



Analisis Putusan KPPU Terhadap Sany Group Berdasarkan Dampak Persaingan dan Perlindungan Konsumen

Dominggus Suebu^{1*}, Ervan Ifyan Hansel², Yehuda Gilbert Tanalessy³

¹ Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Banten, Indonesia

² Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Banten, Indonesia

³ Universitas Pelita Harapan, Tangerang, Banten, Indonesia

*Corresponding Author: domisuebu09@gmail.com

Artikel Histori

Direvisi: 24-02-2026

Diterima: 11-06-2026

Diterbitkan: 29-07-2026

Abstrak: Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap Sany Group menjadi salah satu perkara penting dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Hal ini dikarenakan besarnya sanksi denda yang diberikan KPPU kepada Sany Group, sanksi denda terbesar dari semua putusan KPPU yang pernah ada. Isu utama yang muncul adalah sejauh mana pertimbangan hukum dalam putusan tersebut mencerminkan tujuan hukum persaingan usaha, khususnya perlindungan terhadap persaingan sehat dan kesejahteraan konsumen. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif melalui analisis peraturan perundang-undangan, doktrin, dan pertimbangan hukum dalam putusan KPPU. Pembahasan diarahkan kepada identifikasi pasal-pasal yang diterapkan, analisis pertimbangan hukum KPPU, dan relevansinya dengan asas kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan. Penelitian ini menekankan pentingnya mengkaji konstruksi yuridis dalam putusan KPPU agar tidak hanya sebatas menegakkan hukum persaingan usaha, tetapi juga memperhatikan perlindungan konsumen sebagai salah satu tujuan utama hukum persaingan usaha di Indonesia.

Kata Kunci: Sany Group, KPPU, Penguasaan Pasar

Abstract: The decision of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) against Sany Group constitutes one of the significant cases in the practice of competition law enforcement in Indonesia. This is due to the substantial monetary sanction imposed by KPPU on Sany Group, which became the largest fine ever handed down in all KPPU decisions to date. The main issue arising is the extent to which the legal reasoning in this decision reflects the objectives of the competition law, particularly the protection of fair competition and consumer welfare. This research employs a normative judicial approach through an analysis of legislation, doctrine, and the legal considerations contained in the KPPU decision. The discussion is directed toward identifying the applied provision, examining KPPU's legal reasoning, and assessing its relevance to the principles of legal certainty, justice, and utility. This study emphasizes the importance of reviewing the judicial construction in KPPU decisions so that enforcement of competition law does not merely uphold the law in abstract terms, but also duly considers consumer protection as one of the primary objectives of competition law in Indonesia.

Keyword: Sany Group, KPPU, Market Dominance

PENDAHULUAN

Dinamika pasar alat berat dan kendaraan komersial di Indonesia mencerminkan transformasi ekonomi kawasan yang ditopang oleh proyek infrastruktur, logistik, dan sumber daya alam. Dalam ekosistem ini, salah satu produsen alat berat dan kendaraan komersial asal Tiongkok, Sany, menempati peran yang menonjol melalui portofolio alat berat, kendaraan niaga, suku cadang, dan layanan purna jual yang terintegrasi lintas negara. Jejak pemasarannya hadir melalui jaringan manufaktur, distribusi, dan layanan purna jual yang membidik

kebutuhan konstruksi, pertambangan, dan mobilitas barang¹. Di Indonesia, kehadiran Sany tercermin pada pemasaran unit, pengelolaan jaringan dealer, dan penyediaan suku cadang serta layanan purna jual untuk memastikan keberlanjutan operasi armada di lapangan.

Dalam kerangka hukum persaingan usaha, seluruh kegiatan usaha yang lazim seperti produksi, distribusi, penetapan jaringan dealer, penyediaan layanan purna jual, dan pengelolaan pasokan suku cadang pada prinsipnya merupakan praktik bisnis yang sah, diakui, dan dilindungi untuk mendorong efisiensi dan inovasi. Perlindungan tersebut bukanlah izin tanpa batas, melainkan pengakuan bahwa hukum persaingan usaha diarahkan untuk melindungi proses persaingan, alih-alih melindungi pesaing tertentu. Oleh karena itu, ketika kegiatan usaha yang pada dasarnya sah tersebut disusun atau dijalankan dengan cara yang menimbulkan hambatan masuk, menutup akses pasar, atau menghasilkan penguasaan pasar yang menyalahgunakan kekuatan ekonomi, maka hukum menempatkan dalam ruang kendali melalui larangan-larangan yang spesifik diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Anti Monopoli)².

Konstelasi normatif UU Anti Monopoli menempatkan beberapa pasal kunci untuk menilai praktik-praktik yang dilakukan oleh pelaku usaha, dalam hal ini Sany Group. Larangan integrasi vertikal diatur dalam Pasal 14 UU Anti Monopoli, yang ditujukan pada pengaturan antar-tingkatan produksi atau distribusi yang berpotensi menimbulkan praktik anti persaingan usaha. Adapun larangan perbuatan penguasaan pasar diatur dalam Pasal 19 huruf a, b, c, dan d, yang mempersoalkan tindakan yang membatasi pasar, menghalangi pelaku usaha lain untuk masuk ke dalam pasar, atau menghambat peredaran barang atau jasa. Ketentuan-ketentuan ini berakar pada tujuan hukum persaingan usaha di Indonesia yang bertujuan untuk menjaga persaingan usaha yang sehat, mencegah praktik monopoli, dan pada akhirnya memajukan kesejahteraan konsumen melalui harga barang atau jasa yang wajar, peningkatan kualitas barang atau jasa, dan pilihan barang atau jasa yang beragam.

