoritas persaingan dapat menerapkan *Section 1 of the Sherman Act* atau *Section 5 of the FTC Act* jika terdapat potensi dampak anti persaingan. Meski *Section 8 Clayton Act* menggunakan pendekatan *per se illegal*, namun penerapannya masih menimbulkan kontroversi, karena terdapat pendapat pengadilan yang menyatakan pemberlakuan *Section 8 Clayton Act* memerlukan pembuktian adanya dampak atau bertentangan dengan “segala ketentuan dari hukum persaingan usaha.”

## Daftar Pustaka

### Buku

Fahmi, Andi, et. al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, KPPU, Jakarta, 2019.

Hansen, Knud et. al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis, Jakarta, 1999.

Hylton, Keith N., *Antitrust Law: Economic Theory and Common Law Evolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

Kalinowski, Julian O. Von, et al., *Antitrust Laws and Trade Regulation*, Edisi Kedua, Matthew Bender Elite Products, New York, 2013.

### Jurnal

Arthur H. Jr Travers, “Interlocks in Corporate Management and the Antitrust Laws”, *Texas Law Review*, 1968, Vol. 46, No. 819.

Barry Baysinger & Butler, Henry, “Corporate Governance and the Board of Directors: Performance Effects of Changes in Board Composition”, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 1, No. 1, 1985

Benjamin M. Geber, “Enabling Interlock Benefits while Preventing Anticompetitive Harm: Toward an Optimal Definition of Competitors Under Section 8 of the Clayton Act”, *Yale Journal on Regulation*, Vol. 24, No. 1, 2007.

- D. Maman, "Research Note: Interlocking Ties within Business Groups in Israel - A Longitudinal Analysis, 1974-1987," *Organization Studies*, 20(2), 1999, hlm. 323-339. <http://dx.doi.org/10.1177/0170840699202006>
- Douglas and Shanks, "Insulation from Liability through Subsidiary Corporations," *Yale Law Journal*, Vol. 39, 1929.
- James T. Halverson, "Interlocking Directorates - Present Anti-Trust Enforcement Interest Placed in Proper Analytical Perspective", *Villanova Law Review*, Vol. 21, No. 3, 1976.
- M.L. Gerlach, "The Japanese Corporate Network: a Blockmodel Analysis," *Administrative Science Quarterly*, 37, 1, 1992.
- Mark S. Mizruchi, "What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates", *Annual Review of Sociology*, Vol. 22, 1996.
- Meeusen, W. Cuyvers L., "The Structure of Personal Influence of the Belgian Holding Companies," *European Economic Review* 8, 1976.
- Michael E. Jacobs, "Combating Anticompetitive Interlocks: Section 8 of the Clayton Act as a Template for Small and Emerging Economies", *Fordham International Law Journal*, Vol. 37, No. 3, 2014.
- Richard P. Murphy, "Keys to Unlock the Interlocks: Dealing with Interlocking Directorates", *University of Michigan Journal of Law Reform*, Vol. 11, No. 3, 1978.
- Robert Jay Preminger, "Deputization and Parent-Subsidiary Interlocks Under Section 8 of the Clayton Act", *Washington University Law Quarterly*, Vol. 59, No. 3, 1981.
- S.-O. Collin, "Why are These Islands of Conscious Power Found in the Ocean of Ownership? Institutional, Governance Hypotheses Explaining the Existence of Business Groups in Sweden," *Journal of Management Studies* 35, 1998.
- Victor H. Kramer, "Interlocking Directorship and the Clayton Act after 35 Years", *Yale Law Journal*, Vol. 59, No. 7, 1950.
- Yaron Nili, "Horizontal Directors", *Northwestern University Law Review*, Vol. 114, No. 5, 2020.

#### **Artikel lain**

- Antitrust Litigation, "Interlocking Directories," *Thomson Reuters*, February/March 2017.
- B. De, The Incidence, Performance Effects of Interlocking Directorates in Emerging Market Business Groups: Evidence from India," *Working Paper*, Indira Gandhi Institute of Development Research. 2003.
- J. Thomas Rosch, *Terra Incognita: Vertical and Conglomerate Merger and Interlocking Directorate Law Enforcement in the United States*, disampaikan di University of Hong Kong pada 17-18 September 2009, dalam

[https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public\\_statements/terra-incognita-vertical-and-conglomerate-merger-and-interlocking-directorate-law-enforcement-united/090911roschspeechunivhongkong.pdf](https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/public_statements/terra-incognita-vertical-and-conglomerate-merger-and-interlocking-directorate-law-enforcement-united/090911roschspeechunivhongkong.pdf), akses 5 Februari 2020.

Kirby H. Lewis, "Board Interlocks on Antitrust Enforcement Hot Seat: A Must-Read Guide for Board Members and Officers", *Artikel*, Goodwin Alert, Agustus 2016, dalam [https://www.goodwinlaw.com/publications/2016/08/08\\_17\\_16-board-interlocks-on-antitrust-enforcement](https://www.goodwinlaw.com/publications/2016/08/08_17_16-board-interlocks-on-antitrust-enforcement), akses 10 Juni 2021.

Laura A. Wilkinson, "Interlocking Directorates, *Artikel*, Weil, Gotshal & Manges LLP, 2017.

N. Attig and Morck, R., "Boards, Corporate Governance in a Typical Country," *Working Paper*, University of Alberta, 2005.

OECD, "Antitrust Issues Involving Minority Shareholding and Interlocking Directorates," *Policy Roundtables 2008*, DAF/COMP(2008)30, 23 Juni 2009.

R. S. Khemani, et.al., "Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law," OECD, 1993.

Putusan-Putusan Otoritas Persaingan dan Pengadilan

Putusan KPPU No. 05/KPPU-L/2002.

Putusan KPPU No. 01/KPPU-L/2003.

Putusan KPPU No. 04/KPPU-I/2003.

*United States v. Sears, Roebuck & Co.*, 111 F. Supp. 614, Southern District of New York, 1953.

*United States v. Cleveland Trust Co.*, 392 F. Supp. 699, N.D. Ohio 1974.

*United States v. Crocker Nat'l Corp.*, 656 F.2d 428, 9th Cir. 1981.

*United States v. Bank America Corp.*, 462 U.S. 122, 1983.

*Borg-warner Corporation, et.al., v. Federal Trade Commission, Respondent*, 746 F.2d 108, 2d Cir. 1984.

*Square D Co. v. Schneider S.A.*, 760 F. Supp. 362, S.D.N.Y. 1991.

*Protectoseal Co. v. Barancik*, 23 F.3d 1184, 7th Cir. 1994.

*Reading Intern., Inc. v. Oaktree Capital Management LLC*, 317 F. Supp. 2d 301, S.D.N.Y. 2003.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Menteri BUMN Nomor 3 Tahun 2005 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan KPPU Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pedoman Jabatan Rangkap sesuai Ketentuan Pasal 26

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 15 (Perjanjian Tertutup) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

*Section 8 of Clayton Act, 15 U.S.C. § 19.*