



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

Pengaturan Jabatan Rangkap Anggota Direksi dan Dewan Komisaris BUMN: Perbandingan Indonesia dengan Amerika Serikat

Putra Adibil Anam dan Inda Rahadiyan

Rey & Co Jakarta Attorneys at Law

**Departemen Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Indonesia**

Jln. Menteng Utama II No. 19 Pondok Ranji Ciputat Timur Tangerang Selatan Banten Indonesia

Jln. Kaliurang KM.14,5, Sleman, Yogyakarta, 55584, Indonesia

18410256@students.uii.ac.id, 134100109@uui.ac.id

Received: 11 Juni 2022; *Accepted:* 15 September 2023; *Published:* 9 Oktober 2023

DOI: 10.20885/iustum.vol30.iss3.art3

Abstract

This research aims to identify the comparison between the arrangements for interlocking directorates or dual positions of Directors and Commissioners of BUMN in Indonesia and the United States. This is because the two countries have different arrangements and approaches to proof. The problem formulation in this research is how interlocking directorates are regulated in the United States, and how the interlocking directorate arrangements for Directors and Commissioners of BUMN in Indonesia compare with the United States. This is normative legal research with statutory, conceptual, and comparative approaches. The results of this research are, first, the legal basis for interlocking directorates in America is regulated in the Clayton Act Section 8, while in Indonesia is regulated in several sectoral laws and implementing regulations. Second, the body authorized to monitor anti-competition in the United States is the FTC, while in Indonesia it is the Supervisory Board for Business Competition (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, KPPU). Third, the imposition of sanctions in the United States is civil penalties, while in Indonesia there are administrative sanctions, principal penalties and additional penalties. Fourth, the approach used in the United States is illegal per se, whereas in Indonesia it is the rule of reason. Even though in the Business Competition Law the approach used in multiple positions is the rule of reason, it does not rule out the possibility that the business competition approach can be carried out using an illegal per se approach.

Keywords: Arrangement; Comparison; Interlocking Directorates

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perbandingan pengaturan *interlocking directorates* atau jabatan rangkap Direksi dan Komisaris BUMN di Indonesia dengan Amerika Serikat. Hal ini dikarenakan pada kedua negara tersebut memiliki pengaturan dan pendekatan yang berbeda dalam pembuktiannya. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini ialah bagaimana pengaturan *interlocking directorates* di Amerika Serikat, dan bagaimana perbandingan pengaturan *interlocking directorates* Direksi dan Komisaris BUMN di Indonesia dengan Amerika Serikat. Jenis penelitian ini ialah hukum normatif dengan metode pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual dan perbandingan. Hasil dari penelitian ini ialah *pertama*, dasar hukum *interlocking directorates* di Amerika diatur dalam *Clayton Act Section 8*, sedangkan di Indonesia diatur pada beberapa undang-undang sektoral dan aturan pelaksanaannya. *Kedua*, badan yang berwenang mengawasi anti persaingan di Amerika Serikat adalah FTC, sedangkan di Indonesia adalah KPPU. *Ketiga*, pemberlakuan sanksi di Amerika Serikat *civil penalties*, sedangkan di Indonesia sanksi administrasi, pidana pokok dan pidana tambahan. *Keempat*, pendekatan yang digunakan di Amerika Serikat ialah *per se illegal*, sedangkan di Indonesia adalah *rule of reason*. Walaupun dalam UU Persaingan Usaha pendekatan yang digunakan dalam rangkap jabatan ialah *rule of reason*, namun tidak menutup kemungkinan pendekatan persaingan usaha dapat dilakukan melalui pendekatan *per se illegal*.

Kata kunci: Jabatan Rangkap; Pengaturan; Perbandingan.

Pendahuluan

Interlocking directorates atau jabatan rangkap dimaknai jika orang yang sama menduduki dua atau lebih jabatan di sebuah perusahaan atau menjadi dua atau wakil sebuah perusahaan yang bertemu dalam dewan direksi atau komisaris satu perusahaan.¹ Hal ini berimplikasi pada konsekuensi desain dan kelangsungan pelaksanaan perusahaan.² Pada 2019, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah memeriksa dugaan praktik kartel yang dilaksanakan oleh PT Garuda Group dan PT Lion Grup saat mudik lebaran tiba. KPPU menduga, kartel ini merupakan dampak dari penyalahgunaan terhadap posisi yang dominan oleh PT Garuda Indonesia, PT Lion Group, PT Sriwijaya Air Group dan PT Citilink Indonesia yang mengakibatkan mahalnya tiket pesawat. Hasil temuan dari KPPU bahwa I Gusti Ngurah Askhara Danadiputra (Direktur Utama PT Garuda Indonesia), Pikri Ilham Kurniansyah (Direktur Komersial PT Garuda Indonesia), dan Juliandra Nurtjahyo (Presiden Direktur PT Citilink Indonesia) menduduki jabatan sebagai Komisaris PT Sriwijaya Air Group. Setelah pemeriksaan oleh KPPU terkait dengan praktik rangkap jabatan oleh ketiganya, ketiga perusahaan tersebut dinyatakan melanggar Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan Usaha).³

I Gusti Ngurah Askhara Danadiputra, Direktur Utama PT Garuda Indonesia, memberikan klarifikasi pada saat investigasi pertama, bahwa rangkap jabatan yang dilakukannya telah mendapatkan izin dari pemerintah melalui Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan juga telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian setelah investigasi tersebut, Direktur Utama Garuda serta Direktur Utama Citilink mengundurkan diri dari jabatan

¹ Nugroho Dwi Prihandoko, "Pengaruh Rangkap Jabatan (*Interlocking Directorates*) dan Proporsi Dewan Komisaris Independen terhadap Kinerja Perusahaan dan Kinerja Pasar pada Perusahaan Manufaktur di Bursa Efek Indonesia", Artikel Ilmiah STIE Yayasan Keluarga Pahlawan Negara, Yogyakarta, 2018, hlm. 2.

² Hermalin, B Weisbach, *The Effort of Board Composition and Direct Incentives on Firm Performance*, Financial Management, 2000.

³ Risanti Suci Pratiwi, "Legalitas Rangkap Jabatan Direksi dan Dewan Komisaris pada Badan Usaha Milik Negara yang Berbentuk Perseroan Terbatas", *Jurnal Hukum* No. 2 VOL. 4, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019, hlm. 269.

