

Fakultas Hukum Universitas Riau, Jalan Pattimura Nomor 9 Gobah, Kel. Cinta Raja, Kec. Sail, Pekanbaru, Riau,
 Kode Pos 28127. Telp: (+62761)-22539, Fax : (+62761)-21695
 E-mail: jih@ejournal.unri.ac.id
 Website: https://jih.ejournal.unri.ac.id

Asas Kebiasaan Dalam Penggunaan Google Play Billing System Bagi Pengembang Aplikasi Dalam Distribusi Produk Di Google Play Store

Alifia Nada Muyassar^{a*}, Iwan Erar Joesoef^b

^{a*} Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Indonesia, Email: 2210611321@mahasiswa.upnvj.ac.id

^b Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, Indonesia, Email: iwan.erar@upnvj.ac.id

Article Info

Article History:

Received : 22-07-2025

Revised : 12-08-2025

Accepted : 20-08-2025

Published : 30-08-2025

Keywords:

KPPU

Google Play Billing

Abuse of dominant position

Business Competition

Digital Economy

Abstract

KPPU Decision Number 03/KPPU-I/2024 regarding the mandatory use of the Google Play Billing System (GPB) is an important milestone in the supervision of business competition in Indonesia's digital economy sector. Google is considered to have implemented an exclusive digital payment policy, forcing application developers to use GPB with a commission of 15-30% and limiting payment alternatives. This policy is considered to strengthen Google's dominant position in app distribution through the Google Play Store, which controls the majority of the market share. This study analyzes the KPPU's considerations in imposing a fine of IDR 202.5 billion and the application of legal principles, including the identification of abuse of dominant position and the evaluation of the impact of the policy on developers and consumers. Additionally, this study highlights the relevance of customary principles as stipulated in Articles 1339 and 1347 of the Civil Code in assessing the fairness of contractual terms between platforms and app developers. The results of the study show that the KPPU's decision emphasizes the importance of fair business competition, openness of payment systems, and protection of innovation in the digital ecosystem. The decision also sets a precedent for digital economy regulation and oversight of global platforms in Indonesia.

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 22-07-2025

Direvisi : 12-08-2025

Disetujui : 20-08-2025

Diterbitkan : 30-08-2025

Kata Kunci:

KPPU

Google Play Billing

Penyalahgunaan posisi dominan

Persaingan Usaha

Ekonomi Digital

Abstrak

Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024 terkait kewajiban penggunaan Google Play Billing System (GPB) menjadi tonggak penting dalam pengawasan persaingan usaha di sektor ekonomi digital Indonesia. Google dinilai menerapkan kebijakan pembayaran digital yang bersifat eksklusif, memaksa pengembang aplikasi menggunakan GPB dengan komisi 15–30% dan membatasi alternatif pembayaran. Kebijakan tersebut dianggap memperkuat posisi dominan Google dalam distribusi aplikasi melalui Google Play Store yang menguasai mayoritas pangsa pasar. Penelitian ini menganalisis pertimbangan KPPU dalam menetapkan denda Rp202,5 miliar serta penerapan prinsip hukum, termasuk identifikasi penyalahgunaan posisi dominan dan evaluasi dampak kebijakan terhadap pengembang dan konsumen. Selain itu, kajian ini menyoroti relevansi asas kebiasaan sebagaimana diatur dalam Pasal 1339 jo. 1347 KUH Perdata dalam menilai kewajaran syarat kontraktual antara platform dan pengembang aplikasi. Hasil kajian menunjukkan bahwa putusan KPPU menegaskan pentingnya persaingan usaha yang sehat, keterbukaan sistem pembayaran, serta perlindungan inovasi dalam ekosistem digital. Putusan tersebut sekaligus menjadi

PENDAHULUAN

Perkembangan teknologi digital telah membawa perubahan fundamental dalam pola aktivitas ekonomi masyarakat. Era digitalisasi memungkinkan pelaku usaha untuk melakukan transaksi secara online tanpa batasan geografis, sehingga pasar menjadi semakin terbuka dan kompetitif. Namun, perubahan ini juga menimbulkan tantangan signifikan dalam persaingan usaha, terutama dalam penegakan hukum persaingan usaha yang harus menyesuaikan dengan karakteristik pasar digital yang dinamis dan lintas negara. Salah satu tantangan utama adalah penentuan pasar yang menjadi objek pengawasan persaingan usaha. Dalam ekonomi digital, konsumen di Indonesia dapat dengan mudah mengakses produk dan layanan dari pelaku usaha luar negeri, sehingga konsep pasar tradisional yang terbatas pada wilayah nasional menjadi tidak relevan lagi.¹ Hal ini menimbulkan kesulitan dalam mengatur dan menegakkan hukum persaingan usaha, karena pelaku usaha asing yang melakukan praktik tidak sehat bisa sulit dijangkau oleh otoritas nasional.

Ketidakmampuan berinovasi dan memanfaatkan teknologi digital dapat menyebabkan pelaku usaha tertinggal dan bahkan gulung tikar. Regulasi yang ada saat ini, seperti Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, belum secara spesifik mengatur persaingan usaha dalam konteks ekonomi digital, sehingga potensi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat semakin besar.² Perusahaan-perusahaan teknologi besar, seperti Google, sering kali mendominasi pasar dengan pengaruh yang sangat besar, mengandalkan data dan teknologi untuk memperkuat posisi mereka. Hal ini menciptakan potensi bagi praktik persaingan usaha tidak sehat, seperti monopoli dan diskriminasi pasar, yang dapat merugikan pelaku usaha kecil maupun konsumen. Regulasi persaingan usaha, yang sebelumnya lebih berfokus pada sektor konvensional, kini menghadapi kesulitan dalam merespons dinamika baru yang ditimbulkan oleh perusahaan-perusahaan digital ini. Sebagai bagian dari upaya untuk menjaga persaingan yang sehat di pasar digital, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Indonesia menghadapi tantangan besar

¹ Fakultas Ekonomi Bisnis Universitas Alma Ata. (2024, Juni 6). *Tantangan dan peluang bisnis di era ekonomi digital*.

