

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Badan usaha merupakan suatu hal pokok dalam kegiatan bisnis yang berperan sebagai penyokong perekonomian di Indonesia. Secara teoritis badan usaha dapat dibagi dalam dua golongan, yakni badan usaha yang bukan berbadan hukum, dan badan usaha yang berbadan hukum.¹ Adapun sebagai perwujudan amanah dari konstitusi yang menentukan bahwa hal-hal yang penting atau cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, maka dibentuklah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang mana merupakan bentuk usaha di bidang-bidang tertentu, yang umumnya menyangkut dengan kepentingan umum di mana peran pemerintah di dalamnya relatif besar, minimal dengan menguasai mayoritas pemegang saham.² BUMN sendiri digolongkan menjadi Persero dan Perum. Persero menurut Pasal 1 angka 2 UU BUMN merupakan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Sedangkan Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus

¹Sentosa Sembiring, *Hukum Dagang*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2008. h. 30.

² Munir Fuady, *Pengantar Hukum Bisnis: Menata Bisnis Modern Di Era Global*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012. h. 44.

mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Di dalam penelitian skripsi ini, Penulis akan berfokus pada Persero yang memiliki direksi, komisaris, dan RUPS sebagai organ Perseroannya.

Di tengah kegiatan usaha yang terus berjalan di Indonesia, dalam upaya untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan yang setara bagi setiap pelaku usaha dalam menjalankan usahanya, atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia telah diterbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Nomor 5 Tahun 1999). Tujuan khusus dibentuknya Undang-Undang ini termaktub dalam Pasal 3, yakni untuk;³

- a. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- b. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha; dan
- d. mencegah praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha,

Untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini, dibentuk pula Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain, dan bertanggung jawab kepada Presiden. Budaya bersaing yang jujur dan sehat di antara para pelaku usaha diharapkan dapat terbangun dengan adanya pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1999 yang konsisten dan konsekuen. Menurut Normin S. Pakpahan, kebijaksanaan

³ Pasal 3 UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

penegakan persaingan yang wajar dan sehat dalam dunia usaha, antara lain ditujukan untuk:⁴

- a. Menjamin persaingan di pasar yang sehat dengan pencapaian efisiensi ekonomi di semua bidang kegiatan usaha dan perdagangan;
- b. Menjamin kesejahteraan konsumen serta melindungi kepentingan konsumen, dan
- c. Membuka peluang pasar yang seluas-luasnya dan menjaga agar tidak terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi pada kelompok tertentu.

Salah satu bentuk perilaku yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah jabatan rangkap direksi dan/atau komisaris. Praktik jabatan rangkap (*interlocking directorate*) ini sering ditemui dalam kegiatan berbisnis, hal ini merupakan situasi dimana individu yang sama duduk dalam dua atau beberapa dewan direksi dan/atau komisaris perusahaan, atau menjadi wakil dua atau lebih perusahaan yang bertemu dalam dewan direksi dan/atau komisaris satu perusahaan.⁵ Larangan mengenai jabatan rangkap sendiri dalam hukum persaingan usaha diatur dalam Pasal 26 UU Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan:

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

⁴ Normin S. Pakpahan, "Pokok-Pokok Pikiran Kerangka Kerja Acuan Pembuatan RUU Tentang Persaingan", *Jurnal Hukum Bisnis*, No. 4, 1998, h. 26.

⁵ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Pedoman Jabatan Rangkap sesuai ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Latar Belakang.

Pengaturan mengenai jabatan rangkap ini pula diatur dalam peraturan perundang-undangan lain. Terkhusus untuk direksi dan/atau komisaris Persero, diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN (Permen BUMN 10/2020), dan Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor Per-11/MBU/07/2021 Tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara (Permen BUMN 11/2021). Untuk Persero Terbuka, ketentuan rangkap jabatan diatur pula dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04/2014 tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik (POJK 33/2014), dan ketentuan rangkap jabatan sebagai komisaris Persero dalam ranah Pelayanan Publik diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pengaturan jabatan rangkap bagi direksi/komisaris Persero ini sendiri ada yang menetapkan sebagai suatu hal yang dilarang, namun ada beberapa peraturan pula yang menentukan jabatan rangkap masih dapat dilakukan dengan beberapa syarat dan kondisi tertentu.

Dalam praktiknya, fakta di lapangan menunjukkan bahwa jabatan rangkap ini kian meningkat jumlahnya. Pada Maret 2021. Berdasarkan Siaran Pers KPPU Nomor 22/KPPU-PR/III/2021, KPPU dalam penelitiannya telah menemukan banyak praktik jabatan rangkap antara direksi dan komisaris antar BUMN dengan

perusahaan non-BUMN di berbagai sektor. Adapun berdasarkan data yang dihimpun, dari tiga klaster perusahaan BUMN, terdapat enam puluh dua nama petinggi yang menduduki jabatan ganda di perusahaan non-BUMN, enam puluh dua nama itu tersebar di BUMN klaster keuangan, klaster pertambangan, dan klaster konstruksi. Sebanyak tiga puluh satu nama menjabat sebagai komisaris dan direksi di BUMN klaster keuangan, asuransi, dan investasi. Sedangkan dua belas lainnya yang memiliki status rangkap jabatan menjadi petinggi di BUMN klaster pertambangan. Sembilan belas petinggi tercatat menduduki kursi direksi dan komisaris di BUMN klaster konstruksi. Beberapa nama di antaranya, tidak hanya merangkap jabatan di satu perusahaan. Ada nama pejabat di klaster BUMN konstruksi yang merangkap di lima perusahaan, ada pula pejabat klaster BUMN keuangan yang merangkap di sebelas perusahaan. Bahkan di klaster pertambangan ada satu nama yang merangkap jabatan di dua puluh dua perusahaan.⁶ Namun dari KPPU masih tidak memberitahukan nama-nama tersebut ke Publik. Penelitian ini masih terus berlangsung dan tidak tertutup kemungkinan akan diperdalam KPPU kepada proses penegakan hukum, jika ditemukan adanya indikasi persaingan usaha tidak sehat sebagai akibat jabatan rangkap tersebut.

Praktik rangkap jabatan yang banyak terjadi sangat tidak sesuai dengan upaya untuk mengefisienkan pengelolaan BUMN sebagaimana sering didengungkan oleh Presiden Jokowi dan Menteri BUMN, Eric Thohir. Di samping itu, direksi dan komisaris juga dimungkinkan kurang fokus pada pekerjaannya

⁶ Siaran Pers Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 22/KPPU-PR/III/2021

apabila mereka memiliki sekian banyak jabatan di tempat lain. Apabila yang bersangkutan juga memiliki saham di perusahaan-perusahaan tersebut, maka akan mengarah pula pada posisi dominan dan penyalahgunaannya. Dilansir dari situs *hukumonline*, anggota Ombudsman RI Alamsyah Saragih mengatakan hingga tahun 2019 ada 397 (tiga ratus Sembilan puluh tujuh) komisaris terindikasi rangkap jabatan di BUMN dan 167 (seratus enam puluh tujuh) di anak perusahaan.⁷

Salah satu kasus jabatan rangkap yang pernah mencuat ke publik pada 2019 lalu adalah praktik rangkap jabatan yang dilakukan oleh Direktur Utama Garuda Indonesia I Gusti Ngurah Askhara Danadiputra atau Ari Askhara, yang menduduki posisi komisaris di beberapa anak dan cucu perusahaan, diantaranya Komisaris Utama di PT GMF AeroAsia, Komisaris Utama di PT Citilink Indonesia, hingga Komisaris Utama di PT Sriwijaya Air.⁸ Erick Tohir yang sekarang menjabat sebagai Menteri BUMN pun pada saat itu berpendapat bahwa rangkap jabatan tersebut merupakan hal yang tidak sehat yang cenderung akan mengganggu kinerja seorang direksi.⁹ Selain itu, secara etika rangkap jabatan seorang direksi di perusahaan induk dan komisaris di beberapa anak atau cucu perusahaan adalah tidak pantas. Atas praktik jabatan tersebut, Ari Askhara bersama Direktur Utama Citilink

⁷ M Agu Yozami, "3 Saran Ombudsman Ke Presiden Soal Polemik Rangkap Jabatan Komisaris BUMN", <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f2d3a41b18d2/3-saran-ombudsman-ke-presiden-soal-polemik-rangkap-jabatan-komisaris-bumn?page=2>, diakses 13 September 2021.

⁸ Hesti Rika, "Rangkap Jabatan, Dirut Garuda Terancam Denda Maksimal Rp25 M", <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20190701202512-92-408084/rangkap-jabatan-dirut-garuda-terancam-denda-maksimal-rp25-m>, diakses pada 13 September 2021.

⁹ Rika Anggraeni, "Rangkap Jabatan Di BUMN, Erick Thohir: Itu Tidak Sehat", <https://ekbis.sindonews.com/berita/1469089/34/rangkap-jabatan-di-bumn-erick-thohir-itu-tidak-sehat>, diakses pada 13 September 2021.

Indonesia Juliandra Nurtjahjo dan direktur Niaga Garuda Indonesia Pikri Ilham Kurniansyah, sempat melalui proses penyelidikan oleh KPPU, namun hasil akhir penyelidikan ini tidak sampai memasuki tahap persidangan, karena adanya alasan pembelaan bahwa rangkap jabatan yang dilakukan merupakan penugasan langsung dari Menteri BUMN pada saat itu, yaitu Rini Soemarno. Meskipun pada faktanya atas aksi jabatan rangkap ini sendiri telah menimbulkan dugaan adanya penetapan harga dan kartel harga tiket pesawat yang dilakukan antar maskapai, yang mana kemudian kasusnya telah diputus bersalah dan melanggar ketentuan Pasal 5 UU Nomor 5 Tahun 1999 dalam Putusan KPPU Perkara Nomor 15/KPPU-I/2019 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999 terkait Jasa Angkutan Udara Niaga Berjadwal Penumpang Kelas Ekonomi Dalam Negeri. Sementara itu, Ari Ashkara dan dua direktur lainnya hanya mendapatkan sanksi diberhentikan dari jabatannya.

Kendati telah diatur larangannya sedemikian rupa, aksi jabatan rangkap tetap saja tidak terhindarkan dan semakin meruak. Aturan hukum yang berlaku mengenai jabatan rangkap direksi/komisaris Persero yang masih tidak harmonis akan menimbulkan pertentangan hukum, dan berdampak pada kerugian konsumen maupun pelaku usaha lainnya. Sementara dari pihak BUMN sendiri terkesan tidak tegas dan tidak perhatian dalam menanggapi isu ini, karena terbukti pada praktiknya KPPU masih menemukan banyak sekali aksi jabatan rangkap yang dilakukan.

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka dirasa penting untuk dianalisis lebih mendalam terkait bagaimana aturan hukum jabatan rangkap direksi dan/atau komisaris Persero serta kaitannya dalam perspektif hukum persaingan usaha,

bagaimana potensi pelanggaran atas UU Nomor 5 Tahun 1999 serta dampak negatif yang ditimbulkan terhadap konsumen dan pelaku usaha lain yang mengakibatkan munculnya persaingan usaha tidak sehat, dan bagaimana perlindungan hukum atau upaya hukum yang dapat dilakukan bagi para pihak yang dirugikan akibat adanya aksi jabatan rangkap tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dipaparkan, maka rumusan masalah yang akan diangkat adalah sebagai berikut;

1. Aturan Hukum Jabatan Rangkap Direksi dan/atau Komisaris Persero dan Kaitannya dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha.
2. Perlindungan Hukum Akibat Praktik Jabatan Rangkap Direksi dan/atau Persero

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan utama yang dari penelitian ini adalah;

1. Menganalisis aturan hukum jabatan rangkap direksi dan/atau komisaris Persero dan kaitannya dalam perspektif hukum persaingan usaha.
2. Menganalisis dan mengetahui perlindungan hukum akibat praktik jabatan rangkap direksi dan/atau komisaris Persero.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi kepustakaan dan memberikan manfaat bagi perkembangan dalam bidang hukum persaingan usaha, khususnya mengenai aksi jabatan rangkap direksi/komisaris Persero.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada praktisi hukum dalam menangani permasalahan berkaitan dengan aksi jabatan rangkap direksi/komisaris Persero. Diharapkan juga dapat memberikan manfaat dengan menambah pengetahuan kepada masyarakat sehingga dapat berperan mengkritisi kebijakan pemerintah demi menciptakan persaingan usaha yang sehat di Indonesia.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dan penelitian doktrinal. Penelitian hukum normatif digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan. Sedangkan penelitian doktrinal digunakan untuk analisis terhadap asas-asas hukum, literatur hukum, pandangan para sarjana hukum yang mempunyai kualifikasi tinggi (doktrin), serta perbandingan hukum.¹⁰

1.5.2 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan 2 (dua) pendekatan dalam penelitian hukum, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

1. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 'Penelitian Hukum', Yuridika, No.16, 2001, h. 104.

sedang diteliti.¹¹ Undang-undang dan regulasi yang dimaksud disini adalah yang mengatur atau berkaitan dengan topik yang diangkat yaitu aksi jabatan rangkap direksi/komisaris Persero.

2. Pendekatan Konseptual (*conceptual approach*)

Pendekatan Konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum, dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum, peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang diteliti.¹²

1.5.3 Bahan Hukum

Penelitian hukum memerlukan sumber bahan hukum sebagai rujukan serta penunjang agar dapat memecahkan isu hukum yang sedang dihadapi dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai hal yang seyogyanya.¹³

1. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹⁴ Sumber Hukum primer yang digunakan sebagai berikut;

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group Jakarta, 2013. h. 133.

¹² *Ibid.*, h.136.

¹³ *Ibid.*, h. 181.

¹⁴ *Ibid.*

- a. Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat;
 - b. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
 - c. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
 - d. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik;
 - e. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2010 tentang Pedoman Jabatan Rangkap Sesuai Ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
 - f. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
 - g. Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-10/MBU/10/2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri BUMN Nomor PER-02/MBU/02/2015 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Anggota Dewan Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN;
 - h. Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor Per-11/MBU/07/2021 Tentang Persyaratan, Tata Cara Pengangkatan, dan Pemberhentian Anggota Direksi Badan Usaha Milik Negara;
 - i. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 33/POJK.04/2014 tentang Direksi dan Dewan Komisaris Emiten atau Perusahaan Publik.
 - j. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil
2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan berasal dari literatur hukum yang relevan dengan penulisan penelitian, yakni berasal dari buku, jurnal, skripsi, tesis, makalah, artikel, serta berita untuk melengkapi dan menunjang bahan hukum primer yang digunakan.

1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan menginventarisir bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder hingga kemudian dilakukan studi kepustakaan. Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan akan dirumuskan secara sistematis sesuai dengan pokok bahasan.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan metode deskriptif-analisis. Bahan hukum yang telah diinventarisir akan dianalisis dan diidentifikasi sesuai dengan rumusan masalah yang ada. Setiap rumusan masalah akan dibahas dan diuraikan untuk mendapatkan jawaban dan kesimpulan dari penelitian.

1.6 Sistematika Penelitian

Bab I merupakan bab pendahuluan yang berisi tentang latar belakang dari isu hukum yang akan dibahas dalam penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang terdiri dari tipe penelitian, pendekatan penelitian, bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, dan analisis badan hukum, hingga sistematika penelitian.

Bab II merupakan pembahasan dari rumusan masalah yang pertama yakni menganalisis aturan hukum jabatan rangkap direksi dan/atau komisaris Persero dan

kaitannya dalam perspektif hukum persaingan usaha. Maka akan ditelaah secara komprehensif mengenai ketentuan hukum terhadap direksi dan komisaris pada Persero, konsep jabatan rangkap, aturan hukum dan keabsahan rangkap jabatan yang dilakukan oleh direksi/komisaris Persero, dikaitkan dengan ketentuan larangan rangkap jabatan yang ada di UU Nomor 5 tahun 1999, serta potensi munculnya persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan atas aksi rangkap jabatan tersebut terkhusus pada konsumen dan pelaku usaha lain.

Bab III akan membahas mengenai perlindungan hukum akibat praktik jabatan rangkap direksi dan/atau komisaris Persero. Maka akan dijelaskan mengenai konsep perlindungan hukum baik secara preventif dan represif. Kemudian akan ditelaah upaya hukum yang dapat dilakukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha sebagai bentuk perlindungan hukum dan sarana pencegahan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Kemudian dikaji pula bagaimana upaya hukum dari pelaku usaha lain dan konsumen yang mengalami kerugian atau mendapat dampak negatif atas aksi jabatan rangkap maupun tindakan anti-persaingan lain yang ditimbulkan.

Bab IV merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dari seluruh pembahasan pada penelitian dan saran yang diberikan sebagai penunjang penyelesaian isu hukum yang diteliti.