



Doktrin *Single Economic Entity* dalam Perluasan Pengawasan Persaingan Usaha secara Ekstrateritorial di Indonesia

Dirwansyah

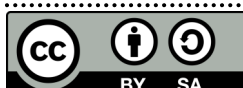
1. Fakultas Hukum, Pascasarjana,
Universitas Indonesia, Indonesia

Correspondence address to:
Dirwansyah, Fakultas Hukum,
Pascasarjana, Universitas Indonesia,
Indonesia

Email address:
dirwansyah@ui.ac.id

Abstract—The ambiguity of the single economic entity doctrine in Indonesian competition law leads to the perception that it is neither recognized nor applied, hindering enforcement. To avoid formal debates on absolute competence and reduce legal voids causing uncertainty, explicit and written regulation of this doctrine is necessary. As a civil law country, the inability of foreign holding companies to be accountable for anti-competitive control over subsidiaries creates legal uncertainty. Ideal parameters for assessing a single economic entity include economic interest relationships through share ownership and joint ventures, and business decision independence. Controlled entities are viewed as representatives of controlling entities. The doctrine aims to identify primary anti-competitive actors. If controllers prove the absence of anti-competitive instructions, they may be exempt from accusations. Penalties for controlling entities should not exceed those for controlled entities.

Keywords: Single economic entity; Extraterritorial jurisdiction; Competition law



This article published by Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa is open access under the term of the Creative Common, CC-BY-SA license

Pendahuluan

Secara prinsip, terdapat berbagai fondasi pemikiran dan filosofi dalam perumusan hukum persaingan usaha (HPU). Beberapa di antaranya termasuk: (i) peran kompetisi dalam meningkatkan efisiensi pasar, (ii) hukum persaingan yang meningkatkan efisiensi statis serta kesejahteraan ekonomi, dan (iii) hukum persaingan yang dapat meningkatkan efisiensi dinamis serta pertumbuhan ekonomi. Kaysen dan Turner juga berpendapat bahwa regulasi hukum persaingan bertujuan untuk (i) mengurangi dominasi bisnis yang besar, (ii) meningkatkan performa (efisiensi dan kemajuan), (iii) menjamin perjanjian yang adil, dan (iv) melindungi proses persaingan dengan mengendalikan kekuatan pasar (Kaysen & Turner, 1959). Dari tujuan-tujuan hukum persaingan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa regulasi hukum persaingan bertujuan untuk mengarahkan tindakan pelaku usaha agar selalu berlandaskan pada prinsip-prinsip persaingan yang sehat. Kesejahteraan dan pertumbuhan ekonomi harus diwujudkan melalui praktik bisnis yang adil. Oleh karena itu, negara sebagai pembuat kebijakan wajib mengarahkan masyarakat untuk menerapkan persaingan usaha yang sehat. Hal ini dilakukan agar regulasi yang dikeluarkan dapat mendorong terciptanya persaingan yang sehat tanpa memihak kelompok tertentu. Dengan demikian, mekanisme pasar harus menjadi dasar pembentukan harga yang alami.

Dalam praktiknya, pelaku bisnis seringkali mengambil langkah-langkah yang bertentangan dengan prinsip persaingan sehat. Oleh sebab itu, negara sebagai otoritas yang berwenang perlu menetapkan regulasi agar tujuan yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dapat tercapai. Dasar hukum bagi pemerintah Indonesia dalam merumuskan kebijakan ekonomi adalah Pasal 33 UUD 1945 ayat (4), yang menyatakan bahwa "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional." Untuk mewujudkan demokrasi ekonomi sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (4) UUD 1945, pemerintah menerbitkan Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. UU ini mengatur berbagai larangan terhadap tindakan-tindakan yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, termasuk perjanjian antar pelaku usaha. Pembelajaran Hukum Persaingan Usaha (HPU) di Indonesia terus mengalami kemajuan, khususnya dalam hal penegakan hukum. HPU di Indonesia, yang baru berlaku efektif selama sepuluh tahun, banyak mengadopsi prinsip-prinsip yang diterapkan di negara-negara yang lebih dahulu menerapkan hukum persaingan usaha. Salah dua prinsip yang diterapkan oleh otoritas persaingan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Singapura adalah doktrin *single economic entity* (SEE) dan *legal separate entity* (LSE) (Whish & Bailey, 2018).

Doktrin SEE adalah konsep yang menganggap hubungan antara perusahaan induk dan anak perusahaan yang dikelola sebagai satu entitas ekonomi tunggal. Akibatnya, meskipun perusahaan induk dan anak perusahaan adalah entitas hukum yang independen, dengan penerapan doktrin ini, mereka dianggap sebagai satu perusahaan (satu kesatuan) (Montag, 2007). Oleh karena itu, semua perusahaan dalam suatu SEE dapat dimintai pertanggungjawaban jika terjadi pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha. Penerapan doktrin SEE dalam hukum persaingan dilakukan karena pemahaman dan interpretasi mengenai entitas (perusahaan) dari perspektif ekonomi dan hukum sering kali tidak selaras. Hukum persaingan lebih berfokus pada perilaku entitas ekonomi yang terorganisir. Doktrin SEE adalah inovasi yang diterapkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk mengawasi pelaku usaha yang berada dalam satu kelompok, baik di dalam satu yurisdiksi hukum maupun lintas yurisdiksi.

Lawan dari doktrin ini adalah *Separate Legal Entity* (SLE), dimana doktrin SLE ini pada intinya memberikan pemahaman terkait tendensi pemisahan antara entitas perusahaan induk dengan perusahaan yang lain (Horwitz, 1992). Sebagai entitas hukum ekonomi, perusahaan memiliki karakteristik khusus yaitu tanggung jawab yang terpisah antara pemilik perusahaan (pemegang saham) dan tanggung jawab perusahaan itu sendiri. Pertanggungjawaban perusahaan ini

menyebabkan perusahaan dianggap sebagai subyek hukum yang dapat memiliki hak dan kewajiban. Selain itu, sebagai badan hukum yang berdiri sendiri, perusahaan dapat membuat kontrak dan melakukan perbuatan hukum (kecuali perbuatan hukum yang tidak sesuai dengan kodrat badan hukum, seperti perkawinan).

Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Perkara Nomor 7/KPPU-I/2007 mengenai kasus kepemilikan silang oleh kelompok usaha Temasek (kasus Temasek) menetapkan preseden baru dalam penerapan Hukum Persaingan Usaha (HPU) di Indonesia. Dalam kasus ini, KPPU untuk pertama kalinya menerapkan doktrin *single economic entity* (SEE) secara eksplisit. KPPU mengadopsi doktrin SEE dalam keputusannya untuk menjerat anggota grup Temasek (Juwana, 2007). Penerapan doktrin SEE dalam kasus Temasek memperluas jangkauan subjek HPU, sehingga pelaku usaha yang tidak secara langsung beroperasi di Indonesia namun memiliki hubungan dengan perusahaan yang beroperasi di Indonesia, tetap dapat dijangkau oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pada tahun 1980-an, doktrin *single economic entity* (SEE) mulai menggantikan teori *intra-enterprise conspiracy* dalam perkembangan hukum persaingan usaha. Doktrin SEE pertama kali muncul dan berkembang di Amerika Serikat. Kasus *Copperweld Corp v. Independence Tube Corp* dianggap sebagai acuan penting (*benchmark*) dalam penerapan doktrin SEE dalam kasus-kasus selanjutnya (Areeda & Hovenkamp, 2002). Dalam kasus ini, Copperweld dituduh melakukan tindakan komersial dengan Regal yang dianggap melanggar hukum persaingan usaha. Doktrin SEE digunakan sebagai alat untuk menentukan tanggung jawab pelaku usaha sesuai dengan ketentuan *Sherman Act Section I*. Ketentuan ini menegaskan bahwa pelanggaran terhadap persaingan usaha hanya dapat dikenai pertanggungjawaban jika dilakukan oleh dua perusahaan yang independen secara hukum. Untuk memperoleh pemahaman yang lebih menyeluruh mengenai penerapan doktrin *single economic entity* (SEE), penulis tertarik untuk mengulas tentang implementasinya di Indonesia serta mengevaluasi urgensi nyata dibutuhkannya doktrin SEE ini. Saat ini, literatur yang mendalam mengenai doktrin SEE belum terlalu banyak dan masih perlu penyempurnaan, sehingga penulisan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pemikiran mengenai penerapan doktrin SEE dalam konteks Hukum Persaingan Usaha (HPU) di Indonesia.

Metode

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian doktrinal. Penelitian doktrinal menghasilkan pandangan atau paradigma penulis terhadap norma yang diteliti. Dalam penggunaan metode ini, peneliti merujuk pada norma-norma hukum yang telah tertulis atau mendukungnya melalui interaksi dengan informan dan/atau narasumber. Menurut Mark van Hoecke, penelitian doktrinal merupakan metode penelitian yang khas dalam studi hukum karena menitikberatkan pada interpretasi norma hukum yang telah ada dan penerapannya dalam praktik (van Hoecke, 2011).

Penulis melakukan penelitian doktrinal terhadap esensi dari doktrin *single economic entity* yang bertentangan dengan doktrin *separate legal entity* yang dianut Indonesia. Karena subjek pengamatan ialah berupa doktrin, putusan, dan peraturan perundang-undangan, penulis memakai data sekunder menjadi sumber data.

Bahan hukum primer yang mengikat di Indonesia ialah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 perihal Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Putusan KPPU, dsb.

Bahan hukum sekunder meliputi sumber-sumber yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti buku serta artikel pengamatan.

Bahan hukum tersier dipakai untuk memberikan petunjuk serta penjelasan pada bahan hukum primer serta sekunder.

Data dikumpulkan melalui metode pengamatan kepustakaan dengan penelusuran di digital

library Universitas Indonesia serta internet. Data sekunder mengenai doktrin *single economic entity* ini dianalisis memakai pendekatan kualitatif dan interpretatif. Pendekatan ini dipilih sebab pengamatan tidak didasarkan pada populasi maupun sampel, sehingga hasilnya bisa dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Kesimpulan diambil secara deduktif untuk mengidentifikasi apakah doktrin SEE ini secara adaptif dapat berlaku di Indonesia. Analisis dilakukan secara kasuistik yakni berbasis kasus yang relevan dengan penelitian ini.

Hasil dan Pembahasan

Implementasi Doktrin *Single Economic Entity Doctrine* di Indonesia

Doktrin SEE memiliki implikasi yang sangat luas dan ekstrateritorial yang dapat meningkatkan hukuman terhadap perusahaan dan menimbulkan persepsi bahwa ekonomi menjadi terlalu diatur. Namun, ada pandangan yang menyatakan bahwa aplikasi doktrin SEE yang konsisten dapat menguntungkan pelaku usaha yang patuh, sementara meningkatkan biaya bagi perusahaan yang tidak patuh. Secara keseluruhan, implikasi doktrin SEE tampak seimbang dan memberikan dampak positif bagi sistem hukum persaingan. Ini mengurangi jumlah pengaturan yang dilarang, mempermudah pematuhan perusahaan, dan memungkinkan pihak berwenang untuk fokus pada kasus-kasus dengan dampak yang lebih signifikan.