² Sinaga, I. P. A. S., Rizky, G. M., & Sodikin, K. (2024). Analisis tantangan penegakan hukum dan persaingan usaha di era digitalisasi. *Journal of Law, Administration, and Social Science*, 4(1), 1–12.

dalam menegakkan hukum terhadap perusahaan multinasional. Pada Januari 2025, KPPU menjatuhkan denda sebesar Rp202,5 miliar kepada Google LLC karena terbukti melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sesuai dengan Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.³

Kasus ini bermula dari kebijakan Google yang mewajibkan pengembang aplikasi yang mendistribusikan produknya melalui Google Play Store untuk menggunakan Google Play Billing System (GPB System) sebagai satu-satunya metode pembayaran digital, dengan ancaman penghapusan aplikasi yang tidak mematuhi kebijakan tersebut.⁴ Kebijakan ini dianggap menyalahgunakan posisi dominan Google di pasar distribusi aplikasi Android di Indonesia, yang menguasai lebih dari 50% pangsa pasar, sehingga membatasi pilihan metode pembayaran bagi pengembang dan konsumen serta menghambat persaingan usaha yang sehat. Kasus Google yang berujung pada sanksi denda sebesar 202 miliar rupiah oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Indonesia menyoroti tantangan besar yang dihadapi dalam menegakkan hukum persaingan usaha di era digital. Denda ini bukan hanya mencerminkan upaya KPPU dalam mengatasi dominasi perusahaan digital global, tetapi juga menunjukkan betapa pentingnya peran lembaga ini dalam menciptakan pasar yang sehat dan adil di Indonesia. Praktik persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh Google, seperti dugaan monopoli dan pengaturan pasar secara sepihak, mengharuskan KPPU untuk melakukan penegakan hukum yang tegas dan tepat. Sebagai respons terhadap kebijakan tersebut yang dinilai merugikan pelaku usaha dan konsumen, otoritas persaingan usaha di Indonesia pun mulai mengambil langkah penyelidikan terhadap praktik bisnis Google.

Pada tahun 2022, KPPU memulai penyelidikan terhadap Google terkait kewajiban bagi pengembang aplikasi untuk menggunakan Google Play Billing System (GPB System) dalam setiap transaksi pembelian produk dan layanan digital di Google Play Store. Kebijakan ini dianggap menyalahgunakan posisi dominan Google di pasar distribusi aplikasi Android yang menguasai lebih dari 50% pangsa pasar di Indonesia. Google juga melarang penggunaan metode pembayaran alternatif selain GPB System, sehingga membatasi pilihan pengembang dan konsumen serta berpotensi meningkatkan biaya hingga 30% akibat biaya layanan yang

³ Tempo.co. (2025, Januari 21). *Fakta-fakta KPPU jatuhkan denda ke Google Rp 202,5 miliar: Terbukti timbulkan persaingan usaha tidak sehat*

⁴ Annisa. (2025, Januari 24). *Penyebab KPPU jatuhi denda Rp202,5 miliar kepada Google*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara

dikenakan Google. Akibatnya, banyak pengembang mengalami penurunan pendapatan dan beberapa aplikasi bahkan dihapus dari platform karena tidak mematuhi kebijakan tersebut.⁵

Berdasarkan temuan ini, KPPU menyatakan Google melanggar Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 17 mengatur larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, sedangkan Pasal 25 ayat (1) huruf b mengatur penyalahgunaan posisi dominan yang membatasi pasar dan pengembangan teknologi. Majelis KPPU kemudian menjatuhkan denda sebesar Rp202,5 miliar kepada Google dan memerintahkan penghentian kewajiban penggunaan GPB System serta memberikan kesempatan kepada pengembang aplikasi untuk menggunakan program User Choice Billing dengan insentif pengurangan biaya layanan. Denda ini merupakan sanksi administratif tertinggi dalam sejarah KPPU, yang harus dibayarkan dalam waktu 30 hari sejak putusan berkekuatan hukum tetap, dengan denda keterlambatan 2% per bulan jika terlambat membayar. Pertimbangan KPPU dalam menetapkan denda tersebut didasarkan pada bukti pelanggaran yang sah dan meyakinkan atas praktik monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan yang merugikan persaingan usaha sehat serta konsumen di pasar aplikasi digital Indonesia.⁶ Selain itu, KPPU juga mempertimbangkan dampak negatif kebijakan Google terhadap pengembang aplikasi dan pasar secara keseluruhan, sehingga keputusan ini bertujuan untuk mengembalikan kondisi persaingan yang sehat dan mendorong inovasi teknologi di Indonesia.

Namun, penegakan hukum persaingan usaha terhadap perusahaan multinasional seperti Google menghadirkan tantangan tersendiri, terutama terkait dengan kewenangan hukum dan peraturan yang harus disesuaikan dengan perkembangan cepat dalam dunia digital. Di sinilah peran KPPU sangat penting, yaitu untuk tidak hanya menindak pelanggaran yang terjadi, tetapi juga untuk merumuskan kebijakan yang relevan dalam menghadapi situasi yang terus berubah. Oleh karena itu, kajian tentang bagaimana KPPU menjalankan tugasnya dalam menegakkan hukum persaingan usaha terutama dalam konteks perusahaan digital raksasa seperti Google menjadi semakin relevan dalam menjaga keberlanjutan pasar yang sehat di Indonesia.

Berdasarkan uraian diatas, penulis menyusun dua permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

⁵ *Ibid*

⁶ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), "Google Terbukti Melanggar, KPPU Jatuhkan Denda Rp202,5 Miliar," diakses 1 Juni 2025, <https://kppu.go.id/blog/2025/01/google-terbukti-melanggar-kppu-jatuhkan-denda-rp-2025-miliar/>.

