

DUGAAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT OLEH GOOGLE DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA

Albet Gabe, Fakultas Hukum Universitas Udayana,

e-mail: albetgabe@gmail.com

I Made Dedy Priyanto, Fakultas Hukum Universitas Udayana,

e-mail: dedy_priyanto@unud.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk memahami bentuk dugaan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh Google serta dampak hukumnya terhadap pelaku usaha dan konsumen di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus, menggunakan bahan hukum primer seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, serta bahan hukum sekunder berupa doktrin dan literatur hukum terkait. Hasil studi menunjukkan bahwa kebijakan GPB Google memenuhi unsur penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (1) UU Anti-Monopoli, karena memaksa pengembang aplikasi menggunakan sistem pembayaran internal Google dengan tarif tinggi, membatasi akses pesaing, dan menghambat inovasi pasar digital. Tindakan tersebut menimbulkan dampak negatif berupa berkurangnya pilihan konsumen, meningkatnya harga layanan digital, serta menurunnya daya saing pelaku usaha lain. Penelitian ini menegaskan perlunya pembaruan hukum persaingan usaha Indonesia agar adaptif terhadap praktik anti-kompetitif di era ekonomi digital.

Kata Kunci: Google, Anti Monopoli, Persaingan Usaha Tidak Sehat.

ABSTRACT

This study aims to understand the forms of alleged unfair business competition committed by Google and its legal implications for businesses and consumers in Indonesia. The research method used is normative legal research with a legislative and case approach, using primary legal materials such as the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and Law No. 5/1999, as well as secondary legal materials in the form of related legal doctrines and literature. The results of the study show that Google's GPB policy fulfills the elements of abuse of a dominant position as stipulated in Article 25(1) of the Anti-Monopoly Law, because it forces application developers to use Google's internal payment system with high rates, limits access to competitors, and hinders innovation in the digital market. These actions have negative impacts in the form of reduced consumer choice, increased prices for digital services, and decreased competitiveness of other business actors. This research emphasizes the need to update Indonesia's competition law to adapt to anti-competitive practices in the digital economy era.

Keywords: Google, Anti-Monopoly, Unfair Business Competition.

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang Masalah

Pemerintah Indonesia menggerakkan roda perekonomian dengan arah terwujudnya kesejahteraan rakyat sesuai dengan yang termaksud pada UUD NRI Pasal 33 ayat (4) yang menerangkan jika, "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar

atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional." Dalam menjalankan roda perekonomian tersebut, pemerintah akan berkolaborasi dengan berbagai *stakeholder* dalam dunia usaha demi terwujudnya perekonomian nasional yang dicita-citakan. Dunia usaha merupakan sebuah entitas hukum atau lingkungan yang terdapat kegiatan menciptakan yang dilakukan guna menciptakan benda maupun jasa dengan tujuan mencapai keuntungan. "Dunia usaha adalah Usaha Mikro, Usaha Kecil, Usaha Menengah, dan Usaha Besar yang melakukan kegiatan ekonomi di Indonesia dan berdomisili di Indonesia", sebagaimana telah diatur UU Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah pada Pasal 1 angka 5. Sesuai uraian itu, bisa dimengerti jika dunia usaha ialah kumpulan badan hukum yang melakukan kegiatan ekonomi berupa kegiatan menciptakan yang menghasilkan barang dan jasa di Indonesia untuk mendapatkan laba/keuntungan. Dunia usaha memainkan peran penting dalam membantu pemulihan perekonomian negara pasca-pandemi yang melambat. Menurut data dari Bank Dunia dalam Laporan *Global Economic Prospects* pada Januari 2022, pertumbuhan ekonomi melambat 5,5% ketika tahun 2021 mengubah 4,1% ketika 2022 juga 3,2% ketika 2023.¹ Dilansir dari Kominfo, pada kuartal II 2022 perekonomian Indonesia tumbuh 5,44%, hal ini menurut Ma'rif Amin merupakan peran nyata pelaku usaha dalam membantu pergerakan roda ekonomi dan percepatan pemulihan bangsa.²

Pada dasarnya setiap orang berhak melakukan kegiatan produksi untuk mencari laba, namun keadaan pasar yang tidak dapat dipredikisi sering kali ditemukan kecurangan atau pembatasan yang dilakukan oknum-oknum tertentu sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak lain.³ Kecenderungan negara yang menganut konsep pasar bebas yang memungkinkan pelaku usaha untuk memenuhi kebutuhan konsumen tanpa hambatan, sehingga dapat menciptakan kesempatan dalam persaingan usaha. Persaingan sejatinya bukanlah hal yang buruk karena dengan adanya persaingan tersebut akan memacu manusia untuk terus berinovasi dan semakin maju. Agar terpenuhinya cita-cita kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat, persaingan perlu dilakukan dengan sehat dan *fair*.⁴ Untuk memastikan terlaksananya persaingan usaha yang sehat dan *fair* tersebut, Pemerintah Indonesia memberikan UURI Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut "UU Anti-Monopoli"). Tujuannya guna memformasikan tindakan bisnis pada Indonesia supaya bisa melakukan perkembangan sehat, menciptakan lingkungan usaha yang positif, serta mencegah akumulasi kekuatan ekonomi di tangan kelompok elit tertentu.

