

Dominasi Platform Digital dan Penyalahgunaan Posisi Dominan: Telaah Ekonomi atas Putusan KPPU terhadap Google LLC dalam Skema Google Play Billing

Raden Ayu Rani Mutiara Dewi¹, Angelica Caesar Budianto²

¹²Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan, Jakarta, Indonesia
ranimutiaraa5566@gmail.com¹, angelicacaesar3@gmail.com²

Info Artikel

Diterima :
Tgl 22 April 2026
Revisi :
Tgl 12 April 2026
Terbit :
Tgl 28 April 2026

Key words:

Google Play
Billing (GPB);
Digital Platforms;
Competition Law;
Digital Economy;
Anti-Competitive
Practices.

Kata Kunci:

Google Play
Billing, Platform
Digital, Hukum
Persaingan
Usaha, Ekonomi
Digital,
Persaingan
Usaha Tidak
Sehat

Corresponding Author :

Nama Penulis, E-
mail :
ranimutiaraa5566@gmail.com¹
angelicacaesar3@gmail.com²

Abstract

The dominance of digital platforms in the modern economy poses new challenges for the enforcement of competition law, particularly in relation to the abuse of dominant position. The practices of Google LLC, specifically through the mandatory use of Google Play Billing (GPB) in the distribution of digital applications in Indonesia, have been alleged to restrict the choices of developers and consumers and to create barriers to entry for competitors. This study employs a normative juridical method, utilizing statutory approaches, decisions of the Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), and economic analysis of competition. The findings indicate that the GPB policy reflects an abuse of dominant position through the imposition of unilateral trading conditions and vertical integration within Google's digital ecosystem. Decision No. 03/KPPU-I/2024 issued by the KPPU, which imposed administrative fines and mandated the opening of alternative payment methods, constitutes an important step toward restoring competitive market structures. However, the effectiveness of such corrective measures remains contingent upon continuous regulatory oversight. This study underscores the importance of incorporating economic approaches into competition law to address the dominance of global digital platforms and to safeguard the sustainability of the national creative industry.

Abstrak

Dominasi platform digital dalam ekonomi modern menimbulkan tantangan baru bagi penegakan hukum persaingan usaha, khususnya terkait penyalahgunaan posisi dominan. Praktik Google LLC melalui kewajiban penggunaan Google Play Billing (GPB) dalam distribusi aplikasi digital di Indonesia, yang dinilai membatasi pilihan pengembang dan konsumen serta menciptakan hambatan masuk bagi pesaing. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), serta analisis ekonomi persaingan. Hasil kajian menunjukkan bahwa kebijakan GPB mencerminkan penyalahgunaan posisi dominan melalui penetapan syarat perdagangan sepihak dan integrasi vertikal dalam ekosistem digital Google. Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024 yang menjatuhkan denda administratif serta mewajibkan pembukaan metode pembayaran alternatif merupakan langkah penting dalam memulihkan struktur persaingan. Efektivitas kebijakan korektif tersebut masih bergantung pada pengawasan berkelanjutan. Pentingnya pendekatan ekonomi dalam hukum persaingan usaha untuk menghadapi dominasi platform digital global serta melindungi keberlanjutan industri kreatif nasional.

PENDAHULUAN

Transformasi ekonomi digital yang berlangsung dalam kurang lebih dua dekade terakhir telah membawa perubahan struktural yang sangat signifikan terhadap pola dan dinamika persaingan usaha (Matheus & Gunadi, 2024). Pergeseran ini tidak hanya bersifat teknis, melainkan juga konseptual, karena mengubah parameter utama dalam menentukan kekuatan pasar. Pada masa ekonomi konvensional, dominasi suatu pelaku usaha umumnya diukur dari kemampuan mengendalikan faktor-faktor produksi, efisiensi distribusi barang secara fisik, serta

kapasitas logistik yang dimiliki. Namun, dalam konteks ekonomi digital, ukuran-ukuran tersebut tidak lagi menjadi satu-satunya indikator utama. Kekuatan pasar kini semakin ditentukan oleh kemampuan menguasai infrastruktur digital, akumulasi dan pemanfaatan data pengguna, serta terbentuknya efek jaringan (*network effects*) yang memperkuat posisi pelaku usaha secara eksponensial. Dalam kerangka ini, platform digital memainkan peran sentral sebagai infrastruktur ekonomi baru yang menghubungkan berbagai kelompok pengguna dalam satu ekosistem yang terintegrasi. Platform tidak sekadar berfungsi sebagai alat distribusi, melainkan sebagai pengelola interaksi antara dua atau lebih kelompok pasar yang saling bergantung, yang dalam literatur ekonomi dikenal sebagai pasar dua sisi (*two-sided market*).

Karakteristik utama dari model ini adalah adanya ketergantungan timbal balik antara sisi permintaan dan penawaran, di mana peningkatan jumlah pengguna pada satu sisi akan meningkatkan nilai platform bagi pengguna di sisi lainnya. Kondisi ini menciptakan efek jaringan yang kuat, yang pada akhirnya dapat mengarah pada konsentrasi pasar yang tinggi atau bahkan kecenderungan menuju monopoli alami. Lebih lanjut, dalam struktur pasar berbasis platform, pelaku usaha yang menguasai platform memiliki posisi yang sangat strategis sekaligus dominan. Hal ini disebabkan oleh kemampuannya untuk bertindak sebagai "*gatekeeper*" yang mengendalikan akses terhadap pasar, informasi, serta infrastruktur transaksi.