Praktik ini menimbulkan pertanyaan mendasar: sejauh mana integrasi vertikal dapat dibenarkan dalam kerangka hukum persaingan usaha Indonesia, dan bagaimana batas antara efisiensi bisnis dengan penyalahgunaan posisi dominan? Menurut Munir Fuady (2017)³, integrasi vertikal diperbolehkan sepanjang tidak mengakibatkan eksklusi pasar (*market foreclosure*). Namun, ketika praktik tersebut menghalangi pelaku usaha lain untuk bersaing, maka ia telah berubah menjadi bentuk pelanggaran yang menimbulkan distorsi ekonomi. Selain itu, teori kesejahteraan konsumen (*consumer welfare standard*) yang dikemukakan oleh Robert Bork (1978)⁴ menegaskan bahwa tujuan utama *antitrust law* adalah melindungi kepentingan konsumen, bukan sekedar melindungi pelaku usaha. Dengan demikian, efektivitas penegakan hukum persaingan usaha harus diukur dari sejauh mana ia meningkatkan efisiensi ekonomi dan kesejahteraan masyarakat luas.

Dalam latar prinsip tersebut, Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 18/KPPU-L/2024 terhadap Sany Group menghadirkan studi kasus penting mengenai batas antara strategi bisnis yang sah dan perilaku yang dilarang oleh UU Anti Monopoli⁵. Pada 5 Agustus 2025, Majelis Komisi KPPU membacakan Putusan KPPU Nomor 18/KPPU-L/2024 terkait penjualan truk dengan merek Sany di Indonesia. Dalam putusan tersebut, Majelis Komisi KPPU menjatuhkan denda sebesar 449 miliar rupiah kepada beberapa entitas dalam kelompok Sany, yang tercatat sebagai putusan dengan denda terbesar dalam sejarah putusan

¹ Kyson, R. (2025). *Analisis pasar alat berat di Asia Tenggara*. <https://id.kysoncn.com/news/sany-group-experiences-explosive-growth-in-ove-84301691.html>

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. (1999). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33*.

³ Fuady, M. (2017). *Hukum anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat*. Citra Aditya Bakti.

⁴ Bork, R. H. (1978). *The antitrust paradox: A policy at war with itself*. Basic Books.

⁵ KPPU. (2024). *Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 18/KPPU-L/2024*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia.

yang pernah dijatuhkan oleh KPPU, dengan temuan pelanggaran Pasal 14 dan Pasal 19 huruf a dan b, dan Pasal 19 huruf d UU Anti Monopoli terhadap sejumlah terlapor. Sementara Pasal 19 huruf c dinyatakan tidak terbukti. Besarnya sanksi, konfigurasi pasal yang diterapkan, dan sektor yang menyangkut rantai distribusi serta suku cadang truk menjadikan perkara ini preseden yang bernilai untuk menilai konsistensi penegakan hukum persaingan usaha dengan tujuan perlindungan konsumen.

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah diuraikan di atas, tujuan dari artikel ini adalah: *Pertama*, untuk menemukan apakah hubungan antara Para Terlapor dapat dikualifikasikan sebagai suatu tindakan bersama antara para pelaku usaha yang independen dengan mempertimbangkan struktur kelompok usaha mereka; dan, *kedua*, apakah analisis dampak yang dilakukan oleh Majelis mencerminkan evaluasi ekonomi yang memadai atas pasar dan konsumen.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang bersifat deskriptif analitis. Penelitian menelaah secara mendalam norma, prinsip, dan doktrin hukum yang mengatur persaingan usaha dan perlindungan konsumen, kemudian menggambarkan dan menganalisis bagaimana kerangka normatif tersebut diterapkan dalam Putusan KPPU terhadap Sany Group. Sifat deskriptif analitis tercermin dari upaya untuk memaparkan isi pengaturan dan pertimbangan hukum, lalu menilai konsistensinya dengan tujuan hukum persaingan usaha.

Jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data ini terdiri atas bahan hukum primer yang mencakup peraturan perundang-undangan di bidang persaingan usaha, peraturan pelaksanaan dan pedoman KPPU, dan Putusan KPPU terhadap Sany Group. Selain itu, digunakan juga bahan hukum sekunder berupa buku dan artikel jurnal yang relevan dengan konsep tindakan bersama, kelompok usaha, dan analisis dampak persaingan. Untuk memperkuat dimensi *law and economics*, penelitian juga memanfaatkan data sekunder mengenai kondisi pasar, struktur industri, dan analisis ekonomi yang tersedia dalam literatur maupun laporan lembaga resmi. Bahan hukum tersier seperti kamus hukum digunakan untuk memperjelas istilah teknis yang dipakai dalam penelitian.

Data diperoleh melalui studi kepustakaan. Penulis melakukan penelusuran sistematis terhadap peraturan perundang-undangan, pedoman dan putusan KPPU, serta literatur akademik melalui perpustakaan berbasis elektronik. Bahan yang diperoleh kemudian diseleksi berdasarkan relevansi dengan pokok permasalahan dan kedalaman pembahasan.

Peneliti dalam melakukan penelitian menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu pendekatan kasus dan pendekatan konseptual. Pendekatan kasus digunakan dengan cara menelaah secara mendalam Putusan KPPU terhadap Sany Group. Melalui pendekatan ini, peneliti mengkaji konstruksi hubungan hukum antara Para Terlapor, cara Majelis merumuskan pasar bersangkutan, penilaian terhadap perilaku para pelaku usaha, dan analisis dampak terhadap persaingan dan konsumen sebagaimana tercermin dalam putusan. Pendekatan kasus memungkinkan peneliti untuk menilai secara konkret bagaimana norma dan prinsip hukum persaingan usaha diterapkan dalam praktik, dan sejauh mana pertimbangan Majelis selaras dengan tujuan hukum persaingan usaha.