Komisaris Sriwijaya Air.⁴ Saat investigasi selanjutnya, KPPU memberitahukan pemberhentian terkait pemeriksaan praktik jabatan rangkap tersebut. Hal ini dikarenakan rangkap jabatan yang dilakukan merupakan murni atas arahan dan perintah dari Kementerian BUMN. Tidak selang beberapa lama kemudian, dalam peristiwa penyelundupan Sepeda Motor Harley Davidson oleh Dirut PT Garuda Indonesia, diketahui bahwa Ia juga sekaligus mengisi jabatan sebagai komisaris pada 6 (enam) anak dan cucu perusahaan Garuda Indonesia.⁵ Tidak hanya itu, rupanya jabatan rangkap di PT Garuda Indonesia juga diisi oleh beberapa direktur lainnya, yakni direktur pengembangan usaha dan kargo, direktur human capital, direktur operasi dan direktur layanan.⁶

Catatan Ombudsman Republik Indonesia pada 2019 mengindikasikan sebanyak 397 anggota komisaris BUMN serta 167 anggota komisaris anak perusahaan BUMN menduduki jabatan rangkap pada institusi dan lembaga lain.⁷ Hasil investigasi sementara dari KPPU pada 2021 menunjukkan bahwa terdapat petinggi BUMN yang mengisi jabatan rangkap sebagai direksi atau komisaris pada perusahaan non-BUMN. Sekor usaha tersebut di antaranya asuransi, investasi, keuangan, pertambangan dan konstruksi. Bahkan satu personil dapat merangkap jabatan hingga 22 perusahaan di sektor pertambangan.⁸ Investigasi ini masih tetap berlanjut untuk menindaklanjuti sektor-sektor usaha yang dapat mengakibatkan praktik monopoli ekonomi dan persaingan usaha tidak sehat.⁹

Sebuah posisi strategis dalam perusahaan, khususnya BUMN, merupakan posisi yang fundamental. Orang-orang yang dapat menduduki posisi tersebut harapannya dapat memaksimalkan kinerjanya untuk mencapai tujuan

⁴ Caesar Akbar, Komisaris Sriwijaya Air Mundur, KPPU Tetap Periksa Bos Citilink, Tempo, terdapat dalam <https://bisnis.tempo.co/read/1220694/komisaris-sriwijaya-air-mundur-kppu-tetap-periksa-bos-citilink> diakses terakhir pada Jumat, 12 November 2021.

⁵ Dias Prasongko, Erick Tohir Ungkap Eks Dirut Garuda Rangkap Jabatan di 6 BUMN, Tempo, terdapat dalam <https://bisnis.tempo.co/read/1283386/erick-tohir-ungkap-eks-dirut-garuda-rangkap-jabatan-di-6-bumn/full&view=ok> diakses terakhir pada Jumat, 12 November 2021.

⁶ Risanti Suci Pratiwi, "Legalitas Rangkap Jabatan.. *Loc. Cit.*

⁷ Mohammad Bernie, Masalah di Balik Rangkap Jabatan Komisaris BUMN Era Jokowi, Tirto, terdapat dalam <https://tirto.id/masalah-di-balik-rangkap-jabatan-komisaris-bumn-era-jokowi-fMhx> diakses terakhir pada Minggu, 14 November 2021.

⁸ Achmad Dwi Afriyadi, Bos BUMN Rangkap Jabatan 22 Perusahaan Terkuak, Detik, terdapat dalam <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5505236/bos-bumn-rangkap-jabatan-22-perusahaan-terkuak> diakses terakhir pada Minggu, 14 November 2021.

⁹ Lihat website resmi <https://kppu.go.id>

perusahaan sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya. Akan sulit dipercaya jika seseorang dapat melaksanakan tugasnya dalam waktu yang bersamaan pada dua atau lebih jabatan yang diembannya.¹⁰ Akan tetapi, pemerintah melalui Kementerian BUMN menerbitkan Peraturan Menteri BUMN Nomor 10 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara yang justru membuka peluang untuk merangkap jabatan komisaris BUMN pada perusahaan selain BUMN. KPPU menilai bahwa Peraturan Menteri tersebut bertentangan dengan UU Persaingan usaha, sehingga KPPU menyarankan agar Permen tersebut segera untuk dicabut.¹¹

Jika ditelaah lebih lanjut, pada dasarnya pengaturan *interlocking directorates* tidak semata-mata hanya ada di negara Indonesia, namun juga di berbagai belahan negara lainnya. Dalam penelitian ini, setidaknya penulis membandingkan tinjauan hukum mengenai *interlocking directorates* di Amerika Serikat. Alasan penulis membandingkan pengaturan *interlocking directorates* dengan Amerika Serikat yakni karena negara tersebut merupakan negara maju dan memiliki pendekatan yang berbeda dalam pembuktian *interlocking directorates* dengan Indonesia. Jika dilihat pada *Clayton Act Section 8* yang mengatur mengenai *interlocking directorates*, undang-undang tersebut melarang seseorang berdiri teguh di atas pijakan satu atau lainnya sebagai direksi maupun komisaris pada dua perusahaan atau lebih yang saling bersaing. Pendekatannya pun

¹⁰ Staf Khusus Kementerian BUMN Arya Sinulingga menegaskan Menteri BUMN Erick Thohir akan membatasi rangkap jabatan direksi perusahaan pelat merah, baik di anak usaha maupun cucu usaha. Hal ini dikarenakan banyak direksi menempati banyak posisi komisaris di beberapa perusahaan BUMN. Sebagai contoh, banyaknya direksi yang menempati posisi di anak hingga cucu usaha ini terjadi di PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. Mantan Direktur Utama Ari Askhara menjabat sebagai komisaris utama di dua anak usaha dan empat cucu usaha. Kemudian, mantan Direktur Operasi Garuda Indonesia Bambang Adisurya juga duduk sebagai komisaris di dua anak usaha dan dua cucu usaha. Lalu, mantan Direktur Kargo dan Pengembangan Usaha Garuda Indonesia Mohammad Iqbal mendapatkan jatah kursi komisaris di satu anak usaha dan empat cucu usaha. Terlebih, katanya, Menteri Erick sedang memperkuat posisi komisaris di perusahaan pelat merah. Mengingat, selama ini andil komisaris BUMN dalam penentuan keputusan terbilang tidak maksimal. Sumber: Tim CNN Indonesia, Menteri BUMN Akan Batasi Rangkap Jabatan Direktur Maksimal 2, terdapat dalam <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20191213155347-92-456765/menteri-bumn-bakal-batasi-rangkap-jabatan-direktur-maksimal-2> diakses terakhir pada Selasa, 22 November 2022.

¹¹ Tim Suara Merdeka, Soal Rangkap Jabatan, KPPU Minta Erick Thohir Cabut Permen BUMN No 10 Tahun 2020, Suara Merdeka, terdapat dalam <https://www.suaramerdeka.com/nasional/pr-04164062/soal-rangkap-jabatan-kppu-minta-erick-thohir-cabut-permen-bumn-no-10-tahun-2020?page=all> diakses terakhir pada Rabu, 08 Desember 2021.

menggunakan *per se illegal* yang mana dampak anti-kompetitif tidak serta merta harus dibuktikan untuk dapat disebut pelanggaran persaingan usaha. Tujuannya, untuk memberantas pelanggaran persaingan sejak awal yang diatur pada undang-undang anti monopoli Amerika Serikat dengan tidak membuka celah sedikitpun pada praktik rangkap jabatan.¹²

Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini yakni, bagaimana pengaturan *interlocking directorates* direksi dan komisaris *State-Owned Enterprises* di Amerika Serikat? dan, bagaimana perbandingan pengaturan *interlocking directorates* direksi dan komisaris BUMN di Indonesia dengan Amerika Serikat?

Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini ialah untuk menganalisis perbandingan pengaturan *interlocking directorates* di Amerika Serikat dan perbandingan pengaturan *interlocking directorates* direksi dan komisaris BUMN di Indonesia dengan Amerika Serikat.

