

## Efektivitas Putusan KPPU dalam Mencegah Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Dian Nukhidah Zurny<sup>a</sup>, Rodiatun Adawiyah<sup>b</sup>, Muhammad Arif Prasetyo<sup>c</sup>

<sup>a</sup> PUI PT Business Law, Universitas Prima, Indonesia, Email: [diannukhidah@gmail.com](mailto:diannukhidah@gmail.com)

<sup>b</sup> PUI PT Business Law, Universitas Prima, Indonesia, Email: [rodiatunadawiah@unprimdn.ac.id](mailto:rodiatunadawiah@unprimdn.ac.id)

<sup>c</sup> PUI PT Business Law, Universitas Prima, Indonesia, Email: [muhhammadarifprasetyo@unprimdn.ac.id](mailto:muhhammadarifprasetyo@unprimdn.ac.id)

### Article Info

#### Article History:

Received : 20-02-2026

Revised : 16-04-2026

Accepted : 23-04-2026

Published : 05-05-2026

#### Keywords:

KPPU decision

Unfair Business

Monopoly

### Abstract

*Monopolistic practices and unfair business competition constitute serious challenges to the national economic system, as they undermine market efficiency, harm public interests, and create inequality among business actors. To prevent and address such practices, the Indonesian government established the Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) as an independent institution authorized to enforce competition law. This study aims to analyze the effectiveness of Decision Number 03/KPPU-I/2024 in preventing monopolistic practices and unfair business competition, as well as to assess the extent to which the decision provides legal certainty and deterrent effects for business actors. This research employs a normative legal research method using a statutory approach and a case approach. The data consist of primary, secondary, and tertiary legal materials, which are analyzed qualitatively. The analysis focuses on the legal reasoning of the Commission Panel, the assessment of evidentiary elements, and the administrative sanctions imposed in Decision Number 03/KPPU-I/2024. The findings indicate that Decision Number 03/KPPU-I/2024 has, in principle, fulfilled the elements of competition law enforcement as stipulated in Law Number 5 of 1999. The legal considerations applied by the Commission Panel reflect an effort to uphold the principles of fair competition and protect public interests. However, the effectiveness of the decision in preventing monopolistic practices and unfair business competition remains limited, particularly in relation to the enforcement of sanctions and the level of compliance by business actors. Therefore, strengthening the execution mechanism of KPPU decisions and enhancing institutional coordination with the judiciary are necessary to improve the effectiveness of competition law enforcement in Indonesia.*

### Informasi Artikel

#### Histori Artikel:

Diterima : 20-02-2026

Direvisi : 16-04-2026

Disetujui : 23-04-2026

Diterbitkan : 05-05-2026

#### Kata Kunci:

Putusan KPPU

Persaingan Usaha Tidak Sehat

Monopoli

### Abstrak

Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat merupakan permasalahan serius dalam sistem perekonomian nasional karena dapat merugikan kepentingan umum, menghambat efisiensi pasar, serta menciptakan ketidakadilan bagi pelaku usaha. Dalam rangka mencegah dan menindak praktik tersebut, negara membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang berwenang menegakkan hukum persaingan usaha. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024 dalam mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, serta menilai sejauh mana putusan tersebut memberikan kepastian hukum dan

efek jera bagi pelaku usaha. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Data yang digunakan berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif. Fokus kajian diarahkan pada pertimbangan hukum Majelis Komisi, pembuktian unsur pelanggaran, serta sanksi administratif yang dijatuhkan dalam Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024 pada prinsipnya telah memenuhi unsur-unsur penegakan hukum persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pertimbangan hukum yang digunakan Majelis Komisi mencerminkan upaya penegakan prinsip persaingan usaha sehat dan perlindungan kepentingan umum. Namun demikian, efektivitas putusan tersebut dalam mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat masih menghadapi kendala, terutama terkait dengan implementasi sanksi dan kepatuhan pelaku usaha terhadap putusan KPPU. Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme eksekusi putusan serta sinergi dengan lembaga peradilan guna meningkatkan efektivitas penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

---

## PENDAHULUAN

Persaingan usaha yang sehat merupakan salah satu prasyarat utama bagi terciptanya sistem perekonomian nasional yang efisien, adil, dan berkelanjutan. Dalam konteks negara hukum yang berorientasi pada kesejahteraan umum, persaingan usaha tidak hanya dipandang sebagai mekanisme ekonomi semata, tetapi juga sebagai instrumen hukum untuk menjamin pemerataan kesempatan berusaha, perlindungan konsumen, serta pencegahan pemusatan kekuatan ekonomi pada segelintir pelaku usaha. Namun demikian, dalam praktiknya, dinamika kegiatan usaha sering kali diwarnai oleh munculnya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dampak dari praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tidak hanya dirasakan oleh pelaku usaha kecil dan menengah, tetapi juga oleh konsumen dan perekonomian nasional secara keseluruhan.