Pendekatan konseptual digunakan dengan merujuk pada doktrin, teori, dan pandangan para sarjana yang berkaitan dengan tindakan bersama, kelompok usaha, konsep pasar bersangkutan, dan analisis dampak terhadap persaingan dan kesejahteraan konsumen, termasuk kerangka berpikir *law and economics*. Melalui pendekatan ini, peneliti membangun landasan konseptual mengenai kualifikasi hubungan antar pelaku usaha dalam suatu grup, kriteria evaluasi perilaku anti persaingan, dan parameter penilaian dampak terhadap pasar dan konsumen. Landasan konseptual tersebut kemudian digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai kesesuaian dan kecukupan pertimbangan Majelis dalam putusan Sany Group.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menjadi landasan filosofis bagi seluruh sistem hukum ekonomi di Indonesia. Pasal ini menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan, dan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Ketentuan-ketentuan ini mengarahkan pembangunan ekonomi Indonesia agar tidak dikuasai oleh segelintir pelaku ekonomi. Perekonomian nasional harus mencerminkan prinsip-prinsip keadilan sosial, kebersamaan, dan kesetaraan. Oleh karena itu, sistem ekonomi Indonesia bukanlah ekonomi liberal yang sepenuhnya menyerahkan mekanisme pasar kepada kekuatan modal, melainkan demokrasi ekonomi yang menempatkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan akhir kegiatan berusaha.

Menurut Wafiya⁶ (2014), sistem ekonomi Indonesia sangat dipengaruhi oleh kebijakan ekonomi yang tersentralisasi pada masa Orde Baru. Serangkaian kebijakan proteksionis yang menciptakan distorsi pasar, kolusi antara pejabat dan pengusaha, dan dominasi kelompok bisnis besar yang dekat dengan penguasa mencerminkan struktur ekonomi masa itu. Situasi ini menyebabkan fenomena konglomerasi ekonomi, di mana beberapa perusahaan menguasai sektor-sektor strategis melalui kebijakan pemerintah yang tidak transparan. Krisis ekonomi tahun 1997-1998 menyingkap rapuhnya struktur ekonomi nasional akibat ketergantungannya yang tinggi pada konglomerat besar dan lemahnya daya saing usaha kecil dan menengah. Membangun sistem ekonomi yang adil dan kompetitif serta menghilangkan praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) dari tata kelola ekonomi adalah reformasi ekonomi yang diperlukan setelah krisis. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menetapkan UU Anti Monopoli yang bertujuan untuk menata kembali pasar, menghilangkan praktik monopoli, dan menciptakan lingkungan usaha yang sehat. Selain itu, undang-undang ini menandai pergeseran paradigma: dari ekonomi yang dominan oleh elit menjadi ekonomi yang demokratis di mana semua usaha memiliki kesempatan yang sama.

Penjelasan Umum UU Anti Monopoli menekankan latar belakang pemberlakuan peraturan ini sebagai koreksi terhadap distorsi ekonomi era Orde Baru. Dalam Penjelasan Umum tersebut dinyatakan bahwa: "Peluang-peluang usaha yang tercipta selama tiga dasawarsa yang lalu dalam kenyataannya belum membuat seluruh masyarakat mampu dan dapat berpartisipasi dalam pembangunan di berbagai sektor ekonomi ... Penyelenggaraan ekonomi nasional kurang mengacu kepada amanat Pasal 33 UUD 1945, serta cenderung menunjukkan corak yang sangat monopolistik."⁷ Pernyataan ini menggambarkan bahwa para pembuat undang-undang menyadari adanya ketimpangan struktural dalam perekonomian nasional, yang disebabkan oleh kolusi antara pengambil keputusan dan pelaku usaha besar. Fenomena konglomerasi dan keterkaitan kekuatan politik dan ekonomi menciptakan latar belakang sosiologis yang memunculkan kebutuhan akan hukum persaingan. Oleh karena itu, UU Anti Monopoli berfungsi sebagai alat untuk rekonstruksi perekonomian nasional dengan tujuan membangun tatanan pasar yang sehat, adil, dan merata daripada hanya melakukan liberalisasi pasar. Dalam situasi ini (KPPU) tidak hanya melaksanakan undang-undang yang berlaku, tetapi juga melakukan tugas konstitusionalnya untuk menjaga agar penyelenggaraan perekonomian nasional tidak kembali ke model konglomerat lama yang anti-kompetitif. Konsep demokrasi ekonomi sebagaimana tercermin dalam Pasal 33 UUD 1945 dan Penjelasan Umum UU Anti Monopoli dijabarkan lebih lanjut secara eksplisit dalam Pasal 2 dan 3 UU Anti Monopoli. Kedua pasal ini menegaskan bahwa kegiatan usaha di Indonesia harus

⁶ Wafiya, M. (2014). *Ekonomi politik Indonesia: Struktur, kebijakan, dan transformasi pasca Orde Baru*. Rajawali Pers.

⁷ Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

diselenggarakan dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum, serta diarahkan pada tercapainya efisiensi, kesetaraan, dan keadilan dalam struktur pasar. Asas ini menunjukkan bahwa hukum persaingan usaha Indonesia bertujuan untuk mencegah monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan. Prinsip efisiensi bertujuan untuk memastikan bahwa sumber daya ekonomi digunakan secara optimal; prinsip kesetaraan memastikan bahwa semua usaha memiliki kesempatan yang sama untuk bersaing; dan nilai keadilan berfokus pada menjaga kesejahteraan masyarakat dan kepentingan umum.

