

BAB II

PERSEPSI AMERIKA SERIKAT TERHADAP PERUSAHAAN

TEKNOLOGI CHINA

2.1 Perang Dagang antara Amerika Serikat dan China

Amerika Serikat dan China, kedua negara “*super power*” yang memiliki pengaruh besar dalam politik internasional di abad ke dua puluh satu. Dinamika hubungan keduanya menjadi salah satu topik besar dalam dunia politik internasional lima tahun terakhir. China dengan kebangkitannya secara massif dan Amerika Serikat sebagai pemegang kekuatan unipolar pasca perang dingin yang berakhir pada 1999. Kebangkitan China sudah terlihat sejak awal tahun 2000an dengan reformasi ekonomi dan bergabungnya China ke dalam *World Trade Organization* (WTO).

Sebagai “*the new rising power*”, tidak dapat dipungkiri bahwa China akan menggeser sejumlah posisi dalam ekonomi internasional. Pada tahun 2008, China melampaui Jepang sebagai kreditur luar negeri terbesar bagi Amerika Serikat, yakni sebesar US\$600 Miliar (Council on Foreign Relations, 2023). Pada tahun 2010, China berhasil menggeser posisi Jepang sebagai negara dengan ekonomi terbesar, yakni dengan valuasi sebesar \$1.3 Triliun (Council on Foreign Relations, 2023). Pada tahun 2012, defisit neraca perdagangan Amerika Serikat dengan China mencapai \$295.5 Juta (Council on Foreign Relations, 2023). Amerika Serikat tentu menjadi pihak yang dirugikan atas keadaan neraca perdagangan yang mengalami defisit.

Neraca perdagangan Amerika Serikat dengan China secara berkelanjutan mengalami defisit. Nilai ekspor Amerika Serikat terhadap China masih lebih kecil jika dibandingkan dengan nilai impor Amerika Serikat terhadap komoditas China (Richter, 2020a). Sebagai reaksi dari keadaan tersebut, Barack Obama mengadakan kebijakan “*Pivot to Asia*” sebagai kebijakan untuk menyeimbangkan barat dan asia. Hal tersebut mengindikasikan adanya langkah yang berusaha untuk menyeimbangkan kembali posisi perdagangan Amerika Serikat terhadap China.

Pada era presidensi selanjutnya, yakni Donald Trump, neraca perdagangan Amerika Serikat masih mengalami defisit sebesar US\$375.2 Miliar (Bureau of Industri and Security, 2017). Pada tahun 2018, keadaan tidak jauh berbeda yang mana neraca perdagangan Amerika Serikat kembali mengalami defisit sebesar US\$419.2 Miliar (Bureau of Industri and Security, 2018). Nilai defisit neraca perdagangan Amerika terhadap China mengalami kenaikan sebesar 11.6%. Dalam jangka panjang defisit neraca perdagangan dapat memberikan dampak buruk bagi perekonomian suatu negara.

Perkembangan China juga menciptakan paradoks dalam ketenagakerjaan. China dengan manufaktur padat karyanya secara perlahan membuat pekerja di negara lain harus mengalami pergantian pekerjaan (Rowthorn & Ramaswamy, 1997). Perusahaan memilih untuk memindahkan aktivitas produksi di China karena biaya produksi yang lebih efisien terutama pada aspek tenaga kerja. Sehingga menyebabkan penyempitan lapangan pekerjaan dan penurunan kesejahteraan, seperti yang terjadi di Amerika Serikat. Trump kemudian menggambarkan keadaan tersebut sebagai “*The Great Jobs Teft*” (Trump Speech, 2016).

Donald Trump dengan slogannya “*Make America Great Again*” dan “*America First*” berusaha memulihkan kembali perekonomian Amerika Serikat yang telah mengalami kemunduran. Trump mengasosiasikannya dengan kebangkitan China yang berdampak pada kemunduran ekonomi Amerika Serikat (Warsaw Institute, 2021). Untuk itu, sejumlah kebijakan mulai diambil oleh Trump dengan tujuan untuk memberikan hambatan bagi barang – barang China untuk masuk ke pasar Amerika Serikat. Sehingga dapat menyelamatkan defisit neraca perdagangan Amerika Serikat dengan China.

Pada Januari 2018, Donald Trump menetapkan tarif impor mesin cuci sebesar 20%, aluminium sebesar 25%, dan panel surya sebesar 30% (CNN Indonesia, 2020). China memberi umpan balik serupa dengan menaikkan tarif produk skrap aluminium sebesar 25% dan 120 komoditas Amerika Serikat lainnya sebesar 15% (CNN Indonesia, 2020). Setelahnya, Amerika Serikat melalui Departemen Perdagangannya (*US Secretary of Commerce*) menetapkan kebijakan pelarangan bagi perusahaan telekomunikasi China untuk memperoleh bahan baku dari Amerika Serikat. Tindakan Amerika Serikat mengawali terjadinya perang dagang.

Menurut Tao Liu dan Wing Thye Woo, tindakan Amerika Serikat dilatar belakangi oleh sejumlah faktor, yakni: (a) China berpotensi melemahkan posisi dan keamanan nasional Amerika Serikat ; (b) Kemajuan perdagangan China berpotensi mengurangi lapangan pekerjaan di Amerika Serikat ; (c) China berpotensi mengakuisisi teknologi Amerika Serikat dengan cara yang tidak adil (Liu & Woo, 2018). Beragam kekhawatiran muncul karena pesatnya perkembangan China yang

membuat Amerika Serikat merasa perlu mengamankan posisinya sebagai satu – satunya negara “*super power*” pasca runtuhnya Uni Sovyet.

Kebangkitan China yang tidak mampu dibendung oleh Amerika Serikat memaksa Amerika Serikat untuk memberikan sejumlah kebijakan untuk membendung pengaruh China. Donald Trump secara berkelanjutan seperti menargetkan China dalam segala tindakannya. Tindakan tersebut menciptakan persepsi di kalangan publik bahwa China merupakan ancaman bagi Amerika Serikat (Warsaw Institute, 2021). Trump memberikan sejumlah tuduhan terhadap China, yakni pencurian kekayaan intelektual sebesar US\$ 300 Miliar, manipulasi terhadap mata uang dan subsidi nasional, dan transfer teknologi secara paksa.

Perang dagang yang terjadi antara Amerika Serikat dan China hanyalah sebagai gerbang pembuka dari dinamika hubungan Amerika Serikat dan China di masa mendatang. Persaingan keduanya dalam memperebutkan kepentingannya menempatkan Amerika Serikat dan China dalam posisi berlawanan. Keduanya berusaha untuk menyeimbangkan kekuatan dalam berbagai aspek. Untuk itu, perang dagang yang dipantik oleh Donald Trump akan termanifestasi dalam bentuk peperangan lainnya, seperti perang teknologi.

2.2 Persepsi Amerika Serikat terhadap Perusahaan Teknologi China

Persepsi ancaman yang dihadapi oleh Amerika Serikat muncul dari kekuatan pertumbuhan ekonomi China yang mampu menggeser posisi Jepang sebagai ekonomi terbesar kedua di dunia. Pertumbuhan ekonomi China tercipta berkat reformasi ekonomi yang memberikan keleluasaan lebih dalam

pengembangan *shareholding companies* atau perusahaan swasta. Akibatnya memunculkan ledakan pengusaha, perusahaan swasta, dan penanaman modal asing di China (Kobayashi et al., 1999). China beralih menjadi negara yang berorientasi pada pasar atau *market driven* dengan strategi *low-cost manufacturing*. Setiap tahunnya, GDP China berhasil bertumbuh sebesar 9% berkat ekspor produk dan investa (The World Bank, 2023).

Sektor swasta memiliki peranan besar dalam pertumbuhan ekonomi China. Sumber utama pertumbuhan ekonomi China berasal dari investasi sektor swasta (Lardy, 2014). Sektor swasta memiliki total faktor produktivitas yang lebih tinggi karena bersifat *market driven* dan *profit oriented*. Sehingga mampu menghasilkan produk dan keuntungan ekonomi secara lebih maksimal. Bagi negara, sektor swasta memiliki signifikansi dalam pertumbuhan produk lokal, tingkat ekspor, dan ketenagakerjaan (Lardy, 2016). Sektor swasta berkontribusi sebesar 60% terhadap total GDP, 70% terhadap inovasi, 80% terhadap ketenagakerjaan, dan 90% terhadap kesempatan kerja di China (Cunningham, 2022).

Setelah berhasil menjadi negara “*world’s manufacturing powerhouse*” atau “*world’s factory*”, China kembali mentransformasi ekonominya (Richter, 2020b). China berusaha membuat negaranya menjadi tempat yang mendukung inovasi teknologi. Selaras dengan *five-year plan* China dengan fokus kebijakan pada industrial internet, mendukung adanya digitalisasi secara lebih merata (Creemers et al., 2022). Pemerintah memfasilitasi dari sisi investasi dan kerjasama antara pemerintah, sektor swasta, industri, pendidikan, dllnya. Saat ini, China berhasil menjadi rumah bagi 150 *unicorn* yang berhasil berkontribusi terhadap 25% dari

pertumbuhan ekonomi China (Richter, 2020b; Yoon, 2021). Memimpin dunia dalam teknologi *artificial intelligence* (Richter, 2020b). Dalam jangka panjang, diharapkan mampu menjadi “*technology powerhouse*” atau “*innovation powerhouse*”

China memiliki sejumlah perusahaan teknologi besar dengan jangkauan secara global. Berdasarkan *The Global 2000* tahun 2023 yang diterbitkan oleh Forbes, perusahaan teknologi China berhasil menduduki posisi 100 besar perusahaan terbesar secara global, diantaranya adalah China Mobile (25), Tencent Holdings (35), dan Alibaba Group (54) (Murphy & Tucker, 2023). Ketiganya merupakan perusahaan teknologi terbesar sekaligus paling kuat di China baik dalam kapitalisasi pasar (market capitalization), inovasi, maupun kontribusinya kepada negara (China) (Sender, 2017). *National Development and Reform Commission* (NDRC) memberikan apresiasinya terhadap Tencent atas perannya sebagai kontributor utama inovasi teknologi nasional China (Reuters, 2023). Tencent merupakan perusahaan software yang membantu China dalam pengembangan teknologi prioritas, seperti *semiconductor* dan *autonomous driving*.

Perusahaan teknologi menjadi penentu masa depan melalui tujuan investasi dan inovasi yang dikembangkan. Teknologi memainkan peran besar dalam akumulasi kekayaan, perbaikan kualitas hidup, pertumbuhan dan transformasi ekonomi (Anaeto et al., 2016). Teknologi menjadi mesin penggerak utama bagi pertumbuhan ekonomi (Anaeto et al., 2016). Investasi Nigeria dalam ilmu pengetahuan dan teknologi membantunya untuk keluar dari kemiskinan. Visi China

dalam pengembangan teknologi membantunya untuk keluar dari *middle income trap* dan berkembang menjadi negara maju.

Pengembangan teknologi menjadi sarana revitalisasi dan transisi ekonomi (Bruton & Rubanik, 1997; Zhao & Aram, 1995). Saat pandemi mengakibatkan pasar saham mengalami penurunan, sektor teknologi masih mampu bertumbuh sebesar 12% (Reeves et al., 2020). China memanfaatkan perusahaan teknologinya sebagai sarana untuk mengembalikan perekonomian negaranya melalui *action plan* nasional. Pemerintah akan memberikan dukungan lebih kepada perusahaan teknologi melalui permodalan maupun ekspansi perusahaan. Menurut Lei Jun, CEO Xiaomi, pemerintahnya memberikan kebijakan yang jelas bagi pengembangan teknologi berkualitas (McMorrow & Leahy, 2023). Sehingga akan membuka kesempatan bagi berkembangnya aspek lain karena teknologi membuka akses bagi terciptanya efisiensi dan inovasi industri.

Resesi ekonomi juga dialami oleh Amerika Serikat akibat lumpuhnya berbagai sektor perekonomian. GDP Amerika Serikat mengalami penurunan sebesar 8.9% pada kuartal kedua tahun 2020 dan tercatat sebagai krisis terburuk sepanjang sejarah (U.S. Bureau of Economic Analysis, 2023). Begitu pula dengan neraca perdagangan Amerika Serikat yang mengalami defisit lebih besar dibandingkan krisis tahun 2008 (U.S. Bureau of Economic Analysis, 2023). Amerika Serikat mampu memulihkan kembali perekonomiannya, namun tidak mampu menyaingi China dalam pemulihannya. Sehingga mendatangkan sentimen terhadap China dan berbagai faktor pendukung pemulihan ekonominya.

Upaya pemerintah China melalui pemberian dukungan terhadap penggerak ekonomi nasional, yakni sektor swasta khususnya perusahaan teknologi diperhatikan dengan baik oleh Amerika Serikat. Menurut Amerika Serikat, pemulihan ekonomi China dikarenakan “*the Chinese government did extend substantial support, primarily through infrastructure spending*”(White House, 2021). Dukungan pemerintah juga membuka jalan bagi dominasi ekonomi China secara global (Bown & Hillman, 2019). Akan tetapi, pada kuartal kedua 2021, pertumbuhan ekonomi China mengalami penurunan akibat terhentinya dukungan pemerintah (White House, 2021). Artinya, Amerika Serikat secara sepenuhnya menyadari bahwa sektor swasta China memiliki peranan penting dalam perekonomian China dan pemulihan pasca pandemi Covid-19.

Congressional Research Service secara eksklusif menerbitkan “*Made in China 2025 Industrial Policies: Issues for Congress*” yang berisikan keresahan Amerika Serikat terhadap kebijakan nasional China, yakni *Made in China 2025*. Banyak dari anggota Kongres yang khawatir dengan kebijakan China “*Made in China 2025*” yang jika berhasil akan mengalahkan keunggulan Amerika Serikat dalam bidang teknologi (Sutter, 2020). Keresahan tersebut juga menyoroti pada perusahaan teknologi China. Amerika Serikat menilai perusahaan China turut mendapatkan manfaat dari Amerika Serikat dalam pengembangan teknologinya. Perusahaan teknologi China menjadi bagian dari “*U.S.-led open source technology platform*” yang menjadi peluang bagi “*technology licensing & equipment*” (Congressional Research Service, 2020). *Licensing* menjadi fasilitas legal bagi perusahaan untuk memproduksi maupun memasarkan produk ke berbagai negara

(John-Mariadoss, 2018). Artinya, perusahaan China secara legal terfasilitasi untuk meraih tujuannya dalam pengembangan teknologi secara global.

Amerika Serikat benar – benar memahami strategi yang digunakan oleh perusahaan teknologi China untuk mendapatkan sumber daya manusia berkualitas bagi perusahaan. Amerika Serikat menyatakan bahwa kesuksesan perusahaan teknologi China tidak terlepas dari pusat riset dan pengembangan milik Amerika Serikat yang dimanfaatkannya (Congressional Research Service, 2020). Sehingga mempermudah China untuk mendapatkan *talent* berkualitas dan mengarahkan para ekspatriatnya untuk kembali. Perilaku tersebut jelas menjadi problematik dan mengkhawatirkan. Amerika Serikat menyatakan rekrutmen yang dilakukan China sebagai “ancaman terhadap kepentingan Amerika Serikat” dan melarang anggota kementerian untuk bergabung dengannya (Barry & Kolata, 2020).

Perusahaan teknologi China turut berkompetisi melalui investasi maupun *partnership* selaras dengan tujuan China, yakni menjadi “*strong internet power*” (Lewis, 2017). Menurut Jake Sullivan, *U.S. Security Advisor* bahwa ambisi China dalam teknologi menghantarkan perusahaan swastanya untuk menjadi pemain global (White House, 2021b). Perusahaan teknologi Amerika Utara yang tadinya mendominasi secara global, kini mulai tergeserkan oleh perusahaan teknologi China (White House, 2021b). Amerika Serikat merasa bahwa posisinya dalam dominasi teknologi global tergantikan oleh perusahaan teknologi China. Sehingga menimbulkan sentiment tertentu terhadap perusahaan teknologi China. Keterlibatan perusahaan teknologi China dalam kontestasi antara Amerika Serikat dan China pun menjadi tidak terhindarkan.

Persepsi Amerika Serikat terhadap perusahaan China sama seperti persepsinya terhadap negara China itu sendiri. Amerika Serikat merasa bahwa perusahaan China merupakan “kompetitor” yang dapat mengancam kepentingan nasionalnya. Hal tersebut dikarenakan perusahaan China menjadi mesin penggerak perekonomian negara. Selanjutnya, perusahaan menjadi penerima manfaat dari berbagai kebijakan atau asistensi yang diberikan oleh China. Sehingga memberikan kemudahan bagi perusahaan dalam menjalankan operasional usaha dan mengembangkan usahanya. Berbagai perusahaan China yang berhasil secara global kemudian menggeser posisi perusahaan Amerika Serikat. Amerika Serikat pun merasa khawatir dengan hal tersebut dan menyatakan bahwa dirinya berkompetisi melawan perusahaan China (Pompeo, 2020b).

William Evanina, Direktur *U.S. National Cyber Security Centre* menyatakan bahwa sektor swasta atau perusahaan telah menjadi “*new geopolitical battlespace*” bagi Amerika Serikat dan China (International Legal Technology Association (ILTA), 2019). Amerika Serikat melayangkan sejumlah tuduhan terhadap perusahaan China, khususnya perusahaan teknologi, seperti sebagai alat pemerintah China untuk melakukan tindakan jahat (Rogers & Ruppertsberger, 2012). Tindakan tersebut diantaranya adalah spionase, pencurian *intellectual property*, dan lain sebagainya. Tuduhan serta kecurigaan Amerika Serikat terhadap China didukung oleh adanya undang – undang nasional China yang mengharuskan masyarakat dan perusahaannya untuk terlibat dalam misi keamanan nasional dan pekerjaan *intelligence* (International Legal Technology Association (ILTA), 2019).

Amerika Serikat lantas menghimbau masyarakatnya untuk berhati – hati dalam melaksanakan kegiatan bisnis dengan entitas yang berasal dari China.

2.3 Kebijakan Ofensif Amerika Serikat terhadap Perusahaan Teknologi China

Mengenai sikap Amerika Serikat terhadap perusahaan China. Huawei merupakan perusahaan penyedia layanan informasi dan komunikasi asal China yang berdiri pada 1987. Sebagai perusahaan penyedia layanan teknologi telekomunikasi, Huawei mengembangkan sejumlah layanan yang mendukung efektivitas dan efisiensi produknya. Contohnya adalah pengembangan teknologi 5G yang dikembangkan oleh Huawei. Teknologi 5G merupakan generasi kelima dari *mobile network* yang mampu menghubungkan berbagai perangkat secara bersamaan (Qualcomm, 2023). 5G meningkatkan performa dan efisiensi bagi penggunaannya dan menghubungkan sejumlah industri.

Berdasarkan laporan tahunannya, Huawei sudah memulai mendeklarasikan kesiapannya dalam komersialisasi teknologi 5G sejak tahun 2018 (Huawei, 2023a). Pada tahun yang sama, teknologi 5G lengkap juga dirilis oleh Huawei kepada publik. Setahun setelahnya yakni 2019, China mengeluarkan lisensi komersial teknologi 5G bagi tiga perusahaan operator terbesar di China dan mengaplikasikan 5G dalam kegiatan ekonomi domestik (Global Times, 2023). Bersamaan dengan hal tersebut, pemerintah China telah menyiapkan sebanyak 130.000 stasiun pemancar signal 5G (Deng & Chen, 2020).

5G menjadi salah satu prioritas nasional China untuk mewujudkan transformasi digital dan konektivitas ekonomi. Hal tersebut sangat mungkin diwujudkan oleh China melalui dukungan pemerintah yang kuat dan kualitas tenaga ahli yang dilibatkan. Huawei menyatakan bahwa keterlibatan perusahaan telekomunikasi China pada bursa teknologi 5G akan menjadi *driving force* yang besar bagi pengembangan teknologi 5G (Zhu, 2020). Salah satunya adalah melalui komersialisasi teknologi 5G berbiaya rendah jika dibandingkan dengan negara lain. Sehingga teknologi 5G China diharapkan memiliki keterjangkauan lebih besar dibandingkan penyedia dari negara lain.

Kemajuan teknologi yang dikembangkan oleh perusahaan China memunculkan kekhawatiran pada Amerika Serikat. Teknologi meningkatkan resiko terjadinya spionase dan pencurian terhadap kekayaan intelektual Amerika Serikat serta negara lain (Berman & Andrew, 2023). Untuk itu, Amerika Serikat melakukan kebijakan restriktif bagi perusahaan China, khususnya Huawei. Huawei dilarang melakukan kegiatan bisnis di Amerika Serikat baik pemasaran produk maupun memperoleh sumber daya. Seluruh perangkat produksi Huawei yang terpasang di wilayah Amerika Serikat harus digantikan dengan perangkat lain.

Amerika Serikat sebenarnya telah memiliki persepsi yang penuh dengan kecurigaan terhadap Huawei sejak tahun 2011. Pada tahun 2011, rumor mengenai isu keamanan pada Huawei memang telah berkembang. Sehingga mengantarkan Amerika Serikat untuk melakukan investigasi terhadap Huawei pada November 2011. Hasil dari investigasi yang diterbitkan pada Oktober 2012 merekomendasikan entitas Amerika Serikat untuk berhati – hati dalam melakukan

hubungan bisnis dengan Huawei akibat adanya resiko keamanan terhadap Amerika Serikat (Rogers & Ruppertsberger, 2012). Pada tahun 2018, *U.S. Secretary of Defense* melarang adanya pengadaan layanan telekomunikasi dari Huawei. Pada tahun 2019, *U.S. Secretary of Commerce* menetapkan Huawei dalam “*Entity List*”. Ia melarang penggunaan teknologi Huawei dan mempersulit akses Huawei untuk memperoleh teknologi dari Amerika Serikat. Pada tahun 2020, Amerika Serikat menetapkan Huawei sebagai ancaman bagi keamanan nasional Amerika Serikat. Hal tersebut memberi peluang bagi ditetapkannya berbagai macam sanksi bagi Huawei.

Selanjutnya, Huawei dalam websitenya menyatakan bahwa mereka secara aktif berkolaborasi dengan berbagai pihak seperti industri, entitas bisnis, akademisi, negara, dan pengguna untuk menciptakan nilai praktis yang sesuai dengan kebutuhan saat ini (Huawei, 2023b). Dalam agenda *Digital Silk Road*, Huawei berperan sebagai penyedia layanan jaringan komunikasi bagi negara – negara yang terlibat (Sacks, 2021). Negara - negara yang terlibat akan terfasilitasi jaringan 5G dan teknologi lainnya milik Huawei. Hal itu berarti memberikan kesempatan yang besar bagi Huawei dan China khususnya untuk memperluas dominasi jaringan 5G yang dikembangkannya.