Metode Penelitian

Penelitian pada studi ini ialah penelitian hukum normatif dengan menggunakan metode pendekatan *analytics approach* atau pendekatan analisis perundang-undangan, konseptual dan perbandingan. Pendekatan analisis digunakan untuk menganalisis norma perundang-undangan yang berhubungan dengan *interlocking directorates* atau rangkap jabatan direksi dan dewan komisaris pada BUMN serta perbandingan (komparatif) dengan Amerika Serikat. Sumber data yang dipakai dalam penelitian ini ialah bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penulis melakukan analisis data terhadap sistematika hukum dan perbandingan hukum antara Indonesia dan Amerika Serikat sehingga mendapatkan susunan argumentasi tentang diperlukannya konsep yang sesuai atas pengaturan *interlocking directorates* direksi dan komisaris BUMN di Indonesia dan Amerika Serikat.

¹² M. Afif Hasbullah, "Karakteristik Penyalahgunaan Posisi Dominan dalam Putusan KPPU 20 Tahun Terakhir", *Jurnal Hukum*, dalam Kumpulan Jurnal Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2021.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengaturan Jabatan Rangkap Direksi dan Komisaris *State-Owned Enterprises* di Amerika Serikat

Beberapa negara melalui lembaga persaingan usaha berbeda dalam implementasi jabatan rangkap dalam hukum persaingan. Undang-undang antimonopoli di Amerika Serikat menyediakan sarana untuk mengatasi jabatan rangkap yang langsung bertentangan dengan anti kompetisi sebagaimana pada *Clayton Act Section 8*¹³ yang melarang seseorang untuk melayani sebagai baik seorang direktur atau pejabat dua atau dewan yang dipilih atau lebih banyak perusahaan yang merupakan pesaing langsung dengan satu lain. Hal ini ditetapkan sebagai *per se illegal*, sehingga dampak antikompetitif tidak perlu ditunjukkan untuk membuat pelanggaran. Tujuan dari pendekatan ini adalah untuk memberantas pelanggaran sejak awal terhadap undang-undang antimonopoli dengan menghilangkan peluang terjadi pelanggaran melalui jabatan rangkap yang saling terkait.

Pengaturan mengenai *interlocking directorates* di Amerika Serikat terdapat dalam *Clayton Act Section 8*¹⁴ yang menyebutkan bahwa:

- (1) *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 –*
 - a) *engaged in whole or in part in commerce; and*
 - b) *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.*¹⁵

Terdapat empat unsur yang harus dipenuhi oleh perusahaan-perusahaan agar dapat dijangkau oleh peraturan ini berdasarkan peraturan tersebut. *Pertama*, salah satu perusahaan yang saling terkait harus memiliki modal, *surplus*, dan

¹³ Dari berbagai literatur hukum, pembahasan mengenai *interlocking directorates* di Amerika Serikat hanya diatur di satu aturan hukum yakni *Clayton Act Section 8*. Berbeda dengan pengaturan di Indonesia yang mengatur rangkap jabatan khusus untuk direksi dan komisaris BUMN di berbagai undang-undang.

¹⁴ *Clayton Act Section 8* merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai praktik *interlocking directorate* di Amerika Serikat. Jika di Indonesia peraturan perundang-undangan ini setara dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

¹⁵ 15 U.S. Code § 19 - *Interlocking directorates and officers*

keuntungan yang tidak terbagi yang berjumlah lebih dari \$10.000.000. *Kedua*, perusahaan yang saling terkait harus terlibat dalam perdagangan. *Ketiga*, rangkap jabatan harus berada di antara dua atau lebih perusahaan selain perusahaan yang bergerak pada sektor perbankan, asosiasi perbankan, perusahaan perwalian, dan operator umum. *Keempat*, perusahaan yang saling bersangkutan harus atau telah menjadi pesaing sehingga penghapusan persaingan dengan kesepakatan akan melanggar salah satu undang-undang antimonopoli.¹⁶ Kongres¹⁷ mengamandemen *Clayton Section 8* untuk menaikkan ambang batas yurisdiksi¹⁸ dari \$1.000.000 menjadi \$10.000.000. Sekarang, ambang batas yurisdiksi *Clayton Section 8* yang lebih tinggi disesuaikan setiap tahun berdasarkan perubahan *Gross National Product* (GNP).¹⁹ Untuk 2022, tidak termasuk perusahaan yang memiliki modal, *surplus*, dan keuntungan yang tidak terbagi yang minimum berjumlah \$41.034.000.²⁰ Ambang batas yuridiksi dan pengecualian ini hanya berlaku untuk rangkap jabatan secara horizontal.²¹

Federal Trade Commission (FTC) baru-baru ini mengumumkan jumlah minimum ambang batas yurisdiksi dan sanksi kepada para pelaku usaha yang telah melakukan praktik *interlocking directorates* terlarang yang diatur dalam *Hart-Scott-Rodino Antitrust*.²² Jenis sanksi yang diatur peraturan tersebut adalah sanksi

¹⁶ Richard P. Murphy, "Keys to Unlock the Interlocks: Dealing with Interlocking Keys to Unlock the Interlocks: Dealing with Interlocking Directorates", *University of Michigan Journal of Law Reform*, Volume 11, Ann Arbor, 1978, hlm.363

¹⁷ Kongres dalam hal ini ialah *Senate* dan *House of Representatives of the United States of America*

¹⁸ *Federal Trade Commission* (FTC) mengumumkan ambang batas yuridiksi untuk *interlocking directorate* pada *Clayton Act Section 8* yang melarang satu orang menjabat sebagai direktur atau pejabat dari dua perusahaan yang bersaing jika dua ambang terpenuhi. Para pelaku usaha (kompetitor) dicakup oleh *Section 8* jika masing-masing memiliki modal, *surplus*, dan keuntungan yang tidak terbagi yang berjumlah lebih dari \$10.000.000, dengan pengecualian bahwa tidak ada korporasi yang tercakup jika penjualan kompetitif dari salah satu korporasi kurang dari \$1.000.000. Diakses dalam <https://www.federalregister.gov/documents/2022/01/24/2022-01215/revise-jurisdictional-thresholds-for-section-8-of-the-clayton-act> pada 28 November 2022.

¹⁹ *Section 8 (a)(5)* mewajibkan *Federal Trade Commission* (FTC) untuk merevisi ambang batas tersebut setiap tahun, berdasarkan perubahan *Gross National Product* (GNP). Ambang batas baru, yang segera berlaku, adalah \$41.034.000 untuk *Section 8(a)(1)*, dan \$4.103.400 untuk *Section 8(a)(2)(A)*. diakses dalam <https://www.federalregister.gov/documents/2022/01/24/2022-01215/revise-jurisdictional-thresholds-for-section-8-of-the-clayton-act> pada 28 November 2022.

²⁰ Covington Competition in <https://www.covcompetition.com/2022/01/ftc-announces-new-higher-hsr-filing-and-interlocking-directorates-thresholds-higher-civil-penalties/> last acces 11 Februari 2022.