Hubungan antara ketiga dasar hukum di atas dapat dipahami secara hierarkis. Pasal 33 UUD 1945 menjadi fondasi ideologis, Penjelasan Umum UU Anti Monopoli menjadi pijakan historis dan sosiologis, sedangkan Pasal 2 dan 3 UU Anti Monopoli menjadi operasionalisasi normatifnya. Ketiganya membentuk suatu sistem nilai yang koheren: bahwa hukum persaingan di Indonesia tidak hanya bertujuan untuk menciptakan efisiensi pasar sebagaimana dianut oleh sistem hukum ekonomi liberal, tetapi juga untuk menegakkan keadilan sosial dan demokrasi ekonomi. Dalam konteks ini, penegakan hukum oleh KPPU terhadap pelaku usaha yang diduga menguasai pasar menjadi krusial. Setiap kasus yang muncul tidak hanya mencerminkan penerapan pasal-pasal dalam UU Anti Monopoli, tetapi juga mencerminkan sejauh mana prinsip-prinsip demokrasi ekonomi benar-benar ditegakkan dalam praktik. Salah satu kasus yang secara signifikan menyoroti hal ini adalah Perkara No. 18/KPPU-L/2024 yang melibatkan Sany Group, sebuah perusahaan alat berat asal Tiongkok. Kasus ini menarik karena menghadirkan isu klasik dalam hukum persaingan: hubungan antara integrasi vertikal, afiliasi lintas negara, dan potensi penyalahgunaan kekuatan pasar.

Salah satu fokus utama UU Anti Monopoli adalah pencegahan praktek integrasi vertikal dan penyalahgunaan posisi dominan yang berpotensi menciptakan persaingan usaha tidak sehat. Dua ketentuan yang relevan, yaitu Pasal 14 dan Pasal 19, menjadi dasar putusan KPPU terhadap Sany Group. Pasal 14 melarang pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk dalam satu rantai produksi barang atau jasa tertentu. Larangan ini dimaksudkan untuk mencegah integrasi vertikal yang anti-persaingan, yang terjadi ketika satu kelompok usaha menguasai beberapa tahapan produksi atau distribusi dalam satu rantai nilai, sehingga menguasai seluruh pasar. Integrasi vertikal tidak selalu dilarang, tetapi menjadi pelanggaran jika menciptakan hambatan masuk bagi pelaku usaha lain atau mengakibatkan kerugian konsumen melalui berkurangnya pilihan dan kenaikan harga.

Sementara itu, Pasal 19 melarang berbagai bentuk penyalahgunaan kekuatan pasar. Pasal ini melarang pelaku usaha melakukan tindakan yang menghalangi pelaku usaha lain untuk bersaing atau membatasi akses konsumen terhadap produk pesaing. Larangan ini terbagi dalam empat kategori: (a) menolak atau mencegah pelaku usaha lain memasuki pasar bersangkutan; (b) mencegah konsumen untuk berinteraksi dengan pesaing; (c) membatasi distribusi atau penjualan barang dan jasa; dan (d) melakukan praktik diskriminatif terhadap pelaku usaha tertentu. Inti dari Pasal 19 adalah mencegah penguasaan pasar secara sepihak yang mengganggu mekanisme persaingan. Ketentuan ini tidak hanya melarang tindakan eksplisit seperti menghalangi pesaing, tetapi juga perilaku terselubung yang menimbulkan efek eksklusivitas, misalnya melalui kebijakan distribusi tertutup, penolakan pasokan, atau pemberian perlakuan berbeda kepada mitra usaha tertentu tanpa dasar yang objektif. Dengan demikian, Pasal 14 dan 19 memiliki hubungan yang saling melengkapi: Pasal 14 berfokus pada struktur pasar, yaitu mencegah penguasaan rantai produksi oleh satu entitas ekonomi; sementara Pasal 19 berfokus pada perilaku pelaku usaha dalam menjalankan kekuatan pasarnya. Keduanya merupakan instrumen hukum yang penting untuk menjaga pasar tetap kompetitif dan terbuka bagi semua pelaku bisnis.

Kasus Sany Group relevan untuk dikaji lebih lanjut karena menghadirkan isu-isu yang berada di persimpangan antara teori dan praktik hukum persaingan usaha. Di satu sisi,

hubungan antara entitas asing, afiliasi lokal, dan distributor domestik merupakan bentuk kerja sama bisnis yang lazim dalam konteks globalisasi ekonomi. Namun, di sisi lain, pola hubungan semacam ini dapat menimbulkan pertanyaan serius tentang batasan antara koordinasi bisnis yang sah dan dominasi pasar yang melanggar prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana dilarang oleh UU Anti Monopoli. Di sinilah letak pentingnya kasus ini, bukan hanya sebagai penerapan normatif Pasal 14 dan 19, tetapi juga sebagai preseden bagaimana KPPU menafsirkan integrasi vertikal dan perilaku diskriminatif dalam konteks hubungan bisnis lintas entitas.

