



## Recht Studiosum Law Review

Journal homepage: <https://talenta.usu.ac.id/rslr>



# Analisis Yuridis terhadap Penentuan Pasar Bersangkutan: Studi Kasus Google Play Billing System

R.A. Hotmartua Simanullang<sup>1</sup>, Tio Theresia Sitanggang<sup>2</sup>, Shadrina Rose<sup>3</sup>, Nadhila Ridwan<sup>4</sup>, Aurelia Berliane<sup>5</sup>

<sup>1,2,5</sup> Universitas Sumatera Utara, Medan, 20155, Indonesia

<sup>3,4</sup> Universitas Indonesia, Depok, 16424, Indonesia

\*Corresponding Author: [aureliane6969@gmail.com](mailto:aureliane6969@gmail.com)

### ARTICLE INFO

#### Article history:

Received 19 April 2025

Revised 8 May 2025

Accepted 10 May 2025

Available online

<https://talenta.usu.ac.id/rslr>

E-ISSN: 2961-7812

P-ISSN: 2985-9867

#### How to cite:

Simanullang, R.A.H., dkk. (2025). Analisis Yuridis terhadap Penentuan Pasar Bersangkutan: Studi Kasus Google Play Billing System. *Recht Studiosum Law Review*, 4(1), 37-48.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) license. [10.32734/rslr.v4i1.20532](https://doi.org/10.32734/rslr.v4i1.20532)

### ABSTRACT

*Platforms to deliver innovative services, exemplified by Google LLC's implementation of the Google Play Billing System on the Google Play Store. This policy was suspected to violate Articles 17, 19, and 25 of Law Number 5 of 1999 concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. However, the KPPU Commission Panel concluded that Google did not violate Article 19 due to an error in the definition of the relevant market by the Investigator. This study aims to further analyze the determination of the relevant market under Article 19 through a normative juridical and descriptive qualitative approach. The findings indicate that defining the relevant market is a fundamental element in assessing market dominance. Moreover, the study reveals that the Google Play Billing System does in fact have competitors, suggesting that the relevant market element under Article 19 should have been fulfilled.*

**Keyword:** Relevant Market, Google Play Billing, KPPU, Business Competition Law, Market Power

### ABSTRAK

Pertumbuhan bisnis di bidang digital mendorong persaingan antarplatform untuk menghadirkan inovasi, salah satunya dilakukan oleh Google LLC melalui penerapan Google Play Billing System di Google Play Store. Kebijakan ini diduga melanggar Pasal 17, 19, dan 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha. Namun, Majelis Komisi KPPU menyatakan bahwa Google tidak melanggar Pasal 19 karena terdapat kesalahan dalam penetapan pasar bersangkutan oleh Investigator. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis aspek penetapan pasar bersangkutan dalam konteks Pasal 19 menggunakan metode yuridis normatif dan deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penetapan pasar bersangkutan merupakan unsur fundamental dalam menentukan penguasaan pasar. Selain itu, ditemukan bahwa Google Play Billing System sebenarnya memiliki kompetitor, sehingga unsur pasar bersangkutan dalam Pasal 19 seharusnya terpenuhi.

**Keyword:** Pasar Bersangkutan, Google Play Billing System, KPPU, Hukum Persaingan usaha, Penguasaan Pasar

## 1. Pendahuluan

Segala aspek kehidupan kini tidak terlepas dari keterlibatan bisnis, termasuk dalam bidang digital yang menunjukkan dinamika persaingan yang unik dan kompetitif meskipun tidak selalu tampak secara langsung, di mana banyak platform digital berlomba-lomba menjadi yang terbaik dengan menawarkan fitur tambahan demi meningkatkan kenyamanan pengguna, salah satunya adalah integrasi sistem pembayaran digital yang memudahkan transaksi tanpa perlu aplikasi pihak ketiga, seperti yang dilakukan oleh Shopee dengan

ShopeePay dan Shopee PayLater, serta Tokopedia dengan GoPay; inovasi ini memang mendorong peningkatan layanan dan menciptakan persaingan yang sehat, namun juga berpotensi menimbulkan praktik usaha tidak sehat jika tidak diawasi dengan baik, terutama ketika dominasi pasar mulai terlihat seperti pada Google Play Store, yang menguasai 93% pangsa pasar platform pembayaran digital aplikasi di Indonesia dan mewajibkan pengguna serta developer untuk menggunakan sistem pembayaran mereka, sehingga memunculkan isu dominasi pasar dan ketimpangan persaingan dalam industri platform pencarian digital.<sup>1</sup>

Google sebagai pengusaha terbesar dalam bidang penyediaan tempat unggah aplikasi menempati posisi dominan di pasar yang bersangkutan. Pasar bersangkutan yang dimaksud adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut. Dengan mengetahui pasar bersangkutan yang dipakai oleh Google, maka dapat dilihat siapa pesaing usahanya dari semua pelaku usaha yang berada dalam pasar bersangkutan yang sama. Penentuan pasar bersangkutan dari Google dilakukan untuk melihat apakah ada indikasi penguasaan pasar yang dilakukan oleh Google sebagai platform terbesar yang tidak memiliki pesaing yang sepadan. Pasar bersangkutan dilihat melalui dua sisi yaitu pasar bersangkutan menurut produk yang dihasilkan dan pasar bersangkutan menurut cakupan wilayah geografisnya.<sup>2</sup>

Salah satu sektor yang mengalami dinamika signifikan adalah industri aplikasi digital dan layanan distribusi aplikasi melalui platform seperti Google Play Store. Google, melalui sistem Google Play Billing (GPB), mewajibkan para pengembang aplikasi (developer) untuk menggunakan metode pembayarannya dalam seluruh transaksi digital di platform Android. Penggunaan sistem ini dikenakan biaya layanan sebesar 15–30% dari harga produk, dan pengembang tidak diperkenankan menawarkan opsi pembayaran lain di luar GPB. Bila tidak dipatuhi, sanksi administratif berupa penghapusan aplikasi dari platform diberlakukan. Praktik ini kemudian menjadi perhatian bagi otoritas persaingan usaha di dunia, termasuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) di Indonesia. KPPU dalam Putusan Nomor 15/KPPU-I/2022 menyatakan bahwa Google LLC telah melakukan praktik persaingan usaha tidak sehat dengan menyalahgunakan posisi dominannya dan melanggar ketentuan dalam Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Google dinilai memiliki kekuatan pasar yang signifikan, dengan menguasai sekitar 93% pangsa pasar layanan distribusi aplikasi berbasis Android di Indonesia. Posisi dominan tersebut dimanfaatkan secara eksklusif melalui kebijakan GPB yang membatasi pilihan pembayaran dan membebani developer aplikasi. KPPU kemudian mengenakan sanksi administratif senilai Rp202,5 miliar serta mewajibkan Google menyediakan alternatif sistem pembayaran lain melalui *User Choice Billing* (UCB).<sup>3</sup>

Dalam konteks hukum persaingan usaha, penting untuk menelusuri apakah analisis terhadap pasar bersangkutan (*relevant market*) telah dilakukan secara tepat, karena hal ini menentukan validitas kesimpulan mengenai eksistensi posisi dominan dan potensi penyalahgunaannya. Pasar bersangkutan merupakan batasan ekonomi dan geografis yang relevan untuk menilai apakah pelaku usaha memiliki kekuatan pasar signifikan. Ketepatan dalam mendefinisikan pasar bersangkutan baik dari sisi produk maupun wilayah geografis akan sangat mempengaruhi pembuktian unsur pelanggaran dalam Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999.<sup>4</sup>

Meskipun KPPU telah memberikan putusan, kajian mengenai penentuan pasar bersangkutan masih terbatas dari segi dampak dan pembuktiannya dalam penyalahgunaan posisi dominan. Sebagian besar perdebatan masih berfokus pada fakta teknis GPB System tanpa menggali lebih dalam kerangka teoritis tentang penguasaan pasar digital, hambatan masuk (*barriers to entry*), serta dinamika substitusi produk dalam ekosistem digital yang sangat cepat berubah. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam penetapan pasar bersangkutan dalam kasus Google Play Billing System oleh KPPU dan mengkaji

<sup>1</sup> Rosa Indithohiroh & dkk. (2024). Dominasi Aplikasi Pembayaran Dalam Monopoli Persaingan Usaha: Studi Kasus Google Pay Billing. *Jurnal Persaingan Usaha* Vol. 4 No. 1, hal. 21-22.

<sup>2</sup> Andi Fahmi Lubis & dkk. (2017). *Hukum Persaingan Usaha* Buku Teks. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), hal. 61-62.

<sup>3</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2022, September 15). KPPU Lakukan Penyelidikan Atas Google Untuk Dugaan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Diakses dari KPPU.go.id: <https://kppu.go.id/blog/2022/09/kppu-lakukan-penyelidikan-atas-google-untuk-dugaan-praktik-monopoli-dan-persaingan-usaha-tidak-sehat/>

<sup>4</sup> Bloomberg Technoz. (Januari 23 2025). Apa itu Google Play Billing yang Dianggap Monopoli oleh KPPU? Diakses dari Bloomberg Technoz: <https://www.bloombergtechnoz.com/detail-news/61084/apa-itu-google-play-billing-yang-dianggap-monopoli-oleh-kppu>

keterkaitannya dengan pembuktian penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999. Pendekatan dilakukan melalui analisis hukum normatif serta studi kasus putusan KPPU, dengan harapan dapat memberikan kontribusi terhadap penguatan penegakan hukum persaingan usaha di ranah ekonomi digital Indonesia.<sup>5</sup>

## 2. Metode

Penelitian ini menerapkan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang bertujuan untuk menelaah asas-asas hukum serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian hukum ini, bahan yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, serta tersier. Bahan hukum primer yang digunakan ialah peraturan perundang-undangan terutama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sedangkan bahan hukum sekundernya berupa buku, jurnal, portal berita, kasus hukum, tesis dan disertasi hukum yang berkaitan dengan persaingan usaha dan pasar bersangkutan. Selanjutnya, bahan hukum tersier yang digunakan terdiri dari kamus dan jurnal non-hukum. Analisis dilakukan secara kualitatif deskriptif di mana data kualitatif dikelola untuk mendapatkan interpretasi mengenai ketentuan hukum dan data sekunder, dan mengaitkannya dengan kasus yang diteliti serta dijabarkan secara deskriptif. Pendekatan yang digunakan ialah *case approach* terhadap kasus Google Play Billing System yang dilakukan oleh Google LLC. Kasus ini relevan untuk dianalisis karena menyangkut penguasaan pasar serta penentuan pasar bersangkutan di era digital.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Peraturan Hukum Terkait Pasar Bersangkutan

#### 3.1.1. Definisi Penguasaan Pasar

Dalam Putusan terkait, Pihak Terlapor dinyatakan tidak terbukti dalam dugaan pelanggaran Pasal 19 huruf a dan b UU Persaingan Usaha. Kegiatan penguasaan pasar yang diduga dilanggar Pihak Terlapor dimuat dalam Pasal 19 huruf a dan b UU Persaingan Usaha yang berbunyi:<sup>6</sup> “Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa:

- a. menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau
- b. menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu...

Sebelum membahas mengenai Pasal 19 huruf a dan b UU Persaingan Usaha secara lebih mendalam, perlu diketahui bahwa penguasaan pasar merupakan satu dari sejumlah kegiatan yang dilarang dalam UU Persaingan Usaha. Kegiatan-kegiatan tersebut terdiri dari monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, dan persekongkolan. Sejumlah kegiatan yang dilarang ini diatur dalam Bab IV, mulai dari Pasal 17 hingga Pasal 24.

Berikutnya, akan dibahas lebih dalam mengenai Pasal 19 huruf a dan b UU Persaingan Usaha. Lingkup dari pasal ini sendiri mencakup semua perjanjian dan tindakan suatu pelaku usaha yang berupaya mempengaruhi pasar dengan cara menghalang-halangi pelaku usaha pesaing dan konsumen pelaku usaha pesaing untuk melakukan atau tidak melakukan kegiatan usaha.<sup>7</sup> Kegiatan yang dilaksanakan tidak terbatas pada kegiatan yang dilakukan sendiri, tetapi juga kegiatan yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha. Kriteria ini menandakan bahwa terdapat koordinasi berupa perjanjian, baik formal maupun informal. Hal ini dilakukan dalam rangka menghambat pelaku usaha pesaing nyata serta pelaku usaha pesaing potensial masuk ke pasar yang bersangkutan.<sup>8</sup> Dalam pasal tersebut dapat dikenali beberapa unsur yang akan dijabarkan di bawah ini:

<sup>5</sup> Susanti Adi Nugroho. (2012). Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya. Jakarta: Prenadamedia Group, hal.383-385.

<sup>6</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 19 Huruf a dan b.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Republik Indonesia, KPPU, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pasal 19 Huruf D (Praktek Diskriminasi) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, No. 3 Tahun 2011, hal. 4-6.

- a. Unsur pelaku usaha;
- b. Unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain;
- c. Unsur menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu dalam melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan;
- d. Unsur menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu;
- e. Unsur mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Tindakan menghalang-halangi yang dimaksud dalam unsur c dapat berupa membatasi akses bagi pelaku usaha pesaingnya untuk ikut serta dalam perjanjian kerja sama atau kepada fasilitas yang penting untuk kegiatan produksi. Sementara itu, unsur d mengarah kepada tindakan menghalangi konsumen untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya melalui perjanjian penjualan ataupun perjanjian eksklusif. Terdapat beberapa indikator yang menandakan adanya pelanggaran pasal tersebut yang mana akan dijabarkan di bawah ini:<sup>9</sup>

a. Huruf a:

1. Adanya hambatan bagi pelaku usaha pesaing untuk masuk ke pasar, baik itu pelaku usaha pesaing nyata (*existing competitor*) maupun pelaku usaha pesaing potensial (*potential competitor*);
2. Tidak diberikannya kesempatan bagi pelaku usaha lain untuk ikut dalam perjanjian kerja sama tertentu;
3. Adanya syarat tertentu bagi pelaku usaha pesaing yang memberatkan;
4. Adanya diskriminasi dalam hal akses fasilitas yang bersifat esensial untuk kegiatan produksi.

b. Huruf b:

5. Adanya penggunaan yang dibatasi hanya untuk kegiatan produksi pelaku usaha tertentu;
6. Adanya perjanjian kerja sama eksklusif antara pelaku usaha dan pelaku usaha lain atau konsumen yang memaksa para pihak terkait untuk tidak melakukan kegiatan usaha dengan pelaku usaha pesaing nyata atau pelaku usaha pesaing potensial;
7. Adanya perjanjian dalam rangka menghambat akses pelaku usaha pesaing untuk melakukan kegiatan usaha dengan konsumen atau calon konsumen;
8. Adanya larangan bagi konsumen untuk membeli produk pelaku usaha pesaing.

UU Persaingan Usaha sendiri tidak memberikan definisi mengenai penguasaan pasar. Maka dari itu, pengertian dari penguasaan pasar hanya dapat didapatkan dari doktrin. Penguasaan pasar ialah kemampuan pelaku usaha untuk menentukan sejumlah hal di pasar yang bersangkutan, seperti mempengaruhi harga, mempengaruhi kegiatan pemasaran, pembelian, mengendalikan akses terhadap barang dan/atau jasa, dan lain sebagainya.<sup>10</sup> Pada dasarnya, pelaku usaha tidak dilarang untuk mempunyai kuasa atas pasar, bahkan memiliki korelasi positif dengan tingkat keuntungan yang dapat diperoleh pelaku usaha.<sup>11</sup> Namun, pelaku usaha tersebut akan dianggap melanggar UU Persaingan Usaha jika penguasaan pasar tersebut disalahgunakan untuk melaksanakan kegiatan anti persaingan sehingga mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat.<sup>12</sup> Beberapa contoh kegiatan penguasaan pasar yang dapat dianggap sebagai pelanggaran adalah jual rugi (*predatory pricing*) dan praktik penetapan biaya produksi secara curang.<sup>13</sup>

### 3.1.2. Definisi Pasar Bersangkutan

Dalam rangka mencari tahu apakah suatu perjanjian atau kegiatan usaha merupakan penyalahgunaan penguasaan pasar atau tidak, perlu diidentifikasi juga apakah pasar tersebut termasuk dalam kriteria pasar yang

<sup>9</sup> Attala Triandra. (2022). Analisis Atas Dugaan Pelanggaran Pasal 19 Huruf A dan B Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Dalam Jasa Bongkar Muat Barang Ddi Dermaga Yos Sudarso Pelabuhan Ambon (Studi Putusan KPPU No. 29/KPPU-L/2020). Skripsi Universitas Indonesia, hal. 32-33.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal. 30.

<sup>11</sup> Andi Fahmi Lubis, Op Cit., hal. 165.

<sup>12</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 19 Huruf a dan b.

<sup>13</sup> Andi Fahmi Lubis, Op Cit., hal. 165.

bersangkutan. Pasar yang bersangkutan, dalam Pasal 1 angka 10 UU Persaingan Usaha, didefinisikan sebagai pasar yang berkaitan dengan suatu jangkauan atau daerah pemasaran oleh pelaku usaha atas produk sejenis atau substitusi produk tersebut.<sup>14</sup> Disamping itu, Federal Trade Commission (FTC) Amerika Serikat mengartikan pasar yang bersangkutan sebagai: “*a product or group of products and a geographic area in which it is sold such that a hypothetical, profit maximizing firm, not subject to price regulation, that was the only present and future seller of those products in that area could impose a “small but significant and non transitory” increase in price above prevailing or likely future levels*” Penentuan pasar yang bersangkutan ini bertujuan untuk menentukan besarnya dampak sebuah perjanjian atau kegiatan usaha yang dilakukan oleh suatu pelaku usaha terhadap iklim persaingan usaha.<sup>15</sup> Hal ini penting untuk dianalisis demi menilai terjadi atau tidaknya penyalahgunaan penguasaan pasar itu sendiri. Penjabaran dari pasar yang bersangkutan itu sangat kompleks sehingga harus dikaitkan dengan konsep dan metodologi ekonomi yang memerlukan pedoman tersendiri untuk menjelaskannya dalam kasus-kasus persaingan usaha.<sup>16</sup>

Penguasaan pasar itu bukan ditandai dengan penguasaan setengah atau lebih pangsa pasar yang bersangkutan, melainkan pada kekuatan pasar (*market power*) untuk mempengaruhi pasar.<sup>17</sup> Kemampuan mempengaruhi ini cakupannya luas sehingga tidak hanya terbatas pada harga, melainkan juga produksi, pemasaran, pembelian, distribusi, dan akses. Dalam pendapat Andi Fahmi Lubis dalam bukunya yang berjudul “*Hukum Persaingan Usaha*”, definisi pasar yang bersangkutan dalam UU Persaingan Usaha memiliki dua dimensi, yaitu dimensi produk serta dimensi wilayah.<sup>18</sup> Maka dari itu, penilaian terhadap pasar yang bersangkutan ini dapat dilakukan melalui pendekatan Pasar Berdasarkan Produk (*product relevant market*) dan pendekatan Pasar Berdasarkan Geografis (*geographic relevant market*).

### 3.1.3. Keterkaitan dengan Pasal Lain

Pasal 19 sering kali dikaitkan dengan pasal yang mengatur mengenai posisi dominan, yaitu Pasal 25 UU Persaingan Usaha. Pada dasarnya keduanya memiliki kemiripan dan sangat berkaitan. Pelaku usaha tidak mungkin dapat menguasai pasar jika tidak memiliki posisi dominan. Bahkan, dalam Hukum Persaingan Usaha negara lain seperti Jerman, posisi dominan dan penguasaan pasar merupakan satu hal yang sama dan diatur dalam satu pasal yang sama pula.<sup>19</sup>[FT 14] Namun, jika merujuk pada rumusan masing-masing pasal, terdapat perbedaan di mana posisi dominan sangat menekankan pada batas minimum kepemilikan pelaku usaha atas pangsa pasar, baik sendiri maupun bersama-sama. Di sisi lain, penguasaan pasar tidak mensyaratkan hal tersebut. Pelaku usaha mungkin saja memiliki kemampuan menguasai pasar karena faktor-faktor khusus lainnya, seperti HAKI, dukungan finansial, hak eksklusif, dan sebagainya.<sup>20</sup>

Sementara itu, Pasal 19 juga seringkali disangkutpautkan dengan Pasal 17 yang mengatur mengenai monopoli. Pengaturan mengenai kegiatan penguasaan dalam kedua pasal memang memiliki kemiripan, tetapi juga berbeda dalam beberapa hal. Pasal 17 sebenarnya lebih berfokus kepada penguasaan produksi dan/atau distribusi produk, sedangkan Pasal 19 ditujukan hanya untuk penguasaan pasar yang bersangkutan yang akan berdampak pada pelaku usaha pesaing di dalamnya. Hal ini menandakan kegiatan yang dilarang dalam Pasal 17 belum tentu dilakukan dalam rangka menguasai pasar, melainkan dapat juga atas dasar kepentingan

<sup>14</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 1 angka 10.

<sup>15</sup> Attala Triandra, Op Cit., hal. 35.

<sup>16</sup> Rizky Novyan Putra. (2018). Ketepatan Penentuan Pasar Bersangkutan Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha (Studi Layanan IndiHome PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk). Skripsi Universitas Islam Indonesia, hal. 47.

<sup>17</sup> Republik Indonesia, KPPU, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pasal 19 Huruf D (Praktek Diskriminasi) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, No. 3 Tahun 2011, hal. 12.

<sup>18</sup> Andi Fahmi Lubis, Op Cit., hal. 61.

<sup>19</sup> Erwin Freddy. (2006). Penerapan Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Skripsi Universitas Indonesia, hal. 98.

<sup>20</sup> Republik Indonesia, KPPU, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pasal 19 Huruf D (Praktek Diskriminasi) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, No. 3 Tahun 2011, hal. 12.

pribadi.<sup>21</sup> Serupa dengan Pasal 25, monopoli juga mensyaratkan batas minimum atas kepemilikan pangsa pasar, yakni lebih dari setengah pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.<sup>22</sup> Sedangkan, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Pasal 19 tidak memiliki aturan mengenai kriteria tersebut.

### 3.2. Fakta Hukum dan Perbandingan Pernyataan Hakim Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia

#### 3.2.1. Fakta Hukum

Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (Majelis Komisi) telah mengeluarkan putusan atas perkara Nomor 03/KPPU-I/2024, yang menyoroti dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 (UU 5/1999) oleh Google LLC (Pihak Terlapor). Dugaan pelanggaran tersebut berkaitan dengan penerapan Google Play Billing System di Indonesia, yang diduga melanggar Pasal 17, Pasal 19 huruf a dan b, serta Pasal 25 UU 5/1999. Dalam perkara ini, Google LLC, yang sebelumnya dikenal sebagai Google Inc. merupakan bisnis di bidang mesin pencarian dan teknologi digital yang sepenuhnya dimiliki oleh Alphabet Inc. Untuk menjalankan operasinya di Indonesia, Google Inc. dan Google International, LLC mendirikan PT Google Indonesia pada 18 Agustus 2011. PT Google Indonesia berperan dalam layanan pemasaran, periklanan digital, serta dukungan terhadap produk-produk Google di Indonesia. Berdasar pada pertimbangan Majelis Komisi, kewenangan dalam menyusun kebijakan atau keputusan komersial terkait Google Play Store di Indonesia tetap berada pada Google LLC dan Google International, LLC, bukan pada PT Google Indonesia. Dengan demikian, segala kebijakan bisnis, termasuk penerapan sistem pembayaran yang menjadi objek sengketa dalam perkara ini, merupakan keputusan langsung dari Pihak Terlapor.

Pada tanggal 28 September 2020, Pihak Terlapor menetapkan dan mengumumkan kebijakan yang mewajibkan para *developer* atau perusahaan aplikasi yang menggunakan Google Play Store untuk memakai Google Play Billing System sebagai metode pembayaran untuk menyelesaikan transaksi penjualan digital service barang dan jasa digital berbayar (*in-app purchase*). Dalam hal ini, setiap *developer* akan dikenakan *service fee* sebesar 15% - 30% untuk setiap transaksi *in-app purchase*. Jika para *developer* aplikasi terkait tidak mematuhi kebijakan tersebut, Pihak Terlapor akan memberikan sanksi mulai dari hambatan *update* hingga penghapusan aplikasi dari Google Play Store. Atas tindakan tersebut, Pihak Terlapor diduga telah melanggar beberapa pasal yang ada di dalam UU 5/1999, yakni Pasal 17, Pasal 19 huruf a dan b, dan Pasal 25.

Pada dasarnya, platform digital merupakan layanan berbasis internet yang memungkinkan interaksi melalui perangkat digital, antarmuka, integrasi teknologi informasi, dan mendukung transaksi online. Dalam hal ini, Google Play Store adalah salah satu contoh platform digital dalam ekosistem Google. Platform digital yang dimaksud merupakan toko aplikasi yang menyediakan konten seperti musik, buku digital, aplikasi, dan gim untuk perangkat seluler, tablet, atau komputer bagi konsumen. Toko aplikasi membantu *developer* memasarkan dan mendistribusikan produknya.

Terdapat beberapa merek toko aplikasi pada sistem operasi seluler, meliputi Google Play Store untuk Andorid, App Store untuk iOS, serta toko bawaan OEM seperti Samsung Galaxy Store, Mi Store (Xiaomi), dll yang semuanya berbasis Android. Google Play Store merupakan platform prainstal di perangkat seluler OEM yang menggunakan Android, sehingga dalam perangkat seluler tersebut sudah terdapat 2 (dua) toko aplikasi yang sudah terinstal saat konsumen menggunakan smartphone tersebut, yaitu toko aplikasi Google Play Store dan toko aplikasi bawaan perangkat seluler OEM. Google Play Store merupakan toko aplikasi yang menyediakan konten digital, aplikasi, dan gim bagi pengguna perangkat seluler berbasis Android dan sebagai media bagi *developer* dalam mendistribusikan aplikasinya.

Menurut Laporan Dugaan Pelanggaran (LDP) yang diajukan Investigator KPPU, penetapan penguasaan pasar dalam Pasal 19 huruf a dan b UU 5/1999 memerlukan analisis terhadap kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan. Pasar bersangkutan mencakup dua aspek, yaitu (1) pasar berdasarkan produk dan (2) pasar

<sup>21</sup> Republik Indonesia, KPPU, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pasal 19 Huruf D (Praktek Diskriminasi) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, No. 3 Tahun 2011, hal. 6.

<sup>22</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 17 Ayat (2).

berdasarkan geografis. Google Play Store berfungsi sebagai distributor aplikasi, konten digital, dan sistem pembayaran, yang hanya dapat beroperasi pada perangkat Android Google. Di Indonesia, terdapat dua *mobile operating system* utama, yaitu Android Google dan IOS Apple, masing-masing dengan toko aplikasinya sendiri. Karena itu, aspek substitusi Google Play Store sebagai distributor aplikasi dan konten digital tidak terpenuhi. Sejak 2011, Google Play Store telah menggunakan sistem pembayaran tersendiri, Google Play Billing System, untuk transaksi *in-app purchase*. Dengan demikian, pasar produk dalam perkara ini adalah Google Play Store yang mencakup Google Play Billing System dalam ekosistem Android.

Sementara itu, pasar geografis perlu dianalisis berdasarkan daerah pemasaran produk, yakni wilayah pemasok produk melakukan dan/atau mengalami persaingan. Google Play Billing System merupakan sistem pembayaran milik Google Play Store dalam perangkat pintar bergerak dengan *mobile operating system* Android Google yang dapat digunakan di seluruh wilayah Indonesia. Dengan begitu, pasar geografis dalam perkara *a quo* adalah wilayah Indonesia. Oleh karena telah didefinisikan pasar produk dan pasar geografis dalam perkara *a quo*, dapat disimpulkan bahwa pasar bersangkutan pada perkara *a quo* adalah Google Play Store, meliputi Google Play Billing System pada *mobile operating system* Android di wilayah Indonesia.

Selanjutnya, investigator KPPU melaporkan bahwa Pihak Terlapor memperbarui kebijakan pembayaran dalam Developer Program Policies pada 28 September 2020, yang dapat diakses melalui laman “Pembayaran – Bantuan Play Console (google.com)”. Kebijakan ini telah ada sejak 2011 dan mengalami dua kali perubahan pada 2012 dan 2014. Google Play Store mewajibkan *developer* menggunakan Google Play Billing System untuk transaksi *in-app purchase*. Namun, pada 2020, kebijakan ini diperketat dengan pemberian sanksi bagi *developer* yang tidak mematuhi. *Developer* dilarang mengarahkan pengguna ke metode pembayaran lain, termasuk melalui listing aplikasi, promosi dalam aplikasi, tombol link, pesan ajakan, atau alur antarmuka pengguna. Pihak Terlapor menyatakan bahwa pembaruan kebijakan ini bertujuan memperjelas kewajiban *developer*. Sanksi bagi yang melanggar mencakup hambatan *update* hingga penghapusan aplikasi dari Google Play per 1 Juni 2022.

Investigator KPPU melaporkan bahwa Google Play Store menguasai 93% pasar toko aplikasi, konten digital, dan game di Indonesia pada 2021. Kebijakan pembayaran Google Play Billing System dinilai menghambat *payment processor* lain, mengurangi persaingan, serta merugikan konsumen dan *developer*. Konsumen kehilangan akses ke promosi dari *developer* dan *payment processor*, serta terbatas dalam metode pembayaran, termasuk cicilan perbankan. Sementara itu, *developer* mengalami penurunan pendapatan akibat keterbatasan kerja sama dengan *payment processor* lain. Dengan adanya penguasaan pasar toko *online* aplikasi dan pasar *operating system* di Indonesia, serta dampak kebijakan Pihak Terlapor yang merugikan, baik pihak *payment processor* lainnya, konsumen, maupun *developer*, Pihak Terlapor dianggap telah memenuhi seluruh unsur larangan dalam Pasal 17, Pasal 19 huruf a dan b, serta Pasal 25 UU 5/1999.

Terhadap LDP tersebut, Pihak Terlapor menyampaikan tanggapannya dan menyatakan bahwa Investigator KPPU telah salah mengartikan pasar bersangkutan, dimana tidak didefinisikannya pasar terkait layanan pemrosesan pembayaran dan justru menyinggung pasar terpisah untuk penyediaan layanan pemrosesan pembayaran di Google Play. Hal ini terjadi karena Investigator KPPU tidak memasukkan seluruh saluran distribusi aplikasi terkait lainnya dan menganggap bahwa Google Play dan Android sebagai satu kesatuan yang berada dalam pasar produk yang sama. Padahal, seharusnya dapat dipahami bahwa kedua hal tersebut adalah produk yang berbeda yang bersaing pada pasar yang berbeda. Pihak Terlapor berpendapat bahwa Investigator KPPU seharusnya mempertimbangkan ekosistem digital secara lebih luas dalam menentukan pasar bersangkutan. Mereka menekankan bahwa analisis pasar digital harus mencakup substitusi permintaan, hambatan masuk, efek jaringan, persaingan antar-platform, serta karakteristik geografis dan regulasi terkait. Menurut Pihak Terlapor, Google Play tidak memiliki posisi dominan atau monopoli dalam pasar bersangkutan sehingga tuduhan penyalahgunaan posisi dominan tidak relevan. Mereka juga membantah adanya hambatan bagi *payment processor* lain dan menegaskan bahwa kebijakan Google Play Billing System justru menciptakan pasar global untuk konten digital. Google Play menyatakan telah bekerja sama dengan lebih dari 60 mitra lokal, termasuk penyedia dompet elektronik, seperti GoPay, DANA, OVO, dan ShopeePay, serta menambahkan opsi pembayaran melalui transfer bank dari berbagai perbankan nasional. Oleh karena itu, Pihak Terlapor menilai bahwa Investigator KPPU keliru dalam memahami posisi Google Play terhadap *payment processor* lain, di mana mereka mengklaim bahwa Google Play adalah konsumen layanan pembayaran, bukan pesaingnya. Lebih lanjut, mereka menegaskan bahwa kebijakan pembayaran Google Play tidak merugikan

pengguna, mengingat fleksibilitas opsi pembayaran yang tersedia. Pihak Terlapor juga menyoroti pertumbuhan signifikan sektor pemrosesan pembayaran di Indonesia, dengan nilai transaksi digital melebihi US\$80 miliar pada tahun 2023, sebagai bukti bahwa pasar tetap kompetitif.

Pihak Terlapor menegaskan bahwa mereka telah mengambil langkah aktif dalam memperluas opsi pemrosesan transaksi yang aman dan andal bagi *developer* dan pengguna, salah satunya melalui skema *User Choice Billing* (UCB). Skema ini memungkinkan *developer* yang memenuhi ketentuan untuk menawarkan sistem pembayaran alternatif tanpa menghilangkan pilihan pengguna dalam bertransaksi. Mereka juga menyoroti kontribusi Google Play terhadap ekonomi Indonesia, dengan lebih dari 10.400 *developer* aktif dan 33.800 aplikasi yang tersedia di platform tersebut. Berdasarkan bukti yang disampaikan, Pihak Terlapor menyatakan bahwa tuduhan dalam LDP tidak terbukti.

### 3.2.2. Pertimbangan Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia

Menanggapi LDP serta Tanggapan dari Pihak Terlapor, Majelis Komisi menimbang bahwa Google telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap Pasal 17 dan 25, namun Majelis Komisi menyatakan bahwa Google tidak terbukti melanggar Pasal 19. Pertimbangan Majelis Komisi terhadap putusan tersebut ialah sebagai berikut;

Majelis Komisi menilai bahwa kebijakan Pihak Terlapor terkait kewajiban penggunaan Google Play Billing System di Android Google yang menguasai lebih dari 50% pasar *mobile operating system* di Indonesia telah menutup adanya alternatif *payment processor* dalam penyelesaian transaksi *in-app purchase*. Akibatnya, *developer* tidak dapat keluar dari pasar bersangkutan (*locked in*) karena adanya efek jaringan, ketergantungan, dan potensi kerugian yang akan dialami *developer* jika beralih ke *platform* lain. Dengan demikian, Majelis Komisi menilai bahwa Pihak Terlapor telah terbukti melanggar Pasal 17 UU 5/1999 mengenai monopoli.

Sementara itu, dalam memutus pemenuhan unsur Pasal 25, Majelis Komisi berpendapat bahwa kondisi Pihak Terlapor yang telah memiliki posisi dominan dan tidak memiliki pesaing yang berarti membuatnya tidak akan khawatir kehilangan pelanggan akibat ketergantungan yang tinggi (*lock in*), dimana hal itu disebabkan oleh adanya efek jaringan (*network effect*), ketergantungan, dan potensi kerugian (*loss*) yang dialami ketika *developer* beralih ke toko alternatif lain. Oleh karena posisi yang tidak setara antara Pihak Terlapor dan *developer*, Pihak Terlapor memiliki kebebasan dalam menerapkan kebijakan *service fee*. Hal tersebut yang kemudian dianggap sebagai penyalahgunaan posisi dominan oleh Majelis Komisi.

Lebih lanjut, dalam pertimbangannya, Majelis Komisi menilai bahwa Investigator KPPU gagal menentukan pasar bersangkutan, dimana hal tersebut merupakan unsur penting dalam mempertimbangkan pemenuhan unsur-unsur dari berbagai pasal yang ada di dalam UU 5/1999 terkhusus dalam Pasal 17, 19 dan 25. Adapun uraian lebih lanjut mengenai pasar bersangkutan tercantum di dalam pertimbangan Majelis Komisi atas pemenuhan unsur pelanggaran Pasal 19 huruf a dan b UU 5/1999 terkait penguasaan pasar. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya pada bagian pengaturan, terdapat 5 (lima) unsur dari Pasal 19 huruf a dan b UU 5/1999, antara lain (1) unsur pelaku usaha; (2) unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain; (3) unsur menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; (4) unsur menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; dan (5) unsur mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Pada perkara a quo, Majelis Komisi menyatakan bahwa terdapat beberapa bukti yang tidak terpenuhi, yakni unsur ketiga dan unsur keempat.

Terkait unsur ketiga tersebut, Majelis Komisi menimbang bahwa kegiatan menolak atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan hanya terjadi jika pelaku usaha melakukan penolakan atau tindakan yang bertujuan untuk menghambat pelaku potensial yang akan masuk ke pasar bersangkutan dan/atau pesaing yang sudah ada di dalam pasar bersangkutan. Pada unsur ini, yang dimaksud dengan pelaku usaha tertentu adalah pelaku usaha potensial yang menjadi kandidat langsung dari pelaku usaha pemegang posisi monopoli. Majelis Komisi menilai bahwa Google Play Billing System bukanlah pihak *payment processor*, melainkan sebuah fitur sistem penagihan. Dalam pengoperasiannya, Pihak Terlapor bekerja sama dengan *payment processor* lain, dimana Pihak Terlapor merupakan konsumen dan bukan pesaing dari *payment processor* tersebut. Lebih lanjut, Majelis menilai bahwa Google Play Billing

System sebagai bagian dari Google Play Store bukan merupakan kegiatan menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan usaha yang sama dalam pasar bersangkutan karena produk pasar bersangkutan dalam perkara a quo adalah jasa distribusi aplikasi dan konten digital. Dengan demikian, Majelis Komisi menilai tidak adanya cukup bukti dari unsur ini sehingga unsur ini dinilai tidak terpenuhi. Sementara itu, unsur keempat, yakni unsur menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu tidak terpenuhi. Hal ini karena Pihak Terlapor tidak memiliki kompetitor dalam pasar bersangkutan. Oleh karena telah terdapat 2 (dua) unsur yang tidak terpenuhi, Majelis Komisi menilai tidak diperlukannya analisis lebih lanjut terhadap pemenuhan unsur kelima dari Pasal 19 huruf a dan b.

Berdasarkan uraian pertimbangan tersebut, Majelis Komisi dalam putusannya menyatakan dengan jelas bahwa Pihak Terlapor terbukti melanggar Pasal 17 dan 25 ayat (1) huruf b, namun tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf a dan b serta Pasal 25 ayat (1) huruf a UU 5/1999. Tidak hanya itu, Majelis Komisi juga memerintahkan Pihak Terlapor untuk menghentikan kewajiban penggunaan Google Play Billing System dalam Google Play Store dan mengumumkan pemberian kesempatan kepada para developer untuk mengikuti User Choice Billing dengan memberikan insentif berupa pengurangan service fee sebesar minimal 5% dalam jangka waktu 1 tahun sejak putusan berkekuatan hukum. Pihak Terlapor juga diwajibkan untuk membayar denda sebesar Rp202.500.000,00 (dua ratus dua miliar lima ratus juta rupiah) atas pelanggaran yang telah dilakukan.

### 3.3. Analisis

Penerapan Google Play Billing sebagai sistem pembayaran dalam aplikasi Google Play Store harus dihapus berdasarkan Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024. Adapun alasan penghapusan tersebut dikarenakan Majelis Komisi Persaingan Usaha memutuskan bahwa Google LLC terbukti melanggar Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf b UU Nomor 5/1999. Pada awalnya, perkara ini dituntut oleh LDP dengan dugaan pelanggaran Pasal 17, Pasal 19 huruf a dan b, serta Pasal 25 ayat 1 huruf a dan b UU 5/1999, namun Majelis Komisi menilai bahwa Google Play Store tidak terbukti memenuhi unsur-unsur pelanggaran sebagaimana diatur dalam Pasal 19 UU No. 5/1999. Sebagaimana menurut pertimbangan Hakim/Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024, Google Play Store (Terlapor) tidak terbukti memenuhi Pasal 19 huruf a dan b UU 5/1999 dengan beberapa alasan, yaitu:

- a. LPD telah salah dan keliru dalam mendefinisikan pasar bersangkutan;
- b. LDP telah gagal membuktikan bahwa Google memiliki penguasaan pasar;
- c. Google tidak menolak atau menghalangi *payment processor* untuk masuk ke pasar bersangkutan; dan
- d. Google tidak melakukan kegiatan lain apapun yang menimbulkan praktek monopoli dan/atau persaingan tidak sehat.

Salah satu alasan Majelis Komisi yang menjadi perhatian bagi Penulis adalah terkait dengan definisi “pasar bersangkutan” atau relevant market yang berbeda antara Investigator KPPU dan Majelis Komisi. Pada dasarnya, menurut Pasal 1 huruf 10 UU 5/1999, Pasar bersangkutan adalah Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut. Selanjutnya berdasarkan Pasal 3 Peraturan Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2022 tentang Penentuan Pasar Bersangkutan diatur, bahwa Pasar Bersangkutan meliputi:

- a. Pasar Produk berupa: produk sejenis atau produk substitusi dari produk yang menjadi objek penentuan pasar bersangkutan
- b. Pasar Geografis berupa: jangkauan wilayah distribusi produk; jangkauan wilayah penjualan produk; jangkauan wilayah pemasaran produk; atau jangkauan wilayah produk ditemukan.

Menurut Investigator KPPU dalam Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024, Pasar Bersangkutan dalam perkara ini adalah:

- a. Pasar produk: Google Play Store termasuk didalamnya Google Play Billing System pada Mobile operating System Android
- b. Pasar geografis: wilayah Indonesia sebagaimana cakupan distribusi perangkat berbasis Android yang telah merata ke seluruh wilayah di Indonesia tanpa adanya hambatan regulasi terkait dengan pemasaran produk perangkat tersebut ke seluruh wilayah Indonesia.

Sehingga Pasar Bersangkutan menurut Investigator KPPU dalam perkara ini adalah Google Play Store termasuk didalamnya Google Play Billing System pada mobile operating System Android di wilayah Indonesia. Sedangkan Majelis Komisi memiliki pandangan yang berbeda dalam mendefinisikan Pasar Bersangkutan dalam perkara ini, yakni berdasarkan pertimbangan hakim, pasar bersangkutan dalam perkara ini adalah:

- a. Pasar produk : jasa distribusi aplikasi dan konten digital melalui platform digital pra instal pada seluruh perangkat seluler pintar dengan sistem operasi seluler berbasis Android.
- b. Pasar geografis : Jangkauan wilayah pemasaran atau penjualan produk : jangkauan hukum persaingan usaha Indonesia sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 terbatas pada batasan yurisdiksi Indonesia Undang-Undang Persaingan Usaha dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia.
- c. Dimensi temporal atau periode berkaitan dengan waktu yang menandai kondisi persaingan di pasar tertentu: sejak Terlapor melakukan pemaksaan kepada para developer aplikasi dengan mewajibkan penerapan Google Play Billing System pada aplikasi yang memiliki transaksi pembelian di dalam aplikasi, yaitu sejak tanggal 1 Juni 2022 hingga 31 Desember 2024. Sehingga Pasar Bersangkutan menurut Majelis Komisi dalam perkara ini adalah jasa distribusi aplikasi dan konten digital melalui platform digital pra-instal pada seluruh perangkat seluler pintar dengan sistem operasi seluler berbasis Android di wilayah Indonesia pada periode dugaan pelanggaran sejak tanggal 1 Juni 2022 hingga 31 Desember 2024. Hal inilah yang kemudian memberikan efek domino terhadap pertimbangan hakim dalam memutus Pasal 19. Pasar bersangkutan yang difokuskan hanya pada Google Play Store menyebabkan tidak ditemukannya competitor atau pelaku usaha pesaing dalam pasar yang sama.

Pada dasarnya Pasal 19 merupakan pasal yang membahas mengenai penguasaan pasar dalam hukum persaingan usaha. Dalam menentukan penguasaan pasar, maka penting untuk mengetahui pasar bersangkutan. Hal ini dikarenakan dengan menentukan pasar bersangkutan maka dapat diidentifikasi seberapa besar penguasaan produk tertentu dalam pasar tersebut oleh suatu pelaku usaha.<sup>23</sup> Selain itu, pendefinisian pasar bersangkutan akan menunjukkan kondisi faktual di pasar dan menentukan pelaku usaha yang bersaing di pasar yang sama.<sup>24</sup> Dalam hal menentukan batasan dari sebuah pasar, maka dapat dilihat dari dua sisi, yaitu substitusi permintaan dari sisi konsumen (*demand-side substitution*) dan substitusi dari sisi produsen (*supply-side substitution*).<sup>25</sup> Adapun maksud dari substitusi dari sisi konsumen dilakukan dengan cara melihat batasan dari sebuah pasar dengan menginvestigasi sebuah produk/jasa dan melihat substitusi terdekatnya (*close substitute*).<sup>26</sup> Pertimbangan hakim dalam memutus Pasal 17 menyebutkan bahwa hakim mengakui adanya kebijakan dari Google Play Store yang mengharuskan seluruh aplikasi untuk menggunakan Google Play Billing sebagai sistem pembayaran. Hakim juga mengakui bahwa kebijakan tersebut telah menutup proses pembayaran dengan sistem pembayaran lain yang sebelumnya digunakan oleh *developer*. Artinya, Majelis Komisi juga mengetahui bahwa Google Play Billing bukan satu-satunya jenis sistem pembayaran. Fakta tersebut kemudian ditambah dengan pengakuan dari saksi yang merupakan konsumen dari Google Play Store. Salah satunya adalah PT Noun yang sebelumnya menggunakan *link* alternatif untuk pembayaran karena sistem pembayaran mereka yang terkoneksi dengan paket-paket yang terdapat di *website* [langitmusik.co.id](http://langitmusik.co.id). Oleh karena itu terbukti bahwa terdapat substitusi dari sisi permintaan dalam hal penggunaan Google Play Billing.

Sedangkan, dalam hal substitusi penawaran (*supply substitution*) dapat dilihat dari barang substitusi, yakni produk yang potensial dihasilkan oleh pelaku usaha yang berpotensi masuk ke dalam pasar tersebut.<sup>27</sup> Bahwa PT Gramedia Asri Utama sebelum penerapan sistem pembayaran Google Play Billing menggunakan *payment gateway* lain, yaitu E2Pay. Pada dasarnya *payment gateway* adalah salah satu cara untuk memproses transaksi secara elektronik. Sistem ini pada dasarnya akan menyediakan jasa untuk memproses pembayaran dari konsumen, bisnis hingga bank.<sup>28</sup> Hal ini kemudian menjadi sama dengan pengertian Google play Billing yang

<sup>23</sup> Susanti Adi Nugroho, *Loc Cit.*, hal 384.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Andi Fahmi Lubis, *Op Cit.*, hal 62.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Susanti Adi Nugroho, *Op Cit.*, hal. 387.

<sup>28</sup> Yulfi Haniyah Farasary & dkk. (2023). The Design of Accounting Information System of Receipts ANF Cah Disbursement Using Payment Gateway Method at Maxchat Inovasi Indonesia. *International Journal of Economy, Education, and Entrepreneurship*, hal. 625-639.

diberikan oleh Google dalam tanggapan mereka. Google menyebutkan bahwa Google Play Billing bukan *payment processor* (pihak yang melakukan proses pembayaran), sebaliknya Google Play Billing menangani proses pembayaran dari awal hingga akhir. Oleh karena itu, dari sisi penawaran Google Play Billing memiliki pesaing yang berpotensi untuk bersaing di pasar yang sama.

Dengan terpenuhinya kedua substitusi tersebut, maka seharusnya pasar produk dalam kasus tersebut tidak dapat terbatas hanya pada Google Play Store saja. Pembatasan cakupan pasar produk tersebut menjadikan fokus hanya pada Monopoli dan Penyalahgunaan Posisi Dominan yang dimiliki Google. Sedangkan, jika pasar produk mencakup Google Play Billing maka tindakan Google dapat memenuhi unsur dalam Pasal 19 mengenai Penguasaan Pasar. Salah satu unsur dalam Pasal 19 yang diyakini oleh hakim tidak terbukti ialah unsur menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan. Dalam Peraturan Komisi mengenai Pasal 19 menyebutkan bahwa penolakan atau penghalangan dapat dilakukan sendiri atau bersama-sama melalui berbagai cara misalnya: tidak diikuti sertakan dalam suatu kerjasama atau kesepakatan atau tidak memberikan izin penggunaan akses kepada fasilitas yang esensial untuk proses produksi.<sup>29</sup> Kebijakan Google malah mengharuskan konsumen untuk menggunakan Google Play Billing dalam sistem pembayaran dan akan menghapuskan aplikasi yang tidak mengikuti kebijakan tersebut. Sedangkan sistem pembayaran merupakan hal yang esensial untuk proses produksi. Dengan adanya kebijakan penggunaan Google Play Billing, hal tersebut jelas menjadi bentuk dari penolakan penghalangan terhadap pesaing. Oleh sebab itu, penulis berpendapat bahwa keputusan Hakim Komisi mengenai jangkauan pasar produk malah membebaskan Google dari tindakan mereka yang terindikasi melakukan penguasaan terhadap pasar.

#### 4. Kesimpulan

Kasus Google Play Billing dalam Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024 pada awalnya diduga melanggar ketentuan dalam Pasal 17 tentang monopoli, Pasal 19 huruf a dan b tentang penguasaan pasar, dan Pasal 25 tentang penyalahgunaan posisi dominan dalam UU Nomor 5 Tahun 1999. Namun, terhadap Laporan Dugaan Pelanggaran tersebut Majelis Komisi memutuskan bahwa Google Play Billing hanya terbukti melanggar Pasal 17 dan Pasal 25 huruf b UU Nomor 5 Tahun 1999 sehingga penerapan Google Play Billing harus dihapus. Salah satu pertimbangan hakim yang mempengaruhi Putusan tersebut adalah karena adanya perbedaan definisi pasar bersangkutan antara Investigator KPPU dan Majelis Komisi. Majelis Komisi menyatakan Google tidak melanggar Pasal 19 huruf a dan b karena Pasar Bersangkutan dalam kasus ini adalah jasa distribusi aplikasi dan konten digital melalui platform digital pra instal pada seluruh perangkat seluler pintar dengan sistem operasi seluler berbasis Android di wilayah Indonesia pada periode dugaan pelanggaran sejak tanggal 1 Juni 2022 hingga 31 Desember 2024. Dengan demikian, berdasarkan pada cakupan tersebut, *Google Play Billing* tidak termasuk dalam Pasar Bersangkutan. Namun, terkait dengan cakupan Pasar Bersangkutan tersebut, penulis beranggapan bahwa Pasar Bersangkutan dalam kasus ini seharusnya tidak terbatas pada *Google Play Store* semata karena terdapat substitusi dari sisi permintaan dalam hal penggunaan Google Play Billing dan dari sisi penawaran Google Play Billing memiliki pesaing yang berpotensi untuk bersaing di pasar yang sama. Oleh karena itu, dengan terpenuhinya dua substitusi tersebut, Google Play Billing seharusnya termasuk ke dalam pasar bersangkutan dan memenuhi unsur dalam Pasal 19 UU Nomor 5 Tahun 1999.

#### Referensi

- Bloomberg Technoz. (2025). *Apa itu Google Play Billing yang Dianggap Monopoli oleh KPPU?* dalam: <https://www.bloombergtechnoz.com/detail-news/61084/apa-itu-google-play-billing-yang-dianggap-monopoli-oleh-kppu>
- Farasary, Y. H., Susilowati, K. D., & Ekasari, K. (2023). The Design of Accounting Information System of Receipts ANF Cah Disbursement Using Payment Gateway Method at Maxchat Inovasi Indonesia. *International Journal of Economy, Education, and Entrepreneurship (IJE3)*, 3(2). <https://doi.org/10.53067/ije3.v3i2.184>

<sup>29</sup> Republik Indonesia, KPPU, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pasal 19 Huruf D (Praktek Diskriminasi) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, No. 3 Tahun 2011, hal. 6.

- Freddy, E. (2006). *Penerapan Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat* (Skripsi, Universitas Indonesia).
- Indithohiroh, R., Parvez, A., & Aryandini, H. (2024). Dominasi Aplikasi Pembayaran Dalam Monopoli Persaingan Usaha: Studi Kasus Google Pay Billing. *Jurnal Persaingan Usaha*, 4 (1). <https://doi.org/10.55869/kppu.v4i1.102>
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2022). *KPPU Lakukan Penyelidikan Atas Google Untuk Dugaan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. <https://kppu.go.id/blog/2022/09/kppu-lakukan-penyelidikan-atas-google-untuk-dugaan-praktik-monopoli-dan-persaingan-usaha-tidak-sehat/>
- Lubis, A. F., Anggraini., dkk. (2017). *Hukum Persaingan Usaha Buku Teks*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).
- Nugroho, S. A. (2012). *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Putra, R. N. (2018). Ketepatan Penentuan Pasar Bersangkutan Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha (Studi Layanan IndiHome PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk). *Skripsi Universitas Islam Indonesia*.
- Triandra, A. (2022). Analisis Atas Dugaan Pelanggaran Pasal 19 Huruf A dan B Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Dalam Jasa Bongkar Muat Barang Ddi Dermaga Yos Sudarso Pelabuhan Ambon (Studi Putusan KPPU No. 29/KPPU-L/2020). *Skripsi Universitas Indonesia*.