

BAB IV

KEBIJAKAN PEMERINTAH CHINA TERHADAP MNC DAN INDUSTRI DOMESTIK

Beroperasinya perusahaan multinasional (MNC) dalam negeri China bagaikan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Di satu sisi, peran penting MNC bagi kemajuan perekonomian China sangat signifikan, dan di sisi yang lain memberikan dampak bagi produktifitas industri domestik. Oleh karena itu, pemerintah kemudian perlu mengupayakan agar MNC, baik secara langsung maupun tidak langsung, memiliki andil dalam perkembangan industri domestik. Selain itu, pemerintah juga mengupayakan kebijakan pada industri domestik untuk meningkatkan skala dan *power* usahanya. Setelah mencapai tahap yang stabil, pemerintah China kemudian mengarahkan dan memfasilitasi industri domestik agar melebarkan sayapnya sebagai pelaku ekonomi di tingkat internasional sebagai *National Champion*.

A. SPILLOVER MELALUI KEMITRAAN *JOINT VENTURE* DENGAN MNC

Pemerintah China dalam hubungan antara MNC dan industri domestik menjaga agar tetap terjadi saling timbal balik yang dapat menguntungkan kedua belah pihak. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, pemerintah China sejak awal mengizinkan investasi asing dalam bentuk perusahaan (MNC) untuk masuk dalam pasar China adalah dengan mensyaratkan

pertukaran berupa transfer teknologi maupun pelatihan manajemen skill. Beroperasinya MNC asing dalam negeri China, selain untuk meningkatkan perekonomian melalui peningkatan nilai ekspor dan jumlah GDP nasional, juga diarahkan agar industri domestik mendapat pengetahuan dan pengalaman melalui efek *spillover*.

Spillover yang didapatkan industri domestik dari MNC tidak berdampak langsung terhadap peningkatan produktifitas industri domestik itu sendiri. Efek yang diakibatkan oleh *spillover* ini lebih kepada peningkatan efisiensi berupa duplikasi teknologi yang dijalankan oleh perusahaan asing yang beroperasi dalam lokasi yang berdekatan, baik melalui pengamatan, maupun pengadaan pelatihan tenaga kerja yang difasilitasi bersama dengan pihak perusahaan asing. Selain itu, MNC juga secara tidak langsung melakukan *spillover* dengan menumbuhkan iklim kompetisi dalam mendayagunakan sumber daya yang tersedia dengan lebih efisien maupun dalam upaya penemuan teknologi baru yang lebih unggul.¹⁴²

Beberapa saluran *spillover* dari MNC ke industri domestik secara umum berupa, imitasi produk baru dan proses yang dibawa oleh perusahaan asing. Cara ini merupakan mekanisme transmisi klasik melalui pembalikan teknik. Yang menjadi penting disini adalah adanya keterkaitan dengan kompleksitas produk maupun proses. Oleh karena itu, melalui proses imitasi industri domestik dapat meningkatkan teknologi lokal dan menghasilkan *spillover* untuk meningkatkan produktivitas perusahaan lokal. Di samping itu, kompetisi juga dapat menghasilkan *spillover*. Masuknya MNC diharapkan dapat mendorong

¹⁴² Magnus Blomstrom dan Ari Kokko. "Multinational Corporations and Spillovers." *Journal of Economic Surveys*. Juli 1998. Vol. 12, No. 2, Hal. 1-31.

terciptanya kompetisi. Dengan kompetisi, industri domestik dipaksa untuk mengadaptasi teknologi dan proses produksi sebagaimana yang berlaku pada MNC asing dalam negeri. Dengan mengurangi inefisiensi, kompetisi yang lebih besar dapat meningkatkan produktivitas.¹⁴³

Berikutnya adalah *spillover* ekspor yang merupakan sumber tambahan bagi peningkatan produktivitas. Industri domestik dapat belajar dari perusahaan multinasional cara untuk menerapkan strategi ekspor. Kegiatan ekspor melibatkan ketersediaan biaya tetap dalam bentuk pembangunan jaringan distribusi, penciptaan infrastruktur transportasi, cara untuk mengetahui tentang selera konsumen, dan lain sebagainya. Kolaborasi dan imitasi menghasilkan keuntungan produktivitas dan dapat membantu perusahaan lokal untuk menembus pasar baru.¹⁴⁴

Selain melalui saluran-saluran tersebut sebelumnya, *spillover* dapat terjadi secara vertikal melalui akuisisi SDM dari perusahaan asing. MNC mentransfer pengetahuan mereka atau meningkatkan pelatihan staf dengan dua cara. Pertama, MNC menuntut tenaga kerja yang relatif terampil dari negara tuan rumah. Oleh karena itu mereka berinvestasi dalam bentuk transfer teknologi pengoperasian atau dalam bentuk pelatihan staf. Akibatnya, transfer tenaga kerja dari MNC ke industri domestik dapat menghasilkan peningkatan produktivitas melalui pekerja komplementer atau dengan "mencuri" pekerja terampil mereka. Beberapa studi menyatakan bahwa ini adalah saluran yang paling penting bagi

¹⁴³ Namun, saluran transmisi dibatasi oleh kesenjangan teknologi antara perusahaan lokal dan asing Ruang lingkup *spillovers* FDI positif adalah semua besar kecil kesenjangan teknologi antara perusahaan asing dan lokal.

¹⁴⁴ Holger Gorg dan Eric Strobl, "Multinational Companies and Productivity Spillovers: A Meta-Analysis." *The Economic Journal* (2001), Vol. 111, Hal. 723-39.

efek *spillover*. Kedua, *spillover* vertikal juga dapat terwujud ketika MNC mempunyai kemungkinan untuk mendorong pemasok lokal agar meningkatkan kemampuan inovasi mereka dalam upaya untuk menjaga atau mendapatkan klien baru. MNC dapat meningkatkan permintaan bahan baku yang dihasilkan oleh pemasok hulu lokal dan dengan demikian transfer teknologi dan praktek manajemen juga didapatkan oleh industri domestik.¹⁴⁵

Kedekatan geografis disini menjadi faktor yang sangat penting dalam proses yang menghubungkan *spillover* pengetahuan dengan kegiatan inovatif industri domestik. Misalnya, semakin dekat lokasi industri domestik dengan sebuah MNC, semakin besar kemungkinan dan lebih sering karyawan mereka berinteraksi satu sama lain, dan mobilisasi tenaga kerja antara kedua perusahaan juga semakin tinggi. Hubungan spasial ini juga memiliki arti yang penting bagi *spillover* vertikal antara perusahaan dan pemasok lokal mereka, yang sering berada dalam lokasi yang berdekatan satu sama lain. Kedekatan secara geografis ini selanjutnya juga menjadi sarana bagi arus pengetahuan. Probabilitas aliran pengetahuan dari pihak satu ke yang lain menurun dengan berkurangnya jarak geografis. Akibatnya, lokasi produktivitas tinggi dengan lokasi produktivitas rendah cenderung mengelompok secara geografis, sehingga menciptakan hubungan spasial atau ketergantungan yang kuat antar lokasi.¹⁴⁶

Efek *spillover* ini, baik karena mobilitas barang, pekerja dan modal maupun eksternalitas spasial, mendorong organisasi kegiatan ekonomi tertentu

¹⁴⁵ Beata Smarzynska Javorcik, "Does Foreign Direct Investment Increase The Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers" Through Backward Linkages" *The American Economic Review*. Juni 2004. Vol. 94 No. 3 Hal. 605-625.

¹⁴⁶ L. K. Cheng dan Y. K. Kwan, "What are the Determinants of the Location of Foreign Direct Investment? The Chinese Experience" *Journal of International Economics* (2000) Vol. 51 Hal. 379-400.

untuk saling bekerja sama dalam suatu lokasi yang berdekatan. Sebagaimana dinyatakan oleh Tobler, "segala sesuatu saling berkaitan dengan segala sesuatu yang lain, tetapi yang lebih dekat memiliki hubungan yang lebih daripada yang jauh". Aspek-aspek spasial sangat penting untuk diperhitungkan karena dengan mengabaikan aspek ini dapat mengakibatkan kerugian perencanaan yang serius.¹⁴⁷

Mobilitas tenaga kerja dan bahan baku merupakan dua saluran langsung dimana *spillover* dari FDI akan terjadi antara pelaku ekonomi domestik dan MNC di seluruh China. Mekanisme mobilitas tenaga kerja, melalui gerakan pekerja terampil dari perusahaan asing ke industri domestik, dapat membantu tercapainya transfer teknologi canggih dan keahlian manajemen.¹⁴⁸ Pertukaran bahan baku antar kota juga dapat menjadi sarana penunjang transfer teknologi. Reformasi ekonomi mendorong kemajuan terutama dalam hal rasionalisasi output dan liberalisasi harga telah mendorong integrasi lebih lanjut dari pasar domestik dan intensifikasi arus perdagangan yang intens di China.¹⁴⁹

Studi pada tingkat makro secara umum membenarkan adanya efek *spillover* yang positif dari FDI.¹⁵⁰ Ada bukti positif *spillover* produktivitas baik intra maupun antar industri dalam sektor perindustrian di China serta efek positif

¹⁴⁷ Waldo Tobler, *First Law of Geography*. 1979. Hal 236.

¹⁴⁸ Migrasi tenaga kerja (intra dan antar provinsi) di China menjadi salah satu faktor sosial yang paling jelas dan berpengaruh yang sangat mengubah sistem yang berlaku dan masyarakat secara keseluruhan. Antara 1990 dan 1995, 13 juta orang (dari total tercatat 33 juta migran) terlibat dalam migrasi perkotaan baik dalam provinsi yang sama (9,6 juta) atau antara dua provinsi yang terpisah (2,2 juta). Angka-angka ini tumbuh lebih jauh dalam dekade terakhir. Hal ini sangat mungkin bahwa arus migrasi besar-besaran antar kota dipupuk pertukaran keterampilan dan teknologi.

¹⁴⁹ Naughton, Barry, *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts. London, England. 2007.

¹⁵⁰ Wei Y. dan X. Liu, "Productivity spillovers from R&D, exports and FDI in China's manufacturing sector", *Journal of International Business Studies* (2006) Vol. 37, No. 4, Hal. 544-557.

dari FDI pada jumlah aplikasi paten domestik di China.¹⁵¹ Dalam sebuah studi yang dilakukan oleh Madariaga dan Poncet, menyebutkan bahwa terdapat ketergantungan spasial dalam analisis *spillover* FDI terhadap pertumbuhan ekonomi yang mencakup 180 kota di China selama periode 1990-2002. Mereka menemukan bahwa kota-kota di China mengambil keuntungan tidak hanya dari arus masuk FDI dan beroperasinya MNC dalam kotanya sendiri tetapi juga arus FDI dan pengaruh MNC yang diterima oleh kota-kota yang bertetangga dengan mereka. Mereka lebih lanjut juga mendapat manfaat dari efek *spillover* pada pendapatan per kapita. Hal ini membuktikan terdapat ketergantungan spasial antara industri domestik dengan FDI maupun MNC dalam hal pembangunan ekonomi.¹⁵²

B. STRATEGI *CLUSTERING* BAGI INDUSTRI DOMESTIK

Pemerintah China menyadari bahwa industri domestik China, khususnya industri skala kecil menengah, rentan terhadap berbagai ancaman dalam menjalankan usahanya. Hal ini tidak lain karena skala usahanya yang kecil, rendahnya teknologi yang dikuasai, minimnya hubungan dan jaringan dengan pihak luar, serta kemampuan dan kekuatan internal yang serba terbatas. Untuk mengatasi hal ini, pemerintah kemudian mengarahkan industri domestik agar beroperasi dalam suatu kelompok usaha yang dikenal sebagai strategi *clustering*.

¹⁵¹ Cheung K. dan P. Lin, "Spillover effects of FDI on innovation in China: Evidence from the provincial data", *China Economic Review* (2004), 15, 25-44.

¹⁵² Madariaga Nicole dan Sandra Poncet, "FDI in China: spillovers and impact on growth", *The World Economy*. 2007.

Strategi *Clustering* berusaha untuk membentuk aliansi untuk mendapatkan keunggulan kompetitif. Strategi ini baik digunakan untuk mengembangkan moda inovasi produksi pengikut-cepat, meskipun strategi *clustering* juga dapat diterapkan pada moda perintis kemampuan proses (terutama untuk pindah ke modus inovasi pengikut-cepat). Sesuai dengan definisinya, strategi ini paling sesuai diberlakukan terhadap industri skala kecil menengah, karena ukuran dan jangkauan industri jenis ini sesuai untuk pengembangan hubungan yang saling melengkapi dalam strategi *clustering*. Keberhasilan pelaksanaan strategi ini memerlukan penggantian citra industri itu sendiri, dari yang sebelumnya moda produksinya berkualitas *low-end* dan *low-tech* bergeser menjadi industri yang *high-quality* dan *high-sophistication*.¹⁵³

Selain itu, dengan semakin meningkatnya jumlah industri-industri yang tumbuh dan berkembang maka persaingan juga meningkat. Dengan demikian menciptakan lingkungan bisnis yang mendukung moda pengikut cepat inovasi global merupakan sarana yang penting untuk memfasilitasi evolusi industri domestik yang ada di China, yang sebagian besar terdiri dari perusahaan kecil berfokus pada perakitan produk dengan hasil maksimal tetapi menggunakan skill minimal yang diperuntukkan bagi pasar domestik.¹⁵⁴

Pengejaran terhadap strategi-strategi seperti itu merupakan hal yang paling melengkapi posisi China sebagai negara dengan industrialisasi ekonomi

¹⁵³ Porter, Michael E. *The Competitive Advantage of Nations*. New York, NY: Free Press. 1990. Dalam Toshiki Kanamori, Jamus Jerome Lim dan Tracy Yang, "China's SME Development Strategies in the Context of a National Innovation System". *Asian Development Bank Institute Discussion Paper No. 55*. 8 Oktober 2007.

¹⁵⁴ Biasanya, seperti dalam pernyataan yang luas tidak menutup kemungkinan bahwa terdapat juga industri tertentu, terutama eksportir dengan produktivitas tinggi seperti sektor tekstil/ pakaian dan maina. Namun, sementara pelaku utama ekspor tersebut dengan mudah mendapat berita utama, dan mereka ini tidak memiliki mayoritas industri domestik

terakhir yang memerlukan tingkat transfer teknologi yang tinggi dan memerlukan cara khusus agar dapat memaksimalkan potensi kemampuan inovasi dalam negeri. Memasuki tahapan pasar global dengan harus memiliki kemampuan adaptasi dan adopsi tingkat tinggi membuat China harus meng-*upgrade* baik dari segi kapasitas maupun teknologi, dalam rangka pengembangan lebih lanjut dan peningkatan produktivitas industri di pasar global. Dengan demikian strategi *clustering* jaringan dapat menjadi strategi awal yang paling tepat untuk diterapkan bagi pengembangan industri domestik China. Pengejaran melalui strategi semacam ini memungkinkan perusahaan untuk dapat meningkatkan skala industri (dari kecil/ menengah hingga menengah/ besar), mengadopsi teknologi yang lebih tinggi untuk meningkatkan nilai tambah hasil produksi, serta untuk dapat melayani pasar global (dari dalam negeri/ substitusi impor ke internasional / orientasi ekspor).¹⁵⁵

Industri dalam bentuk *cluster* memperoleh keuntungan skala ekonomi eksternal, terlebih lagi, bukti empiris menunjukkan bahwa kendala pokok yang utama untuk pertumbuhan industri bukanlah berasal dari ukuran/ skala industri, akan tetapi dari kenyataan bahwa perusahaan kecil menghadapi keterbatasan sumber daya dan hal ini diperparah jika industri tersebut beroperasi secara independen dan tidak dapat mengakses berbagai sumber daya yang tersedia sebagaimana yang tersedia bagi perusahaan besar. Akibatnya, strategi *clustering* memungkinkan kendala-kendala tersebut dapat dikurangi bahkan teratasi.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Toshiki Kanamori, Jamus Jerome Lim dan Tracy Yang, "China's SME Development Strategies in the Context of a National Innovation System". *Asian Development Bank Institute Discussion Paper No. 55*. Oktober 2007. Hal. 8.

¹⁵⁶ Masahisa Fujita, Paul R. Krugman dan Anthony J. Venables, "*The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*". Cambridge, MA: MIT Press. Dalam Toshiki Kanamori, Jamus Jerome Lim dan Tracy Yang, "China's SME Development Strategies in the Context of a National Innovation System". *Asian Development Bank Institute Discussion Paper No. 55*. 8 Oktober 2007.

Dengan strategi ini juga, industri domestik skala kecil yang tergabung dalam *cluster* dapat bekerjasama baik dalam hubungan vertikal maupun horisontal, baik bilateral maupun multilateral.

Skala ekonomi yang tersusun dalam *cluster* memungkinkan perusahaan untuk mengakses sumber daya yang biasanya di luar jangkauan sebuah perusahaan kecil. Ini termasuk pembelian sumber produksi, seperti bahan baku dan teknologi, penciptaan kelompok pekerja terampil, penggunaan bersama modal umum (seperti mesin produksi), dan penyatuan kapasitas produksi untuk memenuhi pesanan dalam jumlah besar dari pembeli internasional. Selain itu, luasan skala ekonomi dapat dicapai dalam sebuah *cluster* dengan menggunakan pemasaran dan saluran distribusi bersama, dan dengan saling belajar antar industri tentang bidang-bidang tertentu seperti pasar dan produk umum maupun perbaikan proses. Perluasan ekonomi tersebut juga dapat dicapai melalui kolaborasi asosiasi produsen yang membantu membuka akses ke pasar internasional, dan yang meningkatkan akses industri kecil untuk mendapatkan dukungan dan bantuan dari pemerintah.¹⁵⁷

Selanjutnya, bekerja di dalam *cluster* juga dapat mengarahkan pada spesialisasi yang lebih besar. Industri-industri tersebut dapat berkonsentrasi pada bisnis inti mereka, dan mengembangkan pembagian kerja antara industri-industri tersebut, sehingga mencapai efisiensi yang lebih besar dalam produksi. Dalam rangka untuk mencapai keuntungan maksimal dari moda ekonomi *cluster* ini, proses pembangunan ekonomi perlu menekankan proses yang kolaboratif antara

¹⁵⁷ Gilles Duranton, "Testing for Localization Using Micro-Geographic Data". *Review of Economic Studies* 72(4). Oktober 2005. Hal: 1077-1106.

pemerintah, industri domestik, dan lembaga penelitian dan pendidikan.¹⁵⁸ Ada bukti empiris bahwa peningkatan kerjasama antar industri skala kecil yang berbagi kepentingan bisnis seperti pasar, produk, dan kebutuhan infrastruktur akan lebih memungkinkan ketika mereka beroperasi dalam kesatuan dan kedekatan area beroperasi.¹⁵⁹

Selain kerjasama antar industri-industri dalam *cluster*, kesatuan operasi dalam *cluster* ini juga memungkinkan industri-industri kecil untuk berinteraksi dengan lembaga-lembaga di lingkungan sekitar mereka. Yakni lembaga-lembaga yang memiliki fungsi sebagai agen fungsional seperti universitas, lembaga penelitian dan pengembangan, perbankan dan berbagai jenis perantara keuangan, lembaga perantara non-keuangan (seperti pemasaran dan perusahaan sumber daya manusia), serta dengan departemen pemerintah terkait. Selain itu, kebijakan tertentu juga dapat mempengaruhi *cluster*. Pada dasarnya, model ini menempatkan jaringan *cluster* dalam Sistem Inovasi Nasional yang lebih luas. Sistem inovasi nasional terdiri dari himpunan aktor inovasi, mekanisme hubungan di antara mereka, serta kebijakan dan faktor-faktor kelembagaan yang mempengaruhi kinerja dari masing-masing sektor inovasi tersebut.¹⁶⁰

Meskipun kebanyakan perusahaan yang tergabung dalam *cluster* atau jaringan ini kemungkinan merupakan industri-industri kecil, akan tetapi organisasi

¹⁵⁸ Michael E Porter, "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Business Competitiveness Index". dalam Michael E. Porter, Klaus Schwab, Xavier Sala-i Martin & Augusto Lopez-Carlos (editors), *Global Competitiveness Report 2003-2004*. New York, NY: Oxford University Press. 2004. Hal. 29-56.

¹⁵⁹ Gilles Duranton, "Testing for Localization Using Micro-Geographic Data". *Review of Economic Studies* 72(4). Oktober 2005. Hal: 1077-1106. Juga dalam

J. Vernon Henderson, "Marshall's Scale Economies". *Journal of Urban Economics* 53(1). Januari 2003. Hal: 1-28.

¹⁶⁰ Toshiaki Kanemori, James Jerome Lim dan Tracy Yang. *Op. Cit.* Hal. 10

dalam *cluster* ini menunjukkan kerjasama yang aktif dan pemeliharaan hubungan antara industri-industri di dalamnya, biasanya dengan disertai keterlibatan kebijakan pemerintah baik di tingkat infrastruktur maupun koordinasi. Industri-industri kecil dalam *cluster* ini menyadari bahwa dengan bekerja bersama-sama sebagai sebuah kelompok, mereka mendapatkan keuntungan yang memungkinkan mereka untuk bersaing dalam ranah ekonomi global, yang mereka tidak dapat memiliki jika mereka bertindak sebagai individu usaha kecil yang beroperasi sendiri.¹⁶¹ Sebagai *cluster* matang, fokus bergeser menuju pembentukan hubungan baru dengan *cluster* jaringan lain, dan mengkonsolidasikan hubungan dengan agen fungsional.

Setelah skala industri domestik mampu ditingkatkan melalui strategi *clustering*, maka langkah kongkret pemerintah China selanjutnya adalah mendukung dan mengarahkan industri domestik menjadi suatu kekuatan baru sebagai perusahaan multinasional China yang juga disebut sebagai *National Champion*. Upaya ini menjadi suatu langkah *counter* bagi besarnya porsi yang dimiliki perusahaan multinasional (MNC) dalam menyumbang jumlah GDP maupun dalam nilai ekspor China.

Untuk melangkah ke tahap internasional, pemerintah terlebih dahulu menerapkannya pada industri milik negara (BUMN) dalam satuan kelompok usaha. Dalam banyak hal, penggunaan kelompok usaha mencerminkan kesatuan motivasi dalam pembentukan kelompok kerja. Kekuatan yang ingin diwujudkan

¹⁶¹ Disebutkan bahwa kelompok terorganisir tersebut melibatkan hubungan antara perusahaan berbasis non-ekuitas. Kolaborasi terjadi sebagai akibat dari baik perusahaan memiliki derajat yang sama dengan kekuatan pasar tetapi memiliki aset pelengkap, maupun dari perusahaan dominan yang bertindak sebagai koordinator dengan menetapkan standar untuk perusahaan lain dalam *cluster*.

dari pembentukan kelompok usaha ini termasuk mengisi kekosongan kelembagaan dalam lemahnya supremasi hukum lingkungan, internalisasi pasar modal, penggalangan sumber daya yang langka, dan mengurangi biaya transaksi administrasi kebijakan ekonomi.¹⁶²

Pada awal pengenalan metode kelompok usaha pada tahun 1987, justru memicu pembentukan kelompok-kelompok usaha tidak resmi di tingkat daerah. Hal ini menjadi masalah ketika kelompok-kelompok ini ternyata tidak lebih dari unit administrasi yang kurang dalam koherensi ekonomi dan mengganggu mekanisme fungsional pemerintah. Dalam menanggapi masalah ini, pemerintah pusat China melakukan kontrol lebih besar atas pembentukan kelompok usaha pada tahun 1990-an. Dewan Negara membangun 57 kelompok bisnis eksperimental pada tahun 1991 dan menambahkan 63 kelompok tambahan pada tahun 1997. 120 kelompok percobaan ini terkonsentrasi pada industri-industri penting, seperti mobil, mesin, elektronik, baja, dan transportasi. Kelompok-kelompok ini diuntungkan melalui pemberlakuan berbagai kebijakan preferensial, mulai dari pajak untuk kontrak pemerintah dan kelayakan untuk pendaftaran bursa saham.¹⁶³

Setelah bertahun-tahun melakukan eksperimen terhadap struktur organisasi, pada tahun 1998 sebuah konsep yang relatif jelas dari kelompok usaha muncul dengan keluarnya "Peraturan Sementara tentang Pendaftaran Kelompok Usaha." Meskipun kebijakan ini bersifat sementara, namun aturan-aturan yang

¹⁶² Guanyu Xuanze Yipi Daxing Qiye Jituan Jinxing Shidian de Qingshi [Instructions on Selecting a Group of Large Business Groups for Experimentation] *Chinese State Council Document No. 71 (1991)*; Guanyu Zujian he Fazhan Qiye Jituan de Jidian Yijian [Several Opinions on the Construction and Development of Business Groups] diumumkan oleh the National Economic System Reform Commission and the National

terdapat di dalamnya tetap berlaku.¹⁶⁴ Sesuai dengan berbagai kualifikasi ambang, kelompok usaha didefinisikan sebagai sekelompok entitas yang terdiri dari empat lapisan, yakni: (1) sebuah perusahaan induk dan (2) anak perusahaan yang dikendalikannya (dua lapisan yang diperlukan), bersama dengan (3) anak perusahaan diluar kendali perusahaan inti, dan (4) perusahaan lain yang bekerja sama dengan perusahaan inti atau anak perusahaannya (dua lapisan opsional). Untuk dapat terdaftar menjadi suatu kelompok usaha, anggota kelompok harus memasukkan perjanjian (Pasal Pengelompokan), dengan menetapkan batas-batas kelompok dan tata aturan internal. Hanya kelompok usaha terdaftar yang memenuhi syarat akan memperoleh manfaat yang penting, seperti kelayakan untuk membangun lembaga keuangan.¹⁶⁵

Tujuan lain pemerintah dalam membentuk kelompok-kelompok usaha ini adalah untuk mencapai skala ekonomi, memfasilitasi kolaborasi antar-perusahaan, dan meningkatkan daya saing internasional. Pembentukan kelompok terintegrasi secara vertikal juga memiliki keuntungan administrasi penyederhanaan kontrol atas ekonomi. Sejumlah kecil perusahaan-perusahaan besar, sebagai perusahaan inti, yang telah ada akan berfungsi sebagai saluran untuk mentransmisikan kebijakan pemerintah ke sejumlah besar industri yang bekerja di bawah perusahaan inti. Upaya pemerintah China dalam menggalang BUMN ke dalam kelompok-kelompok usaha juga berlanjut di beberapa sektor. Pada pertengahan

¹⁶⁴ Dalam rangka untuk membentuk suatu kelompok usaha, perusahaan induk harus memiliki modal terdaftar minimal 50 juta RMB (sekitar \$ 7,5 juta) dan setidaknya lima anak perusahaan. Total modal terdaftar perusahaan induk dan anak perusahaan harus minimal 100 juta RMB (\$ 15 juta).

¹⁶⁵ Haihang Zheng, *Guoyou Zichan Guanli Tizhi yu Guoyou Konggu gongsi Yanjiu 2* (Penelitian tentang Sistem Pengelolaan Aset Milik Negara dan Badan Usaha Milik Negara 2). 2009.

(peralatan telekomunikasi global). Perusahaan Multinasional China ini memiliki struktur kepemilikan yang beragam, termasuk kepemilikan pribadi, kepemilikan pemerintah daerah dan partisipasi asing. Dukungan kebijakan selektif untuk perusahaan-perusahaan ini semakin meningkat dari tahun ke tahun.¹⁶⁹

Untuk mewujudkan program ini, beberapa perusahaan China tertentu, telah mendapatkan sejumlah kemudahan yang memungkinkan industri domestik China untuk dapat berkembang menjadi sebuah perusahaan multinasional China. Keuntungan yang diperoleh oleh para *National Champion* ini bisa bervariasi, akan tetapi alasan untuk mempromosikan industri-industri yang merupakan bagian dari kesatuan pemerintah Cina ini sangatlah jelas. Pejabat pemerintah China, terutama karena alasan kebanggaan nasional, mendukung keberadaan industri domestik China yang mampu beroperasi di tingkat internasional, terlebih bila dapat bersejajar dengan korporasi-korporasi besar dari Amerika Serikat, serta perusahaan multinasional asal Jepang dan Eropa.¹⁷⁰

Ketika industri domestik China mampu bersaing dengan perusahaan (MNC) asing, perusahaan-perusahaan China ini umumnya akan memperoleh suatu penghargaan "patriotik". Salah satu sektor yang menjadi orientasi disini adalah *green technology*, dimana dari pemerintah China sendiri menganggap sektor ini mampu menjadi suatu sektor komersial kompetitif di tingkat internasional, mengingat skala pasar domestik China untuk tenaga angin dan tenaga surya telah siap untuk menjadi pelaku di bidang ini.¹⁷¹

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Op.Cit., Roger Martin dan James Milway.

¹⁷¹ Ibid. Roger Martin dan James Milway.

Rencana program ini dijabarkan dalam dua set tujuan. Yang pertama adalah untuk meng-*upgrade* dan merestrukturisasi kelompok industri tradisional. Yang kedua adalah untuk membina dan mengembangkan tujuh industri strategis yang sedang berkembang. Industri tradisional yang diutamakan dalam rencana meliputi (i) manufaktur peralatan, (ii) perkapalan, (iii) mobil, (iv) besi dan baja, (v) logam *nonferrous*, (vi) bahan bangunan, (vii) petrokimia, (viii) industri ringan, dan (ix) tekstil. Industri-industri ini membutuhkan pengembangan teknis serta konsolidasi untuk mendapatkan keuntungan dari skala efisiensi.¹⁷²

Sedangkan industri yang ingin dikembangkan oleh pemerintah untuk menjadi pilar masa depan ekonomi China merupakan industri yang memiliki fokus *hi-tech* dan/atau lingkungan. Industri-industri ini termasuk (i) konservasi energi dan perlindungan lingkungan, (ii) TI generasi baru, (iii) bio-tech, (iv) peralatan manufaktur yang *high-end*, (v) energi alternatif (termasuk energi nuklir dan energi terbarukan lainnya), (vi) bahan-bahan baru, dan (vii) mobil energi alternatif. Pemerintah bermaksud untuk mengalokasikan dana khusus untuk mengembangkan industri-industri strategis baru ini. Dana ini akan mendorong pendirian dan juga melengkapi investasi swasta dalam industri ini.¹⁷³

¹⁷² "China's Approach to Economic Development and Industrial Policy" dalam sumber http://www.brookings.edu/research/testimony/2011/06/15_china_economic_development_nasad diakses pada