Implikasi positif dari penerapan doktrin ini adalah pengurangan jumlah merger yang memerlukan notifikasi. Hal ini secara signifikan menurunkan biaya kepatuhan bagi perusahaan terkait dengan transaksi dalam grup, serta memungkinkan Otoritas Persaingan Usaha untuk lebih fokus pada merger yang memiliki potensi dampak besar di pasar. Dengan menempatkan tanggung jawab pada perusahaan induk atas tindakan anak perusahaannya, insentif bagi konglomerasi untuk menerapkan pendekatan yang proaktif, kuat, dan komprehensif terhadap kepatuhan hukum persaingan menjadi lebih kuat. Batas maksimum denda yang lebih tinggi juga meningkatkan dorongan bagi perusahaan untuk mematuhi hukum persaingan, dengan risiko denda yang lebih tinggi terutama bagi pelanggar berulang. Bagi perusahaan lain yang menyadari konsekuensi ketidakpatuhan yang signifikan, ini akan mendorong mereka untuk menyesuaikan perilaku mereka sesuai dengan ketentuan HPU. Di Indonesia, hingga saat ini, telah terdapat dua kasus di mana Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menerapkan yurisdiksi ekstrateritorial menggunakan doktrin *single economic entity* (SEE), yang kemudian disetujui oleh Majelis Komisi. Kasus-kasus tersebut adalah kasus Temasek dengan Putusan Nomor: 07/KPPU-L/2007 dan kasus Astro dengan Putusan Nomor: 03/KPPU-L/2008.

Dalam kasus Temasek, Majelis Komisi menyatakan bahwa Kelompok Usaha Temasek, yang terdiri dari perusahaan-perusahaan yang didirikan di luar yurisdiksi Indonesia, dianggap melakukan aktivitas bisnis secara tidak langsung (*indirect investment*) di Indonesia melalui kepemilikan saham silang (*cross ownership*) dalam perusahaan Telkomsel dan Indosat. Hal ini berdampak pada penguasaan pasar yang dilarang oleh Pasal 27 huruf a UU No. 5 Tahun 1999. Penguasaan pasar tersebut tidak hanya didasarkan pada kepemilikan saham, tetapi juga dibuktikan dengan adanya pengaruh atau kendali Kelompok Usaha Temasek terhadap Telkomsel dan Indosat. Kelompok Usaha Temasek, yang terdiri dari sembilan perusahaan atau pelaku usaha, dianggap sebagai entitas tunggal berdasarkan doktrin *single economic entity*, karena perusahaan induk memiliki kendali terhadap anak perusahaannya secara bertingkat. Oleh karena itu, kelompok usaha Temasek dianggap memenuhi definisi sebagai pelaku usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999 (Majelis KPPU 2007, hlm. 603 – 612.)

Namun, secara legitimatif, doktrin *single economic entity* (SEE) sebenarnya tidak diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Ketiadaan dasar hukum ini diperkuat oleh pendapat Prof. Hikmahanto, yang menyatakan bahwa doktrin SEE tidak dikenal dalam hukum Indonesia. Sesuai dengan pandangan Prof. Hikmahanto, penulis setuju bahwa doktrin ini memang tidak diatur dalam undang-undang. Pendapat serupa juga disampaikan dalam dissenting opinion oleh Dr. Ir. Benny Pasaribu, yang berargumen bahwa definisi Pelaku Usaha sudah jelas

sebagaimana diatur dalam Pasal 1 butir 5 UU No. 5 Tahun 1999, sehingga tidak ada dasar hukum untuk menggunakan istilah Kelompok Usaha atau ultimate parent. Oleh karena itu, sesuai dengan hukum positif, yang berlaku adalah prinsip separate legal entity dari badan hukum.

Majelis Komisi menyimpulkan bahwa yurisdiksi ekstrateritorial dapat diterapkan dalam hukum persaingan usaha dengan memenuhi kualifikasi dari *the effect doctrine*, doktrin implementasi, atau *single economic entity*. Dalam kasus ini, Kelompok Usaha Temasek dianggap sebagai entitas tunggal (*single entity*) yang memiliki kendali terhadap Telkomsel dan Indosat. Oleh karena itu, baik kelompok usaha Temasek, Telkomsel, maupun Indosat dianggap sebagai entitas tunggal (*single entity*) berdasarkan *doktrin single economic entity*. Dengan terpenuhinya syarat penerapan yurisdiksi ekstrateritorial berdasarkan doktrin *single economic entity*, maka yurisdiksi ekstrateritorial dapat diterapkan dalam kasus ini. Menurut Majelis Komisi, penerapan *the effect doctrine* dan doktrin implementasi tidak lagi diperlukan untuk melegitimasi yurisdiksi ekstrateritorial dalam kasus ini.

Hukum positif terkait perusahaan menganut prinsip teori badan hukum, di mana sebagai artificial person/persoonrecht, perusahaan memiliki kekayaan serta tanggung jawab yang terpisah antara pemegang saham dengan perusahaan. Prinsip badan hukum ini memberikan perusahaan kemandirian dan tanggung jawab terbatas. Pembatasan tanggung jawab ini secara imajiner dipisahkan oleh tembok atau cadar, yang dalam situasi tertentu dapat ditembus hingga ke pemegang saham. Menurut penulis, jika KPPU tetap bersikukuh ingin membuat pemegang saham bertanggung jawab, maka prinsip badan hukum yang dianut oleh hukum positif dapat diabaikan dengan menggunakan doktrin *Piercing The Corporate Veil* sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) UU PT yang harus diterapkan dengan hati-hati.

Untuk membebaskan tanggung jawab kepada induk perusahaan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat diterapkan doktrin *piercing the corporate veil*. Syarat dalam Pasal 3 ayat (2) yang dapat digunakan adalah butir c, yakni "Pemegang saham yang bersangkutan terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perseroan." Kendalanya adalah seberapa jauh keterlibatan pemegang saham agar doktrin *piercing the corporate veil* dapat diterapkan. Menurut Yahya Harahap, kriteria yang memungkinkan penggunaan doktrin tersebut adalah apabila anak perusahaan:

Dimodali oleh holding company, sehingga anak perusahaan tersebut benar-benar berada di bawah permodalan *holding* atau *under-capitalized*;

Dalam keadaan *under-capitalized* tersebut, anak perusahaan berada dalam keadaan tidak independen secara ekonomi dan eksistensi perusahaannya; dan

Anak perusahaan tersebut semata-mata berperan dan berfungsi sebagai wakil (*agent*) dari kegiatan usaha *holding company*.