Perkembangan pesat teknologi informasi telah membawa perubahan dalam berbagai aspek kehidupan termasuk dalam sektor ekonomi.<sup>1</sup> Transformasi digital secara signifikan telah mengubah pola konsumsi dan distribusi produk serta jasa menciptakan era baru yang dikenal dengan ekonomi digital.<sup>2</sup> Era ini ditandai dengan aktivitas ekonomi yang dikendalikan secara daring, memanfaatkan platform digital sebagai sarana utama dalam kegiatan perdagangan

---

<sup>1</sup> Suhaila Zulkifli and others, 'Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Barang Yang Hilang Atau Rusak Pada Aplikasi Jual Beli Secara Online', *Jurnal Interpretasi Hukum*, 4.2 (2023), pp. 255–61.

<sup>2</sup> Willy Tanjaya and others, 'Peran Pemerintah Terhadap Bisnis Online Dan UMKM Era Covid-19 Berdasarkan Hukum Positif', *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, 15.01 (2022), pp. 22–31.

barang, jasa, hingga layanan informasi.<sup>3</sup> Konsekuensinya persaingan usaha tidak lagi hanya terjadi dalam ruang lingkup fisik, tetapi juga dalam ranah virtual melalui platform digital global yang memiliki kekuatan besar dalam mempengaruhi pasar.

Sebagai respons atas kondisi tersebut, Indonesia membentuk kerangka hukum khusus di bidang persaingan usaha melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Untuk melaksanakan amanat undang-undang tersebut, dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang memiliki kewenangan untuk melakukan penilaian, pemeriksaan, serta penjatuhan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang terbukti melakukan pelanggaran persaingan usaha. Keberadaan KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha memiliki peran strategis dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.

Salah satu contoh kasus konkret yang menarik perhatian adalah dugaan praktik monopoli yang dilakukan oleh Google melalui kebijakan sistem pembayaran *Google Play Billing* (GPB). Google sebagai raksasa teknologi multinasional tidak hanya mendominasi pasar mesin pencari global, tetapi juga memegang kendali penuh atas sistem operasi Android yang menguasai lebih dari 70% pangsa pasar sistem operasi perangkat *mobile* di dunia.<sup>4</sup> Permasalahan hukum muncul ketika Google menerapkan kebijakan wajib penggunaan GPB untuk seluruh transaksi digital dalam aplikasi yang didistribusikan melalui GPB. Google juga melarang penggunaan sistem pembayaran alternatif bahkan mengancam akan menghapus aplikasi dari platform jika developer tidak mematuhi kebijakan tersebut. Kebijakan ini secara nyata mempersempit pilihan bagi developer dan konsumen, menciptakan ketergantungan penuh terhadap satu platform, serta membatasi akses ke metode pembayaran yang lebih efisien dan terjangkau.<sup>5</sup>

Berdasarkan laporan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) kebijakan ini telah menimbulkan keresahan yang mendalam di kalangan pelaku industri digital di Indonesia, termasuk perusahaan besar seperti Ruang Guru yang sangat terdampak oleh kebijakan GPB. Mahalnya biaya layanan GPB tidak hanya membebani pelaku usaha, tetapi juga berdampak

---

<sup>3</sup> Marlina Elisabeth Pakpahan dkk, 'Perlindungan Hukum Pemberian Kredit Secara Digitalisasi Kepada Debitur Masa Perkembangan Financial Technology (Fintech)', *JURNAL RECTUM: Tinjauan Yuridis Penanganan Tindak Pidana*, 2022.

<sup>4</sup> Dewi Clara Tungga, 'Penyalahgunaan Posisi Dominan Google Dalam Perjanjian Penetapan Sistem Google Play Billing', (Universitas Kristen Satya Wacana, 2024).

<sup>5</sup> Langga Populinanda, I Made Sarjana, and I Made Dedy Priyanto, 'Google Play Billing Monopoly in Digital Media Era from the Law's Perspective', in *Proceeding of Creative and Collaborative Communication Conference (CCOMM)*, 2023, 1, pp. 103–18.

pada peningkatan harga layanan bagi konsumen akhir, serta berpotensi menghambat pertumbuhan inovasi dan kreativitas di sektor industri kreatif nasional.<sup>6</sup>

Beberapa penelitian terdahulu telah membahas praktik monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan dalam ekonomi digital, khususnya yang melibatkan platform global. Penelitian oleh Kurnia (2024) menganalisis distribusi aplikasi digital oleh Google LLC dan menemukan adanya potensi persaingan usaha tidak sehat akibat dominasi platform dalam menentukan akses pasar bagi developer<sup>7</sup>. Selanjutnya, menyoroiti praktik Google Play Billing dari perspektif hukum persaingan dan menilai bahwa kebijakan sistem pembayaran tertutup yang diterapkan Google berpotensi menciptakan struktur pasar yang monopolistik serta membatasi pilihan bagi pelaku usaha dan konsumen<sup>8</sup>. Selain itu, Tungga (2024) secara lebih spesifik mengkaji penyalahgunaan posisi dominan Google dalam perjanjian penggunaan sistem pembayaran, yang menunjukkan adanya ketidakseimbangan posisi tawar antara platform dan pengguna jasa<sup>9</sup>.

Tidak hanya itu, dalam kajian yang lebih luas, literatur internasional juga menunjukkan bahwa karakteristik pasar digital yang bersifat multi-sided market dan didukung oleh efek jaringan (network effects) cenderung menghasilkan konsentrasi kekuatan pasar pada satu atau beberapa pelaku usaha besar. Kondisi ini memungkinkan terjadinya praktik eksklusi terhadap pesaing serta pembatasan inovasi dalam ekosistem digital. Dalam konteks tersebut, kebijakan yang mewajibkan penggunaan sistem pembayaran tertentu oleh platform dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penguasaan pasar sekaligus penyalahgunaan posisi dominan, terutama apabila tidak disertai dengan alternatif yang kompetitif.

Meskipun berbagai penelitian tersebut telah memberikan kontribusi penting dalam memahami praktik monopoli di sektor digital, sebagian besar masih bersifat konseptual atau berfokus pada analisis normatif secara umum, serta belum mengkaji secara mendalam efektivitas putusan lembaga penegak hukum dalam menangani kasus konkret. Secara khusus, belum terdapat penelitian yang secara komprehensif menganalisis efektivitas Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024, baik dari aspek pertimbangan hukum, penerapan sanksi, maupun implikasinya terhadap kepastian hukum dan kepatuhan pelaku usaha.

---

<sup>6</sup> Fitri Novia Heriani, 'Pelaku Usaha Apresiasi Putusan KPPU Terkait Google', *Januari 2025*.

<sup>7</sup> Kana Kurnia, 'Analisis Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat Distribusi Aplikasi Digital Oleh Google LLC', *Jurnal Persaingan Usaha*, 4.1 (2024), pp. 5–19.

<sup>8</sup> Populinanda, Sarjana, and Priyanto, 'Google Play Billing Monopoly in Digital Media Era from the Law's Perspective'.

<sup>9</sup> Meriyanti Djaka, 'Tinjauan Asas Demokrasi Ekonomi Atas Penyalahgunaan Posisi Dominan Dalam Membatasi Pengembang Teknologi Di Era Industri Kreatif: Studi Atas Tarif Layanan Google Play Store', *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 53.2 (2023), doi:10.21143/jhp.vol53.no2.1572.

Oleh karena itu, penelitian ini memiliki kebaruan (*novelty*) dengan mengkaji secara spesifik efektivitas putusan KPPU dalam konteks kasus aktual yang melibatkan platform digital global, serta menilai sejauh mana putusan tersebut mampu berfungsi sebagai instrumen preventif dan represif dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut masih terbatas pada analisis normatif umum dan belum secara spesifik mengkaji efektivitas putusan terbaru KPPU, khususnya Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis efektivitas putusan KPPU serta pertimbangan hukum Majelis Komisi dalam konteks penegakan hukum persaingan usaha di era ekonomi digital.

Dengan demikian, penelitian ini difokuskan pada analisis efektivitas Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024 dalam mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dengan menelaah pertimbangan hukum, sanksi yang dijatuhkan, serta implikasinya terhadap kepastian hukum dan kepatuhan pelaku usaha. Kajian ini diharapkan mampu memberikan gambaran komprehensif mengenai peran putusan KPPU sebagai instrumen penegakan hukum yang tidak hanya bersifat represif, tetapi juga preventif dalam menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dan berkeadilan. Dengan berdasarkan latar belakang yang sudah disebutkan di atas, penulis tertarik untuk mengangkat topik terkait praktik monopoli dengan Judul “Efektivitas Putusan KPPU Dalam Mencegah Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024)”.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*), yaitu penelitian yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*), khususnya terhadap Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan KPPU, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan sumber pendukung lainnya. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), sedangkan analisis data dilakukan secara kualitatif dengan mengkaji dan menafsirkan bahan hukum yang relevan untuk menjawab permasalahan penelitian.

## PEMBAHASAN

### Pengaturan Posisi Dominan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Ketentuan hukum persaingan usaha di Indonesia konsep posisi dominan diatur secara tegas dalam dua ketentuan utama yakni Pasal 1 angka 4 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Berdasarkan Pasal 1 angka 4 posisi dominan didefinisikan sebagai kondisi di mana suatu pelaku usaha tidak menghadapi persaingan yang berarti dalam pasar terkait, baik karena besarnya pangsa pasar yang dikuasai, maupun karena keunggulan dalam aspek keuangan, kemampuan mengakses pasokan atau penjualan, serta kapasitas untuk menyesuaikan volume pasokan atau permintaan barang dan jasa tertentu. Dalam hukum persaingan usaha, konsep posisi dominan tidak hanya diukur dari besarnya pangsa pasar, tetapi juga dari kemampuan pelaku usaha dalam mengendalikan pasar secara independen. Hal ini berkaitan dengan konsep *market power*, yaitu kemampuan suatu perusahaan untuk menentukan harga, output, atau kebijakan tanpa harus mempertimbangkan tekanan dari pesaing maupun konsumen.

Konteks pasar digital, posisi dominan menjadi semakin kompleks karena adanya karakteristik *multi-sided market*, di mana platform berperan sebagai perantara antara dua kelompok pengguna, yaitu pelaku usaha (developer) dan konsumen. Kondisi ini memungkinkan terjadinya akumulasi kekuatan pasar melalui efek jaringan (*network effects*), di mana semakin banyak pengguna suatu platform, semakin kuat pula posisi dominannya.

Relevansi teori ini dalam kasus Google terlihat dari kemampuannya mengontrol distribusi aplikasi melalui Google Play Store serta menentukan kebijakan pembayaran melalui Google Play Billing. Dengan posisi tersebut, Google tidak hanya menjadi pelaku usaha biasa, tetapi juga berperan sebagai pengendali akses pasar, sehingga memiliki kemampuan untuk mempengaruhi struktur persaingan usaha di Indonesia.

Perspektif teori ekonomi persaingan, posisi dominan berkaitan erat dengan konsep *market power*, yaitu kemampuan suatu pelaku usaha untuk bertindak secara independen tanpa tekanan kompetitor maupun konsumen. Hal ini sejalan dengan pandangan *The Antitrust Economics of Multi-Sided Platform Markets* yang menjelaskan bahwa dalam pasar digital yang bersifat multi-sided, kekuatan pasar dapat terakumulasi secara signifikan pada platform yang menguasai akses antara pelaku usaha dan konsumen. Konteks ini, dominasi Google tidak hanya ditentukan oleh pangsa pasar, tetapi juga oleh kontrol terhadap ekosistem digital yang menghubungkan developer dan pengguna, sehingga memperkuat posisi dominannya dalam pasar bersangkutan.

Sejalan dengan ketentuan tersebut, Zulvia berpendapat bahwa posisi dominan mencerminkan kekuatan pasar (*market power*) yang dimiliki oleh suatu pelaku usaha, memungkinkan mereka untuk mempengaruhi harga jual produk di pasar. Perusahaan dengan posisi dominan dapat menetapkan harga yang lebih tinggi dari harga pasar kompetitif tanpa khawatir kehilangan konsumen secara signifikan.<sup>10</sup>

Susanti Adi Nugroho menjelaskan bahwa pelaku usaha dengan posisi dominan berperan sebagai price setter di pasar yaitu penentu harga, sedangkan pelaku usaha lain yang lebih kecil hanya berperan sebagai price taker atau pengikut harga.<sup>11</sup> Dominasi tersebut membuat perusahaan tersebut memiliki kontrol yang signifikan terhadap dinamika harga dan ketersediaan produk di pasar bersangkutan.

Terkait dengan praktik Google Play Billing di Indonesia kebijakan Google LLC yang mulai diberlakukan pada 2020 menjadi perhatian utama KPPU. Google mewajibkan seluruh transaksi digital melalui Google Play Store hanya dapat menggunakan sistem pembayaran GPB dan melarang developer menggunakan sistem pembayaran alternatif. Jika kebijakan ini tidak dipatuhi, maka aplikasi tersebut akan dihapus dari Play Store.

Kebijakan ini berdampak besar terhadap developer lokal karena dikenakan tarif layanan yang tinggi, yaitu sebesar 15% hingga 30%, jauh lebih besar dibandingkan sebelumnya yang hanya di bawah 5%. Hal ini berimplikasi pada naiknya biaya produksi, harga jual aplikasi, dan berpotensi menurunkan daya saing developer Indonesia.

KPPU menemukan bahwa kebijakan tersebut juga membatasi inovasi dan persaingan karena developer dilarang mengarahkan pengguna untuk menggunakan metode pembayaran lain melalui listing aplikasi, promosi, atau link eksternal. Dengan temuan tersebut, KPPU memandang bahwa Google LLC telah melanggar prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat di Indonesia serta melakukan tindakan yang menghambat pengembangan ekosistem digital yang inklusif dan adil bagi seluruh pelaku usaha.

### **Pengaturan Unsur Praktik Monopoli Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999**

Praktik monopoli merupakan salah satu perilaku yang dilarang dalam hukum persaingan usaha di Indonesia. Pengaturan mengenai praktik monopoli diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Ketentuan mengenai praktik monopoli ini diatur secara khusus dalam Pasal 17 UU

---

<sup>10</sup> M Afif Hasbullah, 'Perdebatan Definisi Dan Kriteria Posisi Dominan Dalam Perspektif Regulasi Dan Ekonomi', *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 6.1 (2021), p. 5.

<sup>11</sup> Hasbullah, 'Perdebatan Definisi Dan Kriteria Posisi Dominan Dalam Perspektif Regulasi Dan Ekonomi'.

Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menegaskan bahwa pelaku usaha dilarang menguasai produksi atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat beberapa unsur utama yang harus dipenuhi untuk membuktikan adanya praktik monopoli, yaitu<sup>12</sup>: (1) unsur penguasa produksi atau pemasaran, (2) unsur terjadinya praktik monopoli, (3) unsur potensi atau terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Berdasarkan hasil penyelidikan KPPU dalam Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024, ditemukan bahwa Google LLC telah melakukan penguasaan pasar melalui kebijakan wajib penggunaan GPB sebagai satu-satunya sistem pembayaran dalam aplikasi yang dipasarkan melalui Google Play Store.

Untuk memperjelas keterkaitan antara ketentuan normatif, fakta kasus, dan analisis teoritis, berikut disajikan tabel analisis unsur pelanggaran dalam Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024:

Tabel 1. Analisis Unsur Pelanggaran dalam Putusan KPPU No. 03/KPPU-I/2024

<b>Unsur Hukum</b>	<b>Ketentuan UU No. 5/1999</b>	<b>Fakta Kasus Google</b>	<b>Analisis</b>
Posisi Dominan	Pasal 1 angka 4, Pasal 25	Google menguasai ±93% distribusi aplikasi Android	Menunjukkan adanya market power dan peran sebagai gatekeeper
Penguasaan Pasar	Pasal 17	Google mewajibkan penggunaan GPB	Mengarah pada kontrol distribusi dan transaksi
Hambatan Masuk	Teori barriers to entry	Larangan penggunaan payment lain	Menghambat kompetitor payment gateway
Fasilitas Esensial	Essential facilities doctrine	Google Play Store sebagai akses utama	Developer tidak memiliki alternatif setara

Berdasarkan Tabel 1 di atas, terlihat bahwa seluruh unsur utama dalam praktik monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan terpenuhi secara kumulatif. Google tidak hanya memiliki posisi dominan, tetapi juga secara aktif menggunakan kekuatan pasar tersebut untuk mengontrol distribusi dan sistem pembayaran dalam ekosistemnya.

<sup>12</sup> Usman Rachmadi, *Hukum Persaingan Usaha DiIndonesia*, 1st edn (Jakarta, 2013).

Lebih lanjut, keberadaan hambatan masuk yang bersifat strategis melalui kebijakan eksklusif Google Play Billing memperkuat indikasi adanya praktik monopoli. Dalam konteks ini, tabel tersebut menunjukkan bahwa tindakan Google tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dalam membentuk struktur pasar yang tidak kompetitif.

Dengan demikian, penggunaan tabel ini memperjelas hubungan antara norma hukum, fakta kasus, dan analisis teoritis, sehingga memperkuat argumentasi bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat.

Berdasarkan hasil penyelidikan KPPU dalam Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024, ditemukan bahwa Google LLC telah melakukan penguasaan pasar melalui kebijakan wajib penggunaan GPB sebagai satu-satunya sistem pembayaran dalam aplikasi yang dipasarkan melalui Google Play Store.

Kebijakan Google LLC yang mewajibkan penggunaan GPB disertai dengan pengenaan biaya layanan tinggi sebesar 15% hingga 30%, mempersempit ruang gerak pelaku usaha lokal, dan menciptakan ketergantungan terhadap platform Google Play Store. Hal ini selaras dengan teori *essential facilities doctrine*, di mana Google Play Store dan sistem pembayaran GPB menjadi fasilitas penting yang tidak dapat diakses secara bebas oleh pelaku usaha lain. Kebijakan ini juga mengakibatkan hambatan masuk (*barriers to entry*) yang tinggi bagi pelaku usaha baru dalam sektor pembayaran digital, serta membatasi inovasi di pasar. Konsumen pun dirugikan karena harus menanggung harga yang lebih tinggi tanpa adanya alternatif metode pembayaran yang lebih kompetitif.<sup>13</sup>

Berdasarkan analisis tersebut, unsur-unsur praktik monopoli sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UU 5/1999 telah terpenuhi. KPPU dalam putusannya menyatakan bahwa Google LLC terbukti melakukan praktik monopoli melalui kebijakan eksklusif penggunaan GPB yang pada akhirnya menutup akses pasar bagi pesaing dan merugikan konsumen serta pengembang aplikasi di Indonesia.

### **Analisis Pertimbangan Hukum Majelis Komisi dalam Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024**

Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia telah mengeluarkan Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024 terkait dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 oleh Google LLC. Kasus ini bermula dari penerapan kebijakan *Google Play Billing System* (GPB) di Indonesia yang diduga melanggar Pasal 17, Pasal 19 huruf a dan b, serta Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999.

---

<sup>13</sup> Kurnia, 'Analisis Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat Distribusi Aplikasi Digital Oleh Google LLC'.

Google LLC yang merupakan anak perusahaan dari Alphabet Inc., dikenal sebagai raksasa teknologi global di bidang mesin pencari dan layanan digital. Di Indonesia, Google beroperasi melalui PT Google Indonesia yang didirikan pada 18 Agustus 2011 dengan peran utama dalam kegiatan pemasaran dan layanan periklanan digital. Di Indonesia, Google beroperasi melalui PT Google Indonesia yang didirikan pada 18 Agustus 2011 dengan peran utama dalam kegiatan pemasaran dan layanan periklanan digital.

Pada 28 September 2020 Google LLC secara resmi memberlakukan kebijakan yang mewajibkan seluruh developer aplikasi yang menggunakan *Google Play Store* untuk melakukan transaksi pembayaran digital melalui sistem GPB. Kebijakan ini membebaskan biaya layanan sebesar 15% hingga 30% untuk setiap transaksi dalam aplikasi (*in-app purchase*). Berdasarkan data tahun 2021, Google Play Store tercatat menguasai 93% pangsa pasar toko aplikasi di Indonesia. Kebijakan pembayaran eksklusif yang diterapkan Google dinilai telah menghambat persaingan dengan penyedia layanan pembayaran lain, merugikan konsumen karena terbatasnya pilihan metode pembayaran, serta menyebabkan penurunan pendapatan bagi para developer aplikasi.

Google Play Store sendiri merupakan platform distribusi digital yang menyediakan berbagai konten seperti aplikasi, gim, buku digital, dan musik, yang tersedia secara pre-installed pada perangkat Android. Meskipun begitu, Google Play Store tetap menjadi platform dominan dalam distribusi aplikasi pada ekosistem Android.

Dalam Laporan Dugaan Pelanggaran (LDP) yang disusun oleh Investigator KPPU disebutkan bahwa untuk menentukan adanya penguasaan pasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan b UU No. 5 Tahun 1999 diperlukan analisis terkait pasar bersangkutan, baik dari aspek produk maupun wilayah geografis. Menanggapi LDP tersebut, Google LLC membantah tuduhan tersebut dan menyatakan bahwa Investigator KPPU salah dalam menentukan pasar bersangkutan. Google menilai bahwa Google Play Store dan sistem operasi Android adalah dua produk yang berbeda dan tidak dapat disamakan dalam satu pasar produk.

Google LLC menegaskan bahwa kebijakan GPB justru bertujuan meningkatkan keamanan dan kenyamanan transaksi, serta telah berkontribusi besar pada pertumbuhan ekonomi digital di Indonesia. Hingga saat ini, tercatat lebih dari 10.400 developer aktif dan 33.800 aplikasi tersedia di Google Play Store yang berasal dari Indonesia. Dengan berbagai bukti tersebut, Google menyatakan bahwa tuduhan dalam LDP tidak dapat dibuktikan secara hukum.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Putusan KPPU, Salinan Putusan Nomor 03/KPPU-1/2024.

Menanggapi Laporan Dugaan Pelanggaran (LDP) dan Tanggapan dari Pihak Terlapor, Majelis Komisi menilai bahwa Google terbukti melanggar ketentuan Pasal 17 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Namun demikian, Majelis Komisi menyatakan bahwa tidak terdapat cukup bukti untuk menyatakan bahwa Google telah melanggar ketentuan Pasal 19. Namun demikian, Majelis Komisi menyatakan bahwa tidak terdapat cukup bukti untuk menyatakan bahwa Google telah melanggar ketentuan Pasal 19.

Adapun dasar pertimbangan Majelis Komisi antara lain bahwa kebijakan Pihak Terlapor mewajibkan penggunaan Google Play Billing System pada perangkat Android yang menguasai lebih dari 50% pangsa pasar sistem operasi mobile di Indonesia telah menutup akses terhadap alternatif penyedia layanan pemrosesan pembayaran dalam transaksi *in-app purchase*. Kondisi ini menciptakan ketergantungan (*lock-in*) bagi para pengembang aplikasi karena efek jaringan, potensi kerugian finansial, dan hambatan berpindah ke platform lain. Oleh karena itu, Majelis Komisi berkesimpulan bahwa Pihak Terlapor terbukti melakukan praktik monopoli sebagaimana diatur dalam Pasal 17.

Terkait Pasal 25, Majelis Komisi berpendapat bahwa dominasi pasar oleh Pihak Terlapor serta absennya pesaing yang berarti membuatnya tidak memiliki kekhawatiran kehilangan pengguna. Dalam posisi dominan ini, Pihak Terlapor bebas menetapkan kebijakan biaya layanan (*service fee*) tanpa ada negosiasi seimbang, yang menurut Majelis Komisi merupakan bentuk penyalahgunaan posisi dominan. Namun demikian, dalam aspek pembuktian pelanggaran Pasal 19 huruf a dan b, Majelis Komisi berpendapat bahwa unsur-unsur yang diperlukan belum terpenuhi secara memadai.

Berdasarkan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 03/KPPU-I/2024, penerapan *Google Play Billing* (GPB) sebagai satu-satunya sistem pembayaran dalam aplikasi di platform *Google Play Store* dinyatakan harus dihapus. Putusan tersebut didasarkan pada kesimpulan bahwa Google LLC terbukti melanggar Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Salah satu titik krusial yang memengaruhi pertimbangan Majelis adalah perbedaan dalam mendefinisikan pasar bersangkutan (*relevant market*) antara Investigator KPPU dengan Majelis Komisi. Investigator mendefinisikan pasar bersangkutan secara sempit, yakni sebagai *Google Play Store* termasuk *Google Play Billing* dalam sistem operasi Android di wilayah Indonesia. Sementara itu, Majelis Komisi memilih pendekatan yang lebih luas dan kompleks, dengan menetapkan pasar produk sebagai jasa distribusi aplikasi dan konten digital melalui platform

digital pra-instal pada perangkat Android, dengan cakupan geografis wilayah hukum Indonesia, dan dimensi temporal pada periode 1 Juni 2022 hingga 31 Desember 2024.

Penentuan pasar bersangkutan merupakan aspek fundamental dalam analisis hukum persaingan. Menurut Pasal 1 angka 10 UU No. 5 Tahun 1999, pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan tertentu oleh pelaku usaha atas barang/jasa yang sama atau substitusinya.<sup>15</sup> Di sisi lain, Peraturan Ketua KPPU No. 4 Tahun 2022 mempertegas bahwa analisis pasar bersangkutan mencakup dimensi produk dan geografis. Dalam konteks ini, pendekatan yang tepat terhadap definisi pasar sangat memengaruhi pengujian terhadap unsur penguasaan pasar.

Berdasarkan sisi *supply-side substitution* (substitusi dari sisi penawaran), fakta bahwa beberapa pelaku usaha seperti PT Gramedia Asri Utama pernah menggunakan *payment gateway* lain seperti E2Pay menunjukkan adanya pelaku usaha lain yang dapat dan siap masuk ke pasar yang sama. Dengan demikian, terdapat cukup indikasi bahwa pasar pembayaran digital dalam aplikasi tidak terbatas hanya pada GPB.<sup>16</sup> Hal ini bertentangan dengan klaim Google bahwa GPB hanyalah fitur penagihan internal, karena dalam praktiknya GPB memiliki karakteristik serupa dengan *payment processor* lainnya.

Dalam konteks Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999, khususnya huruf a dan b, tindakan Google dapat dikualifikasikan sebagai bentuk penghalangan terhadap pelaku usaha lain, baik secara langsung maupun tidak langsung. Sebagaimana diatur dalam Perkom KPPU tentang Pasal 19, penghalangan dapat berbentuk penolakan akses terhadap infrastruktur atau fasilitas penting. Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa pendekatan Majelis Komisi dalam mempersempit pasar produk hanya pada jasa distribusi aplikasi digital dan tidak memasukkan aspek sistem pembayaran telah menjadi faktor utama yang menyebabkan Google terbebas dari pelanggaran Pasal 19.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa Google LLC terbukti memiliki dan menyalahgunakan posisi dominan dalam ekosistem distribusi aplikasi digital melalui kebijakan kewajiban penggunaan Google Play Billing. Tindakan tersebut memenuhi unsur Pasal 25

---

<sup>15</sup> Hot Dion Manurung, Sarjit Kaur, and Ronald Hasudungan Sianturi, 'Analisis Pertanggungjawaban Persaingan Usaha Dalam Pelaksanaan Tender Barang Dan Jasa Pemerintah', *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7.5 (2022), pp. 5545–60.

<sup>16</sup> Yulfi Haniyah Farasary, Kartika Dewi Sri Susilowati, and Kurnia Ekasari, 'THE DESIGN OF ACCOUNTING INFORMATION SYSTEM OF RECEIPTS ANF CASH DISBURSEMENT USING PAYMENT GATEWAY METHOD AT PT MAXCHAT INOVASI Indonesia', *International Journal of Economy, Education and Entrepreneurship (IJE3)*, 3.2 (2023), pp. 625–41.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 karena memanfaatkan kekuatan pasar untuk membatasi akses pelaku usaha lain serta menghilangkan alternatif pilihan bagi konsumen. Selain itu, kebijakan tersebut juga memenuhi unsur praktik monopoli sebagaimana diatur dalam Pasal 17, karena menciptakan hambatan masuk (*barriers to entry*) dan memperkuat ketergantungan pelaku usaha terhadap platform Google Play Store. Hal ini menunjukkan bahwa penguasaan pasar tidak hanya bersifat struktural, tetapi juga digunakan secara aktif untuk mengendalikan mekanisme persaingan. Adapun terkait efektivitas Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024, putusan tersebut secara normatif telah tepat dalam menilai adanya pelanggaran Pasal 17 dan Pasal 25. Namun, efektivitasnya dalam mencegah praktik monopoli masih bergantung pada implementasi sanksi dan tingkat kepatuhan pelaku usaha. Dengan demikian, putusan KPPU memiliki peran penting sebagai instrumen penegakan hukum, namun masih memerlukan penguatan dalam aspek eksekusi agar mampu menciptakan persaingan usaha yang sehat secara berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal

- Dewi Clara Tungga, 'Penyalahgunaan Posisi Dominan Google Dalam Perjanjian Penetapan Sistem Google Play Billing', (Universitas Kristen Satya Wacana, 2024)
- Djaka, Meriyanti, 'Tinjauan Asas Demokrasi Ekonomi Atas Penyalahgunaan Posisi Dominan Dalam Membatasi Pengembang Teknologi Di Era Industri Kreatif: Studi Atas Tarif Layanan Google Play Store', *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 53.2 (2023), doi:10.21143/jhp.vol53.no2.1572
- Farasary, Yulfi Haniyah, Kartika Dewi Sri Susilowati, and Kurnia Ekasari, 'THE DESIGN OF ACCOUNTING INFORMATION SYSTEM OF RECEIPTS ANF CASH DISBURSEMENT USING PAYMENT GATEWAY METHOD AT PT MAXCHAT INOVASI INDONESIA', *International Journal of Economy, Education and Entrepreneurship (IJE3)*, 3.2 (2023), pp. 625–41
- Fitri Novia Heriani, 'Pelaku Usaha Apresiasi Putusan KPPU Terkait Google', *Januari 2025*
- Hasbullah, M Afif, 'Perdebatan Definisi Dan Kriteria Posisi Dominan Dalam Perspektif Regulasi Dan Ekonomi', *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 6.1 (2021), p. 5
- Kurnia, Kana, 'Analisis Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat Distribusi Aplikasi Digital Oleh Google LLC', *Jurnal Persaingan Usaha*, 4.1 (2024), pp. 5–19
- Manurung, Hot Dion, Sarjit Kaur, and Ronald Hasudungan Sianturi, 'Analisis Pertanggungjawaban Persaingan Usaha Dalam Pelaksanaan Tender Barang Dan Jasa

- Pemerintah’, *Syntax Literate; Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7.5 (2022), pp. 5545–60
- Marlina Elisabeth Pakpahan dkk, ‘Perlindungan Hukum Pemberian Kredit Secara Digitalisasi Kepada Debitur Masa Perkembangan Financial Technology (Fintech)’, *JURNAL RECTUM: Tinjauan Yuridis Penanganan Tindak Pidana*, 2022
- Populinanda, Langga, I Made Sarjana, and I Made Dedy Priyanto, ‘Google Play Billing Monopoly in Digital Media Era from the Law’s Perspective’, in *Proceeding of Creative and Collaborative Communication Conference (CCOMM)*, 2023, 1, pp. 103–18
- Tanjaya, Willy, and others, ‘Peran Pemerintah Terhadap Bisnis Online Dan UMKM Era Covid-19 Berdasarkan Hukum Positif’, *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, 15.01 (2022), pp. 22–31
- Usman Rachmadi, *Hukum Persaingan Usaha DiIndonesia*, 1st edn (Jakarta, 2013)
- Zulkifli, Suhaila, and others, ‘Perlindungan Hukum Konsumen Terhadap Barang Yang Hilang Atau Rusak Pada Aplikasi Jual Beli Secara Online’, *Jurnal Interpretasi Hukum*, 4.2 (2023), pp. 255–61

#### **Web**

- Fitri Novia Heriani, ‘Pelaku Usaha Apresiasi Putusan KPPU Terkait Google’, *Januari 2025*  
<<https://www.hukumonline.com>.>

#### **Skripsi/Tesis/Disertasi**

- Dewi Clara Tunga, ‘Penyalahgunaan Posisi Dominan Google Dalam Perjanjian Penetapan Sistem Google Play Billing’, Skripsi (Universitas Kristen Satya Wacana, 2024).