

**KEBIJAKAN CINA MEMBATASI EKSPOR MINERAL LOGAM TANAH
JARANG (LTJ/RARE EARTH) KE AMERIKA SERIKAT TAHUN 2012**

Oleh : **Budi Suryadi**

Dosen Pembimbing : **Drs. Idjang Tjarsono, M.Si**

E-mail : budisuryadi5@gmail.com

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Riau
Kampus Bina Widya Jl. H.R Soebrantas Km. 12.5 Simpang Baru, Pekanbaru

Abstract

This research explains about China's rare earths export restriction to United States in 2012. Rare earth minerals or rare earth elements is one of the unrenewable natural resources and became important components for high-tech products in 21st century's life. China became a leader in rare earth industry and has control over 90 percent of global's rare earths supply and production. However, Chinese Government start to restrict rare earths export and use this leverage as a economic instrument that affects the importer countries that depends on its supply, such as United States. The reasons behind export restriction was based on environmental problems, to fullfil increasing domestic demands and to sustain it's unrenewable resources.

The sources that is used on this research are obtained trough the books, journals, reports, documents, websites, online media, and also earlier related researches. This research use nation-state as the analysis level with international political economy, national interest and rational model concepts.

This research is intended to assessing China's rare earths policy implications to the United States' high-tech products, economic, political, and national security situations. As the implications of this policy, United States worries about its domestic rare earth shortages could affect its national interest and sued Chinese Government to World Trade Organization due to unfair China's export restriction and monopoly.

Keywords : Rare Earths, Export Restriction Policy, China, United States, International Political Economy

Pendahuluan

Cina muncul sebagai kekuatan besar baru dunia, dengan mulai menunjukkan keunggulan di beberapa sektor ekonomi, yaitu cadangan devisa dan nilai ekspor. Seperti contohnya pada tahun 2012, cadangan devisa dan nilai ekspor Cina adalah yang terbesar di dunia. Namun tidak banyak yang mengetahui bahwa Cina sesungguhnya juga memonopoli kepemilikan salah satu komoditas sumber daya alam terpenting di abad ke-21 ini, yaitu logam tanah jarang atau *rare earth elements*.

Logam tanah jarang atau *rare earth elements* merupakan tujuh belas unsur logam langka yang biasanya tercampur kedalam 200 jenis mineral. Logam tanah jarang tidak ditemukan berupa unsur bebas dalam lapisan kerak bumi melainkan berbentuk paduan yang membentuk senyawa kompleks. Sehingga untuk mendapatkannya logam tanah jarang harus dipisahkan terlebih dahulu dari senyawa kompleks tersebut. Tujuh belas unsur logam tersebut adalah *scandium (Sc)*, *yttrium (Y)*, *lanthanum (La)*, *cerium (Ce)*, *praseodymium (Pr)*, *neodymium (Nd)*, *promethium (Pm)*, *samarium (Sm)*, *europium (Eu)*, *gadolinium (Gd)*, *terbium (Tb)*, *dysprosium (Dy)*, *holmium (Ho)*, *erbium (Er)*, *thulium (Tm)*, *ytterbium (Yb)*, dan *lutetium (Lu)*.¹

Peran logam tanah jarang menjadi sangat penting bagi industri

dan teknologi saat ini. Kualitas unik yang dimilikinya dimanfaatkan dalam produksi berbagai benda-benda berteknologi tinggi mulai dari lampu hemat energi, peralatan medis, komputer, komunikasi, transportasi, teknologi energi terbarukan ramah lingkungan hingga teknologi industri pertahanan militer.

Logam tanah jarang sebenarnya tidak selangka seperti namanya. Hanya saja keberadaannya tersebar secara tidak merata, tidak dalam konsentrasi yang tinggi dan tercampur dengan mineral lain sehingga untuk menambang, mengekstrak dan memprosesnya cukup sulit; membutuhkan biaya yang mahal; memakan waktu dan bila tidak dikontrol dengan hati-hati akan sangat merusak lingkungan.² Menurut estimasi pada tahun 2011, Cina memiliki cadangan sebesar 55 persen dari total cadangan logam tanah jarang dunia. Jumlah tersebut merupakan terbesar di dunia kemudian diikuti gabungan dari negara-negara pecahan Uni Soviet, Commonwealth of Independent State/CIS dengan 19 persen dan Amerika Serikat dengan 13 persen dari total 110 juta ton.³

Cina menjadi produsen, pengguna sekaligus pengeksport logam tanah jarang yang sangat dominan, terhitung sejak tahun 1978

² Hurst, Cindy. *China's Rare Earth Elements Industry: What Can the West Learn?*. Institute for the Analysis of Global Security (IAGS), 2010. Hal 4-5

³ Humphries, Marc. *Rare Earth Elements : The Global Supply Chain*. Congressional Research Service. 2013. Hal 10

¹ Widiatmo, Reza. "Potensi Logam Tanah Jarang/Rare Earth Element Indonesia" Oktober 2009

<<http://nationalgeographic.co.id/forum/topic-1883.html>> diakses pada 26 April 2013

sampai 1989 produksi logam tanah jarang Cina tumbuh sebesar 40 persen. Pada tahun 1990, Cina memproduksi 27 persen kebutuhan logam tanah jarang dunia dan terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2005 Cina mampu memproduksi sekitar 119.000 metrik ton dari 123.000 metrik ton total produksi dunia.⁴

