

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Google merupakan perusahaan multinasional Amerika Serikat yang berfokus pada penyedia layanan jasa dan produk internet. Produk-produk tersebut mencakup teknologi pencarian (*search engine*), komputasi web, perangkat lunak (*software*), dan periklanan daring. Google diperkirakan mengoperasikan lebih dari satu juta server di beberapa pusat data di seluruh dunia¹ dan memproses lebih dari satu milyar pencarian (Kuhn, 2009). Pada tahun 2012, Alexa² menyebut Google merupakan situs web yang paling banyak dikunjungi didunia. Situs-situs google dengan menggunakan bahasa asing masuk ke dalam peringkat 100 teratas, seperti halnya dua produk milik Google yakni Youtube dan Blogger. Berdasarkan data Statcounter³, menunjukkan bahwa salah satu produk Google yakni Chrome berhasil menempati urutan pertama aplikasi *search engine* yang paling banyak dipakai di seluruh dunia dengan persentase 79.57% dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir. Dominasi pasar yang diraih Google tentu saja menuai banyak kritik mengenai hak cipta, penyensoran dan privasi selain itu, banyak negara yang telah menindaklanjuti hal tersebut secara hukum.

Korea selatan sebagai negara memiliki UU Anti monopoli yang tertera pada Amandemen *Monopoly Regulation and Fair-Trade Act* yang dirilis Komisi Perdagangan Adil Korea Selatan (*Korean Fair Trade Comission*) pada 29 Maret 2016. Korea Selatan menetapkan kriteria perusahaan sebagai pemegang posisi dominan dipasar, jika badan usaha memiliki minimal 50% pangsa pasar atau gabungan pangsa pasar tidak kurang dari 75% dari total tiga badan usaha. Maka badan usaha atau perusahaan tersebut akan dianggap sebagai badan yang menguasai pasar (tercantum pada Pasal 4 *Monopoly Regulation and Fair-Trade Act*). Beberapa praktek penyalahgunaan posisi dominan pasar yang disebutkan oleh Korea Selatan diklasifikasikan menjadi lima jenis (Pasal 3-2 *Monopoly Regulation and Fair-Trade Act*) (1) harga yang tidak masuk akal (2) pengendalian terhadap hasil produksi (3) hambatan terhadap kegiatan bisnis (4) membatasi

¹ Pandia. July 2, 2007. "Google: one million servers and counting". Pandia Search Engine News. Diakses pada tanggal 28 November 2021

² Anak perusahaan Amazon.com yang berbasis di California dan menyediakan data komersial terkait *traffic web*.

³ Situs web dalam penyediaan jasa mengenai *traffic web analytics* yang berbasis di Irlandia. Diakses pada tanggal 28 November 2021.

produk masuk pasar (5) mengesampingkan pesaing atau menghalangi kepentingan konsumen.

Open source merupakan perangkat lunak (*software*) dimana kode programnya terbuka dan sengaja disediakan oleh pengembangnya untuk umum agar dapat dipelajari cara kerjanya, diubah atau dikembangkan lebih lanjut serta untuk disebarluaskan. Apabila pembuat program tersebut melarang orang lain untuk mengubah, memodifikasi dan atau menyebarkan program buatannya, maka program itu bukan *open source*, meskipun tersedia kode programnya. *Open source* merupakan salah satu syarat bahwa suatu software dikatakan "*free software*". Salah satu contoh sistem operasi yang *open-source code* adalah Android. *Closed source* merupakan aplikasi dengan kode sumber yang tertutup sehingga pengguna tidak dapat dimodifikasi, mengubah, mengcopy isi dari kode sumber *software* tersebut. Secara umum, sistem operasi *closed source* memiliki lisensi atau hak cipta yang bertujuan untuk melindungi software tersebut dari penggunaan yang dapat merugikan di pembuat software dan menguntungkan pihak ketiga. Sistem operasi *closed source* bersifat terbatas dalam penggunaan, penyalinan juga modifikasi. Bagi seseorang atau perusahaan yang bermaksud ingin mengakses kode sumber maka dibutuhkan perjanjian khusus yang dinamakan perjanjian *non-disclosure*. Salah satu sistem operasi yang tertutup adalah Microsoft Windows dan iOS.

Sejak mendapatkan dominasi pasarnya di pasar *smartphone* pada tahun 2011, Google telah memaksa produsen *smartphone* untuk menandatangani *Anti-Fragmentation Agreement* (AFA) untuk memblokir masuknya pasar *fork OS*⁴ yang merupakan saingan android (Korea, KFTC hits Google with KRW 207.4 billion for blocking entry of rival operating systems (OS) and development of new smart devices., 2021). Namun pada tahun 2013, KFTC memutuskan untuk menghapus kecurigaan pada Google dengan alasan dampak yang diberikan dari tindakan Google masih sangatlah kecil terhadap pasar domestiknya (Korea, Statement released in response to the report by Financial News on Friday July, 22 2016, "The KFTC's one step behind probe on 'Google antitrust allegations'". , 2016). Pada tahun 2016, Komisi Perdagangan Adil Korea Selatan (KFTC) kembali menyelidiki perusahaan Google Inc. atas tuduhan menghalangi pembuat *smartphone* lokal seperti Samsung Electronics Co. dan LG Electronics Inc. untuk menggunakan sistem operasi yang dikembangkan oleh saingannya (Erina, 2021). Dalam

⁴ Versi android yang telah dimodifikasi

keterangannya, KFTC mengatakan persyaratan kontrak Google dengan pembuat perangkat, sama dengan penyalahgunaan posisi pasar dominannya yang membatasi persaingan di pasar sistem operasi seluler. Perusahaan multinasional anak Alphabet Inc. tersebut dinilai telah menghambat persaingan pasar dengan mengharuskan perusahaan produsen *smartphone* untuk memenuhi *Anti-Fragmentation Agreement (AFA)* tepat ketika mereka menandatangani kontrak utama dengan Google mengenai lisensi toko aplikasi dan akses awal ke sistem operasi.

Namun pelanggaran yang dilakukan oleh Google tahun 2011 tersebut baru ditindaklanjuti secara tegas di tahun 2021. KFTC menjatuhkan sanksi tegas kepada Google karena telah memblokir masuknya sistem operasi saingan dan pengembangan perangkat pintar baru di tahun 2021. Perusahaan multinasional Google telah melarang produsen *smartphone* merilis perangkat yang berjalan di OS saingan sebagai prasyarat untuk dapat memenuhi lisensi Play Store dan mendapatkan akses awal ke kode sumber android. Menurut perjanjian AFA, produsen ponsel pintar dilarang menginstal OS *fork* perusahaan lain atau mengembangkan OS *fork* mereka sendiri untuk perangkat pintarnya. Hal ini sepenuhnya menghalangi kemungkinan munculnya ‘ekosistem aplikasi’ untuk OS *fork* dengan melarang distribusi SDK⁵ dan pra-instalasi aplikasi pihak ketiga untuk OS *fork*. Perjanjian yang dipersyaratkan oleh Google kepada produsen perangkat pintar tidak hanya berlaku pada *smartphone* tetapi juga pada perangkat pintar lain seperti jam tangan pintar dan TV.

Setelah berhasil mengumpulkan beberapa bukti mengenai pelanggaran tersebut sejak tahun 2011, maka Komisi Perdagangan Adil Korea Selatan mengenakan perintah korektif dengan memberikan denda pada Google sebesar KRW 207,4 miliar atau setara dengan USD 177 juta, nominal tersebut dapat berubah sesuai dengan jumlah pendapatan yang dikonfirmasi di masa mendatang. Serta menegaskan pada perusahaan multinasional tersebut untuk dilarang memaksa produsen perangkat pintar agar menandatangani AFA sebagai prasyarat untuk Perjanjian Lisensi Play Store dan Perjanjian Akses Awal ke kode sumber android.

⁵ *Software Development Kit (SDK)*: Seperangkat alat pembuatan perangkat lunak yang digunakan oleh pengembang aplikasi untuk membuat aplikasi mereka yang dapat dioperasikan di OS tertentu

B. Rumusan Masalah

Mengapa Korea Selatan baru memberikan tindakan secara tegas terhadap Google Inc di tahun 2021 setelah melakukan pelanggaran sejak tahun 2011?

C. Kerangka Teori

Pada penelitian ini, penulis melakukan kajian teori dengan tujuan untuk menemukan acuan yang berhubungan dengan objek penelitian agar mencapai penelitian yang relevan dan suatu legitimasi konseptual. Di dalam kerangka teori ini penulis menggunakan beberapa kajian teoritis dan konseptual mengenai perusahaan multinasional dan peranan negara terhadap perusahaan multinasional.

1. Multinational Corporation

Berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Joan E. Spero, ia mendefinisikan MNC merupakan perusahaan dengan anak perusahaan asing yang memperluas produksi dan pemasaran perusahaan di luar batas-batas negara. MNC bukanlah sekedar perusahaan besar yang memasarkan produk mereka ke luar negeri namun juga mengirimkan paket modal, teknologi, bakat manajerial dan keterampilan pemasaran untuk melakukan produksinya (Spero & Hart, 1985). Stephen D. Cohen mendefinisikan MNC sebagai entitas bisnis yang telah yang telah memenuhi persyaratan umum tertentu dan telah memiliki dokumen pendirian yang disetujui oleh otoritas pemerintahan nasional dan atau lokal yang ditunjuk di negara tempat korporasi baru tersebut berada (Cohen, 2007). Namun dalam istilah hukum yang lebih luas, korporasi merupakan entitas yang berdiri sendiri yang terpisah dari pemiliknya dan merupakan warga negara secara *de facto*. Ia memiliki hak, kewajiban, dan tanggung jawab hukum yang terpisah, termasuk kemampuan untuk membeli dan menjual aset, menandatangani kontrak, menerbitkan hutang dan menuntut atau digugat dalam sistem peradilan.

Terdapat tiga karakteristik legalistik penting dari sebuah perusahaan: (1) memiliki kehidupan tanpa batas yang memungkinkan dirinya untuk berlanjut meskipun pemilik dan manajer datang dan pergi (2) memungkinkan transferabilitas (perpindahan) kepentingan kepemilikan yang mudah dengan saham yang dapat ditransfer dari satu pemilik ke pemilik lainnya dengan cepat dan mudah (3) memiliki kewajiban terbatas. Di luar karakteristik legalistik tersebut, kritik terhadap pasar bebas dan mereka yang meragukan kapitalisme akan cenderung mendefinisikan korporasi sebagai “sarana cerdas untuk mendapatkan keuntungan individu tanpa tanggung jawab individu”. Tujuan ini merupakan sindiran atas upaya perusahaan mencari kekayaan tanpa batas bagi keuntungan kelas kapitalis yang

jumlahnya relatif sedikit, tanpa kekhawatiran tentang kemungkinan adanya dampak negatif bagi masyarakat secara keseluruhan atau relatif kurangnya manfaat yang diperoleh. Implikasi dari karakterisasi ini adalah bahwa pemerintah harus secara sistematis memantau, mengenakan pajak dan mengatur perusahaan untuk membatasi dugaan kecenderungan alami mereka dalam mengeksploitasi dan menyalahgunakan kekuasaan mereka dalam upaya yang berkelanjutan untuk memaksimalkan keuntungan.

Fenomena masuknya MNC dan FDI ke sebuah negara tidak dapat diabaikan karena hal ini merupakan salah satu produk globalisasi. Keuntungan yang dibawa oleh perusahaan multinasional juga akan memberikan dampak yang positif terhadap lingkungan negara sebab mereka akan menghasilkan dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan standar hidup serta mengurangi kemiskinan. Masuknya MNC dan FDI memiliki dua macam tujuan umum yakni untuk meningkatkan industrialisasi dalam menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat (Widjaja, 1979). Industrialisasi ini menyangkut perpaduan teknologi, manajemen, modal dan faktor produksi lainnya dalam suatu proses produksi. Yang kedua adalah peningkatan pendapatan dan kekayaan masyarakat. Sedangkan, John W. Head menerangkan ada tujuh keuntungan *host country*⁶ dalam menerima FDI dinegaranya yakni: menciptakan lowongan kerja sehingga masyarakat dapat meningkatkan penghasilan dan kualitas hidupnya, menciptakan kesempatan penanaman modal, meningkatkan kegiatan ekspor, meningkatkan kualitas masyarakat dengan adanya pelatihan teknis dan pengetahuan, memperluas kompetisi jual beli, dan mendapatkan pajak tambahan (H.S & Sutrisno, 2008). Sehingga hal ini dilihat sebagai lebih dari sekedar penanaman modal namun ini merupakan kumpulan modal, wawasan, pengetahuan manajerial dan teknologi yang kuat dan unik. Ini merupakan cara terbaik dalam melakukan suatu pengembangan teknologi baru, keterampilan manajemen dan pemasaran, pemrosesan informasi, dan sumber daya alam. John Dunning menulis bahwa salah satu dari keunggulan kompetitif dari MNC besar adalah kemampuannya untuk mengidentifikasi, mengakses, memanfaatkan, dan secara efektif mengkoordinasikan serta menyebarkan sumber daya dan kemampuannya dari seluruh dunia (Dunning, 2000). Sebuah studi McKinsey Global Institute mengenai dampak FDI di lima sektor yang tersebar di empat negara berkembang menggambarkan hasil dari dampak besar hadirnya FDI tersebut sebagai peningkatan standar hidup masyarakat. Adanya peningkatan

⁶ Negara dimana sebuah cabang dari sebuah organisasi/perusahaan multinasional dapat ditempatkan.

produktivitas dan *output* di lingkungan sektor dan secara tidak langsung hal ini berkontribusi pada peningkatan pendapatan nasional (Baily, Cooper, & Rodrik, 2003).

Namun kehadiran MNC dan FDI tidak selalu memberikan dampak positif pada *host country*. Kritik umum yang diberikan pada MNC adalah bahwa mereka membuat persaingan menjadi tidak sehat. Dengan membatasi jumlah pesaing dipasar, mereka mendistorsi proses ekonomi dan memperoleh rantai monopoli (keuntungan berlebih) melalui pangsa pasar yang dominan. Perusahaan global besar mungkin tidak memiliki niat jahat yang disengaja, tetapi mereka tidak dapat menghindari dampak buruk dari upayanya dalam mendapatkan keuntungan yang lebih besar. MNC yang sangat kompetitif akan ambisius dalam memperluas, Menyusun, dan membatasi perkembangan ekonomi *host country*. Hal ini akan memperkenalkan produk baru, tetapi juga mungkin tidak ada pengenalan lain dari produk pesaing.

Gagasan yang dibuat oleh UNCTAD mengenai “tidak semua perusahaan multinasional selalu melakukan aktivitasnya demi kepentingan terbaik negara tuan rumah” menjadi faktor pendukung mengapa perusahaan multinasional tidak selalu berarti baik (UNCTAD, 1999). Pernyataan tersebut menjadi lebih akurat ketika mengetahui adanya perbedaan besar yang tidak menemukan titik tengah antara negara dan perusahaan. Maksimalisasi keuntungan dan efisiensi yang dilakukan perusahaan multinasional belum tentu mencapai tujuan ekonomi dan sosial nasional. Ketika perusahaan multinasional mengglobal, peningkatan daya saing dan kekuatan finansial mereka akan melemahkan basis kelembagaan ekonomi nasional. Hal ini menghambat kesetaraan dan legitimasi (Rodrik, 2000). Karena adanya definisi mengenai perusahaan multinasional sebagai pemindahan sumber daya dan melakukan bisnis dalam skala global, mereka cenderung kurang peduli dan tertarik dengan topik memajukan tujuan nasional daripada mengejar tujuan internal perusahaan – terutama pertumbuhan, keuntungan, teknologi eksklusif, aliansi strategis, laba atas investasi dan kekuatan pasar (U.S Congress, 1993). Jika tidak diatur secara memadai, FDI dapat menambah masalah ekonomi, keuangan dan sosial (Oxfam, 2003). Permasalahan akan muncul ketika regulasi yang memadai tidak selalu dapat diimplementasikan. Banyak pemerintah yang tidak memiliki kemampuan untuk menghadapi perusahaan multinasional besar dan memberlakukan peraturan yang sesuai dengan kebutuhan nasional daripada tuntutan perusahaan. Jika pemerintah terlalu lemah, tidak bersikap tegas atau korup untuk mempromosikan kebijakan yang sesuai, maka kedaulatan tidak dapat menandingi kekuatan MNC (Fieldhouse, 1986). Pada akhirnya, persepsi mengenai kemungkinan dampak MNC terhadap *host country* akan beralih pada

seberapa efektif pemerintah tuan rumah negara menjalankan perannya sebagai pembuat kebijakan dan pelindung apa yang dinilainya sebagai kepentingan nasional.

D. Hipotesis

Tindakan tegas yang diberikan Korea Selatan terhadap Google dikarenakan kerja sama dengan Google tidak lagi menguntungkan bagi Korea Selatan dari segi perekonomian dalam beberapa waktu terakhir. Tindakan tersebut diambil karena adanya kekhawatiran Korea Selatan mengenai turunnya keuntungan finansial yang didapat serta menghambat inovasi teknologi perusahaan lokal.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini ditujukan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keputusan Korea Selatan dalam menjatuhkan hukuman pada perusahaan multinasional Google. Selain itu, penelitian ini juga dikehendaki untuk mencari penjelasan tentang adanya jarak waktu yang cukup lama antara pelanggaran yang dilakukan oleh Google dan keputusan hukuman oleh Korea Selatan.

F. Metode Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Di mana kajian utama dalam penelitian kualitatif adalah peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam kondisi dan situasi sosial. Tujuan dari tipe penelitian ini adalah untuk mengungkapkan kejadian atau fakta, keadaan, fenomena, dan keadaan yang terjadi saat penelitian berlangsung dengan mempresentasikan apa yang sebenarnya terjadi. Metode kualitatif juga berusaha dalam memberikan deskripsi menyeluruh mengenai situasi yang sedang dipelajari oleh peneliti. Penelitian ini menafsirkan dan menguraikan data yang bersangkutan dengan situasi yang terjadi. Dengan tipe penelitian ini, penulis akan mengeksplorasi alasan mengenai dibaliknya KFTC memberikan hukuman pada tahun 2021 setelah 10 tahun lamanya pelanggaran tersebut terjadi.

Data-data yang diperoleh berasal dari sumber-sumber primer dan sekunder. Data tersebut meliputi beberapa laporan dari institusi resmi Komisi Perdagangan Korea Selatan (KFTC), baik yang tersedia secara daring maupun studi pustaka. Data berasal dari jurnal dan karya ilmiah, sumber pustaka yang didapat dari buku, majalah, artikel serta berita di internet yang akurat serta memiliki kaitan dalam penelitian ini.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah telaah pustaka (*library research*) yakni dengan cara pengumpulan data dengan menelaah berbagai literatur yang berkaitan

dengan masalah yang dieksplorasi dalam penelitian ini. Penelitian ini menggunakan data-data kualitatif yang nantinya di analisa dengan metode deskriptif-analitik yakni dengan menggambarkan pola dan menganalisa keadaan fakta-fakta empiris beserta argumen yang relevan. Metode penulisan yang digunakan penulis adalah metode penulisan deduktif dimana penulisan ini berpangkal pada suatu peristiwa umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan atau pengetahuan baru yang bersifat lebih khusus.

G. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini mengambil jangka waktu dari tahun 2011 sampai dengan tahun 2021. Jangkauan penelitian ini dipilih karena tahun 2011 merupakan tahun ketika Google melakukan pelanggaran dan disorot oleh Komisi Perdagangan Adil Korea Selatan. Sedangkan, tahun 2021 dipilih berdasarkan tahun *press release* mengenai sanksi yang dikenakan KFTC pada Google secara resmi dan data terakhir yang diperoleh dalam penelitian ini. Sementara itu, jangkauan aktor penelitian ini berfokus pada perusahaan multinasional Google sebagai perusahaan penyedia layanan jasa internet nomor satu didunia.

H. Sistematika Penelitian

Untuk mempermudah pelaksanaan penelitian, penulis menjabarkan dengan sistematika penulisan ke dalam beberapa bab, yakni:

Bab pertama, penulis menjelaskan mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesis, metodologi penelitian, tujuan penelitian, fokus penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua, penulis akan menjabarkan uraian latar belakang masuknya Google Inc. ke dalam industri seluler Korea Selatan serta kerjasamanya dengan perusahaan maupun pemerintah Korea Selatan. Di subab selanjutnya, akan dipaparkan analisis mengenai tindakan Google Inc yang berpotensi merugikan bagi industri seluler di Korea Selatan dan reaksi pemerintah Korea Selatan.

Bagian ketiga, penulis akan menerangkan secara rinci mengenai ketegasan pemerintah Korea Selatan terhadap Google Inc.

Bab keempat, penjabaran kesimpulan yang menegaskan argumentasi penelitian berdasarkan temuan data dalam bab pembahasan yang kemudian telah menjawab rumusan masalah dan saran yang diberikan untuk penelitian selanjutnya agar lebih komprehensif.