1. Bagaimana pertimbangan KPPU dalam menetapkan denda 202,5 miliar pada Google terkait kebijakan pembayaran digital di Google Play Store dalam putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024 ?
2. Bagaimana seharusnya Google menetapkan kebijakan pembayaran digital di Google Play Store agar adil bagi pengembang aplikasi, ditinjau dari asas kebiasaan menurut Pasal 1339 jo 1347 KUH Perdata?

Penelitian mengenai praktik persaingan usaha tidak sehat dalam ekonomi digital telah banyak dilakukan oleh para akademisi, baik di tingkat nasional maupun internasional. Misalnya, Rahmawati (2021) dalam penelitiannya yang berjudul *"Dampak Dominasi Platform Digital terhadap Persaingan Usaha di Indonesia"*. Dalam penelitiannya Rahmawati memfokuskan pada analisis dampak dari dominasi platform digital, khususnya perusahaan-perusahaan besar seperti Google, terhadap persaingan usaha di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menggali bagaimana kekuatan pasar yang dimiliki oleh perusahaan teknologi global mempengaruhi persaingan pasar di Indonesia, terutama bagi pelaku usaha lokal. Rahmawati mengkaji pengaruh dominasi platform digital terhadap akses pasar, distribusi produk, serta kemampuan pelaku usaha kecil dan menengah (UMKM) untuk berkompetisi di pasar yang dikuasai oleh raksasa digital. Fokus lainnya adalah analisis regulasi yang ada di Indonesia, terutama Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta penerapannya terhadap perusahaan digital asing yang memiliki dominasi pasar besar. Penelitian ini juga mencermati dampak ekonomi yang ditimbulkan dari ketidakseimbangan pasar tersebut, serta bagaimana kebijakan perlindungan konsumen dan UMKM dapat mengurangi dampak negatifnya. Dalam kesimpulannya, Rahmawati merekomendasikan penguatan peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk mengawasi praktek monopoli oleh perusahaan digital asing, serta perlunya penyesuaian regulasi agar lebih responsif terhadap perkembangan pesat teknologi dan ekonomi digital di Indonesia.⁷

Selanjutnya Andika dan Nurhayati (2020) dalam artikel yang berjudul *"Penegakan Hukum Persaingan Usaha terhadap Perusahaan Multinasional di Era Digitalisasi"*, mengkaji tantangan yang dihadapi oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam menegakkan hukum persaingan usaha terhadap perusahaan multinasional di Indonesia, khususnya dalam era

⁷ Rahmawati, "Dampak Dominasi Platform Digital terhadap Persaingan Usaha di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Ekonomi Digital*, 2021, hlm. 45-67.

digitalisasi. Penelitian ini berfokus pada hambatan-hambatan yang muncul ketika KPPU mencoba untuk menegakkan hukum terhadap perusahaan-perusahaan teknologi besar yang memiliki dominasi pasar global. Salah satu tantangan utama yang dibahas adalah masalah yurisdiksi lintas negara, di mana struktur perusahaan multinasional yang kompleks sering kali membuat penegakan hukum menjadi kurang efektif.⁸

Selain itu, penelitian ini juga menelaah bagaimana Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat diterapkan terhadap perusahaan-perusahaan digital yang memiliki kekuatan pasar global, tetapi beroperasi dalam pasar Indonesia. Fokus lainnya adalah pada peran KPPU dalam mengawasi dan mengatur praktik persaingan usaha tidak sehat, serta bagaimana lembaga tersebut dapat memperkuat pengawasannya agar lebih efektif di era digital. Artikel ini juga menawarkan rekomendasi kebijakan dan strategi untuk memperbaiki sistem hukum Indonesia dalam menghadapi perusahaan digital multinasional yang semakin dominan, dengan menekankan perlunya reformasi hukum dan penguatan kerjasama internasional dalam penegakan hukum persaingan usaha.

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam menganalisis permasalahan diatas yaitu menggunakan pendekatan penelitian normatif. Penelitian ini berfokus pada norma-norma hukum yang berlaku dalam sistem hukum Indonesia. Penelitian normatif adalah jenis penelitian yang menelaah aturan hukum yang ada, baik itu berupa peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, maupun putusan pengadilan yang relevan. Dalam konteks ini, penelitian normatif bertujuan untuk menganalisis ketentuan hukum yang mengatur tentang persaingan usaha, monopoli, dan sanksi administratif yang dijatuhkan terhadap perusahaan digital yang terlibat dalam praktik monopoli. Normatif juga bertumpu pada sumber bahan hukum yang berasal dari sebuah peraturan perundang-undangan, keputusan Pengadilan, teori hukum serta pendapat dari para ahli.⁹ Fokus utama dari penelitian ini adalah untuk menggali Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta peraturan pelaksanaannya, untuk mengevaluasi seberapa efektif sanksi administratif yang diterapkan terhadap praktik monopoli oleh perusahaan digital besar di Indonesia.

⁸ Andika, R. dan Nurhayati, S., "Penegakan Hukum Persaingan Usaha terhadap Perusahaan Multinasional di Era Digitalisasi," *Jurnal Hukum Bisnis Digital*, 2020, hlm. 22-45.

⁹ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram, University Press, NTB, hlm 45

Pendekatan masalah dalam artikel ilmiah adalah cara atau sudut pandang yang digunakan oleh peneliti untuk memahami, menganalisis, dan menyelesaikan suatu permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Pendekatan ini membantu menentukan kerangka berpikir, metode analisis, serta batasan dalam pembahasan topik tertentu. Dalam konteks penelitian hukum, beberapa pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan filosofis (*philosophical approach*).¹⁰ Adapun beberapa pendekatan yang akan digunakan oleh peneliti saat membuat penelitian ini yaitu:

Pertama, pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Peneliti mengkaji secara mendalam hierarki peraturan, asas-asas hukum, dan keterkaitan antara satu norma hukum dengan norma lainnya. Pendekatan ini penting dalam penelitian hukum normatif karena hukum positif menjadi sumber utama.