Dalam perkara No. 18/KPPU-L/2024, terdapat empat Terlapor yang terhubung secara struktural dan fungsional dalam satu rantai produksi dan distribusi produk alat berat merek Sany di Indonesia. Terlapor I adalah Sany International Development Ltd., perusahaan asing yang berkedudukan di Hong Kong dan berperan sebagai penanggung jawab operasi internasional Grup Sany. Terlapor II, yaitu PT Sany Perkasa, serta Terlapor III, PT Sany Heavy Machinery Indonesia, dan Terlapor IV, PT Sany Indonesia Motor, merupakan perusahaan afiliasi yang didirikan di Indonesia dengan status penanaman modal asing (PMA) dan seluruhnya dimiliki oleh badan usaha asing. Keempat entitas ini adalah perusahaan afiliasi yang didirikan di Indonesia, semuanya dimiliki oleh badan usaha asing dan memiliki pemegang saham dan dewan direksi yang sama atau saling beririsan, termasuk nama-nama seperti Xu Qingwei, Chen Xiaolin, dan Ma Zhun. Hubungan kepemilikan dan pengendalian ini menunjukkan integrasi vertikal yang kuat dalam satu kelompok usaha di mana Terlapor I berfungsi sebagai produsen atau pemasok utama, sementara Terlapor II, III, dan IV menjalankan fungsi distribusi dan penjualan langsung di pasar domestik. Fakta bahwa entitas lokal dalam grup tersebut tidak hanya bertindak sebagai distributor tetapi juga menjual langsung kepada konsumen akhir menjadi dasar bagi Majelis Komisi untuk menilai adanya pengendalian terpusat atas rantai produksi-distribusi yang bersifat anti-persaingan usaha.

Berdasarkan hasil pemeriksaan, fakta persidangan, dan penilaian Majelis KPPU, seluruh unsur Pasal 14 UU Anti Monopoli telah terpenuhi. Majelis menetapkan bahwa Terlapor I, selaku penanggung jawab operasi internasional Grup Sany, bersama-sama dengan Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV, telah melakukan perbuatan yang memenuhi kriteria pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 UU Anti Monopoli. Melalui perjanjian *dealer* dan hubungan koordinasi antar perusahaan dalam satu grup usaha, Para Terlapor terbukti memiliki kemampuan untuk menguasai produksi dan pemasaran truk dan suku cadang merek Sany di Indonesia. Penguasaan tersebut dicapai dengan menempatkan *dealer* non-eksklusif di bawah kendali afiliasi grup dan mengelola jalur distribusi secara terpusat. Akibatnya, *dealer* non-eksklusif kesulitan bersaing dan akhirnya tersingkir dari pasar. Berdasarkan hal tersebut, Majelis menyimpulkan bahwa unsur-unsur Pasal 14 tentang pengendalian produksi dalam golongan barang dan/atau jasa tertentu telah terbukti secara sah dan meyakinkan.

Selanjutnya, terkait dugaan pelanggaran Pasal 19 huruf a, b, c, dan d UU Anti Monopoli, Majelis juga menilai masing-masing unsur secara individual. Berdasarkan pemeriksaan, unsur pelaku usaha dan melakukan kegiatan sendiri atau bersama-sama dengan pelaku usaha lain dianggap terpenuhi, karena terdapat bukti adanya hubungan koordinasi dan operasional antara Terlapor I dengan Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV dalam melakukan kegiatan usaha di Indonesia. Unsur menolak atau mencegah pelaku usaha lain untuk melakukan kegiatan usaha yang sama juga terpenuhi, karena tindakan Para Terlapor, terutama melalui perubahan mekanisme pemesanan dan pembayaran, menempatkan pedagang non-eksklusif sebagai subordinat dari pengecer. Hal ini menyulitkan para pedagang untuk melakukan kegiatan usaha dan pada akhirnya mencegah mereka untuk terus menjual produk Sany. Unsur mencegah konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaing untuk berbisnis dengan pesaingnya juga terpenuhi, karena penghentian pasokan kepada *dealer* berdampak langsung pada pengalihan pelanggan dealer kepada kelompok afiliasi Para Terlapor. Sementara itu, unsur pembatasan

distribusi barang dan/atau jasa di pasar bersangkutan dinilai tidak terpenuhi, karena distribusi truk merek Sany tetap berlanjut melalui entitas lain dalam kelompok yang sama. Namun, unsur praktik diskriminatif terhadap pelaku usaha tertentu terpenuhi, karena Panel menemukan adanya perlakuan yang berbeda antara *dealer* non-eksklusif dan entitas afiliasi Grup Sany, baik dalam hal akses pasokan maupun kebijakan pemasaran. Berdasarkan penilaian ini, Majelis menyimpulkan bahwa unsur Pasal 19 huruf a, b, dan d terpenuhi, sedangkan unsur c tidak terpenuhi. Namun demikian, masih terdapat ruang untuk analisis lebih lanjut, khususnya terkait dengan dua hal mendasar: pertama, apakah hubungan antara Para Terlapor dapat secara tepat dikualifikasikan sebagai suatu tindakan bersama antara para pelaku usaha yang independen dengan mempertimbangkan struktur kelompok usaha mereka; dan kedua, apakah analisis dampak yang dilakukan oleh Majelis mencerminkan evaluasi ekonomi yang memadai atas pasar dan konsumen.

Salah satu pendekatan yang dapat digunakan untuk mengkaji permasalahan ini adalah doktrin *Single Economic Entity* (SEE). Doktrin ini digunakan untuk menentukan apakah beberapa entitas bisnis yang terpisah secara hukum benar-benar merupakan satu pelaku bisnis jika terdapat kesatuan pengendalian, kebijakan komersial, dan tujuan ekonomi. SEE pada hakikatnya menempatkan realitas ekonomi di atas bentuk hukum formal, sehingga hubungan antar perusahaan dalam suatu kelompok usaha tidak hanya dilihat dari perbedaan status hukum, tetapi juga dari sejauh mana anak perusahaan memiliki independensi dalam pengambilan keputusan bisnis. Menurut Montag, sebagaimana dikutip dalam Silalahi (2018)⁸, jika anak perusahaan tidak memiliki independensi dan hanya menerapkan strategi yang ditentukan oleh perusahaan induk, maka secara substantif kelompok tersebut dianggap sebagai SEE dalam konteks hukum persaingan usaha.