²¹ FTC in <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2021/02/ftc-announces-annual-update-size-transaction-thresholds-premerger>

²² Undang-undang ini, yang mengubah Undang-Undang Clayton, mengharuskan perusahaan untuk mengajukan pemberitahuan pra-penggabungan dengan Komisi Perdagangan Federal dan Divisi *Antitrust* Departemen Kehakiman untuk akuisisi tertentu. Undang-undang menetapkan periode tunggu yang harus berlalu sebelum akuisisi tersebut dapat dilakukan dan memberi wewenang kepada lembaga penegak hukum untuk

perdata harian maksimum untuk pelanggaran *Hart-Scott-Rodino Antitrust*. Jumlahnya meningkat dari \$43.792 menjadi \$46.517 per hari pelanggaran serta diwajibkan kepada direksi atau komisaris untuk mengundurkan diri dari salah satu jabatan pentingnya tersebut dengan batas waktu yang ditentukan.²³

Praktik *interlocking directorates* berpotensi mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Di Amerika Serikat, terdapat lembaga yang mengawasi perekonomian agar tidak terjadi praktik-praktik tersebut. Lembaga tersebut adalah *Federal Trade Commission* (FTC) yang merupakan sebuah lembaga independen dari pemerintah Amerika Serikat yang misi utamanya adalah penegakan hukum antimonopoli Amerika Serikat secara perdata dan perlindungan terhadap konsumen. FTC berbagi yurisdiksi atas penegakan *antitrust* sipil federal dengan *Departement of Justice*.²⁴

Clayton Act Section 8 adalah mekanisme penegakan *antitrust* utama yang mengatur mengenai larangan rangkap jabatan anggota direksi dan anggota dewan komisaris. Pelanggaran *Section 8* merupakan pelanggaran *per se illegal*. Umumnya, pendekatan *per se illegal* termasuk dalam kategori pendekatan yang bersifat posivistik. Artinya, sebuah perilaku pelaku usaha dinilai berdasarkan ketentuan dari peraturan perundang-undangan agar dapat dinyatakan melanggar undang-undang *antitrust* atau tidak. Pada pendekatan tersebut, dampak yang diakibatkan dari perilaku pelaku usaha tidak serta merta dibuktikan sebagai pijakan dasar penilaian. Sebuah tindakan usaha dinilai atas dasar kesesuaiannya pada peraturan perundang-undangan. Dalam pendekatan *per se illegal*, kalimat yang digunakan adalah "*dilarang*."²⁵

menahan periode tersebut sampai perusahaan memberikan informasi tambahan tertentu tentang kemungkinan bahwa transaksi yang diusulkan akan secara substansial mengurangi persaingan yang melanggar Bagian 7 Undang-Undang Clayton. Jika di Indonesia maka undang-undang ini setara dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Diakses di <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/statutes/hart-scott-rodino-antitrust-improvements-act-1976> pada 06 November 2022.

²³ James R. Dean Jr., Ross Demain, Jim O'connell & Stacy Kobrick FTC Announces New Higher HSR Filing and Interlocking Directorates Thresholds, Higher Civil Penalties <https://www.covcompetition.com/2022/01/ftc-announces-new-higher-hsr-filing-and-interlocking-directorates-thresholds-higher-civil-penalties/> On January 25, 2022 Posted In Mergers, Us Competition Law

²⁴ Columbia Law School Professor Tim Wu Named Advisor to Federal Trade Commission on Consumer Protection, Competition". www.law.columbia.edu. Retrieved November 28, 2020

²⁵ A. M. Tri Anggaraini, "Penerapan Pendekatan *Rule of Reason* dan *Per Se Illegal* dalam Hukum Persaingan, dalam Persaingan dan Persekongkolan Tender", Jurnal Hukum Bisnis 24:2, 2005, hlm.5.

Pengaturan Jabatan Rangkap Direksi dan Komisaris BUMN di Indonesia serta Perbandingannya dengan Amerika Serikat

Interlocking directorates pada perusahaan BUMN dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan Usaha), Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara (Permen BUMN 10), Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-11/MBU/07/2021 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara (Permen BUMN 11), Peraturan OJK Nomor 33/POJK.04/2014 tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik (POJK 33).

Pertama, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN). *Interlocking directorates* atau rangkap jabatan yang diatur dalam UU BUMN merupakan suatu hal yang dilarang untuk dilaksanakan bagi anggota Direksi dan Komisaris BUMN. Disebutkan dalam Pasal 25 dan Pasal 33 bahwa seorang anggota Direksi dan Komisaris dilarang untuk rangkap jabatan untuk menghindari terjadinya *conflict of interest* dalam pengelolaan perusahaan BUMN. Karena pada hakikatnya, seorang Direksi dan Komisaris dalam mengelola dan mengurus BUMN harus didasarkan pada iktikad baik dan semaksimal mungkin agar terhindar dari berbagai benturan kepentingan. Hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) pada Badan Usaha Milik Negara yang menyebutkan bahwa Dewan Komisaris/Dewan Pengawas dan Direksi BUMN dilarang melakukan tindakan yang mempunyai *conflict of interest* dan mengambil

keuntungan pribadi, baik secara langsung maupun tidak langsung dari pengambilan keputusan dan kegiatan BUMN yang bersangkutan selain penghasilan yang sah.²⁶

Kedua, UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pasal 1 ayat (2) menyebutkan definisi dari penyelenggara pelayanan publik yang disebut sebagai “penyelenggara.” Dari pasal tersebut, perlu kiranya diketahui dengan jelas kualifikasi “penyelenggara” pelayanan publik yang dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2) UU Pelayanan Publik. Untuk mempermudah identifikasi pihak-pihak penyelenggara pelayanan publik tersebut, penulis merujuk pada peraturan perundang-undangan yang memberikan penjelasan beberapa kualifikasi dari penyelenggara pelayanan publik yakni Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tentang Pelaksanaan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (PP Pelayanan Publik). Dalam penjelasan umum PP Pelayanan Publik telah dijelaskan bahwa ruang lingkup dari pelayanan publik ialah salah satu komponen yang penting sehingga perlu dikualifikasikan agar tidak mengakibatkan sebuah kesalahpahaman konsep dalam penerapannya, lebih khusus dalam hal penyelenggaraan pelayanan publik oleh institusi lain yang menjalankan sebuah misi negara. Disebutkan dalam Pasal 9 PP Pelayanan Publik, kualifikasi penyelenggara pelayanan publik meliputi korporasi berupa BUMN. Dalam Pasal 17 huruf a UU Pelayanan Publik disebutkan bahwa:

“Pelaksana dilarang merangkap sebagai komisaris atau pengurus organisasi usaha bagi pelaksana yang berasal dari instansi pemerintah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah.”

Berdasarkan penjelasan pasal tersebut, BUMN merupakan sebuah korporasi yang termasuk dalam kualifikasi penyelenggara pelayanan publik yang mempunyai tujuan sebagai sarana dan akses pelayanan publik lebih khusus melalui BUMN yang berbentuk Perseroan Terbuka. Maka, dapat dikatakan BUMN wajib tunduk pada pengaturan UU Pelayanan Publik, termasuk di dalamnya pada pengaturan Pasal 17 huruf a UU ini, yang menyatakan bahwa seorang Direksi dan Komisaris dilarang untuk melakukan rangkap jabatan. Jika seorang Direksi atau Komisaris melakukan rangkap jabatan, maka

²⁶ Pasal 17 dan Pasal 23 Peraturan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik (*Good Corporate Governance*) pada Badan Usaha Milik Negara Bagian Larangan Mengambil Keuntungan Pribadi.

konsekuensinya adalah seorang anggota Direksi atau Komisaris tersebut akan diberikan sanksi berbentuk pembebasan dari jabatan.²⁷