Kedua, pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan ini digunakan untuk memahami konsep-konsep hukum yang relevan dengan masalah penelitian. Misalnya, dalam membahas praktik monopoli, peneliti harus memahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan "monopoli", "dominasi pasar", atau "persaingan usaha sehat". Konsep-konsep tersebut tidak hanya diambil dari peraturan perundang-undangan, tetapi juga dari literatur, teori hukum, dan pemikiran para ahli.

Ketiga, Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji kasus-kasus hukum yang telah diputus oleh pengadilan. Dengan mempelajari yurisprudensi, peneliti dapat melihat bagaimana norma hukum diterapkan dalam praktik. Ini berguna untuk menilai konsistensi atau keberagaman dalam penerapan hukum oleh lembaga peradilan atau badan pengawas seperti KPPU.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 133-135.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Pertimbangan KPPU dalam menetapkan denda 202,5 miliar pada Google terkait kebijakan pembayaran digital di Google Play Store dalam putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024

Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024 merupakan salah satu keputusan paling berpengaruh dalam sejarah penegakan hukum persaingan usaha di sektor ekonomi digital Indonesia, terutama karena menyangkut dominasi platform global seperti Google dan implikasi kebijakan sistem pembayarannya terhadap struktur pasar. KPPU dalam perkara ini menilai bahwa Google telah melanggar Pasal 17 tentang praktik monopoli dan Pasal 25 ayat (1) huruf b tentang penyalahgunaan posisi dominan melalui penerapan Google Play Billing System (GPB), yang mewajibkan pengembang aplikasi (*app. developers*) menggunakan mekanisme penagihan internal Google ketika melakukan transaksi dalam aplikasi di ekosistem Android. Dalam putusannya, KPPU menjatuhkan denda sebesar Rp 202,5 miliar dan mewajibkan Google melaksanakan berbagai tindakan remedial. Besaran denda tersebut serta sifat perintahnya mencerminkan analisis KPPU yang mendalam atas struktur pasar aplikasi digital di Indonesia, dampak kebijakan GPB terhadap persaingan usaha, serta urgensi untuk memulihkan akses dan pilihan metode pembayaran yang lebih kompetitif. Untuk memahami mengapa Majelis Komisi menetapkan denda tersebut, penting menelaah bagaimana KPPU menimbang fakta hukum, data empiris, perilaku Google, dan dampak terhadap pelaku usaha serta konsumen di Indonesia.¹¹

KPPU memulai pertimbangannya dengan mendefinisikan pasar terkait (*relevant market*) secara tepat, karena hal itu menentukan tingkat kekuatan pasar dan dominasi Google. Majelis Komisi menggunakan analisis “*multi-sided market*” yang mengakui bahwa Google Play Store adalah platform yang menghubungkan pengguna aplikasi (*end-users*), pengembang aplikasi, dan Google sebagai penyedia infrastruktur. Pasar yang ditentukan KPPU adalah pasar “jasa distribusi aplikasi dan layanan digital melalui platform yang dapat dipasang secara *pre-install* pada perangkat Android di Indonesia” pada periode pelanggaran 1 Juni 2022 - 31 Desember 2024. Pendefinisian ini sangat penting, karena Android merupakan sistem operasi yang mendominasi pasar smartphone di Indonesia, dan mayoritas perangkat Android telah terpasang Google Play Store secara otomatis. Dengan demikian, Google memperoleh kekuatan pasar yang sangat besar karena pengembang hampir tak memiliki alternatif yang setara untuk

¹¹ S. M. D. Hutabarat, *Abuse of Dominant Position by Google in the Application Market: Case Study of Google Play Store in Indonesia*, 2025.

mendistribusikan aplikasi kepada pengguna Android. Analisis ini diperkuat efek jejaring (*network effects*), di mana semakin banyak pengguna Android memakai Play Store maka semakin besar pula ketergantungan pengembang, sehingga kekuatan dominan Google melekat secara struktural.¹²

Setelah menetapkan pasar terkait, KPPU menguji apakah Google memiliki posisi dominan. Dalam uraian putusan, Majelis Komisi menunjukkan bahwa posisi dominan Google tidak hanya berasal dari pangsa pasar, tetapi juga dari ketergantungan ekosistem Android terhadap Play Store. Pengembang aplikasi umumnya tidak memiliki pilihan lain yang efektif untuk menjangkau pengguna Indonesia, terlebih karena distribusi aplikasi melalui saluran lain seperti APK atau toko pihak ketiga memiliki risiko keamanan, keterbatasan jangkauan, serta hambatan teknis dan regulasi. KPPU menilai bahwa dominasi Google diperkuat oleh kemampuan eksklusif untuk memanfaatkan Play Store sebagai “gerbang utama” instalasi aplikasi di perangkat Android.¹³ Dengan pre-installation Play Store di hampir seluruh ponsel Android yang beredar di Indonesia, pengembang terpaksa tunduk pada kebijakan Google jika ingin aplikasi mereka diunduh oleh publik luas. Posisi dominan ini menjadi latar kunci untuk menilai apakah kebijakan pembayaran Google bersifat anti-persaingan.