Berdasarkan analisis menggunakan perspektif Yahya Harahap, Telkomsel dan Indosat tidak secara langsung dimodali oleh Temasek. SingTel Mobile memiliki 35% saham Telkomsel, sementara Indosat dimiliki oleh ICL sebesar 39,96% dan ICPL sebesar 0,86%, yang tidak termasuk dalam kepemilikan langsung oleh Temasek. Dalam konteks ini, baik Telkomsel maupun Indosat tidak dapat dikategorikan sebagai *under-capitalized* atau dimodali oleh Temasek. Kedua perusahaan tersebut memiliki eksistensi ekonomi yang mandiri dan tidak tergantung pada Temasek. Mereka juga tidak berperan sebagai agen dari Temasek, karena keduanya memiliki kegiatan usaha sendiri dan bersaing di pasar yang sama. Dengan kondisi seperti ini, konsep *piercing the corporate veil* dinilai kurang efektif jika diterapkan untuk membebaskan tanggung jawab kepada induk perusahaan dalam konteks perusahaan grup. Prinsip ini lebih efektif ketika diterapkan kepada pemegang saham individu yang secara langsung memiliki saham perusahaan, karena doktrin ini biasanya digunakan dalam konteks perusahaan tunggal dan kurang sesuai dalam konstruksi perusahaan grup.

Dalam perspektif Knud Hansen, konsep Kelompok Pelaku Usaha dapat diinterpretasikan sebagai kesatuan ekonomi tunggal (*single economic entity*) jika definisi Pelaku Usaha cukup luas untuk

memungkinkan penafsiran tersebut. Ini berarti bahwa meskipun tidak ada dasar hukum eksplisit untuk doktrin *single economic entity*, konsep ini dapat diterapkan dalam konteks Kelompok Pelaku Usaha jika definisi Pelaku Usaha memungkinkan untuk diinterpretasikan sebagai satu kesatuan ekonomi. Menurut pandangan KPPU, memiliki saham sebesar 100% dalam suatu perusahaan adalah indikasi yang cukup untuk menunjukkan adanya kesatuan ekonomi antara perusahaan induk yang memiliki saham tersebut dengan anak perusahaannya. Dalam hal ini, tidak perlu lagi membuktikan hal-hal lain untuk menganggap mereka sebagai satu kesatuan ekonomi. Namun, dalam kasus Telkomsel dan Indosat yang dibahas sebelumnya, Temasek tidak memiliki saham 100% dalam kedua perusahaan tersebut. Oleh karena itu, kriteria ini tidak dapat diterapkan pada Telkomsel dan Indosat untuk dianggap sebagai satu kesatuan ekonomi dengan Temasek. Dengan demikian, meskipun terdapat interpretasi yang memungkinkan untuk menerapkan konsep *single economic entity* dalam kasus Kelompok Pelaku Usaha, kriteria yang digunakan oleh KPPU untuk menetapkan kesatuan ekonomi tidak terpenuhi dalam kasus Telkomsel dan Indosat yang dimiliki oleh Temasek.

Menurut pandangan KPPU, memiliki saham lebih dari 50% atas suatu perusahaan lain secara umum dianggap sebagai indikasi bahwa perusahaan tersebut adalah induk perusahaan dari perusahaan yang sahamnya dimiliki sebagai anak perusahaan. Dalam konteks ini, KPPU menganggap bahwa induk perusahaan dan anak perusahaan membentuk satu entitas ekonomi, kecuali bila dapat dibuktikan sebaliknya. Berikut adalah kriteria yang harus dibuktikan untuk menunjukkan bahwa tidak ada kesatuan ekonomi antara induk perusahaan dan anak perusahaan:

Tidak memiliki representasi manajemen pada anak perusahaan: Ini berarti bahwa induk perusahaan tidak memiliki kemampuan untuk menunjuk atau mempengaruhi manajemen anak perusahaan.

Tidak memiliki kemampuan untuk mempengaruhi arah kebijakan anak perusahaan: Induk perusahaan tidak terlibat dalam pengambilan keputusan strategis atau kebijakan anak perusahaan yang dapat mempengaruhi jalannya operasional.

Tidak memiliki akses informasi yang bersifat rahasia atau sensitif mengenai anak perusahaan: Induk perusahaan tidak memiliki akses ke informasi yang penting atau rahasia dari anak perusahaan yang dapat mempengaruhi keputusan atau strategi bisnis.

Dengan menerapkan kriteria-kriteria ini, KPPU memastikan bahwa ketika sebuah perusahaan memiliki saham lebih dari 50% atas perusahaan lain, tidak secara otomatis dianggap sebagai satu kesatuan ekonomi dengan anak perusahaannya. Penilaian harus mempertimbangkan apakah induk perusahaan benar-benar memiliki kontrol atau pengaruh yang signifikan terhadap anak perusahaannya dalam hal manajemen, kebijakan, dan akses informasi. Dalam konteks Telkomsel dan Indosat yang dimiliki oleh Temasek, meskipun Temasek memiliki saham yang signifikan, yaitu 35% dan 41,9% secara berturut-turut, kriteria ini tidak sepenuhnya terpenuhi. Temasek tidak memiliki saham lebih dari 50% dalam kedua perusahaan tersebut, sehingga untuk dianggap sebagai satu kesatuan ekonomi dengan Telkomsel dan Indosat, perlu dibuktikan bahwa Temasek memenuhi semua kriteria yang disebutkan di atas. Di tingkat kasasi, Mahkamah Agung menyetujui penggunaan konsep entitas ekonomi tunggal (*single economic entity*) atau SEE sebagaimana yang diterapkan oleh KPPU. Keputusan ini menjadikan konsep entitas ekonomi tunggal dapat dijadikan sebagai landasan hukum yang dapat dipertimbangkan, meskipun tidak mengikat untuk digunakan oleh Hakim berikutnya. Diperlukan pemeriksaan yang teliti dan hati-hati dalam mengaplikasikan doktrin ini.