Ketiga, UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pengaturan mengenai *interlocking directorates* diatur dalam Pasal 26 Bab "Posisi Dominan" Bagian Kedua mengenai Jabatan Rangkap. Pada prinsipnya, Pasal 26 tidak melarang secara mutlak mengenai adanya rangkap jabatan. Hal itu dapat dilihat dari pasal tersebut yang menyatakan bahwa seseorang yang menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris dari suatu perusahaan, pada waktu yang bersamaan dilarang merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan-perusahaan tersebut: secara bersama dapat menguasai pangsa pasar barang dan atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.²⁸ Kata "dapat" pada ketentuan tersebut dapat dimaknai bahwa praktek *interlocking directorate* oleh direksi atau komisaris diperbolehkan sejauh tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Kualifikasi-kualifikasi tertentu mengenai rangkap jabatan baru dapat dilarang apabila kegiatan tersebut terindikasi menguasai pasar baik berupa barang maupun jasa yang mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan bisnis tidak sehat. Maknanya, dari adanya seseorang Direksi ataupun Komisaris yang melakukan sebuah rangkap jabatan di dua atau lebih perusahaan yang berbeda serta menjalankan usaha yang serupa, telah terjadi perbuatan anti-persaingan bisnis di pasar yang saling berkaitan.²⁹

Keempat, Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan

²⁷ Lihat Pasal 54 ayat (7) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik "Penyelenggara atau pelaksana yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1), Pasal 15 huruf b, huruf e, huruf j, huruf k, dan huruf l, Pasal 16 huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e, Pasal 17 huruf a dan huruf d, Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 22, Pasal 28 ayat (4), Pasal 33 ayat (1), Pasal 36 ayat (3), Pasal 48 ayat (2), serta Pasal 50 ayat (1) dan ayat (4) dikenai sanksi pembebasan dari jabatan".

²⁸ Lihat Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

²⁹ Heermann, di dalam Knud Hansen et al. *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis Publishing-Media Services, 2002, hlm.366

Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara (Permen BUMN 10). Ketentuan-ketentuan dalam Permen BUMN 10 mengalami perubahan, salah satunya dalam hal pengaturan rangkap jabatan oleh anggota Dewan Komisaris. Dalam ketentuan Permen BUMN 10, Dewan Komisaris BUMN dapat merangkap jabatan sebagai Dewan Komisaris selain pada perusahaan BUMN.³⁰ Walaupun ketentuan ini mengatur demikian, praktik rangkap jabatan dalam ketentuan ini juga dilarang dalam posisi-posisi tertentu.³¹

Dewan Komisaris BUMN berdasarkan peraturan tersebut tidak dilarang untuk merangkap jabatan sebagai Dewan Komisaris di perusahaan non-BUMN. Namun, rangkap jabatan dilarang apabila Dewan Komisaris BUMN secara bersamaan menduduki jabatan sebagai Dewan Komisaris atau Direksi yang notabnya perusahaan tersebut BUMN. Tetapi, menurut penulis, hal itu merupakan sebuah kemunduran dalam pengaturan mengenai rangkap jabatan. Hal tersebut secara tidak langsung membuka celah terjadinya dampak-dampak ekonomi yang buruk mulai dari adanya praktik KKN, penguasaan pangsa pasar oleh pelaku usaha, hingga terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Maka dari itu, beberapa kali pihak KPPU meminta kepada Kementerian BUMN agar Permen BUMN 10 dicabut.³²

Kelima, Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-11/MBU/07/2021 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara (Permen BUMN 11). Pelarangan rangkap jabatan diatur dalam Pasal 17 ayat (5) yang menyatakan di antaranya “rangkap jabatan yang dilarang pada Direksi BUMN, BUMD, badan usaha milik swasta; Dewan Komisaris/Dewan Pengawas pada BUMN dan perusahaan lain.

Ayat (6) Peraturan Menteri BUMN tersebut mengemukakan bahwa ada pengecualian atau dibolehkannya seorang Direksi untuk melakukan rangkap jabatan, yakni; Dewan Komisaris pada anak perusahaan BUMN/perusahaan

³⁰ Lihat pada Bab V Bagian A tentang Rangkap Jabatan dan Berakhirnya Jabatan pada Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020

³¹ Lihat pada Bab V Bagian B tentang Rangkap Jabatan dan Berakhirnya Jabatan pada Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020

³² Fitri Novia Heriani, KPPU Minta Kementerian BUMN Cabut PERMEN BUMN Rangkap Jabatan, Hukum Online <https://m.hukumonline.com/berita/a/kppu-minta-kementerian-bumn-cabut-permen-bumn-rangkap-jabatan-lt605894c943cf5> diakses terakhir pada Selasa, 18 Januari 2022, Pukul 09.06 WIB.

terafiliasi BUMN yang bersangkutan, dengan ketentuan hanya berhak atas penghasilan tertinggi dari jabatan yang dirangkapnya, kecuali ditetapkan lain oleh Menteri, serta, Dewan Komisaris pada perusahaan lain untuk mewakili/memperjuangkan kepentingan BUMN sepanjang memperoleh izin dari Menteri BUMN".³³

Dengan demikian, berdasarkan Permen BUMN 11, pengaturan mengenai rangkap jabatan tidak dilarang secara mutlak. Di satu sisi, pengaturan mengenai rangkap jabatan dilarang, namun di sisi lain hal itu dikecualikan oleh posisi-posisi tertentu seperti Dewan Komisaris dari anak perusahaan BUMN. Menurut penulis, hal itu bertentangan dengan peraturan di atasnya yakni UU BUMN sebagai payung hukum dari Permen BUMN 11 serta dapat berakibat pada terbenturnya kepentingan antarperusahaan.

Keenam, Peraturan OJK Nomor 33/POJK.04/2014 tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik (POJK 33). Dalam peraturan ini, seorang Direksi dan Komisaris dapat merangkap jabatan di emiten atau perusahaan-perusahaan publik lainnya. Walaupun demikian, bukan berarti seorang Direksi atau Komisaris serta merta dapat merangkap jabatan di beberapa emiten dan perusahaan publik lainnya. Hal itu dikarenakan ada pembatasan kuota emiten atau perusahaan publik yang bisa dirangkap seorang Direksi atau Komisaris.³⁴ Pengaturan mengenai rangkap jabatan selain diatur dalam Pasal 6 juga diatur dalam Pasal 24, yang menyatakan bahwa Anggota Dewan Komisaris dapat merangkap jabatan sebagai anggota Direksi paling banyak pada 2 (dua) emiten atau perusahaan publik lain dan anggota Dewan Komisaris paling banyak pada 2 (dua) emiten atau perusahaan publik lain.³⁵

Peraturan ini tidak melarang seorang Direksi dan Komisaris untuk merangkap jabatan yang dibatasi pada jumlah perusahaannya. Namun, hal ini tidak menjadikan seorang Direksi dan Komisaris dapat serta-merta mengabaikan

³³ Lihat Pasal 17 ayat (6) Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-11/MBU/07/2021 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara

³⁴ Lihat Pasal 6 Peraturan OJK Nomor 33/POJK.04/2014 tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik

³⁵ Lihat Pasal 24 Peraturan OJK Nomor 33/POJK.04/2014 tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik

ketentuan yang ada pada peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang rangkap jabatan.³⁶

Pengaturan mengenai *interlocking directorates* Direksi dan Komisaris BUMN di Indonesia saat ini kurang tegas. Di satu sisi, beberapa peraturan melarang untuk melakukan jabatan rangkap, namun di sisi lain masih ditemukan peraturan perundang-undangan yang memperbolehkan rangkap jabatan. Perlu diperhatikan bahwa pelarangan rangkap jabatan merupakan sebuah prosedur yang mengatur supaya pengelolaan BUMN sebagai penopang perekonomian negara dirasa begitu penting. Sebab, dalam tata pengurusan dan pengelolaan BUMN, tidak hanya diperlukan visi dan misi strategis, namun juga individu dan personalia yang kompeten. Selain pelarangan rangkap jabatan, yang penting dalam peraturan perundang-undangan dan tata pengelolaan BUMN adalah prinsip-prinsip *good corporate governance*.