Majelis Komisi kemudian berfokus pada perilaku Google dalam menerapkan Google Play Billing System (GPB). Kebijakan GPB mewajibkan seluruh pengembang menggunakan sistem pembayaran internal Google untuk transaksi dalam aplikasi, dan melarang atau sangat membatasi penggunaan metode pembayaran eksternal. Jika developer tidak mematuhi kebijakan tersebut, Google memberikan ancaman berupa suspensi atau penghapusan aplikasi dari Play Store. Dengan demikian, pengembang tidak memiliki pilihan bebas, karena menolak GPB berarti kehilangan akses ke pasar dan pengguna. Dalam analisis KPPU, kewajiban seperti ini bukan hanya praktik bisnis biasa, tetapi merupakan tindakan memaksa (*coercive conduct*) yang menutup persaingan di pasar layanan pembayaran digital. Penerapan *service fee* 15–30% yang diberlakukan Google juga dianggap tidak wajar karena tidak memberikan ruang bagi pengembang untuk menggunakan metode pembayaran lain yang lebih murah atau relevan secara lokal. Google juga tidak membuktikan bahwa fee tersebut sebanding secara rasional dengan layanan teknis atau keamanan yang diberikan kepada pengembang.

¹² V. Heimburg, “Digital-platform regulation: opportunities for information systems research,” *Information Systems Journal*, 2023.

¹³ D.-S. Jeon & P. Rey, “Platform Competition and App Development,” 2024.

Pertimbangan berikutnya adalah dampak ekonomi dari kebijakan GPB. Majelis Komisi menemukan bukti dari pengembang bahwa kewajiban menggunakan GPB menyebabkan penurunan transaksi, berkurangnya pendapatan, dan hilangnya sebagian pengguna aplikasi akibat kenaikan harga. KPPU dalam penilaiannya mencatat bahwa tanpa pilihan metode pembayaran alternatif, struktur biaya yang dibentuk Google secara langsung membebani developer dan konsumen, karena pengembang biasanya menaikkan harga in-app purchases untuk menanggung *service fee* Google. Selain itu, dari sisi inovasi, KPPU menilai bahwa kebijakan Google membatasi perkembangan teknologi pembayaran, terutama peluang bagi penyedia pembayaran lokal yang seharusnya bisa menawarkan solusi yang kompetitif seperti dompet digital Indonesia, transfer bank lokal, atau sistem pembayaran regional. Hambatan inovasi ini merupakan pelanggaran terhadap Pasal 25 ayat (1) huruf b yang melarang tindakan dominan yang menghambat pelaku usaha lain dalam mengembangkan teknologi atau produk.

KPPU juga menimbang durasi, cakupan, dan sifat sistematis dari kebijakan Google. Pelanggaran yang berlangsung selama beberapa tahun dan mencakup hampir semua pengembang aplikasi Android di Indonesia menunjukkan bahwa dampak perilaku Google tidak bersifat sporadis, tetapi struktural. Tingkat ketergantungan pengembang terhadap Play Store membuat mereka tidak mampu menegosiasi atau menghindari aturan tersebut. Dari sisi konsumen, KPPU menilai bahwa pilihan metode pembayaran menjadi sangat terbatas dan harga beberapa layanan digital menjadi lebih mahal. Majelis Komisi juga mempertimbangkan bahwa Google memperoleh keuntungan sangat besar dari biaya layanan yang dipungut secara luas dan homogen, sementara pesaing sistem pembayaran digital tidak memperoleh kesempatan bersaing pada level yang sama.

Ketika menentukan denda Rp. 202,5 miliar, KPPU memperhatikan prinsip proporsionalitas, kemampuan bayar, serta efek jera terhadap Google yang merupakan perusahaan global dengan pendapatan sangat besar. KPPU menghitung denda berdasarkan pedoman internal, mempertimbangkan nilai transaksi, skala dampak, tingkat kesalahan, durasi pelanggaran, serta manfaat ekonomi yang diperoleh Google. Denda tersebut tidak hanya dimaksudkan sebagai hukuman, tetapi sebagai instrumen korektif yang mendorong Google menghentikan praktik anti-persaingan dan menyesuaikan kebijakannya agar tidak melanggar kembali ketentuan UU No. 5/1999. Selain denda, KPPU juga menjatuhkan perintah remedial, yaitu mewajibkan Google menyediakan *User Choice Billing* (UCB) agar pengembang dapat memilih sistem penagihan alternatif dengan *service fee* yang lebih rendah, memberikan insentif

berupa pengurangan fee minimal 5% selama satu tahun setelah putusan berkekuatan tetap, serta mewajibkan Google mengumumkan secara terbuka kepada seluruh pengembang mengenai adanya opsi tersebut.¹⁴ Perintah ini menunjukkan bahwa KPPU tidak hanya fokus pada sanksi finansial, tetapi juga pada pemulihan struktur pasar dan peningkatan pilihan bagi pengembang serta konsumen.

Dalam pertimbangannya, KPPU juga menyadari bahwa ekosistem digital memiliki dinamika yang berbeda dari pasar tradisional. Oleh karena itu, KPPU menekankan bahwa keberadaan dominasi tidak otomatis melanggar hukum, namun pelanggaran terjadi ketika dominasi digunakan untuk membatasi persaingan. Dalam kasus Google, kewajiban GPB disertai ancaman dan service fee tinggi dinilai bukan sebagai kebijakan teknologi netral, tetapi sebagai strategi eksklusif yang membatasi kompetisi di pasar pembayaran digital dalam aplikasi Android. Dengan demikian, denda yang dijatuhkan bertujuan untuk menegaskan batas perilaku yang boleh dilakukan oleh pelaku usaha dominan. Pertimbangan Majelis Komisi juga melihat bahwa Google memiliki sumber daya dan kapabilitas yang memungkinkan perusahaan itu menyesuaikan sistemnya untuk mematuhi hukum Indonesia. Keseluruhan pertimbangan ini menunjukkan bahwa KPPU tidak hanya memeriksa unsur-unsur formal pelanggaran, tetapi juga melakukan analisis ekonomi mendalam yang mencakup perilaku pasar, eksklusivitas kebijakan, tekanan terhadap pengembang, hambatan masuk bagi pesaing, dampak terhadap inovasi, dan kerugian konsumen.

