

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Fenomena *shadow economy* telah menjadi tantangan setiap negara dalam kehidupan ekonomi. *Shadow economy* sendiri didefinisikan sebagai seluruh kegiatan ekonomi baik kegiatan legal maupun ilegal yang tidak tercatat dalam perhitungan PDB (Smith, 1994). Seluruh aktivitas dalam *shadow economy* termasuk kegiatan yang melawan hukum, karena kegiatan tersebut secara sadar dilakukan dengan motif ingin bersembunyi dari otoritas pemerintah (*hidden activity*). Kegiatan tersebut dilakukan secara tersembunyi karena berbagai alasan seperti kegiatan yang dilakukan termasuk kegiatan kriminal ataupun kegiatan ekonomi legal lainnya namun disembunyikan untuk menghindari pajak.

Adanya *shadow economy* tentunya telah berdampak terhadap hilangnya penerimaan pajak karena pada dasarnya aktivitas *shadow economy* dilakukan secara tersembunyi untuk menghindari pencatatan dari otoritas pajak (Tedika & Mutascu, 2014). Lebih lanjut adanya penerimaan pajak yang hilang akan berdampak pada penurunan kualitas layanan dan infrastruktur publik. Hal tersebut pada akhirnya akan memiliki *butterfly effect* terhadap variabel makro ekonomi lainnya seperti terhambatnya pertumbuhan ekonomi, ketidakstabilan harga, dan peningkatan ketimpangan pendapatan (Goel & Saunoris, 2016; Loayza, 1996); González-Fernández & González-Velasco, 2015; Mazhar & Méon, 2017). Selain itu adanya *shadow economy* juga akan berdampak terhadap perhitungan angka PDB yang bias, karena kegiatan ekonomi yang disembunyikan menyebabkan kegiatan tersebut tidak tercatat dalam perhitungan PDB resmi suatu negara (Mishchuk et al., 2020).

Ancaman *shadow economy* yang demikian tidak hanya dihadapi oleh negara berkembang, tetapi juga dihadapi oleh negara maju. Namun ukuran *shadow economy* pada negara maju memiliki nilai yang lebih kecil dibandingkan dengan negara berkembang (Medina & Schneider, 2018). Hal tersebut disebabkan karena perbedaan kompleksitas sistem pajak, di mana pada negara maju sistem pajak lebih

kompleks dibandingkan dengan negara berkembang, sehingga di negara maju wajib pajak memiliki opsi lain untuk melakukan penghindaran pajak secara legal dan tercatat oleh otoritas pajak. Namun ancaman *shadow economy* pada negara maju dan berkembang akan tetap selalu ada karena sifat alami *shadow economy* yang akan muncul sebagai bentuk eksternalitas kebijakan pemerintah yang terlalu membatasi (*overburdened*) sehingga masyarakat lebih memilih “*exit option*” dibandingkan “*voice option*” (Hirschman, 1974). Salah satu bentuk kebijakan pemerintah yang *overburdened* tersebut adalah kebijakan pajak yang menjadi faktor utama *shadow economy*. Adanya beban pajak yang disertai dengan persepsi buruk terhadap kualitas pemerintah telah meningkatkan peluang masyarakat untuk bekerja dalam *shadow economy* (Schneider & Enste, 2015).

Pada studi kasus Indonesia yang menjadi objek penelitian ini, Rothenberg et al. (2016) menemukan bahwa 93% perusahaan termasuk UMKM di Indonesia berpartisipasi dalam *shadow economy*. Hal tersebut dilakukan oleh berbagai perusahaan dengan tujuan untuk memaksimalkan keuntungannya melalui tindakan penghindaran pajak dan motif *shadow economy* lainnya seperti penolakan pemenuhan standar ketenagakerjaan seperti upah minimum. Kontribusi berbagai perusahaan tersebut dalam *shadow economy* juga beragam mulai dari kegiatan produksi tanpa izin, tindakan penyelundupan produk impor, pemalsuan faktur pajak terutang dan lainnya. Salah satu contoh kasus *shadow economy* yang menjadi perhatian otoritas pajak adalah kegiatan jual beli telepon seluler *black market* atau telepon seluler hasil penyelundupan oleh importir domestik yang dengan sengaja diselundupkan untuk menghindari pajak impor. Kegiatan tersebut dilakukan dengan tujuan untuk meminimalisasi biaya distribusi dan untuk mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi. Adanya kegiatan jual beli telepon seluler *black market* yang demikian tentunya telah merugikan penerimaan negara melalui penurunan penerimaan pajak impor (Prawira Buana et al., 2020).