Penulis merujuk pada Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pedoman Jabatan Rangkap Sesuai Ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam hal pemberlakuan sanksi terhadap praktik *interlocking directorates* di Indonesia. Ketentuan sanksi diatur dalam Bab V tentang Aturan Sanksi bahwa terdapat 3 (tiga) jenis sanksi terhadap praktik *interlocking directorates* yakni sanksi administrasi, sanksi pidana pokok dan sanksi pidana tambahan.³⁷

Pendekatan rangkap jabatan yang diatur dalam Pasal 26 UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan pasal yang bersifat *rule of reason*. Pendekatan yang digunakan dalam Pasal 26 bersifat *rule of reason* karena rangkap jabatan dapat berpotensi menimbulkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dengan menghalangi masuknya para pelaku usaha ke pasar yang bersangkutan. Dalam kondisi tersebut, juga berpotensi adanya penguasaan pangsa pasar yang mengakibatkan

³⁶ Lihat Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 24 ayat (5) Peraturan OJK Nomor 33/POJK.04/2014 tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik

³⁷ Lihat Bab V Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pedoman Jabatan Rangkap sesuai ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

adanya posisi dominan yang nantinya dapat menciptakan kartel harga, wilayah, dan produksi.³⁸

Rule of reason merupakan pendekatan untuk menangani kasus-kasus penyelesaian yang digunakan oleh institusi persaingan usaha untuk menilai suatu kegiatan usaha dan mengevaluasi apakah aktivitas tersebut melanggar ketentuan anti-persaingan atau tidak. Umumnya, rumusan yang digunakan dalam *rule of reason* memuat kalimat "yang dapat mengakibatkan", serta "patut diduga". Kalimat tersebut menyimpulkan perlu adanya sebuah penelitian tambahan untuk mengetahui akibat yang dilakukan oleh para pelaku usaha.³⁹

Pendekatan *rule of reason* juga dapat dibenarkan dalam kegiatan usaha anti-persaingan, tetapi dengan catatan bahwa harus ada indikasi keuntungan pada konsumen dan perekonomian skala nasional.⁴⁰ Begitupun sebaliknya, tindakan tersebut dianggap salah walaupun bertujuan untuk efektivitas dan efisiensi yang pada akhirnya berujung pada penyalahgunaan posisi dominan yang dapat merugikan para pelaku usaha lain, konsumen, dan perekonomian skala nasional. Hal tersebut nyatanya sering terjadi secara integrasi vertikal disertai perbuatan restriktif (*barriers to entry*).⁴¹ Dengan demikian, yang menjadi pokok utama dalam pendekatan *rule of reason* adalah unsur-unsur materiil dari perbuatan. Dalam pendekatan ini, yang menjadi titik tekannya yakni pada akibat yang ditimbulkan terhadap para pelaku usaha lainnya dan perekonomian skala nasional. Dengan begitu, untuk substansi pengaturannya perlu klausul "yang dapat mengakibatkan" dan/atau "patut diduga".⁴²

Badan atau lembaga yang berwenang untuk mengawasi persaingan usaha di Indonesia adalah KPPU. Perilaku-perilaku yang dapat mengakibatkan anti persaingan salah satunya ialah *interlocking directorates*. Maka dari itu, KPPU

³⁸ Lihat Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pedoman Jabatan Rangkap Sesuai Ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

³⁹ Sebastian Pompe, et.all, *Iktisar Ketentuan Hukum Persaingan Usaha*, The Indonesia Netherlands National Legal Reform, Jakarta, 2010, hlm. 272

⁴⁰ Dewi Meryanti, *Praktek Monopoli dalam Industri Air Bersih di Pulau Batam ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Perkara No. 11/KPPU-I/2008 tentang Praktek Monopoli oleh PT. Adhy Tirta Batam)*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 52.

⁴¹ Arus Akbar Silondae dan Wirawan B. Ilyas, *Pokok-Pokok Hukum Bisnis*, Salemba Empat, Jakarta, 2011, hlm. 164.

⁴² Syamsul Maarif dan BC Rikrik Rizkiyana, dalam Dewi Meryanti, *Op. Cit.*, hlm. 53

berwenang untuk menangani dan menindak perilaku tersebut. Dalam hal praktik *interlocking directorates*, KPPU mengeluarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Pedoman Jabatan Rangkap sesuai ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai pedoman dan untuk memberikan gambaran yang lebih jelas tentang pasal-pasal dan hal-hal lainnya yang belum diperinci dalam arti dan batasan.

KPPU juga telah melakukan Siaran Pers No. 22/KPPU-PR/III/2021 dalam hal problematika disharmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur *interlocking directorates*.⁴³ Dalam siaran pers tersebut, KPPU menyarankan kepada Kementerian BUMN untuk segera mencabut peraturan yang memperbolehkan rangkap jabatan. Hal ini menurutnya untuk mencegah potensi persaingan usaha yang tidak dapat dibenarkan sesegera mungkin, dan KPPU telah menyusun serta menyerahkan surat bimbingan dan rekomendasi kepada Kementerian BUMN yang umumnya merekomendasikan Kementerian BUMN untuk menolak pengaturan yang mengizinkan tempat Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas bersamaan dengan Direksi pimpinan perusahaan selain BUMN.

Penulis menyajikan perbandingan tersebut dengan menggunakan sebuah tabel yang memuat dasar hukum, pemberlakuan sanksi, badan pengawas, serta pendekatan yang digunakan dalam pengaturan *interlocking directorates* di masing-masing negara. Adapun penyajiannya sebagai berikut;

Tabel 1.1 Perbandingan Pengaturan *Interlocking Directorates* Direksi dan Komisaris BUMN di Amerika Serikat dengan Indonesia

| Perbandingan | Amerika Serikat | Indonesia |
|----------------|---------------------------------------|---|
| Dasar Hukum | <i>Clayton Act Section 8</i> | UU PT, UU Pelayanan Publik, UU Anti Persaingan, UU BUMN, UU Anti Persaingan, UU BUMN Nomor 11 Tahun 2021, Permen BUMN Nomor 10 Tahun 2020, POJK Nomor 33 Tahun 2014 |
| Badan Pengawas | <i>Federal Trade Commission (FTC)</i> | Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) |

⁴³ Disharmonisasi antara UU BUMN dengan Permen BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020. Lihat penjelasan pada Sub Bab Pengaturan *Interlocking Directorates* di Indonesia bagian Permen BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020.