Selain kasus tersebut, dalam kasus *Astro v. KPPU*, komisi menerapkan doktrin *single economic entity* untuk membawa perusahaan asing, Group Astro, di bawah yurisdiksinya dan memenuhi definisi pelaku usaha sesuai dengan Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999. Group Astro dipandang sebagai satu kesatuan ekonomi dengan perusahaan domestik, PT Direct Vision (PTDV). Berdasarkan hasil penelitian, meskipun tidak ada hubungan ekonomi melalui kepemilikan saham oleh Group Astro terhadap PTDV, terdapat aktivitas *joint venture* atau kerjasama antara kedua perusahaan tersebut. Lebih lanjut, melalui kerjasama ini, Group Astro memiliki kendali atas

operasi bisnis PTDV, yang dibuktikan dengan penempatan satu orang di jajaran direksi PTDV

Kendala dan Urgensi *Doktrin Single Economic Entity* di Indonesia

Doktrin *Single Economic Entity* (SEE) digunakan sebagai alat untuk menjangkau pelaku pelanggaran ketentuan Hukum Persaingan Usaha (HPU) yang beroperasi di luar negara tempat usaha mereka. Amerika Serikat adalah negara pertama yang memperkenalkan konsep yurisdiksi ekstrateritorial ini melalui *Sherman Act 1890* dan *Foreign Corrupt Practices Act 1976-1977*. KPPU menggunakan doktrin SEE untuk menjangkau Temasek dan anak perusahaannya yang beroperasi di Indonesia meskipun berdomisili di luar negara ini. Hal serupa terjadi dalam kasus Astro, di mana KPPU mengambil tindakan terhadap grup Astro yang berbasis di Malaysia dengan menerapkan doktrin SEE. Namun, penerapan doktrin SEE ini telah memicu perdebatan di Indonesia karena dalam hukum perseroan, badan hukum perseroan terbatas (PT) diatur sebagai entitas hukum yang mandiri. Prinsip-prinsip dasar hukum perseroan, seperti pengesahan badan hukum, kemandirian badan hukum perseroan, dan tanggung jawab terbatas, menetapkan kerangka hukum yang mengatur PT sebagai entitas atau badan hukum yang terpisah.

Secara prinsip, konsep hukum tanggung jawab terbatas (*limited liability*) diterapkan pada perseroan terbatas yang menjadi dasar hukum bagi badan hukum perseroan. Namun, fenomena mengenai hubungan pengendalian antar perseroan sering kali diabaikan dan bahkan dianggap melanggar hukum. Penolakan ini dipengaruhi oleh anggapan bahwa regulasi mengenai hubungan pengendalian antar badan hukum yang mandiri sulit untuk diartikulasikan dalam kerangka hukum yang sama. Hal ini karena suatu perseroan umumnya dianggap sebagai entitas hukum terpisah yang tidak dapat memiliki dualitas, yakni sebagai entitas hukum mandiri dan sebagai entitas yang tergantung yang dikendalikan oleh perseroan lain secara bersamaan.

Menurut prinsip hukum perseroan, terhadap perusahaan induk yang menjadi pemegang saham anak perusahaan, berlaku prinsip tanggung jawab terbatas (*limited liability*), seperti yang dijelaskan dalam silogisme oleh Blumberg bahwa "*limited liability protected shareholders, a parent corporation was shareholder of the subsidiary, ergo, limited liability protected parent corporation*" (Muchlinski, 1995: 126-127). Baik induk maupun anak perusahaan adalah subyek hukum yang memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan hukum secara mandiri. Sebagai pemegang saham anak perusahaan, induk perusahaan mendapatkan perlindungan dalam bentuk tanggung jawab terbatas, yang berarti mereka tidak bertanggung jawab melebihi nilai saham yang mereka miliki di anak perusahaan, terkait dengan kewajiban hukum anak perusahaan kepada pihak ketiga.

Prinsip tanggung jawab terbatas (*limited liability*) berarti bahwa pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas utang atau tindakan hukum yang dilakukan oleh perseroan. Status badan hukum perseroan menjadi syarat penting bagi penerapan prinsip tanggung jawab terbatas bagi pemegang saham perseroan. Pada awalnya, prinsip ini hanya berlaku untuk perseroan tunggal dan pemegang saham individu. Prinsip ini dirancang untuk melindungi pemegang saham perseroan dari risiko bisnis yang beragam. Seiring dengan perkembangan legislasi, perseroan diberikan kewenangan untuk memiliki saham di perusahaan lain, yang kemudian mendorong munculnya perusahaan kelompok. Perusahaan kelompok terdiri dari beberapa anak perusahaan di bawah pengendalian induk perusahaan.

Pengaturan mengenai prinsip hukum tanggung jawab terbatas yang menjadi dasar dari badan hukum perseroan terbatas diatur dalam Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal tersebut menyatakan bahwa pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan, serta tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi nilai saham yang dimilikinya (UU PT Pasal 3 ayat 1). Penjelasan yang diberikan dalam Pasal 3 ayat (1) menjelaskan bahwa ketentuan ini menggarisbawahi karakteristik Perseroan Terbatas, di mana pemegang saham hanya bertanggung jawab sebesar nilai setoran atas saham yang dimilikinya, dan tidak termasuk harta pribadi mereka. Dengan demikian, prinsip tanggung jawab terbatas (*limited liability*) adalah prinsip hukum yang dirancang untuk perseroan tunggal dan seharusnya tidak diterapkan pada perusahaan kelompok. Prinsip ini mengatur bagaimana risiko dan biaya didistribusikan di dalam perseroan tunggal, bukan

untuk situasi di perusahaan kelompok. Oleh karena itu, prinsip tanggung jawab terbatas seharusnya tidak dapat diterapkan pada hubungan antara induk dan anak perusahaan dalam struktur perusahaan kelompok.