Penetapan Kebijakan Pembayaran Digital yang Adil oleh Google dalam Perspektif Asas Kebiasaan Pasal 1339 jo. 1347 KUH Perdata

Kebijakan pembayaran digital yang diterapkan Google melalui Google Play Billing System (GPB) merupakan salah satu instrumen paling strategis dalam ekosistem distribusi aplikasi berbasis Android. Dengan penguasaan pasar distribusi aplikasi yang mencapai lebih dari 90% di Indonesia, Google berada pada posisi yang sangat menentukan bagi keberlangsungan ekonomi para pengembang aplikasi lokal.¹⁵ Dalam kondisi demikian, penetapan kebijakan pembayaran digital tidak hanya berfungsi sebagai aturan komersial internal perusahaan, melainkan memiliki dampak struktural terhadap pola persaingan usaha,

¹⁴ C. S. Rakhmawati, "Disclosure Principle as Ex-Ante Rules for Combating Big Tech's Abuse of Dominance in Digital Market: A Comparative Analysis," *PJIH*, Vol. 11 No. 2, 2024.

¹⁵ Hutabarat, S. M. D. (2025). *Abuse of Dominant Position by Google in the Application Market: Case Study of Google Play Store in Indonesia*. UNRAM Law Review

inovasi, akses pasar, dan keberlanjutan ekonomi digital secara nasional. Salah satu aspek penting yang relevan untuk menilai kewajaran kebijakan ini adalah asas kebiasaan (*gewoonte*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1339 jo. 1347 KUH Perdata. Asas kebiasaan menegaskan bahwa perjanjian tidak hanya mengikat pada hal-hal yang secara eksplisit tertulis dalam kontrak, tetapi juga mencakup hal-hal yang lazim berlaku dalam praktik, hubungan, atau keadaan tertentu. Dengan demikian, analisis terhadap kebijakan Google Play Billing perlu mempertimbangkan tidak hanya klausul formal, tetapi juga praktik kebiasaan yang berkembang di industri aplikasi digital.

Dalam konteks hubungan antara Google dan para pengembang, kontrak distribusi aplikasi pada Google Play Store pada prinsipnya merupakan perjanjian baku (*standard form contract*) yang disusun secara sepihak oleh Google.¹⁶ Para pengembang tidak memiliki ruang negosiasi atas isi perjanjian tersebut, sehingga relasi kontraktual ini bersifat asimetris. Melalui perspektif asas kebiasaan, kondisi ini menimbulkan pertanyaan penting: apakah kebijakan pembayaran digital yang mewajibkan penggunaan sistem internal GPB dengan komisi 15–30% telah sesuai dengan praktik kebiasaan yang berkembang secara adil dalam industri? Dalam praktik global sebelum kebijakan mandatory GPB diberlakukan, pengembang aplikasi memiliki keleluasaan memilih sistem pembayaran yang paling efisien, termasuk menggunakan gateway pembayaran pihak ketiga, direct billing, metode pembayaran lokal, atau integrasi sistem pembayaran bank domestik. Kebiasaan tersebut telah berlangsung bertahun-tahun dan diterima secara luas di pasar digital global. Dengan demikian, keberadaan kebijakan wajib GPB dapat dinilai sebagai penyimpangan dari kebiasaan yang telah mapan, terutama ketika penyimpangan tersebut dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan.

Selain itu, asas kebiasaan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1339 KUH Perdata menuntut agar kewajiban yang dibebankan dalam perjanjian harus sejalan dengan kebiasaan yang patut serta tidak menimbulkan beban yang berlebihan pada salah satu pihak. Dalam konteks ini, penetapan komisi 15–30% oleh Google perlu dianalisis apakah besaran tersebut selaras dengan kebiasaan industri dan apakah penetapan tersebut masih berada dalam batas kewajaran. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa platform distribusi aplikasi lain seperti Epic Games Store atau beberapa pasar aplikasi independen menetapkan komisi jauh lebih

¹⁶ Abdul Razak, F. (2023). *Standard Form Contracts in Online Business*. International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences, 13(2).

rendah (sekitar 12%).¹⁷ Selain itu, kebijakan Apple pada App Store, walaupun serupa dengan Google, telah banyak dikritik secara global dan bahkan digugat di berbagai yurisdiksi sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan. Fakta ini menunjukkan bahwa tidak ada standar kebiasaan universal yang mendukung penetapan komisi tinggi tersebut. Dengan demikian, berdasarkan asas kebiasaan, Google seharusnya menetapkan kebijakan pembayaran digital yang mencerminkan praktik yang wajar sesuai perkembangan pasar digital global, bukan kebijakan yang membebani pengembang secara sepihak.

Lebih jauh, Pasal 1347 KUH Perdata menegaskan bahwa hal-hal yang menurut kebiasaan selalu diperjanjikan dianggap secara diam-diam masuk ke dalam perjanjian. Dalam konteks industri aplikasi digital, terdapat kebiasaan global dimana pengembang memiliki otonomi dalam menentukan model monetisasi, termasuk pilihan pembayaran, metode penagihan, atau kebijakan harga. Otonomi ini merupakan bagian dari kebiasaan kontraktual yang berkembang dalam relasi antara platform dan pengembang. Dengan demikian, kewajiban penggunaan GPB seharusnya mempertimbangkan adanya kebiasaan ini sebagai praktik yang telah melekat pada industri. Penerapan kebijakan wajib tanpa memberikan alternatif yang wajar dapat dinilai bertentangan dengan asas kebiasaan dan asas kepatutan yang termuat secara implisit dalam hubungan hukum antara Google dan para pengembang.