Dari data yang dirilis oleh U.S. Geological Survey (USGS), setidaknya Cina menyumbang 96,9 persen atau sebesar 105.000 metrik ton dari total produksi logam tanah jarang dunia di tahun 2011.⁵ Seiring pertumbuhan dan peningkatan permintaan industri, permintaan akan logam tanah jarang dunia juga mengalami peningkatan dengan rata-rata pertumbuhan permintaan sebesar 9 persen setiap tahun.⁶ Tahun 2010-2011 permintaan dunia menjadi 136.100 dan 138.000 metrik ton dan diprediksi akan mencapai jumlah 210.000 metrik ton pada tahun 2015.⁷

Amerika Serikat sebenarnya pernah menjadi produsen utama logam tanah jarang pada tahun 1950-an hingga pertengahan 1980-an dari produksi tambang di Mountain Pass,

California. Cadangan logam tanah jarang yang dimilikinya cukup besar, sekitar 13 juta ton. Namun sejak ditutupnya tambang di Mountain Pass pada tahun 2002, Amerika Serikat tidak lagi memproduksi logam ini. Alasan utamanya adalah polusi dan peningkatan produksi logam tanah jarang Cina selama era 1990-an serta ketidakmampuan bersaing dengan harga produk yang lebih murah dari Cina.

Permintaan logam tanah jarang Amerika Serikat tahun 2011 sebesar 10.500 metrik ton dan diperkirakan akan mencapai 23.500 metrik ton pada 2016⁸ dengan jumlah rata-rata konsumsi logam tanah jarang Amerika Serikat pertahun adalah sebesar 10.000 metrik ton.⁹ Hampir semua kebutuhan konsumsi logam tanah jarangnya merupakan logam jenis berat yang memang tidak banyak di produksi oleh Amerika Serikat.

Dengan demikian selama dekade ini keseluruhan pemenuhan kebutuhan logam tanah jarang Amerika Serikat sepenuhnya berasal dari impor, terutama bergantung pada suplai dari Cina. Selama

⁴ Hedrick, B. James. *U.S Geological Survey, Mineral Commodity Summaries*, January 2007.

<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/rare_earths/> [diakses pada 18 Maret 2014]

⁵ Behrmann, Elisabeth. "Rare-Earth Supply Will Fall Short of Demand to 2014, Lynas Says" 26 Oktober 2010. <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-10-25/lynas-corp-says-global-demand-for-rare-earths-to-expand-at-9-annually>>

diakses pada 19 Maret 2014

⁶ Humphries.*op.cit.* Hal 3

⁷ *Ibid*

⁸ He, Chunyan., Lei, Yalin. *Potential Impact of U.S. Re-Emerging Rare Earths Industry on Future Global Supply and Demand Trend*. International Business Research Vol 6.2013. hal 48

⁹ Galluci, Maria. "\$30 Million in DOE Grants for Green Technologies Free of Rare Earth Elements".

<<http://insideclimatenews.org/news/20110429/DOE-clean-energy-rare-earth-metals-wind-solar>> diakses pada 17 Maret 2015

periode 2008-2011 sebanyak 86 persen impor logam tanah jarang Amerika Serikat berasal dari Cina. Pada tahun 2010 total impor Berbeda dengan situasi tersebut, Cina justru menetapkan kebijakan pengurangan kuota ekspor komoditas logam tanah jarang. Cina secara bertahap mulai Kuota ekspor logam tanah jarang dari Cina terus mengalami penurunan sejak tahun 2005. Tahun 2010 kuota ekspor turun sangat drastis dari tahun-tahun sebelumnya, atau sekitar 30.000 ton. Pemerintah Cina kemudian menetapkan jumlah yang tetap sama untuk tahun berikutnya. Bila dihitung sejak tahun 2005 hingga 2010, maka pemerintah Cina telah mengurangi kuota ekspornya sebesar lebih dari 50 persen.

Fakta bahwa teknologi yang menggunakan REE tersebut ada kaitannya dengan ekonomi secara komersial dan alat-alat pertahanan merupakan bukti dari arti penting keberadaan logam tanah jarang, dan seperti negara yang menguasai minyak sebagai sumber energi utama saat ini, negara yang menguasai logam tanah jarang, jelas punya keuntungan tersendiri. Signifikansi dari penggunaan REE, dan kenyataan bahwa ketersediaan logam tanah jarang didominasi oleh Cina baru mulai mendapat perhatian luas masyarakat dunia pada bulan September 2010 ketika Cina menghentikan total ekspor logam tanah jarang ke Jepang selama 2 bulan¹⁰.

¹⁰ "China Resumes Rare Earth Export to Japan". 24 November 2010. <<http://www.bbc.com/news/business-11826870>> diakses pada 25 Maret 2015

Amerika Serikat adalah sebesar 17.707 metrik ton, sebanyak 14.005 metrik ton merupakan suplai dari Cina.

mengurangi kuota ekspor logam tanah jarang ke pasar global terhitung sejak tahun 2005.

Kebijakan Cina tersebut terkait dengan insiden penahanan terhadap nelayan Cina oleh otoritas Jepang dengan tuduhan menabrakkan kapalnya ke kapal penjaga pantai Jepang. Dengan menghentikan suplai logam tanah jarang terhadap Jepang, Cina memberikan tekanan kepada pemerintah Jepang sehingga beberapa hari kemudian nelayan Cina tersebut dilepas oleh otoritas Jepang. Kasus ini menunjukkan bahwa logam tanah jarang telah menjadi suatu komoditas strategis dalam proses diplomasi. Selain itu, logam tanah jarang juga menjadi insentif bagi perusahaan-perusahaan teknologi tinggi untuk mendirikan fasilitas produksi teknologi tinggi di Cina, yang dapat saja membantu China meningkatkan penguasaan teknologinya yang berimbas pada peningkatan ekonomi dan kekuatan militer.