Pendekatan SEE relevan dalam konteks Sany Group karena hubungan hukum dan pola manajemen antara Terlapor I, Terlapor II, Terlapor III, dan Terlapor IV menunjukkan karakteristik yang umum ditemukan dalam kelompok usaha yang beroperasi sebagai satu kesatuan ekonomi. Struktur kepemilikan silang, manajemen bersama, dan koordinasi bisnis dalam rantai pemasaran dan distribusi produk merek Sany di Indonesia menunjukkan sentralisasi kebijakan komersial di bawah arahan Terlapor I. Dalam kerangka SEE, kondisi tersebut dapat menunjukkan bahwa Para Terlapor tidak beroperasi secara independen sebagai entitas bisnis yang terpisah, melainkan menjalankan fungsi yang saling melengkapi dalam satu model bisnis vertikal yang terintegrasi.

Jika pendekatan SEE digunakan dalam menafsirkan kasus ini, permasalahan hukum akan bergeser dari fokus pada interaksi antar "pelaku usaha" menjadi analisis tentang bagaimana satu entitas ekonomi (dalam arti substantif) membentuk struktur pasar dan memengaruhi dinamika persaingan. Dengan kata lain, persoalan hukum tidak lagi berkisar pada ada atau tidaknya kerja sama antar badan hukum yang berbeda, melainkan bagaimana badan ekonomi terintegrasi tersebut memposisikan diri di pasar dan menggunakan struktur kelompok usahanya untuk memengaruhi akses, distribusi, dan perilaku pelaku usaha lain. Pendekatan ini menawarkan perspektif alternatif, yang menyatakan bahwa inti permasalahannya bukan terletak pada koordinasi antar perusahaan, melainkan pada konsentrasi kendali dalam satu kelompok usaha yang memiliki kemampuan untuk secara sepihak membentuk struktur pasar melalui desain organisasinya. Dari perspektif ini, penggunaan SEE berpotensi menghasilkan analisis hukum yang berbeda. Penilaian tidak lagi diawali dengan dugaan adanya tindakan bersama, melainkan dengan evaluasi apakah terdapat konsentrasi kekuatan ekonomi dalam satu kelompok usaha yang berdampak pada struktur persaingan dan peluang pasar bagi pelaku usaha lain. Dengan demikian, SEE membuka ruang analisis untuk mengkaji substansi kendali ekonomi dan pengaruh pasar secara lebih langsung, tanpa harus terlebih dahulu membuktikan

⁸ Silalahi, D. (2018). *Hukum persaingan usaha: Pendekatan single economic entity dan grup usaha*. Penerbit Universitas Indonesia.

hubungan kontraktual antar badan hukum. Pendekatan ini tidak dimaksudkan untuk menyimpulkan bahwa struktur Sany sepenuhnya memenuhi kriteria SEE, tetapi menawarkan kerangka konseptual yang memberikan pemahaman lebih komprehensif tentang bagaimana keterkaitan internal dalam suatu kelompok bisnis dapat berdampak signifikan terhadap lanskap persaingan.

Dalam konteks penegakan UU Antimonopoli, pergeseran perspektif ini tidak hanya bersifat teoretis, tetapi juga berimplikasi langsung terhadap konstruksi hukum dugaan pelanggaran yang dinilai oleh Majelis Komisi. Dengan kata lain, pilihan pendekatan, apakah akan menggunakan kerangka kerja SEE atau tetap memandang para pihak sebagai entitas terpisah, akan memiliki implikasi langsung terhadap pemetaan unsur-unsur pelanggaran dalam Pasal 14 dan 19. Dalam hal ini, Majelis Komisi mengkonstruksi pelanggaran berdasarkan asumsi bahwa Para Terlapor adalah pelaku usaha yang berbeda dan terpisah. Jika SEE diterapkan, konstruksi ini dapat berubah secara substansial. Pertama, unsur "menandatangani perjanjian dengan pelaku usaha lain" dalam Pasal 14 mungkin tidak terpenuhi, karena hubungan induk-afiliasi bukanlah perjanjian antara pelaku usaha yang independen, melainkan hubungan internal dalam satu entitas ekonomi. Kedua, penilaian atas tindakan Terlapor berdasarkan Pasal 19 tidak lagi diposisikan sebagai koordinasi antar pelaku usaha, melainkan sebagai kebijakan entitas tunggal dominan yang menyalahgunakan struktur pasar. Oleh karenanya, meskipun terdapat indikasi karakteristik SEE, Majelis Komisi tetap memilih untuk memperlakukan Para Terlapor sebagai entitas yang independen dan terpisah dalam pembuktian unsur Pasal 14 dan Pasal 19. Pendekatan ini menunjukkan bahwa dalam konteks penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, Majelis Komisi memberikan bobot yang lebih besar kepada bentuk formal hubungan antar badan hukum dibandingkan dengan integrasi ekonomi substantif, sehingga membuka ruang bagi diskursus mengenai konstruksi pelaku usaha dalam hukum persaingan usaha di Indonesia.