Persaingan Usaha dalam *Black's Law Dictionary* kerap disebut: "*the effort or action of two or more commercial interests to obtain the same business from third parties.*"⁵ Pendapat

¹ Agnes Theodora, "Pemulihan Ekonomi Tidak Merata, Dunia Usaha Mainkan Peran Penting," *Kompas.id*, 29 Januari 2022, <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2022/01/28/pemulihan-ekonomi-tidak-merata-dunia-usaha-mainkan-peran-penting>. Diakses pada Januari 29, 2022

² Kominfo, *Wapres Minta Peran Nyata Pengusaha dalam Pemulihan Bangsa*, Agustus 2022, <https://www.kominfo.go.id/content/detail/43887/wapres-minta-peran-nyata-pengusaha-dalam-pemulihan-bangsa/0/berita>. Diakses pada Maret, 18 2024

³ Meita Fadhillah, "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh Komisi Pengawas Peraingan Usaha (KPPU) dalam Kerangka Ekstrateritorial," *Wawasan Yuridika* 3, no. 1 (2024): 56.

⁴ Tarmizi, "Analisis Hukum Persaingan Usaha di Indoensia dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2019," *Shar-E: Jurnal Kajian Ekonomi Hukum Syariah* 8, no. 1 (2022): 152.

⁵ Maryanto, *Dunia Usaha, Persaingan Usaha, dan Fungsi KPPU* (Unissula Press, 2017), 16.

tersebut dapat diterjemahkan: upaya atau tindakan dua maupun lebih guna kebutuhan memperoleh kesamaan usaha oleh pihak ketiga. Menurut Marbun, permasalahan daya persaingan usaha adalah: "usaha dari dua belah pihak atau lebih perusahaan yang masing-masing bergiat memperoleh pesanan dengan menawarkan harga/syarat yang paling menguntungkan."⁶ Dari kedua pengertian persaingan usaha tersebut, dapat dipahami pada dasarnya persaingan usaha adalah sebuah kegiatan antara para pelaku usaha dengan memberikan penawaran yang paling menguntungkan untuk mendapatkan konsumen pada bidang kesamaan usaha. Berdasarkan UU Anti-Monopoli tidak ditemukan definisi secara jelas tentang permasalahan persaingan usaha, tetapi UU Anti-Monopoli memberikan definisi bahwa, "permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat, yakni persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha." Penjabaran terkait permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat pada UU Anti-Monopoli menyiratkan dibagi menjadi 2 (dua) kategori: 1) permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat dan 2) permasalahan daya persaingan usaha sehat. Persaingan usaha yang sehat sebagaimana pandangan dari Richard A. Billas, mencakup mobilitas sumber daya dan pengetahuan yang optimal.⁷

Permasalahan dagang tidak sehat dapat mengganggu keseimbangan ekonomi di suatu negara secara signifikan. Persaingan semacam ini dapat mengarah pada praktik monopoli yakni satu produsen atau penjual menguasai seluruh pasar. Keadaan tersebut akan menimbulkan kesempatan yang tidak merata bagi setiap pelaku usaha. Di sisi lain, keadaan tersebut juga akan merugikan konsumen karena harga jual suatu barang akan ditentukan oleh satu penjual saja, yang artinya penjual tersebut dengan bebas mematok harga karena tidak ada pesaing yang menjual barang yang sama. Dalam kehidupan masyarakat Indonesia, banyak ditemukan kegiatan daya persaingan usaha tidak sehat salah satunya menyebabkan studi kasus dalam artikel ini yaitu prediksi permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh Google.

Google Inc ialah lembaga usaha multinasional asal Amerika Serikat mengelola lingkup jasa juga internet. Perusahaan hadir di Indonesia sejak 12 tahun lalu melalui Google Indonesia yang terdaftar Penyelenggaraan Sistem Elektronik Domestik. Layanan yang ditawarkan Google mencakup layanan mesin pencarian (*search engine*), *Google Play Store*, *Google Drive*, juga lainnya. Popularitas ini menempatkan Google dalam posisi dominan pada jenis layanan tersebut. Posisi tersebut nampaknya dimanfaatkan dengan tidak baik oleh Google, sehingga pada tahun 2022 Komisi Pengawasan Persaingan Usaha melakukan penyelidikan terhadap Google.⁸ Penelitian terkait permasalahan daya persaingan dagang tidak sehat semacam dirasa perlu karena permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat akan sangat berdampak pada masyarakat dan keseimbangan perekonomian serta pula mengingat posisi Google yang dominan dalam penyediaan jenis layanan tersebut.

Penelitian relevan dengan topik yang dibahas pernah dilakukan oleh Huta Disyon, Garnita Amalia, Illona Novira Elthania pada tahun 2023 dengan judul "Tinjauan

⁶ B. N. Marbun, *Kamus Manajemen* (Pustaka Sinar Harapan, 2003), 276.

⁷ *Ibid.*, 14.

⁸ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *KPPU Lakukan Penyelidikan atas Google untuk Dugaan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, September 2022, <https://kppu.go.id/blog/2022/09/kppu-lakukan-penyelidikan-atas-google-untuk-dugaan-praktik-monopoli-dan-persaingan-usaha-tidak-sehat/>. Diakses pada Maret, 18 2024

Hukum Persaingan Usaha terhadap Dugaan Praktik Monopoli Penjualan Avtur di Indonesia.”⁹ Penelitian tersebut menganalisis posisi juga permainan dagang PT Pertamina proses produksi avtur di Indonesia. Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada objek studi kasus yang menggunakan dugaan permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat oleh Google.

Penelitian kedua sama dilaksanakan Najwa Bana Shafa dan Imam Haryanto pada tahun 2023 dengan judul “Penghapusan Praktik Penjualan Bersyarat oleh Google sebagai Bentuk Persaingan Usaha Sehat di Indonesia.”¹⁰ Penelitian tersebut membahas mengenai bentuk persaingan usaha sehat yang dapat dilakukan Google dengan menghapus tindakan produksi wajib, serta langkah KPPU dalam menghadapi praktik penjualan bersyarat yang dilakukan oleh Google. Perbedaan dengan penelitian ini terletak pada fokus pembahasan yang lebih mengarah ke peninjauan terhadap bentuk dugaan permasalahan daya siang dagang oleh Google serta dampak, akibat serta tanggung jawab google.

1.2. Rumusan Masalah

Sesuai penjelasan dalam pelaporan akan dijelaskan rumusan masalah yakni:

1. Bagaimana bentuk permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat dikatakan dilaksanakan oleh Google?
2. Bagaimana dampak permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat dikatakan dilaksanakan oleh Google?

1.3. Tujuan Penulisan

Artikel tersebut ditulis dengan tujuan guna memahami bentuk permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat yang dilaksanakan oleh Google serta pengaruh permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat tersebut.

2. Metode Penelitian

Penelitian artikel menggunakan metode penelitian normatif, yaitu meneliti dan menelaah bahan pustaka.¹¹ Untuk memahami topik yang dibahas, digunakan pendekatan undang-undang juga pendekatan kasus. Media aturan dianalisis meliputi media aturan primer, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kita Undang-Undang Hukum Perdata, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persainga Usaha Tidak Sehat. Selain itu, juga akan diteliti bahan hukum sekunder, antara lain doktrin dalam buku, evaluasi laporan, juga karya ilmiah hukum lainnya yang berkaitan dengan topik tersebut.¹² Media aturan primer akan dikumpulkan dengan menggunakan teknik penelitian kepustakaan dengan

⁹ Huta Amalia Garnita Disyon dan Illona Novira Elthania, “Tinjauan Hukum Persaingan Usaha terhadap Dugaan Praktik Monopoli Penjualan Avtur di Indonesia,” *Jurnal Persaingan Usaha* 3, no. 2 (2023): 163-174.

¹⁰ Najwa Bana Shafa dan Imam Haryanto, “Penghapusan Praktik Penjualan Bersyarat oleh Google sebagai Bentuk Persaingan Usaha Sehat di Indonesia,” *Jurnal USM Law Review* 6, no. 2 (2023): 841-859.

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Raja Grafindo Persada, 2007), 12.

¹² I Made Pasek Diantha dkk., *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Disertasi* (Swasta Nulus, 2018), 4.

menyusun data secara sistematis. Bahan aturan primer yang terkumpul akan dianalisis dengan teknik deskriptif, yaitu menjelaskan kondisi aturan mencakup dengan aturan permasalahan daya persaingan usaha. Media aturan sekunder akan diklasifikasikan berdasarkan konsep dan topiknya dengan menggunakan sistem kartu. Media aturan yang dikelola dengan teknik komparatif, ialah membandingkan pendapat para ahli.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Bentuk Permasalahan Daya Persaingan usaha Tidak Sehat Yang Dilakukan Oleh Google

Permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat tersusun atas beberapa gabungan kata yakni “permasalahan daya persaingan usaha” dan “tidak sehat.” Sebagaimana pada bagian sebelumnya, permasalahan daya persaingan usaha ialah aktivitas antara para pelaku usaha yang menawarkan keuntungan terbaik untuk mendapatkan konsumen pada bidang usaha yang sama. Gabungan kata “tidak sehat” yang tersusun atas kata “tidak” dan “sehat”, berarti tidak berjalan dengan baik atau sebagaimana mestinya, atau tidak dijalankan dengan hati-hati dan benar.¹³ Dalam UU Anti-Monopoli, definisi permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat telah dirumuskan pada ketentuan Pasal 1 Angka 6, dengan ketentuan “Permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat adalah permasalahan antara pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.” didapatkan beberapa hal permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat dalam pasal tersebut, yakni: “1) adanya permasalahan antara pelaku usaha, 2) permasalahan tersebut melalui: a. penipuan, b. pelanggaran aturan, c. pengurangan permasalahan dagang.”

Bentuk-bentuk permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat menurut UU Anti-Monopoli sebagaimana dalam Bab IV, dapat berupa permainan dagang, monopsoni, pengambilan wilayah pasar, persekongkolan, juga perjanjian sebagaimana pada Bab III UU Anti-Monopoli. Pasal 17 mendefinisikan bahwa, “monopoli sebagai perbuatan menguasai produksi dan pemasaran barang maupun jasa yang tidak mempunyai substitusi, sehingga seorang pengusaha tidak dapat bersaing.” Pasal 18 mengatur tentang “kegiatan monopsoni, yaitu sikap mengambil kekuasaan produksi barang maupun jasa, dengan menguasai 50% pangsa pasar”. Pada Pasal 19 sampai dengan 21 membahas terkait “penguasaan pasar, yang meliputi tindakan menyebabkan pihak lain terhambat guna melaksanakan kesamaan usaha, baik dengan tidak setuju melakukan penghambatan bagi usaha lain guna melaksanakan kesamaan usaha, mematikan persaingan dengan membatasi peredaran atau penjualan barang, menetapkan harga jual yang terlalu rendah, hingga menetapkan biaya produksi dengan curang.” Persekongkolan, diatur dalam Pasal 22 sampai dengan 24, “didefinisikan sebagai kegiatan interaksi seorang pengusaha antar pengusaha lain guna merugikan pengusaha lain. Selain melalui kegiatan tersebut, permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat juga bisa berupa kesepakatan.”