Dalam kapasitas tersebut, pemilik platform berpotensi menetapkan berbagai ketentuan yang mengikat para pelaku usaha lain yang bergantung pada platform tersebut. Kewenangan ini dapat mencakup penentuan skema harga, pengaturan prioritas distribusi produk atau layanan, hingga penetapan sistem pembayaran yang wajib digunakan dalam ekosistem platform. Dominasi dalam ekonomi digital tidak hanya berkaitan dengan pangsa pasar semata, tetapi juga mencerminkan kontrol atas arsitektur pasar itu sendiri. Situasi ini menimbulkan implikasi hukum yang penting, khususnya dalam perspektif hukum persaingan usaha, karena membuka peluang terjadinya praktik penyalahgunaan posisi dominan. Ketika pelaku usaha memiliki kemampuan untuk secara sepihak menetapkan aturan yang berpotensi merugikan pelaku usaha lain atau konsumen, maka intervensi regulasi menjadi relevan untuk memastikan terciptanya persaingan yang sehat, adil, dan berimbang dalam ekosistem ekonomi digital (Kurnia, 2024).

Fenomena tersebut tampak jelas dalam kasus Google LLC melalui layanan Google Play Store di Indonesia. Sebagai distributor aplikasi berbasis sistem operasi Android, Google memiliki pangsa pasar yang sangat tinggi dalam distribusi aplikasi digital. Dalam praktiknya, Google mewajibkan pengembang aplikasi menggunakan sistem pembayaran Google Play Billing (GPB) untuk transaksi *in-app purchase*, dengan mengenakan biaya layanan antara 15% hingga 30%. Selain itu, pengembang tidak diperkenankan menggunakan metode pembayaran alternatif, dan pelanggaran terhadap kebijakan tersebut dapat berujung pada penghapusan aplikasi dari platform. Kebijakan ini memunculkan dugaan adanya perjanjian tertutup dan penyalahgunaan posisi dominan dalam distribusi aplikasi digital di Indonesia (Kurnia, 2024).

Dari perspektif hukum persaingan usaha nasional, praktik tersebut kemudian diperiksa oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Dalam Putusan Perkara Nomor 03/KPPU-I/2024, KPPU menyatakan bahwa Google terbukti melanggar Pasal 17 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU 5/1999). KPPU menilai bahwa kewajiban penggunaan GPB membatasi pasar dan pengembangan teknologi, serta menimbulkan hambatan bagi pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing di pasar sistem pembayaran digital. Sebagai sanksi, KPPU menjatuhkan denda administratif sebesar Rp202,5 miliar dan mewajibkan Google membuka alternatif metode pembayaran melalui skema *User Choice Billing* (UCB) (Lee et al., 2025).

Kedudukan dominan yang dimiliki oleh Google dalam ekosistem distribusi aplikasi digital di Indonesia pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari tingkat penguasaan pasar yang sangat signifikan, yang bahkan telah

melampaui ambang batas sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 25 UU 5/1999 (Dewi et al., 2025). Dalam perspektif hukum persaingan usaha, capaian pangsa pasar di atas 50% tersebut bukan sekadar indikator kuantitatif, melainkan juga mencerminkan adanya kemampuan substantif dari pelaku usaha untuk memengaruhi kondisi pasar secara independen tanpa tekanan kompetitif yang berarti dari pelaku usaha lain. Dalam konteks ini, Google tidak hanya berperan sebagai pelaku usaha biasa, melainkan juga sebagai entitas yang memiliki kapasitas untuk bertindak sebagai penentu harga (*price maker*). Posisi ini memberikan keleluasaan bagi Google untuk menetapkan berbagai kebijakan komersial secara sepihak, termasuk dalam menentukan struktur biaya, skema komisi, serta persyaratan perdagangan yang wajib dipatuhi oleh para pengembang aplikasi (*developer*) yang ingin memanfaatkan platformnya.

Salah satu manifestasi konkret dari kewenangan tersebut adalah pemberlakuan kewajiban penggunaan sistem pembayaran internal milik Google dalam setiap transaksi digital yang dilakukan melalui platformnya. Penerapan kebijakan semacam ini pada dasarnya menimbulkan implikasi yang cukup kompleks dalam struktur pasar. Di satu sisi, integrasi sistem pembayaran dapat dipandang sebagai upaya untuk menciptakan efisiensi dan standarisasi transaksi. Namun di sisi lain, kewajiban tersebut berpotensi menutup akses bagi penyedia jasa pembayaran alternatif untuk berpartisipasi dalam pasar yang sama. Akibatnya, terbentuklah hambatan masuk (*entry barriers*) yang bersifat struktural maupun strategis, yang menyulitkan pelaku usaha lain untuk bersaing secara setara. Kondisi ini pada akhirnya mengarah pada penyempitan ruang kompetisi, khususnya di pasar terkait yang beririsan dengan layanan pembayaran digital. Maka dari itu dampak dari terbatasnya kompetisi tersebut tidak hanya dirasakan oleh pelaku usaha, tetapi juga berimplikasi langsung terhadap konsumen (Adam, 2024).