Kebijakan restriksi kuota ekspor dan ketergantungan Amerika Serikat terhadap suplai dari Cina menunjukkan kerentanan Amerika Serikat baik dalam hal industri logam tanah jarang maupun industri hilir yang menggunakan logam tanah jarang sebagai bahan bakunya. Terlebih lagi inisiatif Cina yang menggunakan komoditas logam tanah jarang sebagai instrumen politik terhadap Jepang beberapa waktu yang lalu menjadi perhatian

tersendiri bagi Amerika Serikat apalagi bila dikaitkan dengan usaha kedua negara dalam memperebutkan pengaruh global, kekuatan ekonomi dan penguasaan teknologi. Amerika Serikat menilai bahwa kebijakan ini melanggar peraturan Organisasi Perdagangan Dunia, WTO (World Trade Organization) karena dianggap melakukan proteksi perdagangan.

Kebijakan ini membuat Pemerintah Amerika Serikat bersama Jepang, dan Uni Eropa secara resmi menyampaikan protesnya dengan mengajukan gugatan terhadap kebijakan restriksi kuota ekspor Cina ke WTO pada Maret 2012.

Kerangka Teori

Kerangka dasar diperlukan oleh peneliti untuk membantu dalam menetapkan tujuan dan arah sebuah penelitian serta memiliki konsep yang tepat untuk pembentukan hipotesa. Sebelum masuk pada pembahasan teori, terlebih dahulu akan dibahas tingkat analisa yang digunakan dalam penelitian ini. Menurut Mochtar Mas'ood ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam memilih peringkat analisis. Pertama adalah menentukan unit analisis, yaitu perilaku yang hendak dideskripsikan, dijelaskan, dan dijabarkan. Kedua adalah menentukan unit eksplanasi yaitu dampaknya terhadap unit analisis yang hendak diamati¹¹.

Menganalisa permasalahan yang diteliti, penulis menggunakan tingkat analisa negara-bangsa (*nation state*). Asumsi dari tingkat analisa negara bangsa bahwa memungkinkan

untuk menelaah proses pembuatan keputusan yang dibuat suatu negara dalam politik luar negerinya. Semua pembuat keputusan dimanapun berada pada dasarnya berlaku sama apabila menghadapi situasi yang sama.¹²

Kerangka dasar merupakan landasan berpijak dalam membuat sebuah karya ilmiah dengan menggunakan teori-teori dan konsep-konsep untuk menganalisis permasalahan yang telah dipilih penulis. Menurut Mochtar Mas'ood, konsep adalah abstraksi yang mewakili suatu objek, sifat suatu objek atau fenomena tertentu.¹³

Konsep Ekonomi Politik Internasional. Kajian ekonomi politik internasional semakin berkembang karena meningkatnya kompleksitas dari hubungan antar aktor internasional terutama dalam hal ekonomi politik internasional. Menurut R.J Barry Jones, ekonomi politik internasional merupakan salah satu cabang dalam ilmu hubungan internasional yang mengkaji hubungan yang rumit antara negara (politik) dan pasar (ekonomi) pada tatanan hubungan internasional.¹⁴

Robert Gilpin menyatakan bahwa negara dalam hubungannya dengan negara lain pasti berkeinginan untuk memenuhi kepentingannya. Untuk mencapai hal tersebut negara dapat memanipulasi kekuatan pasar untuk meningkatkan

¹¹ Mas'ood, Mochtar. *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi*. Jakarta : LP3ES, 1994. Hal 38

¹² *Ibid.* Hal 41

¹³ *Ibid.* Hal. 93-94

¹⁴ Keliat, Makmur. "Satu Kajian Beragam Rupa", dalam Kuntjoro-Jakti, *Kajian Ekonomi Politik Internasional : Kebangkitan Kembali Asia Timur*. Jakarta. Dept. Ilmu Hubungan Internasional. 2012. Hal. 14

power dan pengaruh.¹⁵ Gilpin menekankan bahwa kebijakan ekonomi luar negeri suatu negara mencerminkan kepentingan nasional dari negara yang bersangkutan dan hal tersebut dipengaruhi oleh proses-proses politik domestik sehingga kebijakan ekonomi yang dihasilkan dapat mempengaruhi situasi di pasar global.

Ravenhill juga menyatakan bahwa ekonomi politik internasional sebagai "*field of enquiry*" yaitu sebagai suatu subjek permasalahan yang fokus utamanya adalah hubungan (interrelationship) antara kekuasaan publik (negara) dan *private* (MNC, TNC, dsb) dalam persoalan pengalokasian sumber daya yang terbatas atau langka.¹⁶ Dalam konteks ini, penguasaan dominan Cina terhadap logam tanah jarang akan menjadi fokus dalam lingkup hubungan kerjasama ekonomi Cina dengan berbagai aktor internasional yang terlibat. Fenomena yang terjadi dalam dunia internasional, salah satu pihak kadang kala berusaha melakukan dominasi terhadap negara lain agar dapat leluasa mencapai kepentingan atau tujuan yang diinginkan. Kepemilikan sumber daya tersebut dapat ditransformasikan dengan mudah ke dalam pengaruh politik, atau bahkan sumber daya ekonomi pun dapat dijadikan kapabilitas utama yang

digerakkan untuk maksud-maksud politik.

Konsep Kepentingan Nasional. Menurut Jack C Plano dan Roy Olton kepentingan nasional suatu negara merupakan kepentingan untuk mempertahankan kelangsungan hidup (survival), kemerdekaan dan kedaulatan negara, keamanan militer, politik, dan ekonomi.¹⁷

Holsti juga menambahkan bahwa dalam membuat suatu kerangka analisis instrumen ekonomi dalam politik luar negeri yang bertujuan mencapai kepentingan nasional biasanya dilakukan dengan tiga maksud, yaitu :¹⁸

1. Mencapai sasaran luar negeri dengan mengeksploitasi kebutuhan dan ketergantungan ekonomi dan mengajukan imbalan ekonomi, atau melakukan ancaman menerapkan sanksi ekonomi;
2. Meningkatkan kapabilitas negara, atau meniadakan potensi kapabilitas negara lawan; dan
3. Menciptakan satelit ekonomi (yaitu dengan jaminan pemasaran dan sumber persediaan) atau membantu mempertahankan ketaatan politik negara-negara satelit atau menciptakan "ruang

¹⁵ Gilpin, Robert. "*The Nature of Political Economy*" dalam *Global Political Economy : Understanding The International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press. 2001. Hal. 78

¹⁶ Ravenhill, John. "*The Study of Global Political Economy*" dalam *John Ravenhill, Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press. 2008. Hal. 21

¹⁷ Plano, Jack C. Olton, Roy. *The International Dictionary*, Rienert and Wistone inc USA, 1969, Terjemahan Wawan Juanda Abardin. Hal. 7

¹⁸ Ikbar, Yanuar. *Ekonomi Politik Internasional 2 : Implementasi Konsep dan Teori*, Bandung, Refika Aditama. 2007. Hal.16

pengaruh” dengan membentuk hubungan ketergantungan ekonomi.

Kepentingan nasional juga dapat dijelaskan sebagai tujuan fundamental dan faktor prnrntu akhir yang mengarahkan para pembuat keputusan dari suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negerinya. Kepentingan nasional suatu negara secara khas merupakan unsur-unsur yang membentuk kebutuhan negara yang paling vital, seperti pertahanan, keamanan, dan kesejahteraan ekonomi.

Konsep Model Rasional (*Rational Model*)

Negara dapat dianggap sebagai aktor yang berupaya untuk memaksimalkan pencapaian tujuan mereka berdasarkan kalkulasi rasional di dalam kancah politik global. Pola umum dari kesinambungan dan perubahan politik luar negeri dijelaskan berdasarkan tujuan-tujuan strategis dari para pembuat keputusan.

Konsep model rasional adalah suatu konsep untuk menjelaskan suatu kebijakan luar negeri. Dalam konsep ini, politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan rasional, kesatuan pemerintah yang bergerak untuk satu tujuan yang sama. Pembuatan keputusan politik luar negeri digambarkan sebagai proses intelektual. Perilaku pemerintah dianalogikan dengan perilaku individu yang bernalar dan terkoordinasi. Dalam analogi ini, individu tersebut melalui serangkaian tahapan intelektualisasi dengan menerapkan penelaahan atas alternatif-alternatif pilihan.

John P. Lovel menyarankan adanya beberapa faktor utama yang mempengaruhi proses perumusan strategi kebijakan luar negeri suatu negara-bangsa, yaitu: struktur sistem internasional, persepsi elit, strategi negara-bangsa lain, dan kapabilitas yang dimiliki oleh negara tersebut. Keempat faktor ini menentukan corak interaksi antar negara dalam perspektif strategi yang meliputi *leadership strategy*, *confrontation strategy*, *accommodative strategy*, dan *concordance strategy*.¹⁹

Istilah *leadership strategy* menunjukkan adanya posisi pengawasan melalui cara persuasi dan tawar-menawar daripada melalui cara kekerasan (walaupun kadangkala cara kekerasan mungkin saja dapat dikombinasikan dengan cara persuasi). Pada tipe strategi ini suatu negara mengganggu kapabilitasnya superior dan strategi negara bangsa lain mendukung.

Concordance strategy mengacu pada adanya suatu kepentingan yang saling menguntungkan. Namun, menyadari bahwa kapabilitasnya relatif lebih rendah daripada negara A, maka para pembuat keputusan negara B akan berusaha untuk menjalin hubungan yang harmonis dengan negara A dengan cara menghindari pembuatan kebijakan luar negeri yang dapat menimbulkan konflik dengan negara A, dan negara B akan bertingkah laku selaras dengan inisiatif-inisiatif negara A.

¹⁹ Lovel, John P. *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*. New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1970 Hal 98

Sementara itu, di dalam atmosfer *confrontation strategy*, negara-bangsa A akan mencoba untuk mempertajam isu-isu yang mengandung konflik kepentingan dengan negara B, dan memaksa negara B untuk memodifikasi posisinya melalui pengakuan terhadap superioritas kapabilitas negara A. Di lain pihak, dengan adanya pengakuan negara B terhadap superioritas kapabilitas negara A, maka diharapkan negara B akan mencoba untuk membuat strategi penyesuaian-penyesuaian (*accommodation strategy*) untuk menghindari konflik, meskipun ada kemungkinan di waktu depan negara B akan menerapkan strategi konfrontasi (*confrontation strategy*) ketika kapabilitas negara B meningkat.

Persoalan proteksi dalam bentuk kuota ekspor dalam perdagangan internasional merupakan suatu masalah yang bersifat global. Baik negara maju maupun negara yang sedang berkembang telah memanfaatkan instrumen seperti ini sebagai bagian suatu bagian kebijakan yang dipandang rasional. Sesuai dengan *rational model* dalam alasan pengambilan dan pembuatan kebijakan dengan pertimbangan sumber daya logam tanah jarang yang dimiliki sebagai instrumen yang digunakan Cina untuk meningkatkan pengaruh terhadap Amerika Serikat baik di bidang industri, teknologi, ekonomi keamanan dan politik secara umum. Kapabilitas dan dominasi terhadap kepemilikan dan pengendalian pasokan logam tanah jarang dunia juga menjadi salah satu

soft power Cina terhadap Amerika Serikat.

Data-data dalam suatu penelitian mempunyai peranan penting dalam mencari jawaban serta membuktikan hipotesa dalam sebuah penelitian. Peneliti menggunakan teknik studi kepustakaan (*library research*). Teknik ini merupakan teknik pengumpulan data sekunder dengan mencari data yang bersumber dari kepustakaan. Data yang diperoleh dapat berupa fakta dari berbagai buku-buku bacaan, jurnal, koran, makalah, e-mail, media online yang didapatkan dari berbagai sumber.

Cina pertama kali melakukan eksplorasi sumber logam tanah jarang di daerah Bayan Obo pada tahun 1927 kemudian dilanjutkan dengan memulai eksploitasi dan proses produksi konsentrat logam tanah jarang oleh *Baotou Iron and Steel Company* pada tahun 1957. Deposit Bayan Obo yang terletak di wilayah otonom Inner Mongolia merupakan deposit logam tanah jarang yang terbesar di dunia, seluas 48 kilometer persegi dengan total cadangan sebesar 36 juta metrik ton.²⁰ Sebelumnya pada tahun 1952 Cina membangun *General Research Institute for Nonferrous Metals* (GRINM), sebuah institusi yang melakukan penelitian dan pengembangan di bidang *nonferrous metals*²¹ sebagai upaya

²⁰ Humphries, Marc. *The Global Supply Chain*. Congressional Research Service. 2013. Hal. 9

²¹ Nonferrous metals merupakan semua logam, material paduan, senyawa ataupun lainnya yang tidak mengandung unsur besi atau iron.

menindaklanjuti eksplorasi yang dilakukan sebelumnya.

Kemudian *Baotou Research Institute of Rare Earth* dibangun pada tahun 1963 sebagai institusi yang lebih komprehensif meneliti dan mengembangkan logam tanah jarang baik dalam hal eksploitasi, pemanfaatan, penelitian di bidang metalurgi, proteksi lingkungan, penemuan manfaat baru, dan pengaplikasian logam tanah jarang pada industri tradisional. Selain itu *Rare Earth Materials Chemistry and Applications*, yang berafiliasi dengan *Universitas Peking*, berdiri secara formal pada tahun 1995 merupakan laboratorium yang berfokus pada teknik pemisahan logam tanah jarang, dan yang kedua adalah *Rare Earth Resource Utilization*, yang berasosiasi dengan *Changchun Institute of Applied Chemistry*.

Reformasi dan kebijakan ekonomi terbuka yang mulai diterapkan di akhir tahun 1970-an mendukung langkah Cina dalam membangun negaranya sebagai negara yang memiliki teknologi maju. Era 1980-an rezim Deng Xiaoping meluncurkan *National High Technology Research and Development Programme* atau lebih dikenal sebagai Program 863. Program ini ditujukan sebagai landasan inovasi pembangunan berteknologi tinggi yang akan menempatkan Cina pada posisi yang strategis untuk tujuan kepentingan ekonomi dan keamanan nasional sebagai langkah modernisasi Cina. Program 863 berfokus pada bidang bioteknologi, informasi, ruang angkasa, otomotif, laser, energi dan jenis material baru seperti logam

tanah jarang. Program ini lebih mengutamakan keperluan sipil dan militer Cina. Program inilah yang menjadi awal berkembangnya industri logam tanah jarang di Cina.

Deklarasi Deng Xiaoping pada 1992 yang menyatakan "*Timur Tengah memiliki minyak bumi, Cina memiliki logam tanah jarang*" mengindikasikan bahwa ia menyadari peran logam tanah jarang dimasa mendatang akan sama pentingnya dengan peran minyak bumi. Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan Presiden Jiang Zemin di tahun 1997 menyatakan bahwa improvisasi pembangunan dan pengembangan pengaplikasian logam tanah jarang sebagai sumber daya alam dapat diubah menjadi kekuatan ekonomi.²² Tahun 1997 *China's Ministry of Science and Technology* meluncurkan Program 973 yang melanjutkan peran dari program sebelumnya. Program ini menjadi landasan bagi proyek-proyek penelitian yang ada di Cina, salah satunya adalah proyek penelitian yang mempelajari peran logam tanah jarang terhadap proses penyulingan minyak bumi.

Proyek penelitian yang didukung oleh Program 973 mampu bertahan selama lima tahun dengan menerima dana bantuan sebesar RMB 10 juta atau setara dengan US\$ 1.46 juta. Bisa dikatakan bahwa kedua Program 863 dan Program 973 memberikan kontribusi yang signifikan bagi pengembangan inovasi teknologi di Cina, terutama pada penelitian dan pengembangan industri logam tanah jarang.²³

²² Hurst, Cindy. *op.cit.* Hal 11

²³ Hurst, Cindy. *Ibid*

Pada tahun yang sama, *Chinese State Council* juga menyetujui pembentukan *Baotou Rare Earth Hi-Tech* sebagai kawasan pengembangan industri sebagai bentuk keseriusan Cina dalam mengembangkan industri logam tanah jarang ini.²⁴

Pada akhir tahun 1970-an, produksi Cina hanya berkisar di atas 1.000 ton yang merupakan hasil proses ekstraksi bijih besi.²⁵ Tetapi selama 1978 hingga 1989 produksi Cina tumbuh sebesar 40 persen. Dampak pengembangan industri semakin terlihat ketika selama periode 1990-2000 produksi logam tanah jarang Cina naik sebesar 450 persen dari 16.000 ton menjadi 73.000 ton.²⁶ Sejak 2000 hingga 2009, produksi Cina naik sebesar 77 persen dengan jumlah produksi tahun 2009 sebanyak 129.000 ton. Pada tahun 2010 produksi logam tanah jarang Cina naik sekitar 130.000 ton tetapi tahun 2011 produksi Cina turun menjadi 105.000 ton, walaupun demikian setidaknya Cina menyumbang 96,9 persen dari total produksi logam tanah jarang dunia ketika itu²⁷

Periode 1990 tingkat konsumsi Cina masih tergolong rendah, tahun 2000 menjadi awal mulai meningkatnya konsumsi logam tanah jarang Cina dengan jumlah konsumsi sebesar 19.000 ton. Sementara pada saat itu total jumlah konsumsi dunia sebesar 91.000 ton, jadi sisanya sebesar 72.000 ton di konsumsi oleh konsumen non-Cina.

Amerika Serikat pernah menjadi pemimpin dunia dalam produksi logam tanah jarang. Deposit logam tanah jarang Amerika Serikat terletak di daerah pertambangan Mountain Pass di California Tenggara. Pada tahun 1984 tambang Mountain Pass menyumbang 100 persen pemenuhan kebutuhan domestik dan sepertiganya di ekspor dalam upaya pemenuhan kebutuhan global.²⁸

Kenaikan sebesar 40 persen produksi logam tanah jarang Cina selama periode 1978-1989 menjadikannya sebagai produsen terbesar di dunia menggantikan posisi Amerika Serikat. Selama dekade ini Amerika Serikat menjadi negara terbesar kedua setelah Jepang yang menjadi tujuan ekspor logam tanah jarang Cina dengan masing-masing alokasi sebesar 66 persen dan 7 persen dari total ekspor Cina. Kemudian diikuti Perancis dengan alokasi sebesar 6 persen, Jerman dengan 5 persen, Hong Kong sebesar 4 persen dan Korea Selatan dengan 3 persen.²⁹

Cina menghadapi berbagai macam masalah sehingga pemerintah Cina merasa belum mendapat keuntungan seperti yang diharapkan. Cina dihadapkan dengan berbagai isu seperti aktifitas penambangan ilegal, kegiatan penyelundupan, kerusakan lingkungan serta tantangan dalam menjamin kebutuhan domestik dan

²⁴ *Ibid*

²⁵ Morrison. *op.cit.* hal 9

²⁶ Tse, Pui-Kwan. *op.cit.* hal 2

²⁷ Humphries. *op.cit.* Hal 11

²⁸ Levkowitz, Lee., and Beauchamp-Mustafaga, Nathan. *China's Rare Earths Industry and its Role in the International Market*. U.S-China Economic and Security Review Commission 2010. Hal 2

²⁹ Morrison, *op.cit* hal 5

keberlangsungan cadangan sumber daya logam tanah jarangnya.

Untuk menanggapi berbagai macam permasalahan tersebut, pemerintah Cina mengeluarkan paket kebijakan yang berhubungan dengan industrialisasi logam tanah jarang misalnya untuk mengontrol produksi dan ekspor serta menstabilkan harga jual logam tanah jarang. Beberapa diantaranya juga ditujukan untuk mengontrol keadaan di dalam negeri,

mempengaruhi rantai suplai dan harga di pasar global, dan juga untuk kepentingan industri jangka panjang. Kebijakan tersebut dimulai dengan menetapkan kuota ekspor logam tanah jarang untuk suplai global.

Kebijakan kuota ekspor mulai diberlakukan sejak tahun 2005 dimana jumlah kuota ekspor hampir sebanyak 66.000 ton kemudian hingga 2009 angka itu menurun menjadi sekitar 50.000 ton.

TABEL 3.1. KUOTA EKSPOR LOGAM TANAH JARANG CINA

Year	Rare Earth Quotas (tonnes)			
	Domestic Companies	Foreign Companies	Total	% Change
2005	48,040	17,659	65,609	0
2006	45,752	16,069	61,821	-6
2007	43,574	16,069	59,643	-4
2008	Actual: 34,156	Actual: 13,293	Actual: 47,449	-5 ½
	Adjusted: 40,987	Adjusted: 15,834	Adjusted: 56,939	
2009	33,300	16,845	50,145	-12
2010	22,512	7,746	30,258	-40
2011	22,983	7,263	30,246	NA

Sumber : J. Kingsnorth, Dudley. *Rare Earth Opportunities : Real or Imaginary?*. Industrial Minerals Company of Australia Pty Ltd. 2011. Hal 10

Harga logam tanah jarang dari 1985 hingga 2009 cenderung stabil namun selalu berada dalam tingkat fluktuasi yang rendah. pasca restriksi kuota ekspor tahun 2010 harga rata-rata bijih logam tanah jarang naik secara signifikan dari rata-rata US\$ 5.50 per kilogram menjadi hampir mencapai US\$ 30 per kilogram. Ketika satu negara mengontrol hampir semua produksi dan kemudian mengurangi ekspor, seluruh rantai pasokan akan terancam dan kemudian mempengaruhi harga di pasaran. Kepanikan beli yang

dipicu oleh penurunan kuota ekspor mengakibatkan harga logam tanah jarang melonjak.

Pada akhir tahun 2010, pengetatan penambangan, produksi dan ekspor membuat harga logam tanah jarang Cina naik dua hingga tujuh kali lipat.³⁰ Sedangkan harga

³⁰ Drajem, Mark. "China Pledges Rare-Earth Supply as Users Abroad Say Prices Soar". 21 Oktober 2010. <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-10-20/china-pledges-to-maintain-rare-earth-sales-official-says-exports-may-rise>> diakses pada 22 Maret 2015

logam tanah jarang oksidasi menurut Kementerian Perdagangan Ekonomi dan Industri Jepang (METI), pada April 2010 harga dysprosium naik dari US\$ 250 per kilogram menjadi US\$ 2.840 per kilogram pada Juli 2011, sementara neodymium naik dari US\$ 42 per kilogram menjadi US\$ 334 per kilogram.³¹

Selain itu Cina juga menaikkan nilai pajak logam tanah jarang setelah sebelumnya menghapus potongan pajak pertambahan nilai pada tahun 2005. Pada November 2011, pemerintah Cina mulai menetapkan pungutan pajak sumber daya alam yang lebih tinggi dari yang sebelumnya. Untuk jenis menengah dan berat dari 2 Yuan per ton menjadi 30 Yuan per ton³², sedangkan jenis logam tanah jarang jenis ringan Pemerintah Cina menetapkan dari 0.4 Yuan per ton menjadi 60 Yuan per ton atau setara dengan US\$ 9.50.³³ Nilai pajak ekspor pada tahun 2011 naik sebesar 15 hingga 25 persen termasuk pada 36 jenis produk hasil pemisahan logam tanah jarang baik berupa bijih logam, hasil oksidasi, karbonat, klorida, material paduan dan lainnya.

Sepanjang tiga dekade terakhir Cina perlahan-lahan telah membangun kapasitas produksi logam tanah jarang domestik dan melakukan konsolidasi kontrol atas sumber-sumber logam tanah jarang global untuk memenuhi kebutuhan dunia. Konsolidasi ini melibatkan BUMN maupun industri logam tanah jarang swasta dengan memanfaatkan

dukungan pemerintah untuk tetap meningkatkan produksi logam tanah jarang. Selanjutnya dalam rencana pembangunan industri logam tanah jarang 2009-2015, pemerintah akhirnya membagi industri kedalam tiga distrik, yaitu : Utara (Inner Mongolia dan Shandong) ; Selatan (Jiangxi, Guangdong, Fujian, Hunan, dan Guangxi) ; dan Barat (Sichuan). Produksi logam tanah jarang jenis ringan berada di utara Cina, sedangkan logam tanah jarang jenis menengah dan berat berada di selatan Cina.

Hasil Pembahasan

Cina memproduksi lebih dari 95% logam tanah jarang dengan berbagai diversifikasi sehingga memiliki kemampuan untuk mendominasi dan mengontrol pasar logam tanah jarang dunia. Disamping itu permintaan logam tanah jarang dunia terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Isu tentang logam tanah jarang mulai mendapat perhatian publik paska insiden penahanan nelayan Cina oleh otoritas Jepang dan Cina mulai menggunakan komoditas logam tanah jarang sebagai instrumen dalam diplomasi, dengan menghentikan suplai logam tanah jarang ke Jepang selama dua bulan.

Penguasaan yang begitu besar atas kepemilikan logam tanah jarang dan menjadikan komoditas logam tanah jarang sebagai instrumen diplomasi tersebut menjadi kekhawatiran tersendiri bagi negara-negara pengimpor, seperti Amerika Serikat. Amerika Serikat tidak lagi memproduksi logam tanah jarang akibat melonjaknya produksi dan ekspor serta murahnya harga logam tanah jarang dari Cina. Kondisi

³¹ Humphries. *op.cit.* hal.7

³² Information Office of The States Council The People's Republic of China. *op.cit.* Hal. 15

³³ Morrison, Hal 13

tersebut membuat seluruh pemenuhan kebutuhan logam tanah jarang Amerika Serikat bergantung pada pasokan Cina.

Pada tahun 2009-2010 Cina secara mengejutkan menetapkan pengurangan kuota ekspor logam tanah jarang untuk pasokan global dan secara resmi telah mengumumkan pembatasan ekspor sebanyak 35 % pada tahun 2011-2012 atau dari sekitar 50.000 ton menjadi 30.000 ton. Kebijakan tersebut menuai reaksi dan kecaman dari negara-negara pengimpor yang sangat bergantung pada pasokan logam tanah jarang untuk memenuhi kebutuhan domestik bagi keberlangsungan produksi industri berteknologi tinggi.