Pasal 1313 KUHPerdata, kesepakatan diartikan sebagai: “...suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.” Berdasarkan rumusan pada UU Anti-Monopoli, “kesepakatan merupakan satu pengikatan tertulis dan lisan antar pelaku ekonomi”, seperti Pasal 1 Angka 7. Pesepakatan dilarang pada UU Anti-Monopoli meliputi kesepakatan oligopoli, penentuan modal, penentuan lokasi, kartel, trust, oligopsony, integrasi vertikal,

¹³ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

kesepakatan tertutup, juga kesepakatan dengan pihak luar negeri. Pasal 4 UU Anti-Monopoli mengatur tentang kesepakatan oligopoli, yaitu “kesepakatan pihak dagang guna mengelola 75% pangsa pasar dalam produksi atau pemasaran barang atau jasa.” Perjanjian penentuan modal diterangkan pada Pasal 5 hingga 8 yang setelah ditinjau kembali perjanjian penetapan harga, meliputi:

- 1) Kesepakatan guna menentukan besaran modal barang maupun jasa;
- 2) Kesepakatan yang menyebabkan penerima melakukan pembayaran perbedaan modal guna kesamaan barang maupun jasa pada penerima yang lain;
- 3) Kesepakatan guna menentukan modal di bawah modal pasar;
- 4) Kesepakatan mengharuskan konsumen barang maupun jasa guna tidak memproduksi barang maupun jasa menggunakan modal rendah berdasarkan kesepakatan harga.

Kesepakatan penentuan lokasi diatur dalam Pasal 9 dan dipahami sebagai perjanjian antar pelaku usaha dalam bidang yang sama untuk membagi wilayah berhubungan pada barang maupun jasa. Perjanjian pemboikotan Pasal 10, dapat dipahami menjadi kesepakatan guna menghambat seseorang guna menjalankan kesamaan usaha guna konsumen domestik maupun internasional. Selanjutnya, Pasal 11 mengatur terkait kesepakatan kartel bertujuan mengelola modal pasar mengelola penciptaan juga promosi barang/jasa sedemikian rupa. Kesepakatan trust Pasal 12 yang mengatur jika kesepakatan trust merupakan bentuk perjanjian antar pelaku usaha untuk menggabungkan diri namun kedua pelaku usaha tersebut tetap mempertahankan entitasnya. Adapun perjanjian ini dilakukan untuk menguasai dan mengontrol proses produksi-pemasaran. Perjanjian oligopsoni dalam UU Anti-Monopoli diatur dalam Pasal 13, dengan ketentuan bahwa perjanjian oligopsoni yakni perjanjian dengan tujuan mengendalikan 75% pangsa pasar dengan menguasai pembelian atau penerimaan pasokan.

Badan Pengelola Permasalahan Daya Persaingan usaha ialah badan usaha independen yang menyelidiki dugaan perjanjian atau kegiatan maupun kegoatan pelanggaran lokasi yang berpotensi menimbulkan permainan dagang daya saing maupun permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat. KPPU melalui keputusan rapat tertanggal 14 September 2022 menyelidiki Google atas keterangan pelanggaran lokasi, produksi kentuan, juga tindakan pelanggaran pada bidang aplikasi digital di Indonesia.¹⁴ Google pada Juni 2022 secara efektif menerapkan kebijakan penggunaan Google *Pay Billing* (selanjutnya disebut sebagai “GPB”). GPB sendiri merupakan sistem jual beli produk layanan digital (in-app purchase) yang didistribusikan melalui salah satu layanan milik Google yakni Google *Play Store*. Kebijakan GPB ini mengharuskan aplikasi diunduh melalui Google *Play Store* metode transaksi, serta pengembang aplikasi harus mematuhi ketentuan kebijakan ini. Jenis penerapan yang tercakup dalam kebijakan GPB ini adalah:

1. Aplikasi layanan seperti aplikasi layanan pendidikan, layanan kebugaran, layanan musik ataupun layanan video;
2. Aplikasi *game* yang menawarkan *digital items* seperti nyawa tambahan, karakter;
3. Aplikasi yang menyediakan konten, misalnya aplikasi bebas iklan;

¹⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, KPPU Lakukan Penyelidikan atas Google untuk Dugaan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Diakses pada Maret, 18 2024

4. Aplikasi memberikan *cloud software*, contohnya aplikasi penyimpanan dokumen.¹⁵

Penerapan kebijakan GPB untuk aplikasi layanan tersebut diwajibkan oleh Google dan aplikasi yang harus menerapkan kebijakan tersebut tidak bisa menolaknya. Google menerapkan sanksi apabila melanggar atau tidak menjalankan kebijakan GPB berupa penghapusan aplikasi atau tidak diperkenankannya aplikasi terkait untuk melakukan update. Hal tersebut apabila terjadi dapat merugikan *developer* (pengembang) aplikasi yang akan kehilangan konsumen. Dalam menerapkan kebijakan GPB ini, Google mengenakan tarif yang tergolong cukup tinggi ialah 15-30% oleh modal penjualan konten, dibandingkan sebelum berlakunya kebijakan ini para *developer* bisa mengelola biaya dibawah 5%. Tingginya tarif yang perlu dibayar, tentunya akan mengakibatkan kenaikan biaya produksi dan harga dari konten terkait. Google mewajibkan *developer* aplikasi jual beli aplikasi Google *Play Store* dan Google *Pay Billing* secara bundling.

Berdasarkan fakta tersebut, terlihat beberapa bentuk praktik Google yang terindikasi sebagai praktik permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat. Pertama, pemberlakuan kebijakan Google *Pay Billing*. Google ialah tempat penjualan aplikasi terbesar di Indonesia mencapai 93%, meski ada *platform* distribusi lain juga, namun tidak dapat menggeser kedudukan Google sebagai *platform* distribusi yang paling sempurna. Banyaknya masyarakat yang memilih untuk mengunduh aplikasi dari Google *Play Store* menyebabkan sulitnya bagi *developer* untuk mensubstitusinya dengan *platform* lain. Keadaan tersebut telah meletakkan Google *Play Store* pada lokasi dominan. Menurut Pasal 1 Angka 4 UU Anti-Monopoli, lokasi dominan diartikan sebagai: "...keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu." Dari ketentuan tersebut dapat dilihat unsur-unsur lokasi dominan yakni: 1) pengusaha tidak memiliki lawan yang signifikan, atau 2) pengusaha menempati posisi dominan pada pasar bersangkutan dan mempunyai akses terhadap pasokan atau pemasok serta beradaptasi terhadap permintaan barang/jasa tertentu. Apabila dicermati dalam rumusan pasal tersebut menggunakan konjungsi 'atau' yang artinya antara unsur pertama dan kedua hanya perlu dipenuhi salah satunya untuk pelaku usaha dikatakan memiliki posisi dominan. Pada unsur pertama, Google memenuhi unsur tersebut karena pada fakta di lapangan terlihat bahwa Google melalui Google *Play Store* memiliki pesaing dalam pasar distribusi aplikasi yakni *Galaxy Store*, *Mi Store*, maupun *Huawei App Gallery*, tetapi pesaing-pesaing tersebut tidak berarti bagi Google, dalam artian banyak konsumen dalam hal ini *developer* yang tetap memilih untuk menggunakan Google *Play Store* dalam distribusi aplikasi karena memungkinkan *developer* untuk mendunia.¹⁶ Dengan

¹⁵ "Google Support," *Google*, t.t., diakses 20 Maret 2024, <https://support.google.com/googleplay/android-developer/answer/10281818?hl=id>. Diakses pada Maret, 20 2024

¹⁶ Novina Putri Bestari, "Apa Itu Biaya Google Play Billing, Sempat Diprotes Startup RI," *CNBC Indonesia*, 9 November 2022, <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20221109134426-37-386379/apa-itu-biaya-google-play-billing-sempt-diprotes-startup-ri>. Diakses pada Maret, 20 2024

pemenuhan salah satu unsur tersebut terbukti sudah bahwa Google memang berada di posisi dominan dalam pasar distribusi aplikasi.

Dalam praktik persaingan usaha dikenal istilah penyalahgunaan posisi dominan, namun UU Anti-Monopoli sendiri tidak mengatur mengenai definisi istilah tersebut. Istilah lokasi dominan mencakup atas kata 'pelanggaran', 'lokasi', dan 'dominan'. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, penyalahgunaan adalah ialah sikap penyelewengan maupun penyimpangan, sedangkan kata 'posisi' dan 'dominan' dapat kita artikan menjadi lokasi dominan yang definisinya ada dalam UU Anti-Monopoli. Dengan demikian pelanggaran lokasi dominan ialah proses atau perbuatan yang menyelewengkan posisinya yang tinggi dalam persaingan pasar. Pada Pasal 25 ayat (1) UU Anti-Monopoli mengatur mengenai penyalahgunaan posisi dominan bahwa:

"Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk: a. 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 b. membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau c. menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan."

Penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 25 harus diartikan dalam cakupan yang luas menurut Arie Siswanto, ini artinya apabila pelaku usaha dengan posisi dominan membuat kontrak yang mensyaratkan agar konsumen tidak berhubungan dengan pesaingannya atau apabila pelaku usaha dengan posisi dominan membuat kebijakan penentuan harga tidak wajar dengan konsep *"take it or leave it"* maka pengusaha bisa melaksanakan pelanggaran lokasi dominan.¹⁷

Tindakan Google melalui penerapan kebijakan GPB, dapat kita uraikan untuk melihat apakah tindakan tersebut merupakan penyalahgunaan lokasi dominan. Seperti diuraikan pada Pasal 25 ayat (1) butir a UU Anti-Monopoli, pengusaha dilarang menerapkan ketentuan penjualan guna menghasilkan barang dengan harga bersaing. Ketentuan penjualan ialah ketentuan kesepakatan pengusaha dengan pihak lain. Pengusaha dengan posisi dominan karena posisinya memiliki kemampuan untuk mengendalikan perilaku konsumen melalui syarat-syarat perdagangan di muka yang harus dipenuhi oleh konsumen apabila ingin menikmati barang/jasa yang ditawarkan pelaku usaha. Dalam kasus Google, GPB merupakan suatu syarat perdagangan yang ditetapkan oleh Google. Dalam kebijakan tersebut Google menerapkan tarif layanan sebesar 15%-30% (tergolong besar). Seharusnya dengan tarif sebesar itu, konsumen yakni *developer* akan memilih pelaku usaha pesaing lainnya dengan harga yang lebih terjangkau, namun karena posisi dominan Google yang menguasai pangsa pasar hingga 93%.¹⁸ Kesempatan untuk aplikasinya mendunia membuat para *developer* untuk berpikir kembali dalam menggunakan jasa distribusi aplikasi milik Google. Tindakan Google tersebut sejalan dengan pendapat Arie Siswanto mengenai konsep *"take it or leave it"* dalam menentukan harga. Google dengan posisi dominannya menawarkan harga tidak wajar dan konsep *"take it or leave it"* sehingga para *developer* yang ingin menjadi konsumen dari Google untuk mendistribusikan aplikasinya mau tidak mau harus memenuhi syarat tersebut.

¹⁷ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha* (Ghalia Indonesia, 2004), 45.

¹⁸ Yoandito, Muhammad Yudhistira, "Tinjauan Yuridis Terkait Posisi Dominan yang dilakukan Google LLC terhadap persaingan usaha di Indonesia (Studi Putusan No 03/KPPU-L/2024)," *QIYAS: Jurnal Hukum Islam dan Peradilan*, 2024, 119.

Selain aspek dominasi pasar melalui Google *Play Store*, praktik Google Play Billing System (GPBS) juga menunjukkan bentuk pengikatan layanan (*tying*) yang memaksa *developer* menggunakan sistem pembayaran milik Google. Hal ini membatasi pilihan konsumen serta pelaku usaha lain yang ingin menawarkan sistem pembayaran berbeda. Tindakan ini dapat dikategorikan sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan yang bersifat eksklusif karena membatasi alternatif distribusi dan monetisasi aplikasi.¹⁹ Penguasaan data pengguna yang masif memungkinkan Google mengendalikan perilaku pasar dan mempersulit kompetitor baru untuk bersaing.²⁰ Maka dari itu, dominasi Google tidak hanya terletak pada distribusi aplikasi, tetapi juga pada kontrol data yang menjadi sumber daya strategis.

Dengan demikian, kebijakan yang dilakukan oleh Google melalui penerapan kebijakan GPB merupakan bentuk penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 UU Anti-Monopoli. Dominasi Google dalam distribusi aplikasi digital tidak hanya menciptakan ketimpangan dalam mekanisme pasar, tetapi juga menurunkan tingkat inovasi dan efisiensi ekonomi. Oleh karena itu, tindakan Google dapat dikategorikan sebagai bentuk persaingan usaha tidak sehat yang bertentangan dengan prinsip keadilan dan kebebasan berusaha dalam sistem ekonomi Indonesia, sehingga memerlukan pengawasan ketat dan penegakan hukum yang tegas oleh KPPU agar tercipta iklim usaha yang sehat dan berkeadilan.

3.2. Dampak Bentuk Persaingan Usaha Tidak Sehat Yang Dilakukan Oleh Google

Persaingan dagang sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya meliputi permasalahan dagang sehat juga permasalahan daya saing tidak sehat. Permasalahan daya persaingan usaha sehat tentunya mengoptimalkan pengaruh baik bagi pelaku perekonomian dan dunia usaha serta konsumen, seperti kemurahan harga, pilihan banyak, juga kualitas produk baik. Sedangkan, permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat memberikan efek buruk bagi pengusaha, konsumen, juga perekonomian nasional. Semakin pesatnya perkembangan era digital, menyebabkan pemasaran dan tujuan pasar dapat dilaksanakan juga melalui dunia digital melalui media internet. Hal tersebut tidak hanya dimanfaatkan oleh konsumen sebagai pengguna media internet, tetapi dimanfaatkan juga oleh pihak-pihak yang dapat berpotensi sebagai produsen dalam membuat aplikasi untuk memperoleh penghasilan. Salah satu aplikasi yang menjadi fokus dalam penelitian ini serta tentunya diketahui hampir oleh semua pengguna internet yaitu Google.

KPPU saat September 2022 melaksanakan penyalahgunaan oleh Google di Indonesia terhadap UU-Anti Monopoli, sebagaimana uraian kasus yang telah dijelaskan sebelumnya, Google diduga melakukan pelanggaran terhadap Pasal 25 UU-Anti Monopoli. Apabila Google terbukti, dapat dikenakan sanksi bagi persaingan usaha tidak sehat, yakni sanksi administrasi, pokok, dan pidana tambahan.²¹ Lebih jauh, apabila kita merujuk pada *draft* pedoman Pasal 25 tentang Larangan Penyalahgunaan Posisi

¹⁹ Afifah Afiyani, "Review of Alleged Abuse of Google Play Billing's Dominant Position in Indonesia: A Study of South Korea's Anti-Google Law," *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi* 5, no. 10 (2024): 4576.

²⁰ Ria Setyawati dkk., "Data Driven Dominance in Digital Markets: Assessing Indonesian Competition Law in the Digital Age," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 12, no. 2 (2024): 271.

²¹ Abdannoor Ramadhan Halidi Halidi, "Praktek Monopoli Pelaku Usaha Di Era Digital Pada Produk Internet (Studi Kasus Perusahaan Google Di Indonesia)," *JIM: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah* 8, no. 3 (2023): 2242-2257.

Dominan berdasarkan UU-Anti Monopoli, dalam hal konseptual, perilaku yang dapat diklasifikasikan ke dalam penyalahgunaan posisi dominan terdiri atas 2 (dua) kategori, yakni: "Perilaku yang dapat merugikan konsumen, yang dalam hal ini bisa berupa harga yang sangat tinggi atau *excessive high price*; dan Perilaku yang bersifat eksklusif, yang dalam hal ini tergolong sebagai perilaku anti kompetisi karena membatasi atau menghilangkan persaingan dari pelaku usaha pesaing yang sudah ada atau *existing competitor* ataupun yang masuk ke pasar atau *potential competitor*."

Syarat-syarat terkait penyalahgunaan lokasi dominan telah diterangkan pada Pasal 25 ayat (1) UU Anti-Monopoli serta sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, berikut ini penjelasannya:

- 1) Butir a, "berkaitan dengan penetapan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing baik harga maupun mutu. Dalam hal ini dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang dapat berperan sebagai pembeli atau *dominant buyer* atau pelaku usaha yang dapat berperan sebagai penjual. Dampak tidak langsung dapat berupa berkurangnya pilihan konsumen terhadap produk-produk alternatif untuk memperoleh produk yang berdaya saing baik dari segi harga maupun mutu, dan dampak langsung dapat berupa tersingkirnya pesaing dari pasar karena tidak mendapat pasokan ataupun pembeli".
- 2) Butir b, "membatasi perkembangan pasar dan teknologi, dalam hal ini mempunyai cakupan konseptual yang agak luas. Merujuk terhadap penjelasan unsur pasal ini, hal tersebut dapat dipahami sebagai bentuk perilaku yang menghambat transaksi perdagangan serta inovasi dan pengembangan barang dan atau jasa di pasar, kegiatan tersebut lebih difokuskan pada perilaku. Hal ini mengurangi persaingan dengan pesaing nyata yang sudah ada di pasar. Dalam hal ini juga sering dikaitkan dengan aspek teknologi dalam hal inovasi. Perilaku membatasi tersebut dapat diklasifikasikan *abuse* pada saat perusahaan dominan yang telah mempunyai paten atas suatu teknologi menolak untuk memberikan lisensi pada perusahaan lain yang dapat berdampak negatif dalam iklim persaingan dan dapat berdampak pada kegiatan riset dan pengembangan yang dapat berakibat pada rendahnya inovasi untuk produk dan jasa kedepannya".
- 3) Butir c, "menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing yang berpartisipasi di pasar terkait, pelaku usaha posisi dominan memiliki kemampuan untuk membangun dan menyalahgunakan yang tidak adil dan praktik anti-kompetitif, hambatan seperti ini dapat disebut sebagai penyalahgunaan posisi dominan. Berbagai upaya tersebut dapat berdampak pada berkurangnya inovasi dan *output* yang beredar di pasar serta meningkatnya harga yang harus dibayar oleh konsumen akhir".

Dampak dari penyalahgunaan posisi dominan oleh Google tidak hanya dirasakan oleh *developer*, tetapi juga konsumen. Ditunjukkan bahwa praktik serupa juga terjadi di *marketplace*, di mana kebijakan internal yang bersifat diskriminatif menekan pelaku usaha kecil dan pada akhirnya membatasi variasi harga serta kualitas yang diterima konsumen.²² Dengan adanya praktik semacam ini, konsumen kehilangan kebebasan memilih produk atau layanan dengan harga yang kompetitif. Dalam hukum persaingan usaha di Indonesia, memerlukan pembaruan untuk menyesuaikan dengan dinamika pasar digital, terutama terkait pengaturan algoritma, *gatekeeper platforms*, serta

²² A. Kennedy, "Analisis Hukum Persaingan Usaha Platform Marketplace Online Pada Era Ekonomi Digital," *Ethics and Law Journal: Business and Notary (ELJBN)* 2, no. 4 (2024): 2.

perlindungan bagi UMKM yang rawan terdampak kebijakan sepihak perusahaan global.²³ Hal ini memperlihatkan bahwa kasus Google harus dipandang bukan hanya sebagai persoalan nasional, tetapi juga bagian dari tren global di mana perusahaan digital besar memanfaatkan dominasi teknologinya untuk mengendalikan pasar.

Dengan demikian, terkait dampak yang diakibatkan dari terjadinya sebuah persaingan usaha secara tidak sehat oleh Google yakni dapat berdampak kepada pihak yang merasakan pengaruh negatif dari adanya proses tersebut yaitu konsumen. Perusahaan yang terindikasi melaksanakan permasalahan daya persaingan usaha tidak sehat pada pelanggaran lokasi dominan, berpengaruh secara lisan atau tidak lisan sebagai indikator awal.

4. Kesimpulan

Permasalahan daya saing usaha tidak sehat menurut UU Anti-Monopoli dapat berbentuk monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, persekongkolan, maupun berbagai kesepakatan seperti oligopoli, kartel, trust, integrasi vertikal, hingga kesepakatan dengan pihak luar negeri sebagaimana diatur dalam Bab III dan Bab IV. Kasus Google di Indonesia menunjukkan bagaimana posisi dominan melalui Google *Play Store*, yang menguasai sekitar 93% pasar distribusi aplikasi digital, menimbulkan hambatan bagi *developer* untuk menggunakan alternatif lain. Kondisi ini berpotensi termasuk penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana diatur dalam Pasal 25 UU Anti-Monopoli. Dampaknya tidak hanya dirasakan oleh pelaku usaha lain tetapi juga konsumen, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga jika terbukti melanggar, Google dapat dikenai sanksi berupa sanksi administrasi, pokok, maupun pidana tambahan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Marbun, B. N. Kamus Manajemen. Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Diantha, I Made Pasek, Ni Ketut Supasti Dharmawan, dan I Gede Artha. Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Disertasi. Swasta Nulus, 2018.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- Maryanto. Dunia Usaha, Persaingan Usaha, dan Fungsi KPPU. Unissula Press, 2017.
- Siswanto, Arie. Hukum Persaingan Usaha. Ghalia Indonesia, 2004.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mahmudji. Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat. Raja Grafindo Persada, 2007.

Artikel Jurnal:

- Afiyani, Afifah. "Review of Alleged Abuse of Google Play Billing's Dominant Position in Indonesia: A Study of South Korea's Anti-Google Law." *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi* 5, no. 10 (2024): 4576.
- Disyon, Huta Amalia Garnita, dan Illona Novira Elthania. "Tinjauan Hukum Persaingan Usaha terhadap Dugaan Praktik Monopoli Penjualan Avtur di Indonesia." *Jurnal Persaingan Usaha* 3, no. 2 (2023): 163-74.

²³ D. R. Kartikawati, "Digital Transformation and Business Competition Challenges Comparative Analysis of Antitrust Law," *Journal of Progressive Law and Legal Studies* 2, no. 3 (2024): 167.

- Fadhilah, Meita. "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh Komisi Pengawas Peraaingan Usaha (KPPU) dalam Kerangka Ekstrateritorial." *Wawasan Yuridika* 3, no. 1 (2024): 56.
- Halidi, Abdannoor Ramadhan Halidi. "Praktek Monopoli Pelaku Usaha Di Era Digital Pada Produk Internet (Studi Kasus Perusahaan Google Di Indonesia)." *JIM: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah* 8, no. 3 (2023): 2242-57.
- Kartikawati, D. R. "Digital Transformation and Business Competition Challenges Comparative Analysis of Antitrust Law." *Journal of Progressive Law and Legal Studies* 2, no. 3 (2024): 167.
- Kennedy, A. "Analisis Hukum Persaingan Usaha Platform Marketplace Online Pada Era Ekonomi Digital." *Ethics and Law Journal: Business and Notary (ELJBN)* 2, no. 4 (2024): 2.
- Ria Setyawati, Stefan Koos, dan Zalfa A.F. Jatmiko. "Data Driven Dominance in Digital Markets: Assessing Indonesian Competition Law in the Digital Age." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 12, no. 2 (2024): 264-84. <https://doi.org/10.29303/ius.v12i2.1377>.
- Setyawati, R., Koos, S., & Jatmiko, Z.A.F. (2024). *Data Driven Dominance in Digital Markets: Assessing Indonesian Competition Law in The Digital Age*. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, 271.
- Shafa, Najwa Bana, dan Imam Haryanto. "Penghapusan Praktik Penjualan Bersyarat oleh Google sebagai Bentuk Persaingan Usaha Sehat di Indonesia." *Jurnal USM Law Review* 6, no. 2 (2023): 841-59.
- Tarmizi. "Analisis Hukum Persaingan Usaha di Indoensia dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2019." *Shar-E: Jurnal Kajian Ekonomi Hukum Syariah* 8, no. 1 (2022): 152.
- Yoandito, Muhammad Yudhistira. "Tinjauan Yuridis Terkait Posisi Dominan yang dilakukan Google LLC terhadap persaingan usaha di Indonesia (Studi Putusan No 03/KPPU-L/2024)." *QIYAS: Jurnal Hukum Islam dan Peradilan*, 2024, 119.

Internet:

- Bestari, Novina Putri. "Apa Itu Biaya Google Play Billing, Sempat Diprotes Startup RI." *CNBC Indonesia*, 9 November 2022. <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20221109134426-37-386379/apa-itu-biaya-google-play-billing-sempt-diprotes-startup-ri>. Diakses pada tanggal 20 Maret 2024.
- "Google Support." *Google*, t.t. Diakses 20 Maret 2024. <https://support.google.com/googleplay/android-developer/answer/10281818?hl=id>. Diakses pada tanggal 20 Maret 2024.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha. KPPU Lakukan Penyelidikan atas Google untuk Dugaan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. September 2022. <https://kppu.go.id/blog/2022/09/kppu-lakukan-penyelidikan-atas-google-untuk-dugaan-praktik-monopoli-dan-persaingan-usaha-tidak-sehat/>. Diakses pada tanggal 18 Maret 2024.
- Kominfo. Wapres Minta Peran Nyata Pengusaha dalam Pemulihan Bangsa. Agustus 2022. <https://www.kominfo.go.id/content/detail/43887/wapres-minta-peran-nyata-pengusaha-dalam-pemulihan-bangsa/0/berita>. Diakses pada tanggal 18 Maret 2024.

Theodora, Agnes. "Pemulihan Ekonomi Tidak Merata, Dunia Usaha Mainkan Peran Penting." Kompas.id, 29 Januari 2022. <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2022/01/28/pemulihan-ekonomi-tidak-merata-dunia-usaha-mainkan-peran-penting>. Diakses pada tanggal 18 Maret 2024.

Peraturan Perundang-Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817).

Draft Pedoman Pasal tentang Larangan Penyalahgunaan Posisi Dominan Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.