Selain aktivitas jual beli telepon seluler *black market*, adanya kasus *shadow economy* di Indonesia juga disumbang oleh sektor agrikultur yang tidak dilaporkan kepada otoritas pajak. Salah satu kasus yang menyita perhatian pemerintah adalah adanya aktivitas *unreported fishing* yang sampai saat ini masih menjadi

permasalahan pemerintah Indonesia. Berdasarkan data Kementerian Kelautan dan Perikanan pada tahun 2019, kasus *unreported fishing* mencapai 60% dari total produk perikanan di Indonesia. Hal tersebut dapat diketahui dari selisih data neraca perdagangan antara Indonesia dengan negara mitra dagang, contohnya nilai ekspor perikanan dari Indonesia di negara Hongkong mencapai angka satu miliar dolar AS, namun yang tercatat di Indonesia hanya satu perempat dari angka tersebut (Mohamad, 2020).

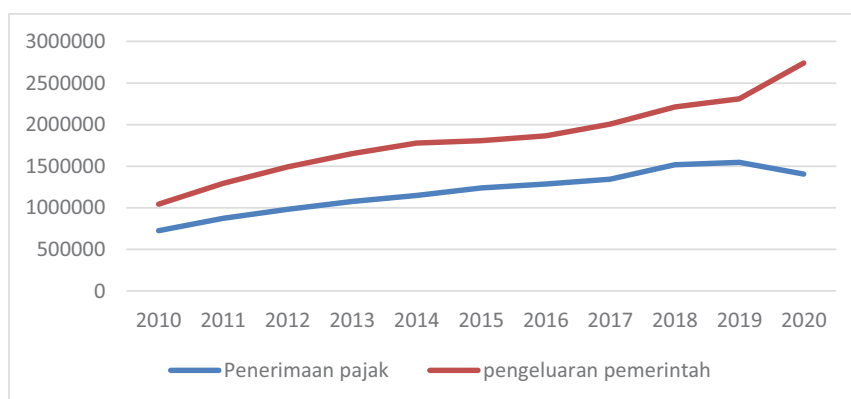
Permasalahan *shadow economy* di Indonesia juga muncul dari tren pekerja rumahan atau *home workers* yang berimplikasi pada semakin luasnya sektor informal di Indonesia. Pada dasarnya definisi pekerja rumahan adalah pekerjaan yang dilakukan oleh tenaga kerja yang “tidak terlihat” karena para tenaga kerja tersebut bekerja di rumah (Pratiwi & Rina, 2020). Fenomena pekerja rumahan bukanlah permasalahan baru di Indonesia. Sejak krisis ekonomi global 1990 terjadi peningkatan tren pekerja rumahan yang didasari oleh kebutuhan skema bisnis yang fleksibel. Kegiatan yang dilakukan oleh pekerja rumahan termasuk ke dalam kegiatan produksi padat karya yang meliputi kegiatan produksi tekstil, rokok, makanan, kerajinan, dan kegiatan padat karya lainnya. Permasalahan *shadow economy* yang muncul dalam pekerja rumahan semakin buruk dengan keterlibatan tenaga kerja anak yang masih dibawah umur. Hal tersebut dapat terjadi karena tidak adanya kontrol pemerintah dalam sektor pekerja rumahan ini.

Selain dilakukan oleh masyarakat kelas menengah ke bawah, pelaku dari *shadow economy* juga dilakukan oleh masyarakat kelas atas. Keterlibatan masyarakat kelas atas terhadap aktivitas *shadow economy* terlihat dari tindakan *tax evasion* dengan skema *money laundering*. Adanya sistem *self assessment* dalam sistem pajak Indonesia, memberikan peluang sejumlah masyarakat untuk melakukan pemalsuan perhitungan faktur pajak terutang. Dalam beberapa kasus masyarakat kelas atas juga melakukan tindakan *money laundering* untuk menyamarkan keuntungan yang didapatkan dari hasil pemalsuan perhitungan faktur pajak tersebut (Arