

BAB II

KAJIAN PUSATAKA

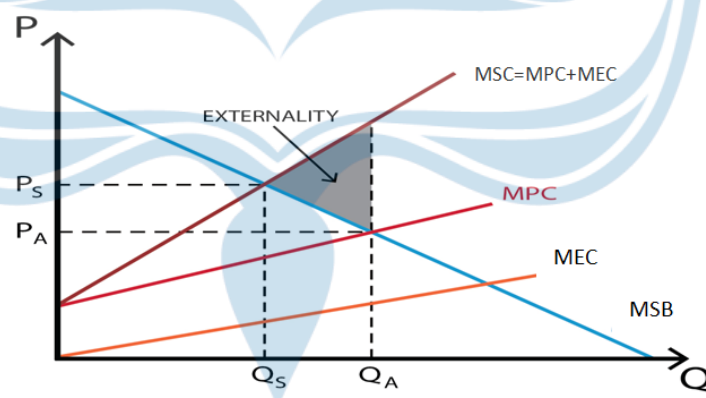
2.1 Eksternalitas

a) Pengertian Eksternalitas

Eksternalitas merupakan efek samping suatu tindakan pelaku ekonomi terhadap pelaku ekonomi lain yang merupakan pengaruh sampingan terjadi apabila perusahaan-perusahaan atau orang-orang membebaskan biaya atau manfaat atas orang lain diluar tempat berlangsungnya pasar. Eksternalitas muncul ketika seseorang atau perusahaan mengambil tindakan yang mempunyai efek bagi seseorang ataupun perusahaan, efek tersebut tidak dibayar oleh individu atau perusahaan yang bertindak. Disebut eksternal karena mekanisme pasar tidak dapat memasukkan semua biaya, yaitu biaya sosial, biaya sebenarnya dari barang tersebut dalam penentuan harga barang (true cost). Eksternalitas dibagi menjadi dua tipe yaitu eksternalitas positif dan eksternalitas negatif. Eksternalitas positif terjadi apabila pengaruh sampingan sifatnya membangun. Salah satu contohnya yaitu pembangunan jaringan jalan raya. Sedangkan eksternalitas negatif akan terjadi apabila pengaruh sampingannya bersifat mengganggu dapat berupa gangguan kecil hingga ancaman besar.

Contohnya antara lain, polusi udara dan air, kerusakan karena pertambangan terbuka, limbah-limbah berbahaya, obat-obatan dan makanan yang membahayakan dan bahan-bahan radio aktif. Menurut Fisher (1996) dalam Mukhlis mengatakan bahwa eksternalitas terjadi bila satu aktivitas pelaku ekonomi (baik produksi maupun konsumsi) mempengaruhi kesejahteraan pelaku ekonomi lain dan

peristiwa yang ada terjadi di luar mekanisme pasar. Sehingga ketika terjadi eksternalitas, maka private choices oleh konsumen dan produsen dalam private markets umumnya tidak menghasilkan sesuatu yang efisien secara ekonomi (Mukhlis, 2009). Menurut Fauzi (2010) yang dikutip oleh Vivin Veronika, menyatakan bahwa eksternalitas didefinisikan sebagai dampak (positif atau negatif), atau dalam bahasa formal ekonomi sebagai net cost atau benefit, dari tindakan satu pihak terhadap pihak lain. Eksternalitas merupakan fenomena yang dihadapi sehari-hari, tidak hanya terbatas pada pengelolaan sumber daya alam. Dalam kaitannya dengan sumber daya alam, eksternalitas sangat penting untuk diketahui karena eksternalitas akan menyebabkan alokasi sumber daya yang tidak efisien (Veronika, 2015). Eksternalitas dapat dijelaskan dalam kurva berikut ini:



Sumber: Mahed 2016

Gambar 2.1
Kurva Eksternalitas

Marginal private cost digambarkan dengan kurva MPC, dimana equilibrium diperoleh pada perpotongan antara kurva MSB (marginal social benefit) dengan kurva MPC yaitu pada kuantitas Q_A dan harga P_A . Private cost perusahaan atau

individu tidak selalu sama dengan total cost masyarakat (social cost) untuk produk, jasa, atau kegiatan yang dihasilkan, digambarkan dengan kurva MSC (marginal social cost). Perbedaan antara private cost dan social cost dari produk, jasa, atau kegiatan ini disebut external cost, digambarkan dengan kurva MEC (marginal external cost). Pencemaran adalah salah satu external cost dari produk. External cost secara langsung berhubungan dengan produksi barang atau jasa, tetapi tidak dibebankan langsung oleh produsen. Ketika external cost muncul karena biaya lingkungan yang tidak dibayar, dapat mengakibatkan kegagalan pasar dan inefisiensi ekonomi. Secara umum dapat dikatakan bahwa eksternalitas adalah suatu efek samping dari suatu tindakan pihak tertentu terhadap pihak lain, baik dampak yang menguntungkan maupun yang merugikan. Eksternalitas terjadi hanya apabila tindakan suatu pihak mempunyai dampak terhadap pihak lain tanpa adanya kompensasi. Dalam hal terjadi eksternalitas yang menimbulkan kegagalan pasar ini, pemerintah diharapkan untuk melakukan campur tangan mengingat salah satu fungsi pemerintah sebagai stabilisator dalam perekonomian.

b) Manfaat Eksternalitas Bagi Masyarakat

Eksternalitas bagi masyarakat dapat berupa manfaat (benefit to society) maupun beban atau biaya (cost on society) dikarenakan adanya aktivitas produksi dan konsumsi. Manfaat maupun beban ini tidak hanya dirasakan oleh orang yang berkepentingan langsung dengan perusahaan tersebut seperti pemilik, konsumen, pekerja, pemerintah, atau masyarakat yang berhubungan langsung dengan perusahaan tersebut, namun juga dirasakan oleh masyarakat lain yang tidak ada hubungan langsung dengan aktivitas dan keberadaan perusahaan tersebut.

Limpahan (*spill over*) dari manfaat atau beban kemasyarakatan yang berkepentingan dengan aktivitas tersebut dinamakan dengan eksternalitas, atau dampak keberadaan suatu aktivitas produksi maupun konsumsi pada masyarakat luas yang tidak berhubungan atau punya kepentingan langsung dengan aktivitas tersebut.

Manfaat bagi masyarakat yang dihasilkan oleh aktivitas produksi pihak lain adalah mendorong timbulnya inovasi dimasyarakat, Penciptaan lapangan pekerjaan bagi masyarakat, Pengalokasian sumber daya lebih efisien, Pengembangan sumber daya manusia, Penelitian dan pengembangan di sektor industri.

Walaupun aktivitas produksi menimbulkan manfaat bagi masyarakat yang biasanya dapat diukur dengan hitungan nilai tambah (*value added*) namun manfaat yang timbul karena aktivitas produksi pihak 20 lain ini akan menyebabkan hilangnya sebagai potensi kesejahteraan (*the loss of public welfare*) yang dapat dinikmati masyarakat.

Manfaat bagi masyarakat yang dihasilkan oleh kegiatan konsumsi pihak lain adalah mendorong timbulnya keingintahuan di masyarakat, mendorong timbulnya inovasi di masyarakat, penciptaan pilihan baru bagi masyarakat, perawatan kesehatan (preventif-vaksinasi), transportasi umum, taman yang indah dan menarik, mandi secara teratur. Manfaat yang diterima masyarakat karena adanya aktivitas konsumsi terjadi bila: *Marginal Social Benefit (MSB) > Marginal Private Benefit (MPB)*.

Walaupun aktivitas konsumsi menimbulkan kepuasan bagi konsumen, dan merupakan pemicu aktivitas produksi, namun manfaat bagi yang timbul karena konsumsi pihak lain ini juga akan memicu hilangnya sebagian potensi kesejahteraan (the loss of public welfare) yang dapat diraih masyarakat.

c) Beban atau Biaya Bagi Masyarakat (Cost on Society)

Beban bagi masyarakat dari kegiatan produksi pihak lain adalah Polusi yang dapat merusak kualitas dan kenyamanan lingkungan hidup, kemacetan, pedagang di trotoar, perusak pagar tanaman dan satwa liar, kejahatan dan krisis ekonomi. Biaya atau beban sosial yang ditanggung masyarakat karena aktivitas produksi ini terjadi bila: *Marginal social Cost (MSC) = Marginal Social Benefit (MSB) - Marginal Private Cost (MPC)*.

Walaupun aktivitas produksi menimbulkan manfaat bagi masyarakat berupa nilai tambah, namun beban masyarakat yang timbul karena aktivitas produksi pihak lain ini menyebabkan hilangnya sebagian potensi kesejahteraan (*The Loss Of Public Welfare*) yang dapat dinikmati masyarakat.

Beban bagi masyarakat dari kegiatan konsumsi pihak lain adalah mengganggu kenyamanan, mengganggu kelancaran, meningkatkan biaya hidup masyarakat dan Sampah. Biaya atau beban sosial yang ditanggung masyarakat karena aktivitas konsumsi ini terjadi bila :

$$\text{Marginal Social Benefit (MSB)} < \text{Marginal Private Benefit (MPB)}$$

Walaupun aktivitas konsumsi menimbulkan kepuasan bagi konsumen, dan merupakan pemicu aktivitas produksi, namun beban bagi masyarakat yang timbul karena aktivitas konsumsi pihak lain ini juga akan memicu hilangnya sebagian

potensi kesejahteraan (*The Loss Of Public Welfare*) yang dapat diraih masyarakat (Noor, 2015: 179-180).

d) Jenis-Jenis Eksternalitas

Jenis-jenis eksternalitas dibedakan menjadi 2 yaitu:

a. Jenis-jenis eksternalitas ditinjau dari segi dampaknya dibagi menjadi dua yaitu:

1) Eksternalitas Positif

Eksternalitas positif adalah apabila dampak dari suatu tindakan terhadap orang lain yang tidak memberikan komposisi menguntungkan contoh dalam hal ini adalah imunisasi terhadap suatu penyakit yang dilakukan akan menimbulkan kemungkinan terjangkitnya penyakit tersebut dalam masyarakat menjadi kecil (Aida, 2009).

Eksternalitas positif adalah tindakan suatu pihak yang memberikan manfaat bagi pihak lain, tetapi manfaat tersebut tidak dialokasikan di dalam pasar. Jika kegiatan dari beberapa pihak menghasilkan manfaat bagi pihak lain dan pihak yang menerima manfaat tersebut tidak membayar atau memberikan harga atas manfaat tersebut maka nilai sebenarnya dari kegiatan tersebut tidak tercermin dalam kegiatan pasar. Contoh dari eksternalitas positif ini adalah dengan adanya suntikan antibodi terhadap suatu penyakit, maka suntikan tersebut selain bermanfaat bagi orang yang bersangkutan juga bermanfaat bagi orang lain yakni tidak tertular penyakit. Pada eksternalitas positif, biaya produksi lebih besar dari pada biaya sosial, sehingga barang yang dihasilkan lebih sedikit dari jumlah yang oleh masyarakat dianggap efisien (Mahend, 2016).

2) Eksternalitas Negatif

Eksternalitas negatif adalah biaya yang dikenakan pada orang lain di luar sistem pasar sebagai produk dari kegiatan produktif. Contoh dari eksternalitas negatif adalah pencemaran lingkungan. Misalnya di daerah industri, pabrik-pabrik sering mencemari udara dan orang-orang di sekitarnya harus menderita konsekuensi negatif dari udara yang tercemar meskipun mereka tidak ada hubungannya dengan memproduksi polusi. Contoh eksternalitas negatif adalah ketika seseorang merokok dan orang yang berada disampingnya mencium asap rokok tersebut. Itu berarti orang yang mencium asap rokok tersebut menerima dampak negatif atau dengan kata lain dirugikan karena tindakan orang yang merokok tersebut (Noor, 2015: 179-181).

Eksternalitas negatif terjadi apabila dampak dari suatu kegiatan terhadap orang lain yang tidak menerima kompensasi sifatnya merugikan, contohnya pengendara kendaraan motor mengeluarkan asap yang dapat menimbulkan dampak berupa udara kotor yang dihirup oleh orang yang berada disekitarnya (Aida, 2009).

Pada eksternalitas negatif, biaya produksi yang diperhitungkan oleh pengusaha lebih kecil dibandingkan dengan biaya yang diderita oleh masyarakat atau biaya sosial (*sosial cost*). Eksternalitas terutama ditinjau untuk mempertahankan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) manakala yang terjadi adalah eksternalitas negatif, dan menciptakan pasar yang sehat dengan mempertahankan nilai surplus wajar bagi produsen manakala yang terjadi adalah eksternalitas positif.

Dampak dari eksternalitas positif dan negatif masing-masing juga dapat terjadi dalam dua kegiatan ekonomi yaitu produksi dan konsumsi, yang dapat dijabarkan sebagai berikut :

1) Eksternalitas positif dari produksi

Eksternalitas positif adalah dampak yang menguntungkan dari suatu tindakan yang dilakukan oleh suatu pihak terhadap pihak lain tanpa adanya kompensasi dari pihak yang diuntungkan. Meskipun banyak pasar dimana biaya sosial melebihi biaya pribadi, ada pula pasar-pasar yang justru sebaliknya, yakni biaya pribadi (*private cost*) para produsen lebih besar dari biaya sosialnya (*social cost*). Di pasar inilah, eksternalitasnya bersifat positif, dalam arti menguntungkan pihak lain selain produsen dan konsumen. Misalnya pengusaha madu memelihara lebah untuk menghasilkan madu, maka lebah akan mencari madu dan menguntungkan pengusaha anggrek padahal pengusaha madu tak memperhatikan eksternalitas yang positif yang ditimbulkan sehingga menyebabkan kecenderungan menentukan tingkat produksi yang terlalu rendah dilihat dari efisiensi seluruh masyarakat. Ini karena pengusaha menentukan *equilibrium dimana marginal private cost = marginal private benefit*.

2) Eksternalitas negatif dari produksi

Eksternalitas negatif lebih kurang adalah efek samping yang negatif dari suatu tindakan dari pelaku ekonomi katakanlah suatu perusahaan yang diderita oleh pihak yang tidak terlibat dalam tindakan ekonomi tersebut. Misalnya jika pabrik gula menghasilkan polusi. Perusahaan tersebut dalam kegiatannya tidak akan

memperhitungkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pihak luar ataupun keuntungan yang didapat dan pihak luar.

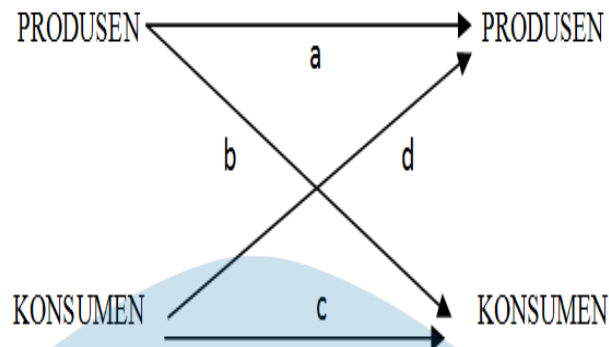
3) Eksternalitas positif dalam konsumsi

Sejauh ini, eksternalitas yang telah kita bahas hanya eksternalitas yang berkaitan dengan kegiatan produksi. Selain itu masih ada eksternalitas yang terkandung dalam kegiatan konsumsi. Eksternalitas dalam konsumsi ini juga ada yang bersifat positif. Contohnya adalah konsumsi pendidikan. Semakin banyak orang yang terdidik, masyarakat atau pemerintahnya akan diuntungkan. Pemerintah akan lebih mudah merekrut tenaga-tenaga cakap, sehingga pemerintah lebih mampu menjalankan fungsinya dalam melayani masyarakat.

4) Eksternalitas negatif dalam konsumsi

Merupakan konsumsi barang yang mengakibatkan kerugian yang harus ditanggung oleh pihak lain. Konsumsi minuman beralkohol, misalnya, mengandung eksternalitas negatif jika si peminum lantas mengemudikan mobil dalam keadaan mabuk atau setengah mabuk, sehingga membahayakan pemakai jalan lainnya.

- b. Jenis-jenis eksternalitas jika ditinjau dari segi pihak-pihak yang melakukan dan pihak yang menerima akibat dari eksternalitas dapat dibagi menjadi 4 (empat) yaitu:



Sumber Susi (2016).

Gambar 2.2
Interaksi Eksternalitas
Produsen dan Konsumen

- 1) Efek atau dampak satu produsen terhadap produsen lain (*effects of producers on other producers*).

Eksternalitas produsen terhadap produsen terjadi ketika output dan input yang digunakan oleh suatu perusahaan mempengaruhi output dan input yang digunakan oleh perusahaan lain. Contoh: produksi perusahaan hulu sungai yang mencemari air di hilir sungai sehingga menghancurkan sumber daya perikanan dan mempengaruhi industri perikanan, penangkapan ikan menggunakan pukat harimau sehingga menyebabkan berkurangnya sumber daya perikanan dan mempengaruhi nelayan yang menggunakan alat tangkap tradisional, pembakaran hutan oleh perusahaan kelapa sawit sehingga mengganggu penerbangan dan merugikan perusahaan penerbangan, dll.

- 2) Efek atau dampak samping kegiatan produsen terhadap konsumen (*effects of producers on consumers*)

Dalam kasus eksternalitas produsen terhadap konsumen eksternalitas terjadi ketika fungsi utilitas konsumen tergantung pada output dari produsen. Jenis

eksternalitas terjadi dalam kasus polusi suara oleh pesawat udara, dan efek dari emisi pabrik. Contoh lain yang sering terjadi adalah suatu pabrik yang mengeluarkan asap dalam proses produksinya, akan menyebabkan polusi udara. Udara kotor tersebut akan dihirup oleh masyarakat yang bertempat tinggal di sekitar pabrik. Hal ini menyebabkan utilitas masyarakat tersebut untuk tinggal di sekitar pabrik menjadi turun karena pabrik tidak memberikan ganti rugi apapun kepada masyarakat.

- 3) Efek atau dampak dari suatu konsumen terhadap konsumen lain (*effects of consumers on consumers*).

Dampak konsumen terhadap konsumen yang lain terjadi jika aktivitas seseorang atau kelompok tertentu mempengaruhi atau mengganggu fungsi utilitas konsumen yang lain. Konsumen bisa dipengaruhi tidak hanya oleh efek samping dari kegiatan produksi tetapi juga oleh konsumsi oleh individu yang lain. Dampak atau efek dari kegiatan suatu seorang konsumen yang lain dapat terjadi dalam berbagai bentuk. Contohnya, orang yang mengendarai motor secara ugal-ugalan dapat mengganggu atau membahayakan pengendara lainnya, bahkan dapat menyebabkan kecelakaan. Begitu juga dengan orang yang merokok yang akan mengganggu orang-orang yang ada disekitarnya.

- 4) Efek akan dampak dari suatu konsumen terhadap produsen (*effects of consumers on producers*)

Jenis eksternalitas konsumen terhadap produsen jarang terjadi didalam praktek. Eksternalitas konsumen terhadap produsen meliputi efek dari kegiatan konsumen terhadap output perusahaan. Contoh eksternalitas konsumen terhadap

produsen, ketika ibu-ibu mencuci baju di sungai menggunakan detergen pasti sisa air detergen dibuang ke dalam sungai. Hal ini bisa menyebabkan polusi sungai sehingga misalnya ada pabrik es yang sangat bergantung pada air sungai untuk menjalankan produksinya, tentu sangat dirugikan karena dia harus mengeluarkan dana untuk membersihkan air sungai yang sudah tercemar air detergen (Susi, 2016).

e) Faktor – faktor Penyebab Eksternalitas

Eksternalitas timbul pada dasarnya karena aktivitas manusia yang tidak mengikuti prinsip-prinsip ekonomi yang berwawasan lingkungan. Dalam pandangan ekonomi, eksternalitas dan ketidakefisienan timbul karena salah satu atau lebih dari prinsip-prinsip alokasi sumber daya yang efisien tidak terpenuhi. Karakteristik barang atau sumber daya publik, ketidaksempurnaan pasar, kegagalan pemerintah merupakan keadaankeadaan dimana unsur hak pemilikan atau penggunaan sumber daya (property rights) tidak terpenuhi. Sejauh semua faktor ini tidak ditangani dengan baik, maka eksternalitas dan ketidakefisienan ini tidak bisa dihindari (Mahend, 2016).

Faktor-faktor penyebab eksternalitas yaitu sebagai berikut:

a. Keberadaan Barang Publik

Karena sifat barang publik yang tidak eksklusif dan merupakan konsumsi umum. Keadaan seperti akhirnya cenderung mengakibatkan berkurangnya insentif atau rangsangan untuk memberikan kontribusi terhadap penyediaan dan pengelolaan barang publik. Walaupun ada kontribusi maka sumbangan itu tidaklah cukup besar untuk membiayai penyediaan barang publik yang efisien, karena

masyarakat cenderung memberikan nilai yang lebih rendah dari yang seharusnya (*undervalued*).

b. Sumber Daya Bersama

Keberadaan sumber daya bersama (*common resources*) atau akses terbuka terhadap sumber daya tertentu ini tidak jauh berbeda dengan keberadaan barang public di atas. Sumber-sumber daya milik bersama, sama halnya dengan barang-barang publik, tidak ekskludabel. Sumber-sumber daya ini terbuka bagi siapa saja yang ingin memanfaatkannya, dan Cuma-cuma. Namun tidak seperti barang publik, sumber daya milik bersama memiliki sifat persaingan. Pemanfaatannya oleh seseorang, akan mengurangi peluang bagi orang lain untuk melakukan hal yang sama. Jadi, keberadaan sumber daya milik bersama ini, pemerintah juga perlu mempertimbangkan seberapa banyak pemanfaatannya yang efisien. Contoh klasik tentang bagaimana eksternalitas terjadi pada kasus sumberdaya bersama ini adalah seperti yang diperkenalkan oleh Hardin (1968) yang terkenal dengan istilah tragedi barang umum (*the tragedy of the commons*).

c. Ketidak sempurnaan Pasar

Masalah lingkungan bisa juga terjadi ketika salah satu partisipan didalam suatu tukar menukar hak-hak kepemilikan (*property rights*) mampu mempengaruhi hasil yang terjadi (*outcome*). Hal ini bisa terjadi pada pasar yang tidak sempurna (*imperfect market*) seperti pada kasus monopoli (penjual tunggal).

d. Kegagalan Pemerintah

Sumber ketidakefisienan dan atau eksternalitas tidak saja diakibatkan oleh kegagalan pasar tetapi juga karena kegagalan pemerintah (*government failure*).

Kegagalan pemerintah banyak diakibatkan tarikan kepentingan pemerintah sendiri atau kelompok tertentu (*interest groups*) yang tidak mendorong efisiensi. Kelompok tertentu ini memanfaatkan pemerintah untuk mencari keuntungan (*rent seeking*) melalui proses politik, melalui kebijaksanaan dan sebagainya (Ariani, 2013).

f) Penyelesaian Masalah Eksternalitas

Dalam masalah eksternalitas, perlu adanya penyelesaian masalah eksternalitas yaitu sebagai berikut:

a. Penyelesaian oleh privat

Penyelesaian oleh masyarakat sendiri bisa terwujud jika pihak swasta bisa melakukan tawar-menawar tanpa biaya atas alokasi sumberdaya, dan dapat dilakukan dengan beberapa cara yaitu, sanksi moral dan sosial dari masyarakat (*moral codes and social sanctions*), organisasi amal (*charitable organizations*), penggabungan beberapa bentuk bisnis (*integrating different types of businesses*), kesepakatan antar pihak yang terkait (*contracting between parties*).

Penyelesaian seperti ini sering gagal karena biaya transaksi. Biaya transaksi adalah biaya yang disetujui para pihak untuk menindaklanjuti suatu kesepakatan. Biaya transaksi bisa sangat tinggi, sehingga masing-masing pihak yang terlibat tidak sanggup memikulnya.

b. Penyelesaian oleh Negara

Negara yang diwakili oleh penyelenggaranya, khususnya pemerintah sebagai eksekutif, berkewajiban melindungi kepentingan publik. Jika masalah eksternalitas sangat mempengaruhi kehidupan masyarakat, pemerintahlah yang

harus menyelesaikannya melalui, perintah dan pengendalian melalui kebijakan (*command and control policies*). Cara biasanya berbentuk peraturan, yaitu melarang atau mewajibkan perilaku tertentu. Contohnya adalah dilarang merokok ditempat umum, mewajibkan pengendara motor memakai helm di jalan raya, dan sebagainya. Intervensi pasar. Cara ini biasanya dilakukan melalui pemberian subsidi untuk menyelaraskan insentif swasta dengan efisiensi pasar dan sosial untuk memperbaiki efek dari eksternalitas negatif. Cara lain adalah dengan pengenaan pajak.

Melalui kedua cara tersebut, Negara mengoptimalkan eksternalitas, yaitu meminimalkan dampak negatifnya (melalui penegakan keadilan di masyarakat, misalnya pembebanan pajak bagi perusahaan yang menghasilkan dampak negatif, kemudian ungnya digunakan untuk memperbaiki dampak negatif tersebut). Pemerintah juga wajib memaksimalkan dampak positifnya (melalui pemberian subsidi bagi produsen yang menghasilkan eksternalitas positif sehingga masyarakat dapat menikmati seluruh potensi kesejahteraan yang tersedia).

Untuk mengoptimalkan eksternalitas, perlu diketahui informasi mengenai manfaat dan beban yang ditimbulkan oleh eksternalitas serta fungsi permintaan dan penawaran barang dan jasa yang menimbulkan eksternalitas tersebut. Selanjutnya, dihitung keseimbangan yang terjadi, tanpa dan dengan memperhitungkan manfaat atau beban eksternalitas (Noor, 2015: 195-197). Adapun solusi untuk mengatasi eksternalitas yaitu sebagai berikut:

Adanya eksternalitas negatif mengakibatkan sumber daya yang dilakukan pasar tidak efisien, di sinilah diperlukan peranan dari pemerintah.

Harapannya masalah-masalah yang di timbulkan dengan adanya eksternalitas dapat teratasi. Beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah regulasi, penetapan pajak pigouvian dan pemberian subsidi (Harmoni & Juarna, 2005) :

- a. Regulasi adalah tindakan mengendalikan perilaku manusia atau masyarakat dengan aturan atau pembatasan. Dengan regulasi pemerintah dapat melarang atau mewajibkan perilaku atau tindakan, mana yang boleh dan mana yang tidak boleh untuk dilakukan pihak-pihak tertentu dalam rangka mengatasi eksternalitas. Dengan adanya regulasi memaksa penghasil polusi untuk mengurangi polusi yang dihasilkan industri karena polusi tersebut merupakan tanggung jawab pihak yang menghasilkan polusi. Contohnya pemerintah membuat aturan bahwa membuang limbah pabrik ke dalam sungai merupakan tindakan kriminal dan akan dikenakan sanksi yang tegas bagi pelakunya, karena kita tahu biaya sosial membuang limbah pabrik ke dalam sungai lebih besar daripada keuntungan yang didapatkan pihak-pihak melakukannya, tetapi dalam kenyataannya regulasi ini sulit untuk diterapkan karena pada kenyataannya masalah polusi yang terjadi tidaklah selalu sederhana. Karena polusi merupakan efek sampingan yang tak terelakkan dari kegiatan produksi industri. Kita tidak dapat menghapus polusi secara total. Kita hanya bisa membatasi jumlah polusi hingga ambang tertentu. Sehingga tidak akan terlalu merusak lingkungan namun tidak juga menghalangi kegiatan produksi. Kita ambil saja contohnya kendaraan bermotor. Seperti kita ketahui gas yang dikeluarkan kendaraan bermotor merupakan salah satu bentuk polusi. Jika kita ingin menghapus polusi secara

total maka tidak boleh menggunakan kendaraan bermotor. Dan itu tidak mungkin untuk dilakukan, karena kendaraan bermotor sedikit dapat membantu memperlancar proses produksi. Regulasi ini memiliki kelemahan yaitu mewajibkan semua pabrik mengurangi polusinya dalam jumlah yang sama, padahal penurunan sama rata, bukan merupakan cara termurah menurunkan polusi. Ini dikarenakan kapasitas dan keperluan setiap pabrik untuk berpolusi berbeda-beda. Besar kemungkinan salah satu pabrik misalkan pabrik kertas, lebih mampu karena biayanya lebih murah untuk menurunkan polusi dibanding pabrik lain seperti pabrik baja. Jika keduanya dipaksa menurunkan polusi sama rata, maka operasi pabrik baja akan terganggu. Peraturan memaksa penghasil polusi untuk mengurangi polusi dengan menggunakan metode yang sama seperti yg mereka gunakan dan mereka harus membayar harga untuk biaya eksternalitas yang mereka hasilkan sebagai tanggung jawab mereka.

- b. Pajak pigovian merupakan salah satu solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi eksternalitas. Konsumen atau perusahaan yang menyebabkan eksternalitas harus membayar pajak sama dengan dampak marjinal dari eksternalitas yang dibuat. Dengan itu membuat konsumen atau perusahaan memperhitungkan berapa banyak manfaat dan dampak dari jumlah barang yang diproduksi atau dikonsumsi perusahaan ataupun konsumen. Artinya dengan diterapkannya pajak akan memberikan insentif kepada para pemilik pabrik untuk sebanyakbanyaknya mengurangi polusinya. Semakin tinggi tingkat pajak yang dikenakan maka semakin banyak penurunan polusi

yang terjadi. Eksternalitas menyebabkan perbedaan antara manfaat privat dan biaya social yang menyebabkan tidak tercapainya kondisi pareto optimal. Pemerintah harus campur tangan untuk mengatasi eksternalitas negatif. Ekonom Pigou menyarankan metode untuk mengatasi eksternalitas yaitu pajak pigovian. Ketika biaya marginal social melebihi biaya marginal pribadi pajak harus dikenakan kepada produsen. Dengan diwajibkannya pajak maka menyebabkan peningkatan harga dari komoditi yang diproduksi sehingga jumlah komoditi yang diminta menjadi berkurang. Sehingga produsen mengalami kerugian sehingga biaya *marginal social* sama dengan biaya *marginal privat*. Dalam beberapa kasus pemberlakuan pajak tidak tepat karena sulitnya menghitung biaya eksternalitas. Hal ini dikarenakan dibutuhkan waktu yang lama untuk mempelajari biaya akibat eksternalitas. Sementara keadaan sudah berubah sehingga diperlukan studi lagi dan tentu akan memerlukan waktu yang lama lagi.

- c. Subsidi. Ketika manfaat sosial melebihi manfaat pribadi maka subsidi harus diberikan kepada konsumen atau produsen. Subsidi mengarah pada penurunan dalam harga komoditi. Pemerintah dapat mensubsidi produsen untuk mengurangi dampak eksternalitas. Keuntungan produsen didapat dari subsidi pemerintah dan keuntungan masyarakat dalam hal pengurangan kerusakan dari dampak eksternalitas yang ditimbulkan perusahaan. Kelemahan dari subsidi adalah perusahaan-perusahaan condong untuk melakukan eksternalitas karena dengan melakukan eksternalitas mereka akan mendapat subsidi dari pemerintah.

- d. Internalisasi. Untuk mengontrol eksternalitas pertama kali dibahas oleh David dan Whinston. David dan Whinston menganjurkan internalisasi untuk mengatasi eksternalitas sehingga biaya privat dengan biaya sosialnya. Inti dari internalisasi adalah misalnya jika ada perusahaan A menyebabkan eksternalitas negatif hanya kepada perusahaan B maka perusahaan A dan perusahaan B bersama-sama menghitung dampak dari eksternalitas. Dengan ini, efisiensi tidak akan muncul. Melakukan internalisasi merupakan hal yang sulit. Ambil saja contoh suatu industri suatu perusahaan menyebabkan eksternalitas bagi industri perusahaan lain. Dalam situasi ini internalisasi menyarankan perusahaan menjadi monopoli tunggal. Jika hal ini terjadi maka akan menyebabkan kesejahteraan menjadi berkurang atau mungkin hilang. Internalisasi biasanya secara tidak langsung membangun agen ekonomi yang lebih besar dan konsekuensi bertambahnya kekuatan pasar. Singkatnya internalisasi akan menghilangkan konsekuensi dari eksternalitas dengan cara memastikan bahwa biaya pribadi dengan biaya sosial disamakan. Masalah internalisasi bukanlah solusi yang praktis ketika kontribusi agen ekonomi secara terpisah ke dalam eksternalitas total dan memiliki kelemahan yang mengarah kekuatan pasar meningkat (Prasetya, 2016). Setidaknya ada empat aksi yang biasa dilakukan pemerintah terhadap kehadiran eksternalitas ini, yaitu menetapkan baku lingkungan (*environmental standards*), memberlakukan pajak polusi (*pollution taxes*), memberikan ijin berpolusi yang dapat diperjualbelikan (*tradable emissions permits*) dan memberikan pajak/subsidi bagi perusahaan yang menghasilkan

eksternalitas. Eksternalitas melibatkan pihak ketiga yang bukan produsen atau konsumen, yaitu masyarakat yang terkena dampak (Harmoni & Juarna, 2005).

2.2 Pertambangan

Pengertian pertambangan sesuai UU Minerba No.4 Tahun 2009 pasal 1 yaitu, Pertambangan adalah sebagian atau seluruh tahapan kegiatan dalam rangka penelitian, pengelolaan dan pengusahaan mineral dan batubara yang meliputi penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, pengangkutan dan penjualan, serta kegiatan pasca tambang.

Pertambangan adalah serangkaian kegiatan dalam rangka upaya pencarian, penggalan, pengolahan, pemanfaatan, dan penjualan bahan galian (mineral, batu bara, panas bumi dan migas). Pertambangan secara hukum ada dua jenis yaitu pertambangan resmi dan pertambangan tidak resmi. Pertambangan resmi adalah pertambangan yang memiliki izin dan memiliki tempat pertambangan yang khusus serta memperhatikan dampaknya terhadap masyarakat. Sedangkan pertambangan tidak resmi adalah pertambangan yang tidak memiliki izin tempat yang khusus serta tidak memperdulikan dampaknya terhadap masyarakat. (Salim, 2012).

2.3 Pertambangan Emas Tanpa Izin (PETI)

Kegiatan PETI adalah usaha pertambangan yang dilakukan perorangan, kelompok ataupun yayasan/ perusahaan yang dalam operasinya tidak memiliki izin dari instansi pemerintah pusat atau daerah sesuai dengan perundang undangan yang

berlaku hal ini dapat di katakan sebagai kegiatan ilegal. Menurut Ngadiran, Santoso dan Purwoko (2002) persoalan-persoalan dalam PETI adalah sebagai berikut :

- a) Keselamatan kerja kurang terjamin karena para pekerja dalam pengolahan bijih emas menggunakan bahan kimia beracun seperti sianida dan merkuri.
- b) Modal kerja yang minim karena hanya ditanggung oleh seorang pemilik lubang atau pemilik mesin.
- c) Para penambang bekerja dengan teknik yang sederhana atau tradisional sehingga sulit terjadi inovasi dan tanpa adanya perlengkapan keselamatan yang memadai.

Faktor pendorong kehadiran PETI dapat dikelompokkan menjadi :

- a) Faktor sosial, kegiatan PETI dianggap sudah menjadi pekerjaan turun temurun yang dilakukan oleh masyarakat setempat; terdapatnya hubungan yang kurang harmonis antara pertambangan resmi dengan masyarakat setempat dan terjadi penafsiran keliru tentang reformasi yang diartikan sebagai kebebasan tanpa batas.
- b) Faktor hukum, yaitu ketidaktahuan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pertambangan, yang di antaranya tercermin dalam kekurangberpihakkan kepada kepentingan masyarakat luas dan tidak adanya teguran terhadap pertambangan resmi yang tidak memanfaatkan wilayah usahanya (lahan tidur); serta terjadinya kelemahan dalam penegakan hukum dan pengawasan.
- c) Faktor ekonomi, yaitu disebabkan oleh keterbatasan lapangan pekerjaan dan kesempatan berusaha yang sesuai dengan tingkat keahlian dan keterampilan

masyarakat lingkaran tangkai; kemiskinan dalam berbagai hal, yakni miskin secara ekonomi, pengetahuan dan keterampilan; keberadaan pihak ketiga yang memanfaatkan kemiskinan untuk tujuan tertentu, yaitu penyangkai dana (cukong), beking (oknum aparat), dan LSM; krisis ekonomi berkepanjangan yang melahirkan pengangguran terutama dari kalangan masyarakat bawah.

2.4 Kesejahteraan

Sejahtera, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kondisi manusia dimana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat, dan damai, sehingga untuk mencapai kondisi itu orang tersebut memerlukan suatu usaha sesuai kemampuan yang dimilikinya.

Kesejahteraan adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan dasar yang tercermin dari rumah yang layak, tercukupinya kebutuhan sandang dan pangan, biaya pendidikan dan kesehatan yang murah dan berkualitas atau kondisi dimana setiap individu mampu memaksimalkan utilitasnya pada tingkat batas anggaran tertentu dan kondisi dimana tercukupinya kebutuhan jasmani dan rohani. (Dura, 2016).

Indikator Kesejahteraan Rakyat Kabupaten Melawi 2023 merupakan publikasi tahunan Badan Pusat Statistik Kabupaten Melawi yang menyajikan gambaran kesejahteraan rakyat Kabupaten Melawi. Publikasi ini menyajikan berbagai aspek kesejahteraan yang terukur dari berbagai data. Untuk memudahkan interpretasi, publikasi ini meliputi delapan bidang, antara lain kependudukan, kesehatan, pendidikan, ketenagakerjaan, taraf dan pola konsumsi, perumahan, kemiskinan, dan sosial lainnya.

2.5 Dampak Aktivitas (PETI)

Soemarwoto (2005) mendefinisikan dampak sebagai suatu perubahan yang terjadi sebagai akibat suatu aktivitas dimana aktivitas tersebut dapat bersifat alamiah, baik kimia, fisik dan biologi. Lebih lanjut didefinisikan bahwa dampak pembangunan terhadap lingkungan adalah perbedaan antara kondisi lingkungan sebelum ada pembangunan dan yang diperkirakan akan ada setelah ada pembangunan.

Dampak penambangan berarti perubahan lingkungan yang disebabkan oleh kegiatan eksploitasi baik perubahan sosial, ekonomi, budaya, kesehatan maupun kondisi alam. Dampak penambangan bisa positif bila perubahan yang ditimbulkannya menguntungkan dan negatif jika merugikan, mencemari dan merusak lingkungan hidup. Dampak yang diakibatkan oleh penambangan menjadi penting bila terjadi perubahan lingkungan hidup yang sangat mendasar.

Menurut Salim (2007) setiap kegiatan pertambangan pasti akan pembangunan di bidang pertambangan adalah:

- a) Memberikan nilai tambah secara nyata kepada pertumbuhan ekonomi nasional.
- b) Meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD).
- c) Menampung tenaga kerja, terutama masyarakat lingkaran tambang.
- d) Meningkatkan ekonomi masyarakat lingkaran tambang.
- e) Meningkatkan usaha mikro dan jasa lainnya bagi masyarakat lingkaran tambang.
- f) Meningkatkan kualitas SDM masyarakat lingkaran tambang.
- g) Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat lingkaran tambang.

Sedangkan dampak negatif dari kegiatan pembangunan di bidang pertambangan adalah:

- a) Degradasi lingkungan hidup.
- b) Penderitaan masyarakat adat.
- c) Menurunnya kualitas hidup penduduk lokal.
- d) Meningkatnya kekerasan terhadap perempuan.

Berdasarkan aspek sosial ekonomi, kegiatan PETI diharapkan dapat memberikan manfaat tidak hanya terhadap pembangunan tetapi juga terhadap masyarakat lokal yang berada di sekitar lokasi penambangan. Dalam skala makro, PETI dianggap sebagai ancaman dan bahaya bagi investasi pertambangan di Indonesia. Namun, dalam skala mikro kegiatan PETI dianggap sebagai salah satu gerakan “ekonomi kreatif” oleh masyarakat kecil lingkaran tambang. Mereka berusaha menggali dan menemukan butiran emas demi perbaikan kehidupan ekonominya (Willybrodus & Chang, 2013).

Menurut Willybrodus & Chang (2013) terdapat beberapa dilema dalam kegiatan PETI. Pertama adanya keterpaksaan hidup (desakan kebutuhan ekonomi) dan perolehan izin pemerintah atas kegiatannya. Tidak semua penambang emas berpenghasilan tinggi. Sebelum beroperasi penambang lokal harus memiliki mesin dompeng (gelundungan) bermutu baik serta biaya operasional yang mencapai jutaan rupiah. Modal tersebut tidak menjamin dengan sendirinya segera kembali. Terkadang dalam sehari penghasilan mereka bisa mencapai puluhan juta rupiah namun tidak jarang pula sulit mencapai target yang diharapkan. Kedua, bukan mustahil bahwa seorang gurandil, sebutan untuk penambang emas ilegal, ditangkap

dan diproses secara hukum, walaupun mereka memiliki antenna khusus untuk mendeteksi adanya razia petugas keamanan. Walaupun ketenangan dan kenyamanan kerja penambang masih belum terjamin, para penambang tetap memilih untuk mengadu peruntungan ditengah ketidakpastian hidup, sosial dan politik saat ini.

2.6 Studi Terkait

Penelitian yang dilakukan oleh Farlan *at al* (2016) menyimpulkan bahwa keberadaan pertambangan emas telah memberi dampak pada kondisi sosial masyarakat. Pertambangan emas menjadi daya tarik bagi para pendatang untuk bekerja di penambangan sehingga terjadi arus perpindahan penduduk yang tidak biasa, sering menimbulkan pertikaian, serta terbukanya lapangan pekerjaan bagi masyarakat setempat maupun pendatang. Keberadaan pertambangan emas di Gampong Mersak di salah satu kabupaten di Provinsi Aceh, telah memberi dampak terhadap aktivitas perekonomian masyarakat yang terlihat dari pergeseran kegiatan mata pencaharian masyarakat dari sektor pertanian ke sektor non pertanian, serta mampu mendorong penghasilan masyarakat walaupun pekerjaan menambang itu sulit.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh (Anjami & Nurhamlin (2017)) mendeskripsikan bahwa setiap kegiatan penambangan hampir dipastikan akan menimbulkan dampak positif maupun negatif terhadap masyarakat. Dampak positif dari adanya penambangan emas tanpa izin di desa Sungai Sorik Kecamatan Kuantan Hilir Seberang Kabupaten Kuantan Singingi ini antara lain membuka lapangan kerja bagi masyarakat lingkaran tambang, meningkatnya pendapatan

masyarakat serta tumbuhnya usaha penunjang pertambangan seperti : usaha warung makan, penjualan alat-alat pertambangan sederhana. Pendapatan masyarakat sebelum dan sesudah menjadi penambang cenderung meningkat drastis, dari sebelumnya yang sebesar di bawah Rp. 1.000.000 per bulan menjadi lebih dari Rp. 3.500.000 per bulan. Namun peneliti tersebut tidak hanya melihat dari aspek ekonomi saja, namun juga membahas dari segi aspek kesehatan masyarakat di mana air sungai yang biasa dimanfaatkan untuk kegiatan konsumsi saat ini tidak dapat dipergunakan lagi karena pencemaran berat.

Penelitian yang dilakukan oleh Eriyati & Yani (2011) disimpulkan bahwa terdapat dampak ekonomi dan lingkungan yang diakibatkan oleh aktivitas penambangan emas liar di Desa Lado Kecamatan Singingi Kabupaten Kuantan yaitu peningkatan penghasilan warga setempat yang berprofesi sebagai penambang emas liar yang dapat mencapai Rp. 4.722.000 per bulan. Namun walaupun adanya peningkatan penghasilan yang lumayan, ternyata menimbulkan efek yang cukup fatal yakni pencemaran air sungai singingi sehingga tidak layak digunakan lagi untuk kegiatan konsumsi, mandi, cuci, kakus (MCK) sehingga para penambang harus bersedia membayar biaya pengganti untuk kerusakan lingkungan (*willingness to pay*) dengan besaran yang telah ditentukan dari jarak Sungai Singingi yang telah tercemar ke pemukiman warga terdampak.

Kemudian menurut penelitian yang dilakukan oleh Natalia & Sitompul (2011) dikemukakan bahwa proses penambangan emas tanpa izin di Desa Widodaren Kecamatan Sinunukan Kabupaten Mandailing Natal, dilakukan secara manual dengan alat-alat mesin sederhana. Kegiatan tersebut memiliki dampak

positif terhadap mereka yang berkecimpung di dalam usaha penambangan dalam memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga mereka, misalnya saja penghasilan yang didapat cukup tinggi yaitu mencapai Rp. 6.328.125 per bulan untuk pekerja, Rp. 27.337.500 per bul wxan untuk pemilik dompeng dan Rp. 6.075.000 per bulan untuk pemilik lahan yang disewa. Namun di balik dampak positif yang ada, terdapat dampak negatif yang dihasilkan pula yaitu terjadinya kerusakan lingkungan akibat adanya buangan limbah dan potensi terjadinya longsor akibat galian tambang.