Berkurangnya variasi pilihan sistem pembayaran serta dominasi satu mekanisme transaksi berpotensi mendorong peningkatan biaya yang harus ditanggung oleh konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam jangka panjang, situasi ini dapat mengurangi tingkat kesejahteraan konsumen (*consumer welfare*), yang dalam analisis ekonomi persaingan merupakan salah satu parameter utama dalam menilai apakah suatu praktik usaha menimbulkan kerugian bagi pasar. Dengan demikian, dominasi Google dalam pasar distribusi aplikasi digital tidak hanya mencerminkan keberhasilan bisnis semata, tetapi juga menimbulkan konsekuensi hukum yang serius. Kemampuan untuk menetapkan harga dan syarat perdagangan secara unilateral, apabila tidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan yang memadai, berpotensi dikualifikasikan sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan yang dilarang dalam rezim hukum persaingan usaha di Indonesia (Bial et al., 2025).

Dari perspektif pembangunan ekonomi nasional dan asas demokrasi ekonomi, praktik tersebut juga dinilai problematis. Ekonomi Indonesia, sebagaimana diamanatkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menghendaki sistem ekonomi yang berkeadilan dan mendorong partisipasi aktif masyarakat dalam pembangunan (Djaka, 2023). Dalam konteks industri kreatif dan pengembangan aplikasi digital, pengenaan tarif layanan tinggi serta perjanjian eksklusif berpotensi menghambat inovasi pengembang teknologi lokal. Penyalahgunaan posisi dominan dalam distribusi aplikasi digital tidak hanya berdampak pada struktur pasar, tetapi juga menghambat kreativitas, daya saing, dan kesejahteraan pelaku usaha nasional. Kebijakan GPB dinilai bertentangan dengan prinsip demokrasi ekonomi yang menolak praktik usaha yang bersifat mematikan, menghambat, dan merugikan pelaku usaha lain.

Secara ekonomi, kasus GPB mencerminkan karakteristik khas pasar digital global, yaitu adanya integrasi vertikal antara sistem operasi, toko aplikasi, dan sistem pembayaran dalam satu ekosistem tertutup. Integrasi ini menciptakan ketergantungan tinggi pengembang terhadap satu platform dominan, sehingga ruang negosiasi menjadi sangat terbatas. Dalam kondisi demikian, penyalahgunaan posisi dominan dapat terjadi melalui penetapan tarif yang tidak kompetitif, pembatasan metode pembayaran, maupun penerapan kebijakan diskriminatif. Dampak

akhirnya tidak hanya dirasakan oleh pengembang aplikasi, tetapi juga oleh konsumen melalui harga yang lebih tinggi dan berkurangnya inovasi produk.

Berkaca pada hal tersebut, Penulis tertarik untuk mengkaji penelitian ini dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Bentuk Dominasi Platform Digital yang Dimiliki oleh Google LLC dalam Distribusi Aplikasi melalui Google Play Billing serta Potensi Penyalahgunaan Posisi Dominan dalam Hukum Persaingan Usaha?
2. Bagaimana Pertimbangan dan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha terkait Kebijakan Google Play Billing oleh Google LLC dalam Menilai Dampaknya terhadap Persaingan Usaha di Pasar Digital?

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normative. Pendekatan ini menitikberatkan pada kajian terhadap norma-norma hukum yang berlaku, baik yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan maupun yang berkembang dalam doktrin dan putusan pengadilan. Dengan kata lain, penelitian ini tidak berorientasi pada pengumpulan data empiris di lapangan, melainkan berfokus pada penelusuran, pengkajian, serta analisis terhadap bahan hukum sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Dalam konteks ini, penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara menginventarisasi berbagai sumber hukum, seperti undang-undang, peraturan pelaksana, literatur akademik, jurnal ilmiah, serta pendapat para ahli hukum yang relevan dengan permasalahan yang dikaji. Seluruh bahan tersebut kemudian dianalisis secara sistematis untuk menemukan prinsip, asas, serta konstruksi hukum yang dapat menjawab isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini (Sunggono, 2017).

Oleh karena itu, karakter utama dari metode ini adalah penekanan pada konsistensi logika hukum dan ketepatan interpretasi terhadap norma yang berlaku. Adapun dalam proses penarikan kesimpulan, penelitian ini menggunakan metode berpikir deduktif. Metode deduktif merupakan suatu cara berpikir yang diawali dari premis umum yang kebenarannya telah diakui atau dibuktikan, kemudian ditarik ke dalam kesimpulan yang bersifat lebih khusus. Dalam kerangka penelitian hukum, premis umum tersebut dapat berupa asas-asas hukum, norma dalam peraturan perundang-undangan, maupun teori hukum yang telah mapan (Soekanto, 1984).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bentuk Dominasi Platform Digital yang Dimiliki oleh Google LLC dalam Distribusi Aplikasi melalui Google Play Billing serta Potensi Penyalahgunaan Posisi Dominan dalam Hukum Persaingan Usaha

Konsep mengenai posisi dominan dalam hukum persaingan usaha pada dasarnya tidak bersifat statis, melainkan terus mengalami perkembangan seiring dengan perubahan struktur ekonomi global. Transformasi dari ekonomi industri konvensional menuju ekonomi digital yang berbasis platform telah mendorong terjadinya pergeseran paradigma dalam memahami dan mengidentifikasi posisi dominan (Hsb et al., 2025). Dalam konteks hukum persaingan usaha klasik, posisi dominan umumnya dimaknai melalui pendekatan struktural yang menekankan pada indikator-indikator yang bersifat kuantitatif dan dapat diukur secara objektif. Secara normatif, pengertian posisi dominan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 4 UU 5/1999 menggambarkan suatu keadaan di mana pelaku usaha tidak menghadapi persaingan yang berarti dalam pasar bersangkutan, baik karena besarnya pangsa pasar yang dikuasai maupun karena keunggulan relatif dibandingkan pesaingnya. Keunggulan tersebut dapat berupa kemampuan finansial yang lebih kuat, akses yang lebih luas terhadap sumber pasokan atau

jalur distribusi, serta fleksibilitas dalam menyesuaikan tingkat penawaran maupun permintaan atas barang dan/atau jasa tertentu (Hovenkamp, 2021).

Rumusan ini secara implisit mencerminkan corak pendekatan struktural, di mana dominasi pasar diukur melalui variabel-variabel yang bersifat terukur, seperti pangsa pasar, kekuatan ekonomi, dan kontrol terhadap rantai pasok. Pendekatan struktural tersebut lahir dan berkembang dalam konteks ekonomi industri tradisional, yang memiliki karakteristik produk relatif homogen, batasan pasar yang jelas, serta pola persaingan yang berlangsung melalui instrumen-instrumen konvensional seperti harga, kualitas, dan efisiensi distribusi. Dalam kondisi demikian, identifikasi posisi dominan dapat dilakukan secara relatif sederhana dan langsung (*straightforward*), yakni dengan melihat besaran pangsa pasar yang dikuasai oleh suatu pelaku usaha, jumlah aset yang dimiliki, maupun luasnya jaringan distribusi yang berada di bawah kendalinya. Parameter-parameter ini memberikan gambaran yang cukup representatif mengenai kekuatan pasar (*market power*) yang dimiliki oleh pelaku usaha. Lebih lanjut, kerangka hukum positif di Indonesia bahkan telah menetapkan batasan kuantitatif yang tegas sebagai indikator awal (*prima facie evidence*) dalam menentukan adanya posisi dominan. Hal ini tercermin dalam Pasal 25 ayat (2) UU 5/1999 yang menyatakan bahwa pelaku usaha dapat dianggap memiliki posisi dominan apabila menguasai pangsa pasar sebesar 50% atau lebih secara individual, atau secara kolektif sebesar 75% apabila dikuasai oleh dua atau tiga pelaku usaha (Nazhari & Naufal Irkham, 2023).

Dalam hal ini Ketentuan tersebut memperkuat karakter pendekatan struktural yang bertumpu pada ukuran numerik sebagai alat utama untuk mengidentifikasi dominasi pasar. Namun demikian, dalam perkembangan ekonomi digital yang ditandai oleh kehadiran platform, ekosistem, serta model bisnis berbasis data dan jaringan, pendekatan struktural semata menjadi semakin terbatas dalam menjelaskan realitas persaingan yang kompleks. Oleh karena itu, pemahaman terhadap posisi dominan dewasa ini menuntut perluasan perspektif, tidak hanya berfokus pada indikator kuantitatif, tetapi juga mempertimbangkan aspek perilaku (*behavioral*) dan dinamika pasar yang lebih subtil, seperti efek jaringan (*network effects*), penguasaan data, serta kemampuan platform dalam mengunci pengguna (*user lock-in*). Dengan demikian, evolusi konsep posisi dominan mencerminkan kebutuhan untuk menyesuaikan instrumen hukum persaingan usaha dengan karakteristik ekonomi modern yang semakin terdigitalisasi dan terintegrasi.

Penyalahgunaan posisi dominan oleh Google dalam perkara GPB *System* (GPBS) merefleksikan tingkat kompleksitas yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pola-pola praktik anti-persaingan dalam ekonomi konvensional. Fenomena ini sekaligus menunjukkan bahwa dalam ekonomi digital, strategi pembatasan persaingan tidak lagi selalu hadir dalam bentuk yang kasat mata atau eksplisit. Jika dalam konteks tradisional penyalahgunaan posisi dominan lazimnya termanifestasi melalui tindakan yang relatif mudah diidentifikasi seperti diskriminasi harga, penetapan syarat yang tidak adil, atau penolakan untuk bertransaksi (*refusal to deal*) maka dalam ekosistem platform digital, praktik serupa seringkali terselubung dalam desain sistem, kebijakan teknis, maupun arsitektur platform itu sendiri. Secara formal, kebijakan tersebut kerap tampak netral dan bahkan rasional dari sudut pandang efisiensi, namun pada tataran substantif justru menghasilkan dampak anti-persaingan yang signifikan dan sistemik. Apabila dianalisis secara lebih mendalam, struktur kebijakan GPBS memperlihatkan adanya beberapa lapisan praktik yang saling berkelindan dan memperkuat satu sama lain.

Pada tingkat yang paling mendasar, Google memanfaatkan posisinya sebagai pengendali (*gatekeeper*) dalam ekosistem Android untuk mengarahkan perilaku pasar sesuai dengan kepentingannya. Kedudukan ini memungkinkan Google untuk tidak hanya mengatur akses terhadap distribusi aplikasi, tetapi juga mengendalikan mekanisme transaksi yang terjadi di dalamnya. Dengan kata lain, kontrol terhadap infrastruktur distribusi dimanfaatkan sebagai alat untuk memperluas pengaruh ke sektor lain yang secara ekonomi relevan. Salah satu bentuk konkret dari praktik tersebut adalah pemberlakuan kewajiban bagi seluruh pengembang aplikasi untuk

menggunakan sistem pembayaran GPBS tanpa menyediakan alternatif lain. Kebijakan ini secara konseptual dapat dikualifikasikan sebagai praktik *tying* atau bundling paksa, yaitu kondisi di mana akses terhadap suatu produk utama dalam hal ini distribusi aplikasi melalui Google Play Store digantungkan pada penerimaan produk lain, yakni penggunaan sistem pembayaran milik Google (Jenny, 2021).

Dalam doktrin hukum persaingan usaha, *tying* telah lama diakui sebagai salah satu bentuk penyalahgunaan posisi dominan, terutama apabila dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki kekuatan pasar signifikan dan mengakibatkan terhambatnya persaingan di pasar terkait. Namun demikian, dalam konteks ekonomi digital, dampak dari praktik *tying* tidak lagi bersifat linear, melainkan cenderung eksponensial karena didukung oleh efek jaringan dan ketergantungan ekosistem yang tinggi. KPPU dalam pertimbangan hukumnya mengidentifikasi bahwa kebijakan GPBS memenuhi unsur-unsur utama praktik *tying* yang bersifat anti-persaingan. Pertama, Google terbukti memiliki posisi dominan pada pasar produk pengikat (*tying product*), yaitu layanan distribusi aplikasi Android melalui Google Play Store, dengan tingkat penguasaan pasar yang sangat tinggi. Kedua, terdapat pemisahan yang jelas antara produk utama dan produk yang diikat, sebagaimana dibuktikan oleh fakta historis bahwa sebelum kebijakan tersebut diberlakukan, pengembang aplikasi memiliki kebebasan untuk menggunakan berbagai sistem pembayaran alternatif. Ketiga, terdapat unsur paksaan, di mana pengembang tidak memiliki pilihan rasional untuk mengakses pasar distribusi tanpa tunduk pada kewajiban penggunaan GPBS. Keempat, kebijakan tersebut menimbulkan efek penutupan pasar (*foreclosure effect*) terhadap pelaku usaha lain di sektor sistem pembayaran digital, sehingga secara efektif mengurangi tingkat kompetisi. Akan tetapi, karakter penyalahgunaan dalam kasus ini tidak berhenti pada praktik *tying* dalam pengertian klasik.

Google juga menunjukkan pola strategi yang dalam literatur ekonomi digital dikenal sebagai platform envelopment. Strategi ini merujuk pada upaya suatu platform dominan untuk memperluas kekuasaannya dengan memasuki dan menguasai pasar yang berdekatan (*adjacent market*), dengan memanfaatkan basis pengguna dan infrastruktur yang telah dimilikinya. Melalui penerapan GPBS, Google tidak hanya mempertahankan dominasinya dalam pasar distribusi aplikasi, tetapi juga secara sistematis mengonsolidasikan kekuatan di pasar sistem pembayaran dalam aplikasi (*in-app payment*), yang pada dasarnya merupakan pasar tersendiri dengan karakteristik, pelaku, dan dinamika persaingan yang berbeda. Dimensi eksploitatif (*exploitative abuse*) dari penyalahgunaan posisi dominan dalam kasus GPBS tampak secara nyata melalui struktur komisi yang diberlakukan kepada para pengembang aplikasi. Besaran komisi yang berkisar antara 15% hingga 30% pada dasarnya menimbulkan pertanyaan serius dari sudut pandang ekonomi maupun hukum persaingan usaha, karena tidak menunjukkan keterkaitan yang proporsional dengan biaya riil yang dikeluarkan untuk penyediaan layanan pembayaran.

Dalam praktik pasar pembayaran digital yang kompetitif, penyedia layanan payment gateway umumnya mengenakan biaya transaksi dalam rentang yang jauh lebih rendah, yakni sekitar 2% hingga 5%. Disparitas yang mencolok ini mengindikasikan adanya monopoly rent, yaitu keuntungan berlebih yang diperoleh bukan karena efisiensi atau inovasi, melainkan akibat kekuatan pasar yang memungkinkan pelaku usaha memaksakan syarat secara sepihak. Dalam kerangka analisis ekonomi persaingan, kondisi tersebut memperkuat dugaan bahwa tingkat komisi yang tinggi tidak didasarkan pada justifikasi objektif yang rasional, melainkan semata-mata dimungkinkan oleh posisi dominan yang dimiliki Google dalam ekosistem distribusi aplikasi. Otoritas pengawas persaingan usaha menilai bahwa tidak terdapat alasan ekonomi yang memadai untuk mempertahankan struktur komisi pada tingkat demikian tinggi, selain fakta bahwa pengembang tidak memiliki alternatif yang layak untuk mengakses pasar. Dengan kata lain, struktur tarif tersebut mencerminkan bentuk eksploitasi terhadap ketergantungan pelaku usaha lain terhadap platform. Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika struktur komisi tersebut diterapkan

secara seragam tanpa mempertimbangkan kapasitas ekonomi maupun skala usaha pengembang aplikasi (Populinanda et al., 2023).

Model komisi yang bersifat regresif ini mengakibatkan pelaku usaha kecil dan menengah, termasuk startup lokal dengan sumber daya terbatas, harus menanggung beban proporsional yang sama dengan perusahaan multinasional besar. Akibatnya, tercipta hambatan masuk (*barrier to entry*) yang signifikan bagi pelaku usaha baru, khususnya yang berasal dari sektor Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Dalam konteks Indonesia, di mana UMKM memiliki peran strategis sebagai tulang punggung perekonomian nasional, kondisi ini berpotensi menghambat inklusi ekonomi digital serta memperlebar kesenjangan akses terhadap peluang dalam transformasi digital. Selain aspek eksploitasi ekonomi, kebijakan GPBS juga mengandung dimensi self-preferencing yang tidak kalah problematis. Google tidak hanya berfungsi sebagai penyedia infrastruktur platform yang netral, tetapi juga merupakan pelaku aktif dalam ekosistem tersebut melalui berbagai produk dan layanannya sendiri. Dengan mewajibkan penggunaan sistem pembayaran internal, Google memperoleh akses eksklusif terhadap data transaksi yang sangat bernilai, termasuk informasi mengenai pola konsumsi pengguna, preferensi metode pembayaran, serta strategi monetisasi aplikasi milik para pengembang.

Berkaca pada hal tersebut, akses terhadap data ini memberikan keunggulan kompetitif yang tidak seimbang (*unfair competitive advantage*), karena dapat dimanfaatkan untuk mengoptimalkan produk Google sendiri maupun untuk mengidentifikasi peluang pasar baru yang sebelumnya digarap oleh kompetitor. Lebih jauh lagi, otoritas persaingan juga menyoroti munculnya fenomena yang sering disebut sebagai *kill zone effect*, yakni situasi di mana dominasi satu pelaku usaha dalam suatu ekosistem menciptakan disinsentif bagi inovasi dari pelaku usaha lain. Ketika satu entitas menguasai hampir seluruh infrastruktur pembayaran dalam ekosistem dengan pangsa pasar yang sangat besar, ruang bagi *startup financial technology* untuk masuk dan menawarkan solusi alternatif menjadi sangat terbatas. Padahal, pelaku usaha baru tersebut berpotensi menghadirkan inovasi yang lebih efisien, lebih murah, atau lebih sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan pasar lokal. Dengan demikian, praktik ini tidak hanya berdampak pada kompetitor secara langsung, tetapi juga menghambat perkembangan inovasi yang pada akhirnya merugikan konsumen dan perekonomian secara luas.

Pertimbangan dan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha terkait Kebijakan Google Play Billing oleh Google LLC dalam Menilai Dampaknya terhadap Persaingan Usaha di Pasar Digital

Putusan KPPU yang menjatuhkan sanksi denda administratif sebesar Rp202,5 miliar kepada Google Asia Pacific Pte. Ltd. dan Google Ireland Ltd. dalam perkara Nomor 03/KPPU-I/2024 dapat dipandang sebagai tonggak penting dalam perkembangan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, khususnya dalam merespons dinamika ekonomi digital yang semakin kompleks. Perkara ini bermula dari adanya pengaduan masyarakat serta pelaku usaha domestik yang merasa dirugikan oleh kebijakan Google yang mewajibkan para pengembang aplikasi berbasis Android di Indonesia untuk menggunakan sistem pembayaran internal miliknya, yakni GPBS, dalam setiap transaksi aplikasi maupun konten digital yang didistribusikan melalui Google Play Store. Kebijakan tersebut dipersepsikan tidak hanya membatasi kebebasan pelaku usaha dalam memilih mekanisme pembayaran, tetapi juga secara struktural menghambat akses penyedia layanan pembayaran lokal untuk berpartisipasi secara setara dalam pasar digital nasional (Al-Masyhur, 2023).

Dalam pertimbangan hukumnya, KPPU menyatakan bahwa tindakan Google memenuhi unsur pelanggaran terhadap Pasal 17 serta Pasal 25 ayat (1) huruf b UU 5/1999. Penilaian tersebut didasarkan pada fakta bahwa Google, melalui penguasaan yang sangat dominan atas sistem operasi Android dengan pangsa pasar yang melampaui 90% di Indonesia memiliki kemampuan untuk mengendalikan akses pasar secara signifikan. Posisi dominan ini kemudian dimanfaatkan untuk menerapkan kebijakan yang secara langsung menghambat pelaku usaha

lain, khususnya di sektor layanan pembayaran digital, untuk bersaing secara efektif. Pembatasan terhadap penggunaan metode pembayaran alternatif, yang sebelumnya tersedia dan lebih kompetitif, menunjukkan adanya intervensi terhadap mekanisme pasar yang seharusnya terbuka dan kompetitif. Dalam konteks ekonomi digital, kontrol atas kanal distribusi aplikasi serta sistem pembayaran merupakan dua elemen strategis yang sangat menentukan daya saing pelaku usaha. Penguasaan atas kedua aspek tersebut memungkinkan suatu entitas tidak hanya berperan sebagai penyedia platform, tetapi juga sebagai pengendali arus transaksi ekonomi di dalam ekosistemnya. Oleh karena itu, kebijakan yang diterapkan Google tidak hanya berdampak pada pelaku usaha secara individual, tetapi juga berimplikasi luas terhadap struktur pasar secara keseluruhan, termasuk dalam menciptakan hambatan masuk bagi pelaku usaha baru serta mengurangi intensitas persaingan. Implikasi hukum dari putusan ini sangat signifikan karena mempertegas peran dan kewenangan KPPU sebagai otoritas yang bertanggung jawab dalam menjaga iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia (Munte et al., 2018).

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 35 huruf e dan f UU 5/1999, KPPU memiliki otoritas untuk menilai adanya pelanggaran serta menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang terbukti melakukan praktik anti-persaingan. Dalam hal ini, sanksi denda yang dijatuhkan tidak hanya berfungsi sebagai bentuk penegakan hukum, tetapi juga sebagai instrumen *deterrence* untuk mencegah terulangnya praktik serupa di masa mendatang. Lebih jauh lagi, putusan ini memiliki nilai preseden yang penting dalam konteks pengawasan terhadap perusahaan platform digital global yang beroperasi di Indonesia. Selama ini, salah satu tantangan utama dalam penegakan hukum persaingan di sektor digital terletak pada karakteristik pasar yang cenderung mengarah pada konsentrasi tinggi akibat efek jaringan (*network effects*) dan fenomena *winner-takes-all*, di mana satu atau beberapa pelaku usaha besar dapat dengan cepat menguasai pasar secara hampir menyeluruh. Kondisi ini seringkali menyulitkan pelaku usaha baru untuk masuk dan berkembang, sekaligus menuntut pendekatan regulasi yang lebih adaptif dan progresif.

KESIMPULAN

Berdasarkan keseluruhan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa bentuk dominasi platform digital yang dimiliki oleh Google LLC dalam distribusi aplikasi melalui Google Play Store, khususnya melalui penerapan GPBS, mencerminkan karakteristik kekuatan pasar dalam ekonomi digital yang jauh lebih kompleks dibandingkan dengan paradigma persaingan usaha konvensional. Posisi Google sebagai gatekeeper dalam ekosistem Android tidak hanya memberikan kendali atas akses distribusi aplikasi, tetapi juga memungkinkan perusahaan tersebut untuk memperluas pengaruhnya ke pasar lain yang berkaitan, termasuk pasar sistem pembayaran dalam aplikasi. Kondisi ini menunjukkan bahwa konsep posisi dominan dalam era digital tidak lagi cukup dianalisis melalui pendekatan struktural semata, melainkan harus dipahami secara lebih komprehensif dengan mempertimbangkan aspek perilaku, efek jaringan, serta penguasaan data. Lebih lanjut, kebijakan kewajiban penggunaan GPBS mengindikasikan adanya potensi penyalahgunaan posisi dominan dalam berbagai bentuk.

Praktik tersebut tidak hanya dapat dikualifikasikan sebagai tying atau pengikatan secara paksa antara layanan distribusi aplikasi dengan sistem pembayaran, tetapi juga memperlihatkan strategi perluasan kekuasaan pasar (*platform envelopment*) yang berdampak pada tertutupnya ruang kompetisi bagi pelaku usaha lain. Selain itu, struktur komisi yang tinggi dan tidak proporsional memperlihatkan adanya dimensi eksploitatif yang berpotensi merugikan pengembang aplikasi, khususnya pelaku usaha kecil dan menengah, serta menciptakan hambatan masuk yang signifikan dalam pasar digital. Di sisi lain, penguasaan data transaksi oleh Google turut memperkuat keunggulan kompetitif yang tidak seimbang dan berpotensi memicu praktik *self-preferencing* yang merugikan dinamika persaingan usaha secara sehat. Sejalan dengan hal tersebut, putusan KPPU dalam perkara

GPB menjadi refleksi penting atas upaya negara dalam merespons tantangan penegakan hukum persaingan usaha di era ekonomi digital.

Pertimbangan KPPU yang menyatakan adanya pelanggaran terhadap ketentuan larangan praktik monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan menunjukkan bahwa otoritas persaingan telah mulai mengadopsi pendekatan yang lebih adaptif dalam menilai perilaku anti-persaingan yang bersifat non-konvensional. Penjatuhan sanksi administratif tidak hanya memiliki fungsi represif, tetapi juga berperan sebagai instrumen preventif untuk menjaga keseimbangan pasar dan mendorong terciptanya iklim persaingan yang lebih adil. Dengan demikian, perkara ini menegaskan urgensi pengembangan kerangka hukum persaingan usaha yang lebih responsif terhadap dinamika ekonomi digital. Pendekatan yang mengintegrasikan analisis struktural dan perilaku menjadi krusial untuk memastikan bahwa kekuatan pasar yang dimiliki oleh platform digital tidak disalahgunakan secara eksekutif. Pada akhirnya, perlindungan terhadap persaingan usaha yang sehat tidak hanya bertujuan menjaga kepentingan pelaku usaha, tetapi juga untuk menjamin keberlanjutan inovasi, memperluas partisipasi ekonomi, serta melindungi kepentingan konsumen dalam jangka panjang.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, A. K. (2024). Evaluasi Kepatuhan Google LLC terhadap Komitmen Anti-Persaingan dalam Proses Penyelidikan KPPU. *Journal of Innovation Research and Knowledge*, 4(6), 3831-3843. <https://doi.org/https://doi.org/10.53625/jirk.v4i6.8897>
- Al-Masyhur, S. H. T. (2023). Kewenangan KPPU Dalam Melakukan Pengawasan Bisnis Online di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 9(16), 701-711. <https://doi.org/https://doi.org/10.5281/zenodo.8264917>
- Bial, A. R., Yahanan, A., & Samawati, P. (2025). Kewajiban Penggunaan Google Play Billing Yang Dilakukan Oleh Google LLC. *Lex Stricta : Jurnal Ilmu Hukum*, 4(2), 298-311.
- Dewi, R., Andriani, R., Gunawan, J., Salamatuddaroen, S. N., & Indriarti, J. (2025). Penyalahgunaan Posisi Dominan oleh Perusahaan Digital Marketplace di Indonesia. *RIO LAW JURNAL*, 8(2), 1168-1181. <https://doi.org/10.36355/rj.v6i2.1896>
- Djaka, M. (2023). Tinjauan Asas Demokrasi Ekonomi Atas Penyalahgunaan Posisi Dominan Dalam Membatasi Pengembangan Teknologi Di Era Industri Kreatif : Studi Atas Tarif Layanan Google Play Store. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 53(2). <https://doi.org/10.21143/jhp.vol53.no2.1572>
- Hovenkamp, H. (2021). Antitrust and Platform Monopoly. *Yale Law Journal*, 130(8), 1952-2050. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3639142>
- Hsb, N. L., Qinvi, N. U., & Nabila, Q. A. (2025). Rekonstruksi Penegakan Hukum Persaingan Usaha Terhadap Dominasi Pasar Dalam Ekonomi Digital Di Indonesia. *Opinia De Journal*, 5(2), 71-84. <https://doi.org/https://doi.org/10.35888/opiniadejournal.v5i2.182>
- Jenny, F. (2021). Competition Law Enforcement and Regulation for Digital Platforms and Ecosystems: Understanding the Issues, Facing the Challenges and Moving Forward. *Concurrences Review*, 3, 2-15. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3857507>
- Kurnia, K. (2024). Analisis Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat Distribusi Aplikasi Digital oleh Google LLC. *Jurnal Persaingan Usaha*, 4(1), 7. <https://doi.org/10.55869/kppu.v4i1.97>
- Lee, E. P., Baretta, N., & N., S. C. (2025). Analisa Kasus Monopoli yang Dilakukan oleh Google LLC dalam Putusan Perkara Nomor 03/KPPU-I/2024. *Anthology: Inside Intellectual Property Rights*, 3(2), 543-556.
- Matheus, J., & Gunadi, A. (2024). Pembentukan Lembaga Pengawas Perlindungan Data Pribadi Di Era Ekonomi Digital: Kajian Perbandingan Dengan KPPU. *JUSTISI*, 10(1), 20-35. <https://doi.org/https://doi.org/10.33506/jurnaljustisi.v10i1.2757>

- Munte, T., Siregar, H., & Sitohang, E. W. (2018). Peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha Khususnya Mengenai Persengkokolan Pada Tender Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. *Jurnal Hukum PATIK*, 7(2), 152–163.
- Nazhari, A. F., & Naufal Irkham. (2023). Analisis Dugaan Praktik Predatory Pricing dan Penyalahgunaan Posisi Dominan dalam Industri E-commerce. *Jurnal Persaingan Usaha*, 3(1), 19–31. <https://doi.org/10.55869/kppu.v3i1.85>
- Populinanda, L., Sarjana, I. M., & Priyanto, I. M. D. (2023). Google Play Billing Monopoly in Digital Media Era from the Law's Perspective. *Proceeding of Creative and Collaborative Communication Conference (CCOMM) 2023*, 1(1), 103–118.
- Soekanto, S. (1984). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI Press.
- Sunggono, B. (2017). *Metodologi Penelitian Hukum*. PT RajaGrafindo Persada.