Untuk memahami dampak pendekatan ini secara lebih komprehensif, evaluasi juga perlu mempertimbangkan analisis ekonomi atas perilaku tersebut dan dampaknya terhadap pasar. Dengan kata lain, setelah persoalan konstruksi pelaku usaha diperjelas, pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana tindakan Para Terlapor memengaruhi struktur pasar dan kesejahteraan konsumen, yang merupakan aspek kunci dalam penilaian Pasal 14 dan 19. Hal ini membuat penilaian dampak persaingan cenderung deskriptif dan tidak sepenuhnya mencerminkan pendekatan *law and economics* yang umum digunakan untuk menilai apakah suatu perilaku benar-benar merugikan pasar. Oleh karena itu, diperlukan kerangka kerja analitis yang lebih sistematis untuk menilai apakah perilaku Pihak Terlapor menghasilkan dampak pengecualian yang secara substansial menghambat persaingan. Salah satu konsep penting untuk menilai dampak perilaku anti-kompetitif adalah *market foreclosure*. Istilah ini merujuk pada situasi di mana suatu struktur atau perilaku bisnis mengakibatkan penutupan akses pasar bagi pelaku bisnis lain, baik di sisi input maupun sisi pelanggan. *Input foreclosure* terjadi ketika pelaku bisnis mencegah pesaing mendapatkan akses ke komponen, barang, atau fasilitas yang penting bagi kelangsungan bisnisnya. Sementara itu, *customer foreclosure* merujuk pada kondisi ketika pesaing kehilangan akses ke konsumen karena saluran distribusi atau hubungan dagang diblokir oleh pelaku bisnis dominan. Konsep ini penting karena menilai tidak hanya ada atau tidaknya pembatasan formal, tetapi juga apakah suatu perilaku menyebabkan pesaing tersingkir dari pasar atau konsumen kehilangan pilihan. Dengan demikian, *market foreclosure* berfungsi sebagai ukuran efektivitas penegakan hukum persaingan, karena berkaitan langsung dengan kualitas persaingan dan dampaknya terhadap kesejahteraan konsumen. Dalam konteks kasus ini, penghentian pasokan suku cadang ke *dealer* tidak dilakukan oleh satu entitas saja, melainkan merupakan serangkaian kebijakan dan tindakan beberapa Terlapor yang menjalankan fungsi berbeda dalam struktur bisnis Sany di Indonesia. Terlapor II dan III, yang bertindak sebagai entitas yang bertanggung jawab atas distribusi dan penjualan produk dan

suku cadang di Indonesia, mengambil tindakan untuk menghentikan pasokan ke *dealer* independen. Tindakan ini berdampak signifikan terhadap kemampuan dealer untuk menyediakan layanan purna jual kepada konsumen alat berat. Layanan purna jual, terutama ketersediaan suku cadang, memainkan peran fundamental dalam industri alat berat karena merupakan faktor kunci yang memengaruhi keputusan pembelian dan loyalitas konsumen jangka panjang. Dengan gangguan pasokan ini, *dealer* kehilangan akses ke komponen penting sebagai *input* bagi kegiatan bisnis mereka, sehingga tidak dapat mempertahankan posisi tawar dan kualitas layanan mereka di pasar, dan pelanggan terpaksa beralih untuk membeli dari Terlapor II, III, dan IV yang secara komersial berada dalam pengaruh dan arahan Terlapor I. Kondisi ini merupakan bentuk *input foreclosure*, suatu situasi di mana pelaku usaha kehilangan akses ke input penting yang dibutuhkan untuk bersaing secara efektif.

Oleh karena itu, secara hukum dan ekonomi, fakta-fakta yang ditemukan oleh KPPU mendukung pelanggaran Pasal 14 karena kesepakatan dan tindakan Para Terlapor secara efektif mengarah pada penguasaan/penutupan jalur distribusi yang merugikan persaingan. Konsekuensi dari penutupan akses distribusi ini tidak hanya berdampak pada hilangnya kapasitas *dealer* sebagai pelaku usaha hilir, tetapi juga mengubah struktur persaingan di pasar truk merek Sany dan layanan purna jual. Dengan dihilangkannya *dealer* independen dari rantai distribusi, struktur pasar bergerak ke arah bentuk yang lebih terkonsentrasi di bawah entitas yang terafiliasi dengan Terlapor I. Secara ekonomi, kondisi ini mempersempit pilihan konsumen, mengurangi tekanan persaingan pada harga dan kualitas layanan purna jual, dan mengurangi insentif bagi pelaku usaha untuk berinovasi atau meningkatkan efisiensi. Dengan demikian, penutupan jalur distribusi tidak hanya merupakan pelanggaran formal terhadap ketentuan anti-monopoli, tetapi juga menghasilkan efek eksklusif yang nyata pada persaingan dan kesejahteraan konsumen. Tentu perlu dicatat bahwa integrasi vertikal pada umumnya dapat memiliki pembenaran efisiensi: koordinasi rantai pasok, pengurangan biaya transaksi, peningkatan standar purna jual, dan kepastian pasokan bagi pelanggan besar. Oleh karena itu, penegakan Pasal 19 perlu membedakan antara vertikal conduct yang pro-kompetitif (efisiensi yang menguntungkan konsumen) dan perilaku eksklusif yang merusak persaingan.

Dalam perkara Sany Group, bukti empiris yang menunjukkan efek negatif (gangguan purna jual, kehilangan pilihan konsumen, dan alih penjualan ke afiliasi) tampak menutupi potensi argumen efisiensi; tidak ada bukti kuat bahwa penghentian pasokan dilakukan semata untuk efisiensi operasional yang menghasilkan manfaat neto bagi konsumen. Karena itu, argumentasi efisiensi Sany akan sulit menjustifikasi perilaku yang menghasilkan kerugian pesaing dan konsumen. Dalam perspektif law and economics, efektivitas kebijakan antitrust diukur berdasarkan implikasinya pada kesejahteraan konsumen termasuk harga, kualitas, pilihan, dan inovasi⁹. Tindakan anti persaingan hanya dibenarkan untuk dicegah bila *net welfare effect*-nya negatif (konsumen dirugikan melebihi efisiensi yang mungkin muncul).

