Indo Green Journal
https://idngreen.com/index.php/green

e-ISSN: 3025 – 4574, p-ISSN: 3025 – 2679
Volume 4 Nomor 2 Tahun 2026
Halaman: 1112 – 1120

RESEARCH ARTICLE

Analisis Yuridis Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024 Tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan Google dalam Sistem Pembayaran Platform Digital: Tinjauan Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan Hukum

Dyah Maharani Putri
Magister Hukum Bisnis, Magister Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada (Kampus Jakarta), Indonesia

dyahmaharani30@gmail.com

Kata Kunci:
Dominasi Platform Digital, Hukum Persaingan Usaha, Keadilan, Kepastian Hukum, Kemanfaatan

Abstrak

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 03/KPPU-I/2024 terhadap Google LLC menandai momentum penting dalam penegakan hukum persaingan usaha di era ekonomi digital Indonesia. Penelitian ini menganalisis putusan tersebut melalui tiga tujuan hukum fundamental yaitu keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan, dengan menggunakan teori sistem hukum Lawrence Friedman yang mencakup substansi, struktur, dan budaya hukum. Temuan penelitian menunjukkan bahwa dari aspek keadilan, meskipun substansi hukum telah mengatur larangan penyalahgunaan posisi dominan, namun penerapannya terhadap platform digital menghadapi tantangan konseptual karena karakteristik unik pasar dua sisi. Struktur penegakan hukum menunjukkan upaya adaptasi KPPU, namun terkendala ketimpangan sumber daya dengan platform teknologi raksasa. Budaya hukum masih dalam tahap transisi untuk memahami kompleksitas ekonomi digital. Dari aspek kepastian hukum, terdapat kesenjangan antara norma yang dirancang untuk pasar tradisional dengan realitas pasar digital yang dinamis. Aspek kemanfaatan menunjukkan potensi positif untuk mendorong inovasi dan melindungi konsumen, namun efektivitasnya memerlukan waktu untuk terwujud. Penelitian merekomendasikan perlunya evolusi komprehensif kerangka hukum persaingan usaha yang responsif terhadap karakteristik platform digital, penguatan kapasitas institusional, dan pendekatan regulatori yang seimbang antara pencegahan penyalahgunaan dominasi dengan pemeliharaan insentif inovasi.

***Key Word**:*
Dominance of Digital Platforms, Competition Law, Justice, Legal Certainty, Utility

Abstract

The decision of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) Number 03/KPPU-I/2024 against Google LLC marks an important moment in the enforcement of competition law in Indonesia's digital economy era. This research analyzes the decision thru three fundamental legal objectives: justice, legal certainty, and utility, using Lawrence Friedman's legal system theory, which encompasses substance, structure, and legal culture. The research findings indicate that from the aspect of justice, although the substance of the law has regulated the prohibition of abuse of dominant position, its application to digital platforms faces conceptual challenges due to the unique characteristics of two-sided markets. The law enforcement structure shows KPPU's adaptation efforts, but is hindered by resource imbalances with giant technology platforms. The legal culture is still in the transitional phase of understanding the complexities of the digital economy. From the aspect of legal certainty, there is a gap between norms designed for traditional markets and the reality of the dynamic digital market. The aspect of utility shows positive potential to drive innovation and protect consumers, but its effectiveness requires time to materialize. Research recommends the need for a comprehensive evolution of the competition law framework that is responsive to the characteristics of digital platforms, strengthening institutional capacity, and a regulatory approach that balances the prevention of abuse of dominance with the maintenance of innovation incentives.

Information Production:
© 2026 *by the authors of this article. This work is licensed under an Attribution-ShareAlike 4.0 International (CC BY-SA*

PENDAHULUAN

Platform digital telah mengubah lanskap ekonomi global secara fundamental, menciptakan model bisnis yang tidak terbayangkan dalam paradigma ekonomi tradisional. Google, sebagai salah satu pemain dominan dalam ekosistem digital, mengoperasikan Google Play Store yang menjadi gerbang utama distribusi aplikasi untuk sistem operasi Android yang menguasai lebih dari 90% pasar ponsel pintar di Indonesia. Dominasi ini membawa konsekuensi hukum yang kompleks ketika Google mewajibkan penggunaan Google

e-ISSN: 3025 – 4574
p-ISSN: 3025 – 2679

Play Billing System (GPBS) dengan komisi 15-30% untuk semua transaksi pembelian dalam aplikasi (in-app purchase), tanpa memberikan alternatif sistem pembayaran lainnya.

Permasalahan ini mencuat ke permukaan hukum Indonesia ketika Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada tanggal 21 Januari 2025 menjatuhkan putusan bersejarah dalam perkara Nomor 03/KPPU-I/2024. Google LLC dinyatakan terbukti melanggar Pasal 17 tentang praktek monopoli dan Pasal 25 tentang penyalahgunaan posisi dominan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. KPPU menjatuhkan denda sebesar Rp 202,5 miliar dan memerintahkan Google untuk menghentikan kewajiban penggunaan GPBS.

Putusan ini menghadirkan pertanyaan fundamental tentang efektivitas hukum persaingan usaha tradisional dalam menghadapi kompleksitas platform digital. Platform beroperasi sebagai pasar dua sisi (two-sided markets) yang menghubungkan pengembang aplikasi dengan pengguna, menciptakan dinamika yang berbeda dari pasar konvensional. Efek jaringan (network effects), skala ekonomi digital, dan kontrol atas data menciptakan hambatan masuk pasar yang sangat tinggi, memungkinkan platform dominan untuk mempertahankan dan memperkuat posisinya.

Dari perspektif keadilan, dominasi Google menciptakan ketimpangan struktural dalam hubungan ekonomi. Pengembang aplikasi menghadapi dilema ‘take or leave’ yang berarti menerima persyaratan Google atau kehilangan akses ke jutaan pengguna Android. Konsumen, meskipun menikmati layanan ‘gratis’, yang pada akhirnya menanggung biaya yang lebih tinggi melalui harga aplikasi yang mencerminkan komisi platform. Keadilan distributif dan komutatif terganggu ketika satu pihak memiliki kekuatan untuk menentukan syarat transaksi secara sepihak tanpa ruang negosiasi yang bermakna.

Dari aspek kepastian hukum, terdapat kesenjangan antara kenyataan empiris (das sein) dan norma ideal (das sollen). UU No. 5/1999 dirancang berdasarkan pemahaman pasar tradisional di mana produk diproduksi dan dijual dalam rantai nilai linier. Konsep seperti ‘pasar bersangkutan’ ‘posisi dominan’, dan ‘persaingan usaha tidak sehat’ memerlukan reinterpretasi ketika diterapkan pada platform digital yang beroperasi dalam ekosistem multi-sisi dengan karakteristik unik. Ketidakpastian ini menciptakan risiko baik bagi pelaku usaha dalam memahami batasan perilaku yang diperbolehkan maupun bagi penegak hukum dalam menerapkan norma secara konsisten.

Aspek kemanfaatan mempertanyakan apakah intervensi hukum terhadap platform dominan akan meningkatkan kesejahteraan ekonomi secara keseluruhan. Di satu sisi, pembukaan sistem pembayaran dapat mendorong inovasi, menurunkan biaya transaksi, dan memberikan pilihan lebih banyak bagi konsumen. Di sisi lain, platform digital telah menciptakan nilai ekonomi signifikan dengan menghubungkan jutaan pengguna dan pengembang, serta regulasi yang terlalu ketat dapat menghambat inovasi dan efisiensi.

Berdasarkan uraian di atas, menarik untuk menganalisis Putusan KPPU No. 03/KPPU-I/2024 melalui lensa 3 (tiga) tujuan hukum fundamental, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Dengan menggunakan kerangka sistem hukum Lawrence Friedman yang membedakan antara substansi hukum (legal substance), struktur hukum (legal structure), dan budaya hukum (legal culture). Pendekatan ini memungkinkan analisis komprehensif tidak hanya terhadap norma hukum yang ada, tetapi juga terhadap institusi penegak hukum dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat terkait persaingan usaha di era digital.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1. Bagaimana implementasi keadilan dalam Putusan KPPU No. 03/KPPU-I/2024 ditinjau dari substansi hukum persaingan usaha, struktur kelembagaan penegakan hukum, dan budaya hukum dalam ekosistem digital? 2. Bagaimana implementasi kepastian hukum dalam putusan tersebut terkait pengaturan dominasi platform, mekanisme penegakan, dan adaptasi terhadap dinamika pasar digital? 3. Bagaimana implementasi kemanfaatan dalam putusan tersebut bagi pengembang aplikasi, konsumen, dan perkembangan ekonomi digital Indonesia?

METODE PENELITIAN

Penelitian menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. Data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, bahan hukum sekunder berupa literatur akademis dan laporan penelitian, serta bahan hukum tersier. Analisis dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach) untuk memahami implementasi 3 (tiga) tujuan hukum dalam konteks penegakan hukum persaingan usaha di era digital

HASIL DAN PEMBAHASAN

Keadilan Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha Terhadap Platform Digital

Keadilan merupakan tujuan hukum yang paling fundamental dan menjadi fondasi legitimasi setiap

e-ISSN: 3025 – 4574
p-ISSN: 3025 – 2679

sistem hukum. Aristoteles membedakan keadilan menjadi keadilan distributif yang berkaitan dengan pembagian yang proporsional dan keadilan komutatif yang menekankan kesetaraan dalam pertukaran. John Rawls mengembangkan teori keadilan sebagai kewajaran (fairness) yang menekankan prinsip kebebasan yang setara dan prinsip perbedaan yang menguntungkan kelompok yang paling tidak beruntung. Dalam konteks hukum persaingan usaha, keadilan tidak hanya berkaitan dengan hubungan antar pelaku usaha, tetapi juga dampaknya terhadap konsumen dan kesejahteraan ekonomi secara keseluruhan.

Platform digital menghadirkan tantangan baru terhadap konsepsi keadilan tradisional. Dominasi Google melalui Play Store menciptakan struktur kekuasaan yang asimetris, di mana satu entitas memiliki kemampuan untuk menentukan "aturan main" bagi jutaan pengembang aplikasi dan miliaran pengguna. Kewajiban menggunakan Google Play Billing System dengan komisi yang ditetapkan sepihak mencerminkan ketidakseimbangan daya tawar (bargaining power) yang fundamental. Pertanyaan keadilan muncul: apakah adil jika satu pihak dapat memaksakan syarat transaksi tanpa ruang negosiasi yang bermakna?

Subtansi Hukum dan Keadilan (a). Substansi hukum merujuk pada norma-norma hukum yang berlaku, baik berupa peraturan tertulis maupun keputusan pengadilan. Dalam konteks persaingan usaha, UU No. 5/1999 mengandung norma-norma yang dirancang untuk mencegah perilaku anti-persaingan dan melindungi proses persaingan yang sehat. Pasal 17 ayat (1) menyatakan: “Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”. Norma ini mencerminkan prinsip keadilan distributif dengan melarang konsentrasi kekuatan ekonomi yang berlebihan pada satu pelaku usaha. Namun, penerapannya pada platform digital menimbulkan kompleksitas interpretasi. Google Play Store bukan sekadar "memproduksi" atau "memasarkan" dalam pengertian tradisional, melainkan menyediakan infrastruktur digital yang memfasilitasi transaksi antara pengembang dan pengguna. Apakah penyediaan platform dengan syarat tertentu dapat dikategorikan sebagai "penguasaan" yang melanggar keadilan?

Pasal 25 ayat (1) secara eksplisit melarang penggunaan kekuatan pasar untuk membatasi pilihan konsumen dan menghambat inovasi.mengatur penyalahgunaan posisi dominan sebagai berikut:

“Pelaku usaha yang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk:

menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan/atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan/atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau (a). membatasi pasar dan pengembangan teknologi (b)”.

Pada kasus Google Play Billing System, KPPU menilai kewajiban memakai layanan pembayaran milik Google tanpa pilihan lain telah memenuhi unsur pelanggaran Pasal 25. Kondisi ini dianggap tidak adil karena Google tetap memperoleh komisi 15–30%, sementara pengembang aplikasi tidak diberi kesempatan memakai sistem pembayaran lain yang bisa saja lebih murah atau lebih praktis. Posisi pengembang juga lemah sebab mereka harus menerima aturan yang sudah ditetapkan tanpa ruang negosiasi, sehingga hubungan kontraknya terasa tidak seimbang.

Teori keadilan ekonomi Richard Posner yang menekankan efisiensi sebagai proksi keadilan juga relevan dalam analisis ini. Monopoli atau dominasi yang menghambat efisiensi alokasi sumber daya dianggap tidak adil karena menciptakan kerugian bobot mati (deadweight loss) bagi masyarakat. Komisi 15-30% yang dipaksakan Google mungkin melebihi biaya yang diperlukan untuk menyediakan layanan pembayaran, menciptakan transfer kesejahteraan dari pengembang dan konsumen kepada Google yang tidak mencerminkan nilai ekonomi riil. Namun, pandangan berbeda dikemukakan oleh pendukung Mazhab Chicago (Chicago School) yang berargumen bahwa dominasi pasar dapat mencerminkan efisiensi superior. Jika Google Play Store dominan karena menyediakan layanan yang lebih baik, apakah intervensi hukum justru mengganggu keadilan dengan "menghukum" kesuksesan? Perspektif ini menantang asumsi bahwa dominasi per se tidak adil, menekankan perlunya analisis lebih bernuansa tentang sumber dan penggunaan kekuatan pasar.

Prinsip keadilan prosedural juga penting dalam konteks ini. Apakah pengembang aplikasi memiliki akses yang adil untuk menyampaikan keluhan dan mendapatkan pemulihan (remedy)? Sistem hukum persaingan usaha Indonesia memberikan jalur pengaduan melalui KPPU, namun asimetri sumber daya antara pengembang kecil dengan Google menciptakan hambatan praktis. Keadilan tidak hanya tentang substansi norma, tetapi juga aksesibilitas mekanisme penegakan. Adagium hukum "lex specialis derogat legi generali" menghadapi tantangan ketika hukum persaingan usaha yang bersifat umum harus menangani kekhususan platform digital. Apakah diperlukan norma khusus yang mengatur platform digital untuk mewujudkan keadilan substantif? Uni Eropa telah mengadopsi Digital Markets Act yang secara spesifik mengatur platform "penjaga gerbang" (gatekeeper). Indonesia mungkin perlu mempertimbangkan pendekatan serupa

e-ISSN: 3025 – 4574
p-ISSN: 3025 – 2679

untuk memastikan norma hukum dapat secara adil mengatur realitas ekonomi digital yang terus berkembang.

Struktur Hukum dan Keadilan (b). Struktur hukum mencakup institusi-institusi yang menjalankan dan menegakkan hukum, termasuk badan legislatif, eksekutif, yudikatif, dan lembaga penegak hukum lainnya. Dalam konteks persaingan usaha, KPPU merupakan institusi kunci yang diberi mandat untuk mengawasi dan menegakkan hukum persaingan. Keadilan struktural mensyaratkan bahwa institusi penegak hukum memiliki independensi, kapasitas, dan sumber daya yang memadai untuk menjalankan fungsinya secara efektif. KPPU dalam menangani kasus Google menunjukkan upaya serius untuk beradaptasi dengan kompleksitas pasar digital. Investigasi yang dimulai September 2022 melibatkan analisis mendalam terhadap struktur pasar, perilaku Google, dan dampaknya terhadap persaingan. Namun, tantangan struktural muncul dari ketimpangan sumber daya antara KPPU dengan Google sebagai perusahaan teknologi global dengan kapitalisasi triliunan dolar.

Keadilan institusional memerlukan medan permainan yang setara (level playing field) dalam proses penegakan hukum. Google memiliki akses ke tim hukum kelas dunia, ekonom terkemuka, dan sumber daya teknis yang hampir tidak terbatas untuk mempertahankan posisinya. Sementara KPPU, seperti banyak otoritas persaingan di negara berkembang, menghadapi keterbatasan anggaran, personel, dan keahlian teknis khususnya dalam memahami kompleksitas teknologi platform. Ketimpangan ini berpotensi mempengaruhi kualitas investigasi dan kekuatan argumentasi dalam proses adjudikasi. Struktur peradilan juga memainkan peran penting dalam mewujudkan keadilan. Sistem hukum Indonesia memungkinkan Google untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Niaga dan selanjutnya kasasi ke Mahkamah Agung. Proses peradilan yang panjang dan kompleks dapat menguntungkan pihak dengan sumber daya lebih besar, memungkinkan mereka untuk mempertahankan status quo selama proses berjalan. Keadilan yang tertunda adalah keadilan yang teringkari (justice delayed is justice denied), terutama dalam pasar digital yang bergerak dengan kecepatan tinggi. Koordinasi antar lembaga juga menjadi isu struktural yang mempengaruhi keadilan. Platform digital beroperasi lintas sektor, teknologi informasi, telekomunikasi, perdagangan, dan keuangan. Fragmentasi pengaturan dan pengawasan antar berbagai kementerian dan lembaga dapat menciptakan celah regulatori yang dimanfaatkan platform dominan. Keadilan struktural memerlukan koordinasi efektif antar lembaga untuk memastikan penegakan hukum yang komprehensif.

Kapasitas teknis institusi penegak hukum menjadi prasyarat keadilan di era digital. Memahami algoritma, analisis data besar (big data), dan ekonomi platform memerlukan keahlian khusus yang mungkin belum sepenuhnya tersedia dalam institusi tradisional. KPPU telah menunjukkan upaya peningkatan kapasitas melalui kerjasama dengan ahli dan institusi internasional, namun kesenjangan keahlian tetap menjadi tantangan struktural. Independensi institusional juga krusial untuk keadilan. KPPU sebagai lembaga independen harus bebas dari pengaruh politik dan kepentingan bisnis dalam menjalankan fungsinya. Mengingat signifikansi ekonomi platform digital dan potensi tekanan dari berbagai pihak, menjaga independensi menjadi tantangan tersendiri yang memerlukan dukungan struktural yang kuat.

Budaya Hukum dan Keadilan (c). Budaya hukum tercermin dari cara masyarakat memandang dan menjalankan hukum. Banyak orang menikmati layanan gratis Google tanpa memikirkan dampaknya terhadap privasi, persaingan usaha, atau data pribadi. Kebiasaan ini membuat praktik dominasi platform sering dianggap wajar, padahal pengguna tetap "membayar" lewat data dan aktivitas digital mereka.

Dari perspektif pelaku usaha, khususnya pengembang aplikasi dan perusahaan rintisan (startup) digital, terdapat ambivalensi dalam memandang platform dominan. Google Play Store memberikan akses ke pasar yang luas, namun dengan ketentuan yang tidak dapat dinegosiasikan. Budaya 'David melawan Goliath' muncul, di mana pengembang kecil merasa tidak berdaya menghadapi platform raksasa. Namun, ketergantungan ekonomi seringkali membuat mereka enggan untuk secara terbuka menantang praktik platform yang mungkin tidak adil.

Persepsi terhadap inovasi dan persaingan juga membentuk budaya hukum. Narasi Silicon Valley tentang "gangguan" (disruption) dan "bergerak cepat dan hancurkan hal-hal" (move fast and break things) mempengaruhi bagaimana masyarakat memandang regulasi terhadap raksasa teknologi. Ada kekhawatiran bahwa regulasi yang terlalu ketat akan menghambat inovasi, menciptakan dilema antara melindungi persaingan dengan mendorong kemajuan teknologi. Nilai-nilai keadilan sosial dalam masyarakat Indonesia, seperti gotong royong dan kebersamaan, dapat menjadi fondasi untuk membangun budaya hukum yang mendukung persaingan sehat. Platform dominan yang mengekstraksi nilai berlebihan tanpa kontribusi proporsional kepada ekosistem lokal dapat dipandang bertentangan dengan nilai-nilai tersebut. Namun, artikulasi nilai-nilai tradisional dalam konteks ekonomi digital memerlukan upaya sadar untuk menghindari proteksionisme yang kontraproduktif.

e-ISSN: 3025 – 4574
p-ISSN: 3025 – 2679

Kepastian Hukum Dalam Regulasi Platfrom Digital

Kepastian hukum (*rechtszekerheid*) merupakan prinsip fundamental yang mensyaratkan bahwa hukum harus jelas, dapat diprediksi, dan diterapkan secara konsisten. Gustav Radbruch menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu dari tiga nilai dasar hukum bersama keadilan dan kemanfaatan. Lon Fuller mengidentifikasi delapan prinsip legalitas yang mencakup kejelasan, publisitas, non-retroaktivitas, dan konsistensi sebagai prasyarat kepastian hukum. Dalam konteks platform digital, kepastian hukum menghadapi tantangan unik karena kecepatan perubahan teknologi dan model bisnis yang terus berevolusi. Pertentangan antara hukum yang berlaku (*ius constitutum*) dan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*) menjadi sangat nyata dalam regulasi platform digital. UU No. 5/1999 yang disahkan sebelum era internet massal harus diterapkan pada fenomena ekonomi yang tidak terbayangkan saat pembentukannya. Konsep-konsep seperti 'barang', 'jasa', 'pasar', dan 'persaingan' memerlukan reinterpretasi radikal ketika diterapkan pada ekosistem platform multi-sisi digital.

Subtansi Hukum dan Kepastian (a). Norma hukum harus jelas agar tidak memicu tafsir berbeda. Pada platform digital, definisi "pasar", "barang", "jasa", hingga "pasar bersangkutan" masih diperdebatkan. KPPU memakai definisi teknis untuk Google Play Store, tetapi batas perilaku usaha tetap terasa kabur. Ukuran pangsa pasar juga belum tentu menggambarkan kekuatan perusahaan digital sebenarnya. Efek jaringan, biaya peralihan, dan keunggulan data dapat menciptakan dominasi de facto meskipun pangsa pasar nominal mungkin lebih rendah. Ketidakjelasan parameter menciptakan ketidakpastian baik bagi platform maupun regulator. Konsep 'penyalahgunaan' (abuse) juga memerlukan klarifikasi dalam konteks digital. Apakah setiap pemanfaatan kekuatan pasar merupakan penyalahgunaan? Bagaimana membedakan antara praktik bisnis yang sah (legitimate business practices) dengan perilaku anti-persaingan? Platform sering berargumen bahwa pembatasan tertentu diperlukan untuk menjaga kualitas, keamanan, dan integritas ekosistem. Tanpa pedoman yang jelas, baik platform maupun kompetitor menghadapi ketidakpastian tentang batasan perilaku yang dapat diterima.

Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2022 tentang Penentuan Pasar Bersangkutan mencoba memberikan panduan untuk pasar digital, namun tetap bersifat umum. Diperlukan peraturan lebih detail atau setidaknya pedoman yang secara spesifik mengatur platform digital, seperti yang dilakukan oleh Komisi Eropa melalui berbagai pemberitahuan dan pedoman[86]. Kepastian hukum memerlukan tidak hanya norma umum tetapi juga panduan interpretatif yang memadai[87]. Dominasi pasar tidak selalu keliru, tetapi ketika dipakai membatasi persaingan dan memperkecil pilihan konsumen, hukum perlu bertindak. Pendekatan ini digunakan banyak otoritas persaingan, termasuk KPPU. Penilaian tidak cukup melihat besarnya pasar, melainkan juga dampak perilaku pelaku usaha terhadap persaingan dan masyarakat. Aturan yang terlalu keras juga berisiko menghambat inovasi. Dalam perkara ini, Google menguasai Android, Google Play, dan GPBS sekaligus, sehingga memiliki kendali besar atas ekosistem digital. GPBS diwajibkan sejak Juni 2022, sedangkan penyelidikan KPPU baru dimulai September 2022, sehingga muncul perdebatan soal kepastian dan kewajaran penerapan aturan terhadap pelaku usaha.

Literatur kontemporer menyebut bentuk dominasi semacam ini sebagai dominance by design atau dominasi berbasis desain, yaitu kekuasaan pasar yang dibangun melalui rekayasa sistem tertutup, bukan melalui kompetisi terbuka. Dalam konteks hukum persaingan usaha, desain sistem yang secara sistemik mencegah akses pesaing dan memaksa ketergantungan pelaku usaha lain dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan dominasi. Abdul Karim Adam menegaskan bahwa dalam pasar digital, penguasaan atas infrastruktur transaksi menjadi instrumen dominasi paling kuat. Ketika pelaku usaha tidak lagi bisa menentukan cara mereka bertransaksi, menentukan harga, atau memilih mitra usaha pembayaran, maka persaingan berubah menjadi pengendalian struktural. Dalam perkara GPBS, dominasi ini dibuktikan melalui bukti desain sistem yang tidak memberi ruang alternatif, baik bagi pelaku usaha maupun konsumen. Kondisi ini disebut sebagai digital entrapment, yakni kondisi di mana pasar tampak terbuka, tetapi sebenarnya terkunci dalam satu sistem dominan. Konsumen kehilangan pilihan metode pembayaran, dan pengembang aplikasi tidak memiliki jalur distribusi alternatif yang efektif. Hal ini bertentangan dengan prinsip utama hukum persaingan: kebebasan memilih, efisiensi pasar, dan inovasi terbuka.

Struktur Hukum dan Kepastian (b). Efektivitas penegakan hukum sangat memengaruhi manfaat hukum persaingan. KPPU yang memiliki sumber daya terbatas harus menghadapi perusahaan teknologi global dengan kekuatan besar. Kondisi ini membuat pelanggaran sulit dicegah karena platform dapat menganggap risiko sanksi rendah. Proses pemeriksaan yang panjang juga memperbesar kerugian pasar. Di industri digital yang bergerak cepat, keterlambatan penanganan bisa membuat dominasi pasar sulit dibalik. Besaran denda pun sering tidak sebanding dengan pendapatan perusahaan seperti Google. Kewajiban penerapan user choice billing juga membutuhkan pengawasan terus-menerus dan biaya besar agar aturan

e-ISSN: 3025 – 4574
p-ISSN: 3025 – 2679

benar-benar berjalan.

Budaya Hukum dan Kepastian (c). Kesadaran masyarakat sangat memengaruhi keberhasilan aturan platform digital. Saat konsumen cuek terhadap persaingan usaha, dorongan pasar untuk praktik yang sehat ikut melemah. Pemahaman tentang dampak dominasi platform terhadap harga, inovasi, dan pilihan pengguna perlu diperluas agar publik lebih kritis. Di sisi lain, komunitas pengembang juga berperan besar. Sikap pasrah terhadap kekuatan platform membuat pelanggaran jarang dilaporkan. Dukungan terhadap aksi kolektif, perlindungan pelapor, dan peran asosiasi pengembang dapat membantu mengumpulkan keluhan serta bukti. Regulasi juga perlu dipahami sebagai cara menjaga ruang inovasi agar perusahaan besar tidak mudah menutup peluang teknologi baru. Contoh historis seperti kasus Microsoft yang pada akhirnya memungkinkan persaingan browser dapat mengilustrasikan poin ini.

Kemanfaatan Hukum Persaingan Dalam Ekonomi Digital

Kemanfaatan (doelmatigheid) sebagai tujuan hukum menekankan bahwa hukum harus membawa manfaat bagi sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Jeremy Bentham dengan utilitarianisme hukumnya menekankan "kebahagiaan terbesar untuk jumlah terbesar" (the greatest happiness for the greatest number). Dalam konteks hukum persaingan usaha, kemanfaatan erat terkait dengan efisiensi ekonomi, kesejahteraan konsumen, dan inovasi. Richard Posner mengembangkan analisis ekonomi terhadap hukum (economic analysis of law) yang menempatkan efisiensi sebagai kriteria utama evaluasi hukum. Platform digital menghadirkan paradoks kemanfaatan. Di satu sisi, mereka menciptakan nilai ekonomi yang luar biasa dengan menghubungkan jutaan pengguna dan memungkinkan transaksi yang sebelumnya tidak mungkin. Google Play Store memungkinkan pengembang kecil di Indonesia mengakses pasar global, menciptakan ekonomi aplikasi bernilai miliaran dolar. Di sisi lain, konsentrasi kekuatan pada platform dominan dapat mengekstraksi rente berlebihan dan menghambat inovasi jangka panjang.

Subtansi Hukum dan Kepastian (a). Penilaian terhadap aturan persaingan usaha pada platform digital membutuhkan kajian biaya dan manfaat yang rumit. Pasal 25 UU No. 5/1999 melarang penyalahgunaan posisi dominan demi menjaga persaingan dan inovasi. Android buatan Google menguasai lebih dari 89% pasar sistem operasi mobile di Indonesia pada 2023, sehingga distribusi aplikasi banyak bergantung pada Google Play Store. Google Play Store bukan sekadar marketplace aplikasi, tetapi berfungsi sebagai infrastruktur inti dalam ekosistem Android. Pengguna Android tidak memiliki alternatif yang setara dalam memperoleh aplikasi, sebab Google telah menempatkan Play Store sebagai aplikasi bawaan dan seringkali satu-satunya jalur resmi instalasi aplikasi yang diverifikasi keamanan dan kompatibilitasnya. Sementara secara teoritis pengguna dapat mengunduh aplikasi di luar Google Play (sideloading), praktik tersebut tidak umum dilakukan oleh pengguna rata-rata karena dianggap berisiko terhadap keamanan perangkat.

Posisi Google sebagai pemilik sistem operasi dan distributor utama aplikasi menciptakan struktur vertikal yang memperkuat kontrol perusahaan atas akses pasar digital. Google bukan hanya menyediakan platform, tetapi juga mengatur mekanisme distribusi, pembayaran, dan monetisasi. Hubungan ini dikenal sebagai bentuk dominasi gatekeeping, di mana satu entitas mengendalikan jalur masuk dan distribusi dalam suatu pasar tertentu, sebagaimana dibahas dalam pendekatan hukum Uni Eropa terhadap digital gatekeepers.

Di Indonesia, pengembang aplikasi lokal nyaris tak bisa lepas dari aturan dan infrastruktur Google. Menolak GPBS berisiko membuat aplikasi mereka dihapus dari Google Play Store, sehingga akses ke jutaan pengguna Android ikut tertutup. Google akhirnya memegang kendali penuh, dari distribusi aplikasi hingga sistem pembayaran, tanpa memberi pilihan lain bagi pengembang. Dengan kata lain, struktur distribusi yang dikontrol Google bersifat eksklusif dan tertutup. Dalam kondisi seperti ini, penguasaan atas infrastruktur digital menjelma menjadi penguasaan pasar yang efektif, atau dalam literatur dikenal sebagai penguasaan berdasarkan desain (dominance by design).

Google mengendalikan distribusi aplikasi Android dari sistem operasi, toko aplikasi, hingga transaksi dan pembagian pendapatan. Posisi ini memberi ruang bagi Google menetapkan aturan yang lebih menguntungkan dirinya sendiri, sementara pengembang aplikasi lokal sering berada pada posisi tawar yang lemah. Google menguasai distribusi aplikasi Android lewat sistem yang membuat pengembang dan pengguna sulit beralih. GPBS dengan komisi 15–30% menaikkan biaya aplikasi, padahal biaya pembayaran umumnya hanya 2–5%. Selisih itu lebih banyak menguntungkan Google dibanding pengembang maupun konsumen.

Google menyebut komisi itu dipakai untuk pengembangan platform, keamanan, dan layanan distribusi aplikasi. Play Store juga membantu pengembang kecil menjangkau pasar global dengan biaya lebih ringan. Di sisi lain, aturan pembayaran baru bisa memicu inovasi, tetapi pendapatan platform yang menurun juga berisiko menghambat pengembangan layanan. Kasus Google Play Billing System mengekspos keterbatasan

e-ISSN: 3025 – 4574
p-ISSN: 3025 – 2679

fundamental dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam menangani kompleksitas persaingan usaha di era digital. Undang-undang yang dirancang lebih dari dua dekade lalu ini tidak mengantisipasi munculnya model bisnis platform, ekonomi berbasis data, dan karakteristik unik pasar digital seperti efek jaringan dan biaya marginal mendekati nol. Putusan KPPU, meskipun berhasil menerapkan ketentuan yang ada, menunjukkan bahwa diperlukan pembaruan menyeluruh terhadap kerangka hukum persaingan usaha untuk mengakomodasi realitas ekonomi digital kontemporer.

Definisi posisi dominan di pasar digital perlu diperbarui karena ukuran lama seperti nilai penjualan tak lagi memadai. Kekuatan pasar kini lebih terlihat dari jumlah pengguna, penguasaan data, standar teknis, dan ketergantungan ekosistem. Praktik seperti self-preferencing, ecosystem lock-in, dan diskriminasi algoritmik juga belum diatur jelas dalam UU No. 5 Tahun 1999. Regulasi sebaiknya lebih lentur agar mampu mengikuti perubahan teknologi yang cepat. Selain itu, aturan terkait yurisdiksi lintas negara, kerja sama internasional, inovasi, keamanan siber, dan perlindungan data pribadi perlu dirancang lebih seimbang agar penegakan hukum tidak menghambat perkembangan teknologi.

Struktur Hukum dan Kemanfaatan (b). Efektivitas struktur penegakan hukum sangat mempengaruhi kemanfaatan akhir dari hukum persaingan. KPPU dengan sumber daya terbatas menghadapi raksasa teknologi global menciptakan tantangan penegakan yang dapat mengurangi efek pencegahan (deterrent effect). Jika platform percaya bahwa probabilitas deteksi dan sanksi rendah, mereka mungkin tetap terlibat dalam praktik anti-persaingan. Proses adjudikasi yang panjang juga mengurangi kemanfaatan. Selama proses berjalan dari investigasi hingga putusan final, kerugian pasar terus terjadi. Dalam pasar digital yang bergerak cepat, penundaan dalam intervensi dapat mengakibatkan tipping yang tidak dapat dipulihkan menuju monopoli. Kecepatan menjadi esensi untuk efektivitas. Upaya hukum (remedies) yang tersedia juga mempengaruhi kemanfaatan. Denda Rp 202,5 miliar mungkin signifikan dalam konteks Indonesia tetapi marginal bagi Google dengan pendapatan tahunan ratusan miliar dolar. Upaya hukum perilaku seperti kewajiban menerapkan user choice billing memerlukan pemantauan berkelanjutan yang membutuhkan banyak sumber daya. Tanpa upaya hukum yang efektif, efek pencegahan dan korektif dari penegakan terbatas.

Budaya Hukum dan Kemanfaatan (b). Budaya hukum masyarakat sangat mempengaruhi kemanfaatan regulasi platform. Kurangnya kesadaran konsumen terhadap isu persaingan dapat mengurangi tekanan pasar untuk menciptakan praktik yang adil, sehingga pendidikan mengenai dampak dominasi platform terhadap harga, inovasi, dan pilihan menjadi penting. Selain itu, budaya komunitas pengembang juga berpengaruh, karena sikap fatalistik dan minimnya dukungan terhadap penegakan hukum dapat menurunkan efektivitas regulasi. Oleh sebab itu, diperlukan mekanisme aksi kolektif, perlindungan bagi pelapor, dan peran asosiasi pengembang dalam menghimpun bukti praktik anti-persaingan. Di sisi lain, budaya inovasi perlu diseimbangkan dengan kepentingan persaingan agar regulasi tidak dipandang sebagai penghambat inovasi, melainkan sebagai upaya mendorong inovasi yang sehat melalui persaingan yang adil.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis terkait Putusan KPPU No. 03/KPPU-I/2024 melalui perspektif 3 (tiga) tujuan hukum, penelitian ini menyimpulkan beberapa poin utama sebagai berikut: Dari aspek keadilan, putusan ini merepresentasikan upaya penting untuk mengoreksi ketimpangan struktural antara platform dominan dan pengembang aplikasi. Prinsip-prinsip dalam UU No. 5 Tahun 1999, seperti larangan penyalahgunaan posisi dominan, masih relevan meskipun perlu interpretasi yang adaptif terhadap pasar digital. Namun, terdapat ketimpangan sumber daya antara KPPU dan platform global, serta budaya hukum yang masih dalam masa transisi dalam memahami dominasi platform terhadap keadilan ekonomi digital (1). Berdasarkan aspek kepastian hukum, ada beberapa hal yang menjadi kendala dalam menyambung antara norma hukum dan realitas pasar digital. Ambiguisme dalam definisi "pasar bersangkutan", "posisi dominan", dan "penyalahgunaan" dalam konteks platform mengakibatkan ketidakpastian bagi semua pihak. Penegakan hukum yang dilakukan secara multilevel, mulai dari KPPU hingga kasasi, semakin menambah ketidakpastian terkait finalitas dan jangka waktu penegakan, diperburuk oleh pemahaman ekonomi digital yang masih berkembang (2). Dari aspek kemanfaatan, terdapat trade-off antara efisiensi jangka pendek dan inovasi jangka panjang. Pembukaan sistem pembayaran dapat menurunkan biaya transaksi dan mendorong inovasi, tetapi dampaknya terhadap insentif platform untuk terus berinvestasi masih belum pasti. Selain itu, keterbatasan sumber daya penegakan dan budaya hukum yang belum sepenuhnya memahami pentingnya kompetisi dalam ekonomi digital mengurangi efektivitas dan dukungan terhadap penegakan hukum (3).

e-ISSN: 3025 – 4574
p-ISSN: 3025 – 2679

DAFTAR REFERENSI

Abdul Karim Adam. (2024). Evaluasi kepatuhan Google LLC terhadap komitmen anti-persaingan dalam proses penyelidikan KPPU. *Journal of Innovation Research and Knowledge*, *4*(6), 3832–3833.

Abdannoor Ramadhan Halidi. (2023). Praktek monopoli pelaku usaha di era digital pada produk internet: Studi kasus Google di Indonesia. *JIM Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah*, *8*(3), 2245.

Amiruddin, & Asikin, Z. (2021). *Pengantar metode penelitian hukum*. Raja Grafindo Persada.

Anderson, C. (2009). *Free: The future of a radical price*. Hyperion.

Attalah Suhanda, A. N., & Tarina, D. D. Y. (2024). Implementation of Google Play Billing for Indonesian developers and consumers based on Law No. 5 of 1999. *Law Development Journal*, *6*(4), 576–577.

Bentham, J. (1879). *An introduction to the principles of morals and legislation*. Clarendon Press. (Karya asli diterbitkan tahun 1789)

Evans, D. S. (2003). The antitrust economics of multi-sided platform markets. *Yale Journal on Regulation, 20*(2), 325–381.

European Central Bank. (2023). Implications of digital innovation for monetary policy transmission. *ECB Economic Bulletin*, Issue 3, 67–89.

Ezrachi, A., & Stucke, M. E. (2016). *Virtual competition: The promise and perils of the algorithm-driven economy*. Harvard University Press.

Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. Russell Sage Foundation.

Fuller, L. L. (1969). *The morality of law* (Revised ed.). Yale University Press.

Google Play Console Help. (n.d.). Understanding Google Play's billing system.

Handayani, O., et al. (2020). Analisis pasar bersangkutan dalam hukum persaingan usaha pada era disrupsi 4.0 (Bisnis online versus bisnis konvensional). *Soumatera Law Review*, *3*(2), 156–172.

Hart, H. L. A. (2012). *The concept of law* (3rd ed.). Oxford University Press.

Hotmartua Simanullang, R. A., et al. (2025). Analisis yuridis terhadap penentuan pasar bersangkutan: Studi kasus Google Play Billing System. *Recht Studiosum Law Review*, *4*(1), 38.

Katz, M. L., & Shapiro, C. (1985). Network externalities, competition, and compatibility. *American Economic Review, 75*(3), 424–440.

Khan, L. M. (2017). Amazon's antitrust paradox. *Yale Law Journal, 126*(3), 710–805.

Kittaka, Y., Sato, S., & Zennyo, Y. (2023). Self-preferencing by platforms: A literature review. *Japan and the World Economy, 66*, 101191.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2023). Kasus Google Play Billing System masuk ke tahap pemberkasan.

Kompas.id. (2025). Terbukti monopoli, Google didenda KPPU Rp202,5 miliar.

Lubis, A. F., et al. (2017). *Buku teks hukum persaingan usaha*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Maarten Pieter Schinkel, & Fukawa, Y. (2023). Jurisdictional reach of antitrust laws in digital markets. *Journal of Antitrust Enforcement, 11*(1), 78–102.

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana Prenada Media Group.

Mediana, C. (2025). KPPU denda Google Rp202,5 miliar karena dianggap monopoli pasar.

Mertokusumo, S. (2009). *Penemuan hukum: Sebuah pengantar*. Liberty.

Parker, G., Van Alstyne, M., & Choudary, S. P. (2016). *Platform revolution*. W.W. Norton & Company.

Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2022 tentang Penentuan Pasar Bersangkutan.

Plekhanov, D., Franke, H., & Netland, T. H. (2023). Digital transformation: A review and research agenda. *European Management Journal, 41*(6), 821–844.

Posner, R. A. (1979). The Chicago school of antitrust analysis. *University of Pennsylvania Law Review, 127*(4), 925–948.

Posner, R. A. (2014). *Economic analysis of law* (9th ed.). Wolters Kluwer.

Putra, A. S. (2021). Hukum persaingan 4.0: Issue big data, artificial intelligence dan blockchain dalam konteks hukum persaingan usaha di era industri ekonomi digital. *Dharmasisya: Jurnal Program Magister Hukum FHUI, 1*(3), 4.

Radbruch, G. (1946). *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht*. J.C.B. Mohr.

Rahardjo, S. (2000). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.

Rosa Indithohiroh, Parvez, A., & Aryandini, H. (2024). Dominasi aplikasi pembayaran dalam monopoli persaingan usaha: Studi kasus Google Pay Billing. *Jurnal Persaingan Usaha*, *4*(1), 20–32.

Rysman, M. (2009). The economics of two-sided markets. *Journal of Economic Perspectives, 23*(3), 125–143.

e-ISSN: 3025 – 4574
p-ISSN: 3025 – 2679

Setianingrum, R. B., & Alqaisa, Q. (2025). Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam penentuan pasar bersangkutan pada sektor e-commerce di Indonesia. *Al-Adl: Jurnal Hukum, 17*(1), 34–56.

Shapiro, C., & Varian, H. R. (1999). *Information rules: A strategic guide to the network economy*. Harvard Business School Press.

Sohn, J. (2022). South Korea's "Anti-Google Law" and its implications for app market regulation. *Asian Journal of Law and Economics, 13*(1), 89–112.

Sondhi, A. (2024). From the darling of Silicon Valley to a monopoly gatekeeper: Google's anti-trust violations and privacy concerns. *Legal Lock Journal, 4*, 111.

Srinivasan, D. (2020). Why Google dominates advertising markets. *Stanford Technology Law Review, 24*, 55.

Statista. (2024). Market share of mobile operating systems in Indonesia.

Schrepel, T. (2021). Computational antitrust: An introduction and research agenda. *Stanford Computational Antitrust, 1*, 1–2.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Wu, T. (2018). *The curse of bigness: Antitrust in the new gilded age*. Columbia Global Reports.

Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism*. PublicAffairs.

Aristoteles. (1999). *Nicomachean ethics* (T. Irwin, Trans., Buku V). Hackett Publishing.

Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024, 21 Januari 2025.