Agar kebijakan pembayaran digital yang diterapkan Google selaras dengan asas kebiasaan, perusahaan perlu mempertimbangkan prinsip kelaziman yang wajar dalam kebijakan platform global lainnya. Pertama, Google seharusnya memberikan **opsi alternatif** bagi pengembang untuk memilih metode pembayaran lain selain GPB. Penyediaan opsi tersebut merupakan praktik lazim yang telah digunakan di berbagai pasar digital sebelum penerapan kebijakan mandatory. Kedua, Google seharusnya menetapkan biaya komisi yang lebih proporsional, mempertimbangkan kondisi pasar Indonesia, daya saing pengembang lokal, serta struktur biaya industri. Besaran komisi yang lebih rendah atau sistem komisi bertahap (tiered system) berdasarkan jenis aplikasi, skala pengembang, atau jumlah transaksi akan mencerminkan prinsip kewajaran sesuai kebiasaan yang berlaku. Ketiga, Google perlu mengadopsi kebijakan yang lebih transparan dalam menentukan komponen biaya GPB. Transparansi merupakan bagian penting dari kebiasaan yang diharapkan dalam industri layanan digital, terutama ketika platform berskala global berinteraksi dengan banyak pihak.

¹⁷ Marsden, C. T. (2023). *App stores, antitrust, and their links to net neutrality*. Policy Review.

Lebih lanjut, penetapan kebijakan pembayaran digital yang adil juga harus memperhatikan asas kebiasaan dalam konteks distribusi risiko dalam hubungan kontraktual. Secara umum, kebiasaan industri aplikasi digital menunjukkan bahwa risiko transaksi (fraud, chargeback, dispute) biasanya ditanggung bersama secara proporsional antara platform dan pengembang. Namun, ketentuan GPB cenderung memindahkan sebagian besar risiko tersebut kepada pengembang, terutama dalam hal penyediaan layanan pelanggan dan tanggung jawab atas komplain terkait pembayaran. Kebijakan yang adil seharusnya mencerminkan pembagian risiko yang sesuai dengan kebiasaan industri global, bukan memberikan beban yang tidak proporsional pada salah satu pihak.

Selanjutnya, asas kebiasaan juga mengharuskan Google untuk memperhatikan kepentingan pengembang kecil sebagai bagian dari komunitas kreator digital yang menjadi tulang punggung ekosistem aplikasi. Secara kebiasaan, kebijakan platform besar biasanya dirancang untuk menjaga keberagaman dan pertumbuhan pengembang pemula, melalui skema komisi rendah, dukungan promosi, atau akses teknologi yang lebih mudah. Oleh karena itu, kebijakan pembayaran digital yang seragam tanpa mempertimbangkan skala usaha dapat dinilai bertentangan dengan praktik kebiasaan yang telah diterima luas. Google seharusnya menetapkan kebijakan diferensiasi yang memberi ruang bagi pengembang kecil untuk tumbuh tanpa beban komisi berat yang dapat menghalangi keberlanjutan bisnis mereka.

Dalam konteks hubungan hukum yang terus berlangsung (continuous relationship) antara Google dan pengembang, asas kebiasaan juga menuntut agar kebijakan pembayaran digital tidak berubah secara tiba-tiba tanpa adanya masa transisi yang wajar. Dalam Industri teknologi, kebiasaan umum menetapkan bahwa perubahan kebijakan strategis harus disertai dengan masa adaptasi, pemberitahuan dini, dan konsultasi dengan pemangku kepentingan. Dalam hal ini Google seharusnya menetapkan kebijakan pembayaran digital di Google Play Store yang sejalan dengan asas kebiasaan menurut Pasal 1339 jo. 1347 KUH Perdata dengan cara: (1) menyediakan alternatif sistem pembayaran selain GPB, (2) menetapkan komisi yang wajar dan proporsional, (3) menjamin transparansi struktur biaya, (4) mempertimbangkan kebiasaan lokal dalam transaksi digital, (5) menerapkan pembagian risiko yang adil, (6) memberikan perlindungan khusus bagi pengembang kecil, serta (7) melakukan perubahan kebijakan secara bertahap dengan melibatkan dialog bersama pemangku kepentingan. Keseluruhan prinsip tersebut mencerminkan praktik kebiasaan industri yang telah berkembang secara luas di pasar digital dan sejalan dengan asas kepatutan serta keadilan kontraktual.

KESIMPULAN

Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024 menjadi preseden penting dalam pengawasan praktik persaingan usaha di sektor ekonomi digital Indonesia, khususnya terkait dominasi platform distribusi aplikasi dan kebijakan sistem pembayaran internal. Hasil analisis menunjukkan bahwa Google, melalui kewajiban penggunaan Google Play Billing System (GPB) dan pembatasan sistem pembayaran alternatif, telah menciptakan kondisi yang menempatkan pengembang aplikasi dalam posisi tidak seimbang dan bergantung pada infrastruktur digital yang dikontrol secara eksklusif oleh Google. Kebijakan komisi 15–30%, persyaratan teknis yang restriktif, dan pembatasan monetisasi di luar GPB terbukti memengaruhi struktur pasar, mengurangi pilihan pengembang, serta menimbulkan tekanan biaya yang berpotensi menurunkan inovasi dan keberagaman aplikasi di Google Play Store.

KPPU menilai bahwa tindakan Google memiliki karakteristik penyalahgunaan posisi dominan dengan memenuhi unsur penguasaan pasar, penetapan syarat yang diskriminatif, serta praktik perdagangan tidak wajar sebagaimana dilarang oleh UU No. 5 Tahun 1999. Dalam menegakkan hukum persaingan, KPPU mempertimbangkan dampak ekonomis yang nyata—baik terhadap pengembang aplikasi, konsumen, maupun ekosistem digital secara keseluruhan. Penetapan denda sebesar Rp202,5 miliar merupakan instrumen represif yang bertujuan memberikan efek jera (*deterrent effect*), sekaligus menegaskan bahwa platform global sekalipun wajib mematuhi prinsip persaingan usaha yang sehat di Indonesia.