Hal-hal sebagaimana dimaksud di atas menunjukkan bahwa persoalan utama dalam perkara Sany Group bukan hanya pemenuhan unsur Pasal 14 dan Pasal 19, tetapi juga ketepatan konstruksi hukum yang dipilih dan implikasinya terhadap tujuan hukum persaingan usaha nasional. Oleh karena itu, langkah selanjutnya adalah mengevaluasi apakah putusan KPPU telah mencerminkan tiga asas fundamental penegakan hukum, yaitu kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, sehingga penegakan hukum persaingan usaha tidak hanya sebatas pemenuhan aspek normatif, tetapi juga menjamin hasil substantif dan berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

Putusan KPPU di titik ini dapat dilihat bukan hanya sebagai tindakan administratif, tetapi sebagai kebijakan publik yang mengintegrasikan dua prinsip yang kadang muncul sebagai ketegangan: efisiensi (utilitarian) dan keadilan/*distributive fairness*. Penegakan yang fokus

⁹ Hovenkamp, H. (2018). *The antitrust enterprise: Principle and execution*. Harvard University Press.

pada *consumer welfare* (efisiensi) berimplikasi pada *outcome* ekonomi; sementara pendekatan yang mempertimbangkan keseimbangan kesempatan pelaku domestik (keadilan) menumbuhkan inklusivitas ekonomi. KPPU, melalui putusan terhadap Sany Group, menegaskan bahwa penegakan persaingan usaha di Indonesia mesti memadukan kedua orientasi tersebut: menindak praktik yang merugikan konsumen sekaligus menjaga kesempatan pelaku nasional untuk berkembang. Dalam konteks perkembangan ekonomi Indonesia, di mana industri alat berat berkaitan erat dengan sektor strategis seperti pertambangan pilihan penegakan ini punya dampak makro terhadap lapangan kerja, kapasitas lokal, dan *value chain*.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa hubungan antar entitas dalam Grup Sany secara substantif menunjukkan karakteristik SEE, mengingat sentralisasi kepemilikan, badan manajemen bersama, integrasi fungsional, dan koordinasi komersial dalam rantai distribusi. Namun, Majelis tidak mengadopsi pendekatan SEE dan justru memperlakukan Para Terlapor sebagai pelaku usaha terpisah dalam konstruksi hukumnya. Pendekatan ini berdampak langsung pada dasar pembuktian, terutama karena pembuktian pelanggaran bergantung pada keberadaan "perjanjian antar pelaku usaha". Oleh karena itu, meskipun pendekatan Majelis tetap dibenarkan secara hukum, pendekatan SEE memberikan gambaran yang lebih akurat tentang realitas pengendalian dalam struktur Sany Group.

Dari perspektif hukum dan ekonomi, pertimbangan Majelis Komisi dalam menilai dampak persaingan tidak sepenuhnya mencerminkan pendekatan *welfare-based assessment*, yakni pendekatan evaluasi dampak yang menilai secara terukur perubahan terhadap harga, kualitas, pilihan, dan inovasi yang dinikmati konsumen. Meskipun Majelis telah mengidentifikasi adanya hambatan pasar dan perlakuan diskriminatif, analisis dalam putusan masih disajikan dalam bentuk kualitatif dan belum menguraikan besaran dampak ekonomi terhadap konsumen maupun struktur pasar secara kuantitatif. Fakta-fakta kasus menunjukkan bahwa *dealer* independen dibatasi aksesnya terhadap pasokan, yang mengakibatkan konsumen beralih ke afiliasi grup, berkurangnya pilihan konsumen, berkurangnya tekanan persaingan terhadap kualitas layanan purna jual, dan meningkatnya konsentrasi distribusi antar entitas dalam grup yang sama. Kondisi-kondisi ini menunjukkan bahwa perilaku Para Terlapor tidak hanya berdampak pada pesaing tetapi juga merugikan konsumen melalui hilangnya pilihan dan penurunan kualitas layanan. Oleh karena itu, substansi putusan KPPU tetap sejalan dengan standar kesejahteraan konsumen (*consumer welfare standards*), meskipun argumen ekonominya dapat dikembangkan lebih lanjut agar lebih komprehensif.

Pada akhirnya, putusan ini mencerminkan upaya KPPU untuk menyeimbangkan dua tujuan penegakan hukum persaingan: efisiensi dan keadilan pasar. Tindakan terhadap praktik-praktik Sany Group tidak hanya bertujuan untuk mencegah kerugian konsumen tetapi juga untuk menjaga struktur pasar yang terbuka bagi pelaku usaha domestik. Hal ini menunjukkan orientasi kebijakan persaingan di Indonesia yang tidak hanya berorientasi pada *pure economic efficiency model*, tetapi juga mengintegrasikan nilai-nilai demokrasi ekonomi sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD 1945.

REFERENSI

- Bork, R. H. (1978). *The antitrust paradox: A policy at war with itself*. Basic Books.
- Fuady, M. (2017). *Hukum anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat*. Citra Aditya Bakti.
- Hovenkamp, H. (2018). *The antitrust enterprise: Principle and execution*. Harvard University Press.
- Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

- Indonesia. (1999). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33.
- KPPU. (2024). *Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 18/KPPU-L/2024*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia.
- Kyson, R. (2025). *Analisis pasar alat berat di Asia Tenggara*. <https://id.kysoncn.com/news/sany-group-experiences-explosive-growth-in-over-84301691.html>
- Silalahi, U. (2018). Single economic entity: Kajian hukum persaingan usaha di Indonesia. *Jurisdictie: Jurnal Hukum dan Syariah*, 9(1). <https://doi.org/10.18860/j.v9i1.4903>
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. (1999). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33*.
- Wafiya, M. (2014). *Ekonomi politik Indonesia: Struktur, kebijakan, dan transformasi pasca Orde Baru*. Rajawali Pers.
- Wafiya, M. (2015). Politik hukum pembentukan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum*, 8(4). <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v8no4.323>