Namun demikian, penerapan prinsip tanggung jawab terbatas dalam perusahaan kelompok dapat menciptakan celah hukum yang memungkinkan perilaku oportunistik dari induk perusahaan. Ini terjadi ketika induk perusahaan melakukan eksternalisasi risiko bisnis yang berisiko tinggi kepada anak perusahaan. Akibatnya, induk perusahaan tidak bertanggung jawab atas tindakan hukum yang dilakukan oleh anak perusahaan. Sebaliknya, jika anak perusahaan melakukan tindakan yang melanggar hukum, induk perusahaan dapat dilindungi dengan prinsip tanggung jawab terbatas terhadap tindakan melanggar hukum tersebut (Magaisa, 2002: 1). Kerangka pengaturan hukum perseroan ini secara alami akan menghadapi tantangan ketika berhadapan dengan kerangka pengaturan dalam hukum persaingan usaha. Ketidaksesuaian ini dapat menjadi sumber ketidakonsistenan dalam penanganan pelanggaran hukum persaingan usaha oleh perseroan terbatas. Oleh karena itu, penting untuk diharmonisasikan antara hukum perseroan dan hukum persaingan usaha.

Potensi konflik antara hukum perseroan dan hukum persaingan usaha dapat diminimalkan melalui harmonisasi kedua undang-undang tersebut. Penerapan doktrin *Single Economic Entity* (SEE) di Indonesia lebih ditekankan pada realitas bisnis dan interpretasi pelaku usaha yang berbeda, berbeda dengan di Afrika Selatan dan Malaysia yang memiliki landasan hukum yang lebih matang. Di Indonesia, doktrin SEE diterapkan dengan mengacu pada definisi Pelaku Usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 dan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 yang menggunakan istilah "satu kelompok pelaku usaha". Meskipun tidak ada penjelasan lebih lanjut dalam *Memori van Toelichting* (MvT) UU tersebut tentang "satu kelompok pelaku usaha", namun MvT menyatakan bahwa konsep ini sama dengan perusahaan grup. Semangat pengaturan perusahaan grup di Indonesia juga diperkuat dengan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Nomor Kep-347/BL/2012 yang mewajibkan perusahaan yang mengendalikan perusahaan lain untuk menyusun laporan keuangan konsolidasi.

Mengingat bahwa konsep perusahaan grup hanya dijelaskan dalam *Memori van Toelichting* (MvT) UU Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor Kep-347/BL/2012, penerapan doktrin *Single Economic Entity* (SEE) dalam praktiknya kemungkinan besar akan menghadapi kendala terkait legitimasi. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya terminologi "perusahaan grup" dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, serta pemahaman yang belum sepenuhnya matang dari aparat penegak hukum mengenai doktrin SEE dan cara penerapannya. Kondisi ini dapat mengakibatkan ketidakonsistenan dalam putusan pengadilan terkait perusahaan grup, karena berbedanya pemahaman di antara aparat penegak hukum. Oleh karena itu, ini menuntut KPPU dan pengadilan untuk meningkatkan kompetensi mereka dalam memahami doktrin SEE. Meskipun demikian, doktrin SEE telah menjadi terobosan hukum di berbagai negara ketika terjadi pelanggaran hukum persaingan usaha, dan KPPU saat ini perlu bersikap cermat dan hati-hati dalam penerapannya di Indonesia.

Saat ini, KPPU tidak memiliki pedoman yang jelas untuk menerapkan doktrin SEE, termasuk definisi tentang pelaku usaha dan satu kelompok pelaku usaha, serta pengujian pengendalian induk terhadap anak perusahaan. Ketiadaan pedoman ini juga menyebabkan implementasi doktrin SEE menjadi kurang jelas dalam kasus-kasus pelanggaran hukum persaingan usaha yang terjadi. Kondisi ini semakin rumit ketika akan menetapkan denda atau sanksi kepada anggota SEE. Jika pelaku usaha dianggap sebagai satu kesatuan ekonomi, maka lebih adil untuk menghukum mereka secara kolektif sebagai satu kesatuan, bukan sebagai badan hukum tersendiri.

Sebagai penegak hukum, penting untuk memahami dengan baik realitas bisnis dan mampu menemukan solusi untuk menegakkan hukum persaingan usaha ketika terjadi pelanggaran oleh satu kelompok pelaku usaha. Tidak adanya ketentuan eksplisit dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 justru memberikan peluang bagi penegak hukum untuk menciptakan kerangka hukum yang sesuai dengan kebutuhan. Untuk merelaksasi ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang tidak mengakui konsep perusahaan grup, diperlukan sinkronisasi antara UU

tersebut dengan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur perusahaan grup. Misalnya, Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan, Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) tentang Penyusunan Laporan Keuangan, dan regulasi Persaingan Usaha (UU Nomor 5 Tahun 1999).

Di antara peraturan tersebut, hanya OJK yang secara tegas mengatur bahwa induk perusahaan yang mengendalikan anak perusahaan, bahkan jika kepemilikan sahamnya kurang dari 50%, wajib menyusun laporan keuangan konsolidasi. Penyusunan laporan keuangan konsolidasi menjadi indikator yang jelas bahwa terdapat *Single Economic Entity* (SEE) oleh beberapa pelaku usaha, di mana parameter keuangan mereka tercantum dalam laporan keuangan konsolidasi. Pengaturan semacam ini sejalan dengan regulasi di Eropa yang mengharuskan pelaku usaha pengendali untuk menyusun laporan keuangan konsolidasi ketika mereka memiliki pengendalian atas pelaku usaha lain.

