

LARANGAN JABATAN RANGKAP KOMISARIS BUMN DITINJAU BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA

Darcyando Geodewa¹⁾, Ditha Wiradiputra²⁾

^{1,2}Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus Salemba, Jakarta

¹darcyando@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat Artikel :

Submit, 20 Desember 2022
Revisi, 6 Februari 2023
Diterima, 14 April 2023
Publish, 15 Mei 2023

Kata Kunci :

Jabatan rangkap,
Komisaris,
BUMN.

ABSTRAK

Penilaian posisi dominan suatu pelaku usaha salah satunya dapat dinilai dari afiliasi suatu pelaku usaha dengan pelaku usaha yang lain, di mana hubungan terafiliasi yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah jabatan rangkap dan kepemilikan saham silang. Jabatan rangkap dilarang ketika seseorang pada waktu yang bersamaan menduduki jabatan sebagai direksi atau dewan komisaris di 2 (dua) atau lebih perusahaan dimana perusahaan-perusahaan tersebut berada dalam pasar bersangkutan yang sama, memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha, atau secara bersama dapat menguasai pangsa pasar barang dan atau jasa tertentu. Isu hukum mengenai jabatan rangkap anggota dewan komisaris BUMN muncul saat berlakunya Peraturan Menteri BUMN PER-10/MBU/10/2020 yang memperbolehkan anggota dewan komisaris BUMN memiliki jabatan rangkap dengan syarat tertentu. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji larangan jabatan rangkap komisaris BUMN ditinjau berdasarkan hukum persaingan usaha di Indonesia.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license



Corresponding Author:

Darcyando Geodewa
Universitas Indonesia
darcyando@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi di Indonesia mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Selain sebagai salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen dan hasil privatisasi, BUMN mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan,

keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (“UU Anti Monopoli”) merupakan salah satu payung hukum mengenai persaingan usaha di Indonesia yang bertujuan untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dan menghindari pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu. Diaturnya UU Anti Monopoli tersebut dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha dalam berusaha, dengan cara mencegah timbulnya praktik-praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat lainnya, dengan harapan terciptanya iklim usaha di Indonesia yang kondusif dimana setiap pelaku usaha dapat bersaing secara wajar dan sehat, tidak terkecuali BUMN.

BUMN yang umumnya berbentuk perseroan terbatas (selanjutnya disebut “perusahaan”) memiliki organ perusahaan yang terdiri dari Rapat Umum Pemegang Saham (“RUPS”), Direksi, dan Dewan Komisaris. Pasal 26 UU Anti Monopoli secara spesifik mengatur larangan jabatan rangkap yang terfokus ke posisi seseorang sebagai direksi atau dewan komisaris dalam suatu perusahaan dan terhadap perusahaan yang bergerak di bidang yang sama dan saling bersaing. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (“UU BUMN”) secara tegas mengatur larangan jabatan rangkap sebagaimana diatur dalam pasal 25 untuk anggota direksi persero, pasal 33 untuk anggota dewan komisaris, pasal 53 untuk anggota direksi perum, dan pasal 62 untuk anggota dewan pengawas.

Berdasarkan hasil pemeriksaan Ombudsman RI, ditemukan bahwa sampai dengan tahun 2019 terdapat 397 komisaris yang rangkap jabatan di BUMN dan 167 di anak perusahaan BUMN, serta terindikasi rangkap penghasilan, dimana pejabat yang merangkap jabatan tersebut ada yang inaktif (pensiun atau berhenti). Temuan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (“KPPU”) di tahun 2021 menunjukkan bahwa di sektor keuangan terdapat 31 direksi atau dewan komisaris BUMN yang rangkap jabatan dan dengan catatan rangkap jabatan per orang sebanyak 1-11 perusahaan, di sektor pertambangan dari 12 direksi atau dewan komisaris yang ditelusuri, data rangkap per orang sebanyak 1-22 perusahaan, dan di sektor konstruksi, dari 19 direksi atau dewan komisaris, data rangkap per orang sebanyak 1-5 perusahaan, sehingga secara akumulasi ditemukan terdapat 62 orang yang merangkap jabatan.

Ombudsman RI juga menemukan adanya benturan regulasi terkait larangan jabatan rangkap, salah satunya adalah dengan berlakunya Peraturan Menteri BUMN 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 PER-10/MBU/10/2020”), dimana dewan komisaris dan dewan pengawas BUMN dapat merangkap jabatan pada perusahaan selain BUMN, dengan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral. KPPU telah berkoordinasi dan menyampaikan surat saran dan pertimbangan kepada Kementerian BUMN yang pada intinya menyarankan agar Kementerian BUMN mencabut ketentuan yang memperbolehkan rangkap jabatan dewan komisaris dan dewan pengawas dengan dewan komisaris perusahaan selain BUMN tersebut karena dapat berpotensi melanggar persaingan usaha yang sehat.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai larangan jabatan rangkap komisaris badan usaha milik negara (BUMN) ditinjau berdasarkan hukum persaingan usaha di Indonesia, dimana

penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji peraturan perundang-undangan mengenai persaingan usaha dan BUMN yang berlaku di Indonesia, dan kepustakaan seperti buku dan publikasi nasional maupun internasional mengenai persaingan usaha dan BUMN.

1. TINJAUAN UMUM JABATAN RANGKAP DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA

a. Tinjauan Umum Jabatan Rangkap

Jabatan rangkap menimbulkan pertanyaan dari prinsip antipersaingan mengenai apa yang akan terjadi dalam hal persaingan antar perusahaan-perusahaan yang saling berbagi direksi atau dewan komisaris. Teori-teori dalam ilmu sosial secara umum menggambarkan 4 (empat) alasan utama mengapa pelaku usaha melakukan jabatan rangkap, yakni:

- (1) sebagai alat yang strategis bagi perusahaan untuk mengakses dan bertukar informasi dan sumber daya untuk mengurangi ketidakpastian dan memperkuat hubungan antara mereka dengan pesaing/pelaku usaha lainnya;
- (2) sebagai alat monitor, atau dalam kata lain suatu perusahaan dapat menunjuk individu untuk menduduki dewan perusahaan di perusahaan lain untuk memantau perilaku perusahaan/pelaku usaha tersebut;
- (3) meningkatkan reputasi perusahaan untuk menarik investasi; dan/atau
- (4) untuk ambisi tersendiri dari individu tersebut.

Mizruchi (1997) menunjukkan 3 (tiga) alasan utama adanya jabatan rangkap, yang pertama adalah kolusi, kooptasi dan pemantauan, yang kedua adalah kemajuan karir, dan yang terakhir adalah kohesi sosial. Hasil dari penelitian menunjukkan bahwa jabatan rangkap yang langsung atau tidak langsung membantu perusahaan untuk memperlebar dan menyebarkan praktik bisnis perusahaan, menciptakan kohesi kelas atas, bertindak sebagai mekanisme untuk kolusi dan kerja sama antar-perusahaan, memberikan kemungkinan peningkatan karir pribadi untuk direktur, mengurangi ketergantungan, mengontrol dan/atau memonitor orang lain, menghadirkan sumber legitimasi dan mengurangi kemungkinan perilaku oportunistik (Haunschild dan Beckman, 1998; Mizruchi, 1996).

b. Berdasarkan UU Anti Monopoli

Posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Hal-hal yang dapat membuat pelaku usaha memiliki posisi dominan ialah sebagai berikut:

- (1) Pelaku usaha dominan mempunyai struktur biaya produksi yang lebih rendah dibandingkan pelaku usaha lainnya;

- (2) pelaku usaha dominan biasanya mempunyai suatu produk yang superior di dalam suatu pasar bersangkutan. Produk yang superior ini diperoleh karena reputasi yang telah dicapainya, baik melalui iklan maupun melalui kualitas yang telah terbentuk karena sudah lama menguasai pasar;
- (3) pelaku usaha dominan dapat terbentuk karena penggabungan beberapa pelaku usaha. Penggabungan pelaku usaha di dalam satu jenis industri sering kali mempunyai insentif untuk mengkoordinasikan kegiatan mereka dengan maksud meningkatkan keuntungan.

Penilaian posisi dominan suatu pelaku usaha salah satunya dapat dinilai dari afiliasi suatu pelaku usaha dengan pelaku usaha yang lain, di mana hubungan terafiliasi yang diatur dalam UU Anti Monopoli adalah mengenai jabatan rangkap dan kepemilikan saham silang. Ketentuan jabatan rangkap sebagaimana diatur pasal 26 UU Anti Monopoli adalah sebagai berikut:

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:

- a. berada dalam pasar bersangkutan yang sama; atau
- b. memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha; atau
- c. secara bersama dapat menguasai pangsa pasar barang dan atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Unsur-unsur terkait dengan pasal 26 UU Anti Monopoli tersebut ialah:

- a. Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.
- b. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.
- c. Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.
- d. Pangsa pasar adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu.

Secara umum, praktek jabatan rangkap yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah praktek di mana perangkapan jabatan oleh direksi dan atau komisaris di dua atau lebih perusahaan dapat membentuk suatu

hubungan istimewa/khusus di mana hubungan tersebut akan mempengaruhi secara negatif iklim persaingan usaha yang sehat, baik secara horizontal, vertikal dan konglomerasi. Secara khusus, jabatan rangkap terjadi antar 2 (dua) atau lebih perusahaan mencakup perusahaan dalam 1 (satu) pasar bersangkutan (memiliki kaitan substitusi yang kuat) dan baik secara sendiri maupun kelompok (beberapa perusahaan) yang dapat menguasai pasar tertentu serta berpotensi untuk menyalahgunakan posisi dominannya. Pasal 26 UU Anti Monopoli tidaklah melarang mutlak jabatan rangkap. Penerapan pasal 26 UU Anti Monopoli terlebih dahulu dilakukan penilaian atas posisi dominan pelaku usaha di mana seseorang menduduki jabatan rangkap pada 2 (dua) perusahaan yang berbeda.

Hubungan istimewa/khusus antara perusahaan secara horizontal yang memiliki jabatan rangkap direksi dapat mempengaruhi secara negatif iklim persaingan usaha dalam berbagai bentuk, misalnya menimbulkan kontrol atas keputusan atau kebijakan perusahaan untuk melahirkan strategi bersama (dengan perusahaan lain yang berada dalam pasar bersangkutan yang sama) dan strategi tersebut dapat berupa pengaturan jumlah produksi, tata cara pemasaran, penetapan harga, alokasi dan/atau pembagian pasar, serta berbagai macam strategi lainnya yang dapat menghambat persaingan usaha sehat. Sementara hubungan istimewa/khusus antara perusahaan secara vertikal yang memiliki jabatan rangkap direksi juga dapat memfasilitasi perjanjian yang bersifat eksklusif, penetapan harga jual kembali dan koordinasi di antara perusahaan yang terlibat sehingga dapat mengurangi persaingan di tingkat *inter-brand* maupun *intra-brand*.

c. Bentuk-Bentuk Jabatan Rangkap

Bentuk jabatan rangkap yang dikenal adalah jabatan rangkap horizontal dan jabatan rangkap vertikal.

1) Jabatan rangkap horizontal

Jabatan rangkap horizontal pada umumnya terjadi pada perusahaan yang berada dalam pasar bersangkutan yang sama. Secara horizontal, 2 (dua) perusahaan yang saling bersaing melakukan strategi bersama yang berkaitan dengan harga, alokasi pasar dan penetapan produksi. Contohnya adalah rangkap jabatan antara perusahaan A dan B terjadi dalam bentuk Komisaris perusahaan A menjadi Komisaris dan atau Direksi perusahaan B. Hal yang serupa dapat terjadi di mana Direksi perusahaan A menjadi Komisaris dan atau Direksi perusahaan B. Hubungan perusahaan A dan B dalam kondisi ini adalah hubungan horizontal atau keduanya berada dalam pasar bersangkutan yang sama (sesuai dengan pasal 26 A dan C).

Larangan jabatan rangkap secara horizontal menurut pasal 26 UU Anti Monopoli adalah pada huruf a, yakni seseorang pada waktu yang bersamaan merangkap menjadi direksi atau dewan komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan-perusahaan

tersebut berada dalam pasar bersangkutan yang sama. Namun, larangan ini bersifat *rule of reason*, yaitu apabila keberadaan seseorang tersebut pada 2 (dua) perusahaan yang melakukan kegiatan usaha yang sama dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan.

Jabatan rangkap horizontal meningkatkan kemungkinan efek antikompetitif yang serius, yang dapat dilihat dari *collusive effect* atau *non-coordinated effect*. *Collusive effect* biasanya dibagi ke dalam 2 (dua) kategori, yakni kolusi eksplisit dan koordinasi oligopolistik. Kolusi eksplisit sering dilakukan melalui kegiatan kartel dan merujuk pada situasi di mana pesaing setuju untuk membatasi persaingan di antara mereka sendiri, misalnya dengan menetapkan harga, mengurangi hasil atau membagi pasar. Bentuk kolusi yang lebih tidak berwujud, koordinasi oligopolistik, merujuk pada situasi di mana para pesaing dalam oligopoli membebaskan harga seperti kartel tanpa berkomunikasi.

Terdapat 2 (dua) argumen mengenai *non-coordinated effect* ini, pertama, perolehan informasi bisnis yang sensitif melalui interlock dapat “melunakkan” persaingan antara saingan, meskipun mereka tidak berkolusi. Selain itu, informasi yang disampaikan melalui orang yang merangkap jabatan lebih dapat diandalkan daripada informasi yang disampaikan oleh perusahaan itu sendiri. Kemudian jabatan rangkap horizontal dapat memiliki efek antipersaingan bahkan tanpa adanya pertukaran informasi. Hal ini dapat dijelaskan dengan contoh X, menduduki posisi dewan di 2 (dua) perusahaan dan X tidak perlu mengkomunikasikan informasi antara perusahaan A dan B untuk mempengaruhi keputusan perusahaan A atau B karena memiliki informasi tentang kedua perusahaan tersebut dan dapat memanipulasinya tanpa pernah secara tegas mengomunikasikannya.

2) Jabatan rangkap vertikal

Secara vertikal, 2 (dua) perusahaan yang saling bersaing dapat meningkatkan efisiensi (propersaingan) dan dapat juga menghambat persaingan di antara pemasok dan pelanggan dengan membuat perjanjian timbal balik di antara mereka. Larangan jabatan rangkap secara horizontal menurut pasal 26 UU Anti Monopoli adalah pada huruf b, yakni seseorang pada waktu yang bersamaan merangkap menjadi direksi atau dewan komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan-perusahaan tersebut memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha. Yang dimaksud memiliki keterkaitan adalah dalam hal proses produksi suatu barang dari pasar hulu sampai ke pasar hilir, misalnya, perusahaan produsen dengan perusahaan pemasok bahan baku, atau dengan perusahaan distributor atau agen terdapat seorang menjadi direksi di perusahaan produsen, dan orang yang sama menjadi komisaris pada perusahaan pemasok bahan baku, atau pada perusahaan distributor atau agen.

Jabatan rangkap secara vertikal ini menyebabkan terjadinya hubungan istimewa melalui perjanjian atau kesepakatan antar perusahaan untuk menguasai rangkaian proses produksi. Jabatan rangkap vertikal secara tradisional telah dikritik dengan alasan bahwa mereka dapat mengarah ke perlakuan istimewa dengan mengorbankan pemasok atau pelanggan lain dengan memfasilitasi kesepakatan timbal balik atau eksklusif (*exclusive dealing*), *tying agreements*, dan integrasi vertikal.

d. Jabatan Rangkap dalam Kasus Kesepakatan Dual Access oleh Garuda Indonesia (Putusan KPPU Perkara Nomor 01/KPPU-L/2003)

Kasus kesepakatan *dual access* oleh Garuda Indonesia menimbulkan praktek jabatan rangkap yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat diawali dengan adanya 2 (dua) orang anggota Direksi Garuda Indonesia yaitu Emirsyah Satar dan Wiradharma Bagus Oka yang juga menjadi Komisaris PT. Abacus Indonesia. Pada rapat sinergi antara Garuda Indonesia dan PT. Abacus Indonesia tanggal 18 Desember 2000 yang dihadiri oleh Emirsyah Satar dan Wiradharma Bagus Oka yang pada saat itu bertindak sebagai wakil dari Garuda Indonesia, menekankan kembali kebijakan *dual access* hanya dilakukan dengan sistem Abacus. Garuda Indonesia menggunakan sistem Abacus sebagai salah satu CRS untuk mendistribusikan jasa penerbangan internasional. Dengan dimilikinya sistem Abacus, biro perjalanan wisata dapat melihat jadwal penerbangan, keterangan mengenai tersedianya tempat dan tarif tiket, pemesanan tempat dan pengeluaran tiket penerbangan internasional Garuda Indonesia dan maskapai penerbangan lainnya.

Garuda Indonesia merupakan maskapai penerbangan *flag carrier* Indonesia yang memiliki pangsa pasar domestik sebesar 46,84% berdasarkan nilai penjualan dan 40,81% berdasarkan jumlah penumpang dan merupakan *flag carrier* dengan pangsa pasar yang besar, serta memiliki harga jual tiket yang relatif lebih mahal dibandingkan dengan maskapai domestik lainnya, menjadi daya tarik utama bagi setiap biro perjalanan wisata untuk dapat menjadi agen pasasi domestik Garuda Indonesia. Dengan menjadi agen domestik Garuda Indonesia, biro perjalanan wisata akan lebih mudah untuk dapat menjadi agen maskapai penerbangan asing dan untuk menjadi agen pasasi domestik Garuda Indonesia, biro perjalanan wisata harus dapat memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Garuda Indonesia.

Setelah disepakatinya *dual access* oleh Garuda Indonesia dan PT. Abacus Indonesia pada tanggal 28 Agustus 2000, Garuda Indonesia membuat persyaratan tambahan yaitu untuk menjadi agen pasasi domestik Garuda Indonesia, biro perjalanan wisata terlebih dulu diharuskan memiliki Abacus *connection*. Persyaratan Abacus *connection* mengharuskan biro perjalanan wisata menyediakan terminal Abacus yang di dalamnya terdapat sistem Abacus agar dapat disertakan sistem ARG. Bahwa dengan penyertaan

sistem ARGA hanya ke dalam terminal Abacus, menyebabkan terhambatnya pemasaran CRS lain ke biro perjalanan wisata, karena pemilihan CRS oleh mayoritas biro perjalanan wisata didasarkan pada ada tidaknya sistem ARGA dan bukan atas pertimbangan layanan yang baik, harga sewa yang kompetitif dan insentif yang diberikan. Hal tersebut kemudian mengindikasikan adanya persaingan usaha tidak sehat.

2. LARANGAN JABATAN RANGKAP KOMISARIS BUMN DI INDONESIA

a. Berdasarkan UU BUMN

Komisaris adalah organ persero yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan perusahaan persero. Anggota dewan komisaris BUMN diangkat berdasarkan pertimbangan integritas, dedikasi, memahami masalah-masalah manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen, memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha persero tersebut, serta dapat menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya.

Pasal 33 UU BUMN mengatur bahwa anggota komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai anggota direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; dan/atau jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Larangan perangkapan jabatan tersebut dimaksudkan agar anggota komisaris benar-benar mencurahkan segala tenaga dan pikirannya dan/atau perhatian secara penuh pada tugas, kewajiban dan pencapaian tujuan persero serta menghindari timbulnya benturan kepentingan.

Mengenai benturan kepentingan sendiri terdapat beberapa penafsiran sebagaimana ditentukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 42/POJK.04/2020 tentang Transaksi Afiliasi dan Transaksi Benturan Kepentingan menentukan benturan kepentingan sebagai perbedaan antara kepentingan ekonomis perusahaan terbuka dengan kepentingan ekonomis pribadi anggota direksi, anggota dewan komisaris, pemegang saham utama, atau Pengendali yang dapat merugikan perusahaan terbuka dimaksud. Peraturan Menteri BUMN No. PER-01/MBU/01/2015 tentang Pedoman Penanganan Benturan Kepentingan di Lingkungan Kementerian Badan Usaha Milik Negara menentukan benturan kepentingan sebagai situasi dimana pegawai Aparatur Sipil Negara ("ASN") Kementerian BUMN memiliki atau patut diduga memiliki kepentingan pribadi terhadap setiap penggunaan wewenang dalam kedudukan atau jabatannya, sehingga dapat mempengaruhi kualitas keputusan dan/atau tindakannya. Terdapat 3 (tiga) unsur dalam benturan kepentingan, yakni:

- (1) hadirnya kepentingan pribadi yang dapat berupa kepentingan finansial, keluarga, atau kepentingan lainnya;
- (2) tanggung jawab wewenang diartikan sebagai tugas yang diemban karena jabatannya diberikan oleh ketentuan yang berlaku;
- (3) tanggung jawab profesional, yaitu *objective professional judgment*.

b. Berdasarkan Permen-BUMN PER-02/MBU/02/2015

Pengangkatan dan pemberhentian anggota dewan komisaris dan dewan pengawas BUMN dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip profesionalisme dan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*). Larangan jabatan rangkap anggota dewan komisaris BUMN ditentukan dalam Bab V tentang Berakhirnya Jabatan, sebagaimana diatur sebagai berikut:

- (1) Anggota Dewan Komisaris dan/atau Dewan Pengawas dilarang memangku jabatan rangkap sebagai Anggota Dewan Komisaris dan/atau Dewan Pengawas BUMN/Perusahaan, kecuali menandatangani surat pernyataan bersedia mengundurkan diri/diberhentikan pada salah satu jabatan jika terpilih. Ketentuan ini tidak berlaku apabila pengangkatan anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas dilakukan dalam rangka pengawasan BUMN/Perusahaan dalam program penyehatan berdasarkan penugasan khusus dan Menteri.
- (2) Anggota Dewan Komisaris dan/atau Dewan Pengawas dilarang memangku jabatan rangkap sebagai anggota Direksi pada BUMN, BUMD, Badan Usaha Milik Swasta, atau menduduki jabatan yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dilarang untuk dirangkap dengan jabatan anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas, atau jabatan yang dapat menimbulkan benturan kepentingan dengan BUMN yang bersangkutan, kecuali menandatangani surat pernyataan bersedia mengundurkan diri dari jabatan tersebut jika terpilih sebagai anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN.
- (3) Anggota Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas yang memangku jabatan rangkap sebagaimana dimaksud pada angka 1 dan 2, masa jabatannya sebagai anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas berakhir karena hukum sejak saat anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas lainnya atau Anggota Direksi atau RUPS/Menteri mengetahui perangkapan jabatan sebagaimana dimaksud.
- (4) Dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak diketahui perangkapan jabatan sebagaimana dimaksud pada angka (1) dan (2), anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas lainnya, atau anggota Direksi, harus menyampaikan pemberitahuan kepada RUPS/Menteri terkait perangkapan jabatan

dimaksud, untuk selanjutnya dilakukan proses penetapan pemberhentian.

- (5) Perbuatan hukum yang dilakukan untuk dan atas nama BUMN oleh anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas setelah berakhir karena hukum sebagaimana dimaksud pada angka (3), adalah tidak sah dan menjadi tanggung jawab pribadi anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas yang bersangkutan.
- (6) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka (5), tidak mengurangi tanggung jawab anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas yang bersangkutan terhadap kerugian BUMN yang disebabkan kesalahan atau kelalaian anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas yang bersangkutan dalam menjalankan tugasnya, apabila anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas terdiri atas 2 (dua) anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas atau lebih, tanggung jawab sebagaimana dimaksud pada ayat ini, berlaku secara tanggung renteng bagi setiap anggota Dewan Komisaris/Dewan Pengawas.

Dalam hal anggota dewan komisaris BUMN melakukan rangkap jabatan dan melanggar ketentuan sebagaimana disebutkan di atas, maka jabatan anggota dewan komisaris BUMN tersebut berakhir dengan alasan tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota dewan komisaris berdasarkan ketentuan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Berdasarkan Permen-BUMN PER-10/MBU/10/2020

Permen-BUMN PER-10/MBU/10/2020 mengubah beberapa ketentuan sebagaimana diatur dalam Permen-BUMN PER-02/MBU/02/2015, salah satunya mengenai larangan jabatan rangkap. Permen-BUMN PER-10/MBU/10/2020 menambahkan ketentuan jabatan rangkap dalam Bab V mengenai Rangkap Jabatan dan Larangan Jabatan Rangkap sebagai berikut:

A. Jabatan Rangkap

- (1) Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas dapat merangkap jabatan sebagai Dewan Komisaris pada perusahaan selain BUMN, dengan ketentuan mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan sektoral.
- (2) Bagi Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas yang merangkap jabatan sebagai Dewan Komisaris pada perusahaan selain BUMN sebagaimana dimaksud pada angka (1), wajib memenuhi presentase kehadiran dalam rapat Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN selama satu tahun paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) kehadiran, sebagai persyaratan untuk memperoleh tantiem/insentif kinerja bagi yang bersangkutan.

B. Larangan Jabatan Rangkap

Permen-BUMN PER-10/MBU/10/2020 tidak mengubah ketentuan larangan jabatan rangkap

sebagaimana diatur dalam Permen-BUMN PER-02/MBU/02/2015

Permen-BUMN PER-10/MBU/10/2020 mengatur bahwa anggota dewan komisaris BUMN dapat memiliki jabatan rangkap pada perusahaan selain BUMN dan memiliki kewajiban untuk memenuhi presentase kehadiran dalam rapat Dewan Komisaris/Dewan Pengawas BUMN selama satu tahun paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) kehadiran, sebagai persyaratan untuk memperoleh tantiem/insentif kinerja bagi yang bersangkutan. Dalam hal anggota dewan komisaris BUMN melanggar ketentuan larangan jabatan rangkap sebagaimana disebutkan di atas, maka jabatan anggota dewan komisaris BUMN tersebut berakhir dengan alasan tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai anggota dewan komisaris berdasarkan ketentuan anggaran dasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Potensi Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Jabatan Rangkap Komisaris BUMN

Berlakunya Permen-BUMN PER-10/MBU/10/2020 yang memperbolehkan anggota dewan komisaris BUMN untuk memiliki jabatan rangkap dengan syarat tertentu berpotensi membuat terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. KPPU berpandangan bahwa jabatan rangkap dapat berpotensi melanggar persaingan usaha yang sehat di pasar dalam bentuk:

- (1) kemudahan perusahaan untuk terlibat dalam pengaturan pasar terkait harga, pasokan, pembagian wilayah, jumlah produksi, dan lainnya. Koordinasi kesepakatan horizontal tersebut akan lebih mudah dicapai dan dijaga apabila terjadi rangkap jabatan direksi/komisaris antar perusahaan dalam pasar yang sama;
- (2) penyalahgunaan hambatan vertikal dengan melakukan praktik eksklusivitas, *tying* dan *bundling* serta aksi korporasi lain, yang melibatkan perusahaan dimana direksi/komisaris nya saling rangkap jabatan; atau
- (3) tindakan penguasaan pasar antar perusahaan yang kegiatan usahanya saling terkait, dimana direksi/komisaris perusahaan tersebut terlibat dalam rangkap jabatan.

Terdapat potensi pelanggaran ketentuan UU Anti Monopoli dalam hal penyalahgunaan jabatan rangkap anggota dewan komisaris BUMN secara horizontal, yakni ketentuan mengenai oligopoli (pasal 4), penetapan harga (pasal 5), penetapan harga di bawah harga pasar (pasal 7), pembagian pasar (pasal 9), pemboikotan (pasal 10), kartel (pasal 11), dan/atau monopoli (pasal 17). Potensi pelanggaran dalam hal rangkaian usaha secara vertikal (hulu-hilir) juga dapat terjadi khususnya pelanggaran ketentuan UU Anti Monopoli mengenai penetapan harga jual kembali (pasal 8), integrasi vertikal (pasal 14), perjanjian tertutup (pasal 15), penguasaan pasar (pasal 19), posisi

dominan (pasal 25), dan/atau pemilikan saham (pasal 27).

Ketentuan Permen-BUMN PER-10/MBU/10/2020 yang memperbolehkan anggota dewan komisaris BUMN untuk memiliki jabatan rangkap tersebut juga bertentangan dengan pasal 33 UU BUMN dan pasal 26 UU Anti Monopoli yang secara tegas melarang anggota dewan komisaris BUMN untuk memiliki jabatan rangkap. Diperbolehkannya anggota dewan komisaris BUMN memiliki jabatan rangkap berpotensi tidak sejalan dengan tujuan UU Anti Monopoli dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial dengan membuat iklim persaingan usaha menjadi tidak sehat, serta terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, antara lain dalam bentuk praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat.

KPPU telah berkoordinasi dan menyampaikan surat saran dan pertimbangan kepada Kementerian BUMN yang pada intinya menyarankan agar Kementerian BUMN mencabut ketentuan yang memperbolehkan rangkap jabatan dewan komisaris dan dewan pengawas dengan dewan komisaris perusahaan selain BUMN tersebut, dan juga menyarankan agar Kementerian BUMN memastikan personil yang menjadi direksi/komisaris dalam lingkup BUMN tidak dalam posisi rangkap jabatan dengan perusahaan selain BUMN, sehingga dapat mengurangi potensi pelanggaran pasal 26 dan pasal lain yang terkait dalam UU Anti Monopoli.

Dari segi administrasi, Ombudsman RI telah mengeluarkan saran perbaikan mengenai kasus rangkap jabatan komisaris BUMN, yakni:

- (1) perlu diterbitkannya Perpres yang mengatur dan memperjelas batasan dan kriteria penempatan pejabat struktural/fungsional aktif dalam komisaris BUMN dengan pertimbangan kompetensi dan bebas konflik kepentingan;
- (2) perbaikan dari Kementerian BUMN melalui Permen-BUMN, dengan memperjelas kriteria calon komisaris, sumber bakal calon, tata cara penilaian dan penetapan, mekanisme, hak dan kewajiban, serta akuntabilitas kinerja komisaris;
- (3) evaluasi dan penghentian komisaris rangkap jabatan yang tidak sesuai prosedur pengangkatan;
- (4) menyusun petunjuk teknis mengenai standar dan prosedur pengangkatan;
- (5) membentuk sistem informasi yang akurat terkait tata pengelolaan administrasi pengangkatan, penetapan, pemberhentian, dan evaluasi kinerja dewan pengawas/dewan komisaris BUMN;
- (6) melakukan evaluasi terhadap sistem kerja tim penilai dan/atau jajaran sesmen dan/atau jajaran Deputy Kementerian BUMN yang melakukan proses penjurangan hingga pengangkatan dewan pengawas/dewan komisaris BUMN yang tidak sesuai prosedur sebagaimana ketentuan yang berlaku.

3. KESIMPULAN

Jabatan rangkap anggota dewan komisaris BUMN berdasarkan UU Anti Monopoli dilarang jika secara rule of reason dapat dibuktikan bahwa seseorang pada waktu yang bersamaan menduduki jabatan anggota dewan komisaris BUMN dan perusahaan lain selain BUMN dimana BUMN dan perusahaan lain tersebut berada dalam pasar bersangkutan yang sama, terdapat keterkaitan dalam bidang dan/atau jenis usaha, atau bersama-sama dapat menguasai pangsa pasar barang dan/atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Jabatan rangkap anggota dewan komisaris BUMN berpotensi melanggar ketentuan UU Anti Monopoli, seperti mengenai oligopoli (Pasal 4), penetapan harga (Pasal 5), penetapan harga di bawah harga pasar (Pasal 7), pembagian pasar (Pasal 9), pemboikotan (Pasal 10), kartel (Pasal 11), dan/atau monopoli (Pasal 17). Potensi pelanggaran dalam hal rangkaian usaha secara vertikal (hulu-hilir) juga dapat terjadi khususnya pelanggaran ketentuan UU Anti Monopoli mengenai penetapan harga jual kembali (Pasal 8), integrasi vertikal (Pasal 14), perjanjian tertutup (Pasal 15), penguasaan pasar (Pasal 19), posisi dominan (Pasal 25), dan/atau pemilikan saham (Pasal 27).

Permen-BUMN PER-10/MBU/10/2020 mengatur bahwa anggota dewan komisaris BUMN dapat memiliki jabatan rangkap pada perusahaan selain BUMN dan memiliki kewajiban untuk memenuhi presentase kehadiran rapat dewan komisaris BUMN paling sedikit 75% (tujuh puluh lima persen) kehadiran selama 1 (satu) tahun. Diperbolehkannya jabatan rangkap anggota dewan komisaris BUMN berdasarkan Permen-BUMN PER-10/MBU/10/2020 melanggar ketentuan UU BUMN yang pada intinya mengatur bahwa anggota komisaris BUMN dilarang memangku jabatan rangkap sebagai anggota direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan.

4. DAFTAR PUSTAKA

- Amelya Jaasmiin Sulardi. Analisis Dugaan Jabatan Rangkap dan Praktik Integrasi Vertikal dalam Proses Produksi Asia Pulp & Paper Sinar Mas Grup Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. 2019. Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Andi Fahmi Lubis, *et.al.* *Hukum Persaingan Usaha: Buku Teks*. 2009. (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).
- Aylin Ataay. "Roles of Interlocking Directorates in an Emerging Country: Control and Coordination in Family Business Groups". 2016. *Eurasian Journal of Business and Management*.
- CNBC Indonesia. KPPU Desak Erick Thohir Cabut Aturan Rangkap Jabatan di BUMN. 2022.

- <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210322184835-4-232023/kppu-desak-erick-thohir-cabut-aturan-rangkap-jabatan-di-bumn>.
- CNN Indonesia. Ada Direksi-Komisaris BUMN Rangkap Jabatan di 22 Perusahaan. 2022. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210322201358-92-620703/ada-direksi-komisaris-bumn-rangkap-jabatan-di-22-perusahaan>.
- Destin Benyamin. Penerapan Sinergi BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha di Indonesia. 2018. Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Francesca di Donato dan Riccardo Tiscini. "Cross Ownership and Interlocking Directorates between Banks and Listed Firms: An Empirical Analysis of the Effects on Debt Leverage and Cost of Debt in the Italian Case". 2009. *Virtus Interpress* Volume 6, Issue 3.
- Indonesia, *Peraturan KPPU tentang Pedoman Jabatan Rangkap sesuai Ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Per-KPPU No. 7 Tahun 2009.
- Indonesia. *Peraturan Menteri BUMN Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas Badan Usaha Milik Negara*. Permen-BUMN No. PER-02/MBU/02/2015.
- Indonesia. *Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara*. UU No. 19 Tahun 2003. LN No. 70 Tahun 2003 TLN No. 4297.
- Indonesia. *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999. LN No. 33 Tahun 1999 TLN No. 3817.
- Kementerian Badan Usaha Milik Negara. *Peraturan Menteri BUMN 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 PER-10/MBU/10/2020.
- KPPU. Tekankan Pencegahan, KPPU Sarankan Kementerian BUMN untuk Mencabut Aturan yang Memperkenankan Rangkap Jabatan. 2022. <https://kppu.go.id/blog/2021/03/tekankan-pencegahan-kppu-sarankan-kementerian-bumn-untuk-mencabut-aturan-yang-memperkenankan-rangkap-jabatan>.
- Nurmala Ahmar, Diyah Pujiati dan Soni Agus Irwandi. 2018. "Horizontal Link, Vertical Link and Mixed Link: Investigation on Model of Business Strategy Development in Public Companies in Indonesia." *International Journal of Civil Engineering and Technology (IJCIET)*. Volume 9, Issue 1.
- OECD. "Antitrust Issues Involving Minority Shareholding and Interlocking Directorates". 2009. *DAF/COMP (2008)30*.
- Ombudsman RI. Soal Maladministrasi Rangkap Jabatan BUMN, Ombudsman RI: Masih Menjadi Sorotan. 2022. <https://ombudsman.go.id/news/r/soal-maladministrasi-rangkap-jabatan-bumn-ombudsman-ri-masih-menjadi-sorotan>.
- Tri Harnowo. "Conflict of Interest dalam Praktek Perusahaan dan Profesional". 2012. *PPK Newsletter Kajian Hukum dan Bisnis No. 49*.
- Vidir Petersen. "Interlocking Directorates in the European Union: An Argument in their Restrictions". 2016. *European Business Law Review* Issue 6