| | | |
|------------------|--|--|
| Ketentuan Sanksi | <i>Civil Penalties</i> | Sanksi administrasi, sanksi pidana pokok, dan sanksi pidana tambahan |
| Pendekatan | <i>Per Se Illegal</i> ; sebuah perilaku pelaku usaha dinilai berdasarkan ketentuan dari peraturan perundang-undangan agar dapat dinyatakan melanggar undang-undang <i>antitrust</i> atau tidak. Pada pendekatan tersebut, dampak yang diakibatkan dari perilaku pelaku usaha tidak serta merta dibuktikan sebagai pijakan dasar penilaian. | <i>Rule of Reason</i> ; perlu adanya sebuah penelitian tambahan untuk mengetahui akibat yang dilakukan oleh para pelaku usaha. Dalam pendekatan ini, institusi persaingan usaha harus mempertimbangkan dan memutuskan apakah perilaku tersebut mengganggu anti persaingan terhadap para pelaku usaha lainnya atau perekonomian secara keseluruhan. |

Pengaturan *interlocking directorates* di Amerika Serikat berbeda dengan pengaturan *interlocking directorates* di Indonesia, menggunakan pendekatan *per se illegal*, yang mana tindakan dari pelaku usaha tidak harus melalui pembuktian terlebih dahulu sebagai dasar penilaian. Suatu tindakan usaha hanya dinilai berdasarkan pada kesesuaian ketentuan peraturan perundang-undangan. Umumnya, ketentuan kata yang digunakan dalam pendekatan *per se illegal* adalah "dilarang".⁴⁴ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa perbedaan pengaturan *interlocking directorates* atau rangkap jabatan antara Indonesia dengan Amerika Serikat yakni pada pendekatan pembuktian yang digunakan. Indonesia menggunakan pendekatan *rule of reason* sesuai ketentuan Pasal 26 UU Nomor 5 Tahun 1999, sedangkan Amerika Serikat menggunakan pendekatan *per se illegal* sesuai ketentuan pada *Clayton Act section 8*.⁴⁵

Penulis berpendapat bahwa dalam hal pengaturan *interlocking directorates* di Indonesia perlu adanya transformasi dalam pendekatan yang digunakan. Maraknya beberapa kasus yang terjadi serta disharmoni peraturan mengenai rangkap jabatan mengakibatkan longgarnya praktik rangkap jabatan yang justru berpotensi mengakibatkan praktik anti-persaingan. Tidak menutup kemungkinan

⁴⁴ A. M. Tri Anggaraini, *Loc. Cit.*

⁴⁵ M. Afif Hasbullah, *Loc. Cit.*

dalam hal rangkap jabatan di Indonesia, pendekatan persaingan usaha dapat dilakukan melalui pendekatan *per se illegal* karena pada hakikatnya tidak semata terfokus pada bunyi kalimat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berbunyi, kata “dilarang” artinya melalui pendekatan *per se illegal*; sementara kata “patut diduga” dan/atau “yang dapat mengakibatkan” artinya melalui pendekatan *rule of reason*. Hal ini dapat dikesampingkan mengingat bahwa ketentuan Pasal 35 UU Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan, bahwa KPPU bertugas untuk menilai semua kegiatan ataupun perjanjian para pelaku usaha yang berpotensi mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karenanya, KPPU berwenang untuk menggunakan salah satu dari kedua pendekatan tersebut secara alternatif. KPPU berhak menentukan dari kedua pendekatan tersebut yang menurutnya dianggap paling baik untuk menilai sebuah kegiatan atau perjanjian usaha tertentu dengan berlandaskan pada tujuan utama diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1999, yakni efektivitas, efisiensi, kesejahteraan dan kemakmuran konsumen.⁴⁶

Pembuktian rangkap jabatan memerlukan juga kejelasan dan ketegasan mengenai transformasi pendekatan yang digunakan. Hal ini diperlukan untuk menghindari perdebatan-perdebatan yang akan terjadi dikemudian hari. Kejelasan dalam ketentuan tersebut bisa dilaksanakan melalui perubahan frasa-frasa yang digunakan dalam ketentuan Pasal 26 UU Nomor 5 Tahun 1999 dengan frasa-frasa yang menunjukkan bahwa pendekatan yang digunakan adalah *per se illegal*.

Menurut hemat penulis, jika ditinjau dari pembahasan diatas menunjukkan bahwa sistem hukum Amerika Serikat lebih baik dari sistem hukum Indonesia. Selain transformasi pendekatan, hal-hal yang perlu dicontoh dari pengaturan *interlocking directorates* di Amerika Serikat ialah harmonisasi dan terpusatnya sebuah hukum. Berbeda dengan Indonesia yang mengatur mengenai *interlocking directorates* dibanyak undang-undang, justru di Amerika Serikat hanya mengatur di satu undang-undang, hal ini perlu di transformasi ke sistem hukum kita supaya pengaturan ini terpusat pada satu hukum yang mengatur mengenai itu. Apabila hal itu sulit untuk terealisasi, maka setidaknya antara peraturan yang satu tidak bertentangan dengan peraturan lainnya, termasuk peraturan dari turunannya.

⁴⁶ Andi Fahmi Lubis, *Hukum Persaingan Usaha*, Op. Cit. hlm. 89.

Penutup

Penulis menyajikan dua kesimpulan. *Pertama*, pengaturan *interlocking directorates* atau jabatan rangkap di Amerika Serikat diatur dalam *Clayton Act Section 8*. Dalam hal pemberlakuan sanksi, terdapat *civil penalties* bagi para pelaku usaha yang melanggar ketentuan mengenai *interlocking directorates*. Dalam hal pengawasan, jenis perilaku tersebut termasuk dalam kewenangan pengawasan dari *Federal Trade Commission (FTC)* yang di dalamnya terdapat Biro Persaingan yang mempunyai tugas, fungsi, dan kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap praktik perilaku yang menghambat anti-persaingan. Pendekatan yang digunakan dalam praktik *interlocking directorates* di Amerika Serikat yakni *per se illegal*.

Kedua, terkait dengan perbandingan pengaturan *interlocking directorates* atau jabatan rangkap Direksi dan Komisaris BUMN di Indonesia dengan Amerika Serikat ialah sebagai berikut; i) pengaturan *interlocking directorates* di Amerika Serikat diatur dalam *Clayton Act Section 8*, sedangkan di Indonesia diatur pada beberapa undang-undang sektoral dan aturan pelaksanaannya; ii) badan atau lembaga yang berwenang untuk melakukan pengawasan persaingan usaha termasuk didalamnya melakukan pengawasan terkait dengan praktik *interlocking directorates* yang dapat mengakibatkan anti persaingan di Amerika Serikat adalah FTC, sedangkan di Indonesia adalah KPPU; iii) sanksi yang diberlakukan dalam hal pelanggaran praktik *interlocking directorates* di Amerika Serikat yakni *civil penalties* (sanksi perdata), sedangkan di Indonesia terdapat 3 (tiga) macam sanksi yakni sanksi administrasi, sanksi pidana pokok dan sanksi pidana tambahan. iv) terkait dengan pendekatan yang digunakan dalam hal pembuktian *interlocking directorates* di Amerika Serikat ialah *per se illegal*, sedangkan di Indonesia adalah *rule of reason*.