Selain aspek ekonomi, putusan ini juga memiliki makna normatif yang kuat. KPPU mengakui pentingnya asas kebiasaan (*customary practices*) dalam menilai relasi kontraktual antara platform dan pengembang, sebagaimana tersirat dalam Pasal 1339 dan 1347 KUH Perdata. Kebiasaan yang telah berkembang di kalangan pengembang—yakni penggunaan sistem pembayaran alternatif yang lebih efisien, fleksibel, dan kompetitif—seharusnya menjadi dasar kelayakan dalam menentukan apakah syarat yang diberlakukan Google bersifat wajar. Dengan demikian, pemaksaan tunggal GPB yang bertentangan dengan praktik kebiasaan yang lazim dipandang sebagai bentuk pembatasan pilihan yang tidak proporsional dan mencederai asas keadilan.

Pasca putusan, Google diwajibkan untuk membuka akses terhadap metode pembayaran alternatif, memberikan informasi yang setara, serta menghapus kebijakan eksklusivitas dalam monetisasi aplikasi. Perubahan ini tidak hanya menghadirkan struktur pasar yang lebih kompetitif, tetapi juga memperkuat posisi tawar pengembang lokal yang selama ini mengalami

ketergantungan tinggi terhadap GPB. Dalam konteks global, langkah KPPU sejalan dengan tren enforcement otoritas persaingan di Uni Eropa, India, Korea Selatan, dan Amerika Serikat yang menilai bahwa dominasi platform digital membutuhkan mekanisme regulasi dan pengawasan yang lebih ketat.

Secara keseluruhan, putusan ini merupakan tonggak penting menuju terciptanya ekosistem aplikasi yang lebih adil, inovatif, dan inklusif. Untuk memastikan keberlanjutan dampak positifnya, diperlukan kerja sama berkelanjutan antara regulator, pemerintah, pengembang, serta platform digital. KPPU harus terus melakukan monitoring untuk memastikan kepatuhan Google, sementara pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan pembentukan regulasi sektor digital yang lebih komprehensif agar kasus serupa tidak kembali terjadi. Dengan demikian, putusan ini tidak hanya menyelesaikan sengketa tertentu, tetapi juga memberikan arah baru bagi pembangunan hukum persaingan usaha Indonesia di era ekonomi digital yang semakin terintegrasi dan dinamis.

DAFTAR PUSTAKA

- Annisa. (2025, Januari 24). *Penyebab KPPU jatuhkan denda Rp202,5 miliar kepada Google*. Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Hutabarat, S. M. D. (2025). *Abuse of dominant position by Google in the application market: Case study of Google Play Store in Indonesia*. *UNRAM Law Review*.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (2025, Januari). *Google terbukti melanggar, KPPU jatuhkan denda Rp202,5 miliar*. Diakses 1 Juni 2025.
- Li, M. Y. (2025). *Characterising ecosystem power: The use of pricing and contractual structures in digital ecosystems*. *Utrecht Law Review*.
- Tempo.co. (2025, Januari 21). *Fakta-fakta KPPU jatuhkan denda ke Google Rp202,5 miliar: Terbukti timbulkan persaingan usaha tidak sehat*.
- Ariq Naufal Attalah Suhandi, & Tarina, D. D. Y. (2024). Implementation of Google Play Billing (GPB) for Indonesian developers and consumers based on Law No. 5 of 1999 concerning monopoly practices. *Law Development Journal*, 4(4), 581–594.
- Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Alma Ata. (2024, Juni 6). *Tantangan dan peluang bisnis di era ekonomi digital*.
- Knapstad, T. (2024). Digital dominance: Assessing market definition in digital markets. *Journal of Industry, Competition and Trade*.

- Ojala, A. (2024). How do entrepreneurs create indirect network effects on platforms? *Technovation*.
- Odat, A. (2024). Regulating platform competition in markets with network effects. *Journal of Industrial Economics*.
- Rakhmawati, C. S. (2024). Disclosure principle as ex-ante rules for combating big tech's abuse of dominance in digital market: A comparative analysis. *Padjajaran Journal of Law (PJIH)*, 11(2).
- Sinaga, I. P. A. S., Rizky, G. M., & Sodikin, K. (2024). Analisis tantangan penegakan hukum dan persaingan usaha di era digitalisasi. *Journal of Law, Administration, and Social Science*, 4(1), 1–12.
- Slamet Widio, et al. (2024). *Buku ajar metode penelitian*. Pangkalpinang: CV Science Techo Direct Perum Korpri.
- Abdul Razak, F. (2023). Standard form contracts in online business. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 13(2).
- Heimburg, V. (2023). Digital-platform regulation: Opportunities for information systems research. *Information Systems Journal*.
- Marsden, C. T. (2023). App stores, antitrust, and their links to net neutrality. *Internet Policy Review*.
- Möslein, F. (2023). Digitized terms: The regulation of standard contract terms in platform markets. *e-Business & Legal Research*.
- Siregar, A. (2022). *Efektivitas sanksi administratif dalam mencegah praktek monopoli oleh perusahaan digital* (Tesis). Universitas Indonesia.
- Ulfah, A. K., et al. (2022). *Ragam analisis data penelitian (Sastra, riset dan pengembangan)*. Pamekasan: IAIN Madura Press.
- Rahmawati. (2021). Dampak dominasi platform digital terhadap persaingan usaha di Indonesia. *Jurnal Hukum dan Ekonomi Digital*, 45–67.
- Andika, R., & Nurhayati, S. (2020). Penegakan hukum persaingan usaha terhadap perusahaan multinasional di era digitalisasi. *Jurnal Hukum Bisnis Digital*, 22–45.
- Muhaimin. (2020). *Metode penelitian hukum*. Mataram: University Press NTB.