Bagi Amerika Serikat sendiri yang bergantung pada suplai logam tanah jarang dari Cina, akibat-akibat yang ditimbulkan dari kebijakan pembatasan kuota ekspor Cina tersebut memunculkan kekhawatiran tentang kepastian rantai pasokan logam tanah jarang dalam memenuhi kebutuhan domestik dan cukup mempengaruhi beberapa industri di Amerika Serikat. Penggunaan logam tanah jarang bagi Amerika Serikat sangat luas, karena berkaitan dengan produksi barang-barang berteknologi tinggi, upaya mengembangkan energi terbarukan yang ramah lingkungan, dan sistem pertahanan militer yang pada akhirnya berkaitan juga dengan kepentingan dan keamanan nasional. Sehingga hal ini mendapat perhatian serius dan mendorong situasi ekonomi, politik dan keamanan di Amerika Serikat. Kongres Amerika Serikat mendesak pemerintah untuk segera menyelesaikan masalah

berkaitan dengan situasi logam tanah jarang dunia pasca kebijakan restriksi ekspor Cina. Pemerintah Amerika Serikat juga menempuh jalur hukum melalui lembaga internasional dengan mengajukan permasalahan tersebut ke WTO dengan alasan Cina telah melakukan pelanggaran terhadap kuota dan biaya impor yang tidak sesuai dengan komitmen WTO.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Gilpin, Robert. *“The Nature of Political Economy”* dalam *Global Political Economy : Understanding The International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.2001
- Ikbar, Yanuar. *Ekonomi Politik Internasional 2 : Implementasi Konsep dan Teori*, Bandung, Refika Aditama. 2007.
- Keliat, Makmur. *“Satu Kajian Beragam Rupa”*, dalam Kuntjoro-Jakti, *Kajian Ekonomi Politik Internasional : Kebangkitan Kembali Asia Timur*. Jakarta. Dept. Ilmu Hubungan Internasional. 2012
- Love, John P. *Foreign Policy in Perspective: Strategy, Adaptation, Decision Making*. New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc. 1970
- Mas’oed, Mochtar. *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi*. Jakarta : LP3ES, 1994

Plano, Jack C. Olton, Roy. *The International Dictionary*, Rienert and Wistone inc USA, 1969, Terjemahan Wawan Juanda Abardin.

Ravenhill, John. "The Study of Global Political Economy" dalam John Ravenhill, *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press. 2008

Jurnal

Butler, J Charles' *Rare Earth Elements: China's Monopoly and Implications for U.S. National Security*. The Fletcher Forum of World Affairs vol.38 2014.

He, Chunyan., Lei, Yalin. *Potential Impact of U.S. Re-Emerging Rare Earths Industry on Future Global Supply and Demand Trend*. International Bussiness Research Vol 6. 2013.

Humphries. Marc. *Rare Earth Elements : The Global Supply Chain*. Congressional Research Service. 2013.

Hurst, Cindy. *China's Rare Earth Elements Industry: What Can the West Learn?.* Institute for the Analysis of Global Security (IAGS),2010.

Information Office of the State Council The People's Republic of China. *Situation and Policies of China's Rare Earth Industry*. Foreign Language Press. 2012

Levkowitz, Lee., and Beauchamp-Mustafaga, Nathan. *China's Rare Earths Industry and its Role in the International Market*. U.S-China Economic and Security Review Commission 2010.

Tse,Pui-Kwan. *China's Rare-Earth Industry: U.S. Geological Survey Open-File Report 2011–1042*. Virginia: U.S. Geological Survey, 2011.

Weatherford, Katherine. *The Real Costs of China's Rare Earths Export Quotas on American Job Security*. American University Washington College of Law. 2011

Website

Anonim."China Resumes Rare Earth Export to Japan". 24 November 2010.
<<http://www.bbc.com/news/business-11826870>> diakses pada 25 Maret 2015

Behrmann, Elisabeth. "Rare-Earth Suplly Will Fall Short of Demand to 2014, Lynas Says" 26 Oktober 2010.
<<http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-10-25/lynas-corp-says-global-demand-for-rare-earths-to-expand-at-9-annually>> diakses pada 19 Maret 2014

Bell, Larry. *China's rare Earth Metals Monopoly Needn't Put An Electronic Strangehold on America*. 2012
<www.forbes.com/sites/larryb

ell/2012/04/15/china-rare-earth-metals-monopoly-neednt-put-an-electronic-strangehold-on-america/ > diakses pada 25 April 2015

Drajem, Mark. "China Pledges Rare-Earth Supply as Users Abroad Say Prices Soar". 21 Oktober 2010.
<<http://www.bloomberg.com/news/articles/2010-10-20/china-pledges-to-maintain-rare-earth-sales-official-says-exports-may-rise>> diakses pada 22 Maret 2015

Galluci, Maria. "\$30 Million in DOE Grants for Green Technologies Free of Rare Earth Elements".
<<http://insideclimatenews.org/news/20110429/DOE-clean-energy-rare-earth-metals-wind-solar>> diakses pada 17 Maret 2015

Hedrick, James B. *U.S Geological Survey, Mineral Commodity Summaries*, January 2007.
<http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/rare_earth/> diakses pada 18 Maret 2014

Widiatmo, Reza. "Potensi Logam Tanah Jarang/Rare Earth Element Indonesia" Oktober 2009
<<http://nationalgeographic.co.id/forum/topic-1883.html>> diakses pada 26 April 2013