Saran yang dapat penulis berikan pada penelitian ini ialah, *pertama*, kepada pemangku kebijakan untuk mengharmonisasikan pengaturan mengenai *interlocking directorates* atau jabatan rangkap oleh Direksi dan Komisaris BUMN pada aturan pelaksana (Permen BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 dan PER-11/MBU/07/2021 serta POJK Nomor 33/POJK.04/2014) terhadap UU sektoral

(UU BUMN, UU PT, UU Pelayanan Publik dan UU Persaingan Usaha), sehingga memudahkan untuk menegakkan sebuah norma yang berlaku. *Kedua*, kepada Kementerian BUMN *c.q.* Menteri BUMN untuk segera mencabut Permen BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 atas usulan KPPU. *Ketiga*, baiknya bahwa dalam hal pengaturan *interlocking directorates* di Indonesia perlu adanya transformasi dalam pendekatan yang digunakan, yakni yang sebelumnya menggunakan pendekatan *rule of reason* menjadi pendekatan *per se illegal*.

Daftar Pustaka

Buku

- Harahap, M. Yahya *Hukum Perseroan Terbatas*, Cetakan Peratama, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Weisbach, Hermalin, B, *The Effort of Board Composition and Direct Incentivies on Firm Performance*, Financial Management, 2000.
- Pompe, Sebastian, et.all, *Ikhtisar Ketentuan Hukum Persaingan Usaha*, The Indonesia Netherlands National Legal Reform, Jakarta, 2010.
- Lubis, Andi Fahmi dan Ningrum Natasya Sirait (Edit), *Hukum Persaingan Usaha*, KPPU, Jakarta, 2009.
- Lubis, Andi Fahmi, *Hukum Persaingan Usaha*, Edisi Kedua, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, Jakarta, 2017.
- Heermann, *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Katalis Publishing-Media Services, 2002.
- Silondae, Arus Akbar dan Wirawan B. Ilyas, *Pokok-Pokok Hukum Bisnis*, Salemba Empat, Jakarta, 2011.

Jurnal

- A. M. Tri Anggaraini, "Penerapan Pendekatan *Rule of Reason* dan *Per Se Illegal* dalam Hukum Persaingan, dalam Persainagan dan Persekongkolan Tender", *Jurnal Hukum Bisnis* 24:2, 2005.
- M. Afif Hasbullah, "Karakteristik Penyalahgunaan Posisi Dominan dalam Putusan KPPU 20 Tahun Terakhir", *Jurnal Hukum*, dalam Kumpulan Jurnal Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2021.
- Richard P. Murphy, "Keys to Unlock the Interlocks: Dealing with Interlocking Keys to Unlock the Interlocks: Dealing with Interlocking Directoratess", *University of Michigan Journal of Law Reform*, Volume 11, Ann Arbor, 1978.
- Risanti Suci Pratiwi, "Legalitas Rangkap Jabatan Direksi dan Dewan Komisaris Pada Badan Usaha Milik Negara yang Berbentuk Perseroan Terbatas", *Jurnal Hukum* No. 2 VOL. 4, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2019.

Wihelmus Jemarut, "Pendekatan *Rule Of Reason* dan *Per Se Illegal* dalam Perkara Persaingan Usaha", *Jurnal Hukum Widya Yuridika*, Volume 3, Nomor 2, Desember 2020.

Hasil Penelitian & Tugas Akhir

Dewi Meryanti, *Praktek Monopoli dalam Industri Air Bersih di Pulau Batam di Tinjau dari Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Perkara No. 11/KPPU-I/2008 Tentang Praktek Monopoli oleh PT. Adhy Tirta Batam)*, Tesis, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.

Nugroho Dwi Prihandoko, *Pengaruh Rangkap Jabatan (Interlocking Directorates) dan Proporsi Dewan Komisaris Independen terhadap Kinerja Perusahaan dan Kinerja Pasar Pada Perusahaan Manufaktur di Bursa Efek Indonesia*, Artikel Ilmiah STIE Yayasan Keluarga Pahlawan Negara, Yogyakarta, 2018.

Internet

Achmad Dwi Afriyadi, *Bos BUMN Rangkap Jabatan 22 Perusahaan Terkuak*, Detik, terdapat dalam <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5505236/bos-bumn-rangkap-jabatan-22-perusahaan-terkuak> diakses terakhir pada Minggu, 14 November 2021.

Caesar Akbar, *Komisaris Sriwijaya Air Mundur, KPPU Tetap Periksa Bos Citilink*, Tempo, terdapat dalam https://bisnis.tempo.co/read/1220694/komisaris-sriwijaya-air-mundur-kppu-tetap-periksa-bos-citilink__diakses terakhir pada Jumat, 12 November 2021.

Columbia Law School Professor Tim Wu Named Advisor to Federal Trade Commission on Consumer Protection, Competition". *www.law.columbia.edu*. Retrieved November 28, 2020

Covington Competition in <https://www.covcompetition.com/2022/01/ftc-announces-new-higher-hsr-filing-and-interlocking-directorates-thresholds-higher-civil-penalties/> last acces 11 Februari 2022.

Dias Prasongko, *Erick Tohir Ungkap Eks Dirut Garuda Rangkap Jabatan di 6 BUMN*, Tempo, terdapat dalam <https://bisnis.tempo.co/read/1283386/erick-thohir-ungkap-eks-dirut-garuda-rangkap-jabatan-di-6-bumn/full&view=ok> diakses terakhir pada Jumat, 12 November 2021.

Fitri Novia Heriani, *KPPU Minta Kementrian BUMN Cabut PERMEN BUMN Rangkap Jabatan, Hukum Online* <https://m.hukumonline.com/berita/a/kppu-minta-kementerian-bumn-cabut-permen-bumn-rangkap-jabatan-lt605894c943cf5> diakses terkahir pada Selasa, 18 Januari 2022, Pukul 09.06 WIB.

FTC in <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2021/02/ftc-announces-annual-update-size-transaction-thresholds-premerger>

James R. Dean Jr., Ross Demain, Jim O'connell & Stacy Kobrick FTC Announces New Higher HSR Filing and Interlocking Directorates Thresholds, Higher Civil Penalties <https://www.covcompetition.com/2022/01/ftc-announces-new-higher-hsr-filing-and-interlocking-directorates-thresholds-higher-civil-penalties/> On January 25, 2022 Posted In Mergers, Us Competition Law

Mohammad Bernie, Masalah Dibalik Rangkap Jabatan Komisaris BUMN Era Jokowi, Tirto, terdapat dalam <https://tirto.id/masalah-di-balik-rangkap-jabatan-komisaris-bumn-era-jokowi-fMhx> diakses terakhir pada Minggu, 14 November 2021.

Tim Suara Merdeka, Soal Rangkap Jabatan, KPPU Minta Erick Thohir Cabut Permen BUMN No 10 Tahun 2020, Suara IMerdeka, terdapat dalam <https://www.suaramerdeka.com/nasional/pr-04164062/soal-rangkap-jabatan-kppu-minta-erick-thohir-cabut-permen-bumn-no-10-tahun-2020?page=all> diakses terakhir pada Rabu, 08 Desember 2021.

Website Resmi <https://kppu.go.id>

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2009 tentang Pedoman Jabatan Rangkap sesuai ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Peraturan OJK Nomor 33/POJK.04/2014 tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik

Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor PER02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara

Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-11/MBU/07/2021 tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara

15 U.S. Code § 19 - *Interlocking Directorates and Officers*