Namun, untuk solusi jangka panjang dan permanen, perubahan pada UU Nomor 5 Tahun 1999, terutama terkait dengan pengaturan mengenai pelaku usaha dan satu kelompok pelaku usaha, perlu dilakukan. RUU tentang perubahan UU Nomor 5 Tahun 1999 telah dimasukkan dalam program legislasi nasional 2014-2019, sehingga masalah ini seharusnya menjadi prioritas dalam revisi RUU tersebut. Selain itu, revisi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 juga sebaiknya memasukkan pengaturan mengenai perusahaan grup, mengingat bahwa fenomena ini merupakan fakta dalam praktik bisnis saat ini.

Das Sollen Single Economic Entity Doctrine

Indonesia seharusnya menerapkan prinsip ekstrateritorial dalam hukum persaingan usaha dengan parameter yang ideal, komprehensif, dan eksplisit. Penulis merujuk pada dasar penerapan prinsip ekstrateritorial yang diterapkan di Amerika Serikat melalui Pasal 6a *The Sherman Act* (Husyein Cagri Corlu, 2021) dan di Uni Eropa melalui Panduan tentang konsep pengaruh terhadap perdagangan yang terkandung dalam Pasal 81 dan 82 dari Perjanjian (2004/C 101/07), yang diperjelas dalam pertimbangan Pengadilan Eropa dalam kasus *Intel Corporation Inc. (Intel) v. Commission* pada tahun 2017 (Damien Geradin, Marc Reysen, dan David Henry). Kedua aturan tersebut secara substansial memiliki parameter yang serupa, yang menunjukkan bahwa penerapan yurisdiksi ekstrateritorial harus terhadap tindakan anti-persaingan yang memiliki efek langsung, substansial, dan dapat diperkirakan secara wajar.

Selanjutnya, penerapan doktrin dampak dengan syarat-syarat seperti itu telah sesuai dengan pertimbangan dari Mahkamah Internasional (*Permanent Court of International Justice*) dalam menyelesaikan kasus Lotus tahun 1927 (*Permanent Court of International Justice*, 1927). Mahkamah Internasional secara mendasar menyatakan bahwa telah terjadi dampak yang langsung dan signifikan yang merugikan Turki, yang terbukti dengan meninggalnya 8 warga negara Turki dalam kecelakaan kapal. Oleh karena itu, dalam konteks ini, wewenang Turki untuk menangani perkara tersebut adalah sah, meskipun kejadian tersebut terjadi di luar yurisdiksi negara Turki.

Kehadiran dampak langsung, substansial, dan efek yang dapat diperkirakan secara wajar dalam *The Sherman Act* di Amerika Serikat serta dalam Panduan tentang konsep efek terhadap perdagangan yang terdapat dalam Pasal 81 dan 82 dari Perjanjian (2004/C 101/07), sebagaimana yang terlihat dalam kasus *Intel Corporation Inc. v. Commission* di Uni Eropa, menandai penerapan doktrin efek (Husyein Cagri Corlu, 2021). Penerapan persyaratan formal ini seharusnya juga diimplementasikan dalam hukum persaingan Indonesia untuk melegitimasi penegakan hukum dengan yurisdiksi ekstrateritorial.

Jika dianalisis secara menyeluruh dalam aplikasinya di Amerika Serikat dan Uni Eropa, terdapat kesamaan dalam penafsiran "efek langsung" sebagai dampak yang secara langsung mempengaruhi kondisi persaingan di pasar, termasuk terhadap konsumen dan pelaku usaha. Sedangkan "efek substansial" diartikan sebagai dampak yang signifikan terhadap kepentingan ekonomi dan kondisi persaingan pasar, yang berpotensi menyebabkan kerugian umum baik bagi pelaku usaha maupun masyarakat sebagai konsumen. "Dapat diperkirakan secara wajar" diinterpretasikan sebagai tindakan anti-persaingan yang dilakukan secara sadar atau sengaja.

Selanjutnya, penerapan yurisdiksi ekstrateritorial juga harus mempertimbangkan prinsip komitas, baik oleh Komisi maupun Majelis Komisi yang bertindak sesuai kewenangannya masing-masing. Prinsip komitas bertujuan untuk menghindari konflik kepentingan dengan negara di mana pelaku anti-persaingan tersebut berkedudukan atau berdomisili (Damien Geradin, Marc Reysen, dan David Henry). Oleh karena itu, penting bagi otoritas Indonesia untuk menghormati regulasi dan kebijakan yang berlaku di negara tersebut. Lebih lanjut, diperlukan penghargaan terhadap otoritas terkait di negara tersebut agar penegakan hukum dapat dilaksanakan dengan baik.

Berkaitan dengan penerapan prinsip *comity* atau rasa saling menghormati dalam penegakan hukum persaingan, hal tersebut telah dilakukan oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa, sebagaimana yang diatur dalam perjanjian EU-US Competition Cooperation Agreement pada tahun 1991. Pasal 4 dari perjanjian tersebut secara eksplisit menyatakan bahwa Otoritas Persaingan dari masing-masing negara akan memberikan bantuan dalam proses penegakan hukum di yurisdiksi masing-masing, selama tindakan tersebut sesuai dengan hukum dan kepentingan di negara tempat penegakan hukum dilakukan (1998 EU-US *Positive Comity Agreement*).

Selanjutnya, penggunaan prinsip ekstrateritorial yang didasarkan pada effect doctrine dan prinsip *comity* harus disertai dengan penerapan doktrin *single economic entity* agar penegakan hukum persaingan usaha lintas batas negara dapat dilakukan secara komprehensif. Doktrin *single economic entity* menjadi satu-satunya landasan yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi pemain utama dalam pelanggaran anti-persaingan (Kurnia Toha, 2019). Doktrin *single economic entity* tidak melihat entitas secara formal sebagai dua badan hukum yang terpisah, tetapi melihat dari segi fungsional sejauh mana suatu entitas terlibat dalam aktivitas bisnis entitas lainnya.

Ketidaktepatan pengaturan mengenai implementasi doktrin *single economic entity* dalam hukum persaingan usaha telah menyebabkan beberapa pandangan yang menyatakan bahwa Indonesia tidak mengakui atau menerapkan konsep tersebut, sehingga tidak bisa digunakan dalam penegakan hukum. Pendapat ini sejalan dengan argumen yang disampaikan oleh Profesor Hikmahanto Juwana dalam kapasitasnya sebagai ahli yang mewakili Terlapor (Kurnia Toha, 2019). Berdasarkan hal ini, untuk menghindari perdebatan formal terkait kewenangan mutlak yang dapat terulang, dibutuhkan regulasi yang mengatur mengenai *single economic entity* dalam hukum persaingan usaha di Indonesia. Selain itu, Indonesia sebagai negara hukum yang mengacu pada perundang-undangan tertulis mengalami kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) karena tidak dapat menarik pertanggungjawaban foreigner of holding company atas kontrol yang anti persaingan terhadap anak perusahaannya, yang dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

Diperlukan pengaturan eksplisit dan tertulis yang mencakup parameter ideal dari penerapan doktrin *single economic entity*. Menurut penulis, dalam konteks Indonesia, parameter awal yang digunakan untuk menilai apakah dua entitas perusahaan dapat dianggap sebagai entitas ekonomi tunggal adalah hubungan kepentingan ekonomi, yang dapat muncul melalui kepemilikan saham dan kerjasama (*joint venture*). Parameter selanjutnya ditentukan oleh independensi perusahaan atau anak perusahaan dalam mengambil keputusan dan menjalankan aktivitas usahanya. (Kurnia Toha, 2019).

Simpulan

Indonesia telah membentuk landasan hukum yang kuat melalui Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 8 Tahun 1999, yang menempatkan kewajiban utama produsen untuk memastikan produk memenuhi standar keamanan serta kualitas. Undang-Undang ini secara rinci mengatur kewajiban serta larangan pelaku usaha, menekankan perlindungan substansial pada kepentingan konsumen. Sedangkan Turki mengaturnya pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen No. 6502 yang berfokus pada kerangka tanggung jawab yang jelas pada keamanan serta kualitas produk di pasaran konsumen.

Indonesia lebih menekankan perlindungan konsumen serta keamanan produk, sementara Turki mengedepankan tanggung jawab produsen serta penjual. Sanksi hukum di Indonesia mencakup denda serta pemutusan izin usaha, sementara Turki memberlakukan denda serta tindakan hukum pada produsen maupun penjual. Mekanisme penyelesaian sengketa konsumen di Indonesia melibatkan BPSK serta jalur hukum, sedangkan Turki mempunyai Komite Arbitrase Konsumen serta opsi alternatif penyelesaian.

Secara keseluruhan, Indonesia serta Turki memiliki perbedaan dalam pendekatan hukum serta praktik penerapan tanggung jawab produk, tetapi keduanya menunjukkan komitmen serius pada perlindungan hak konsumen serta peningkatan standar keamanan serta kualitas produk.

Daftar Pustaka

- Cleynenbreugel, Pieter Van, “*Single Entity Tests in U.S. Antitrust and EU Competition Law*”, KU Leuven - Faculty of Law, SSRN e-Library Database Search Results, Posted 20 Juli 2011
- Corlu, Husyein Cagri. (2021). Extraterritorial Application of US Antitrust Rules: Ambiguities Old and New, *Law & Justice Review*, Necmettin Erbakan University, Vol. 12, Edisi 22.
- Fachri Mohamad & Wimbanu Widyatmoko “The Emerging Single Economic Entity Doktrin in Indonesia”, diakses dari <http://www.asialawprofiles.com/article/2041103> diunduh pada tanggal 24 Mei 2015
- Geradin, Damien, Marc Reysen, dan David Henry, *Extraterritoriality, Comity and Cooperation in EC Competition Law*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1175003, Diakses pada tanggal 05 Juni 2023.
- Horwitz, M. (1992). *The Transformation of American Law 1870-1960: The Crisis of Legal orthodoxy* Oxford: Oxford University Press.
- Kaysen, Carl & Donald F. Turner, (1959). *Antitrust Policy: An Economic & Legal Analysis*, Cambridge: Harvard University Press.
- Magaisa, (2002). Corporate Groups and Victims of Corporate Torts: Towards a New Architecture of Corporate Law in a Dynamic Marketplace, *Law, Social Justice & Global Development Journal*,
- Muchlinski, Peter, (1995). *Multinational Enterprises and the Law*, edisi pertama, Oxford: Blackwell Publisher Ltd Blackwell Publisher.
- Oktaviano, Ahmad Alfa dan Ditha Wiradiputra, “Dampak Prinsip Ekstrateritorial Terhadap Regulasi Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia”, <http://www.lib.ui.ac.id/naskahringkas/2016-06/S56456-Ahmad%20Alfa%20Oktaviano>, diakses 25 Februari 2020
- Permanent Court of International Justice*, France v. Turkey, ser. A No. 10, 7 September 1927.
- Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada Perkara Nomor 07/KPPU-I/2007 tentang KPPU melawan Temasek
- Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, (2008). Putusan Nomor Nomor: 03/KPPU-L/2008, KPPU melawan PT Direct Vision, Astro All Asia Networks Plc, ESPN Sports, dan All Asia Multimedia Networks.
- Toha, Kurnia. (2019). Urgensi Amandemen UU Tentang Persaingan Usaha Di Indonesia: Problem dan Tantangan, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol 49, no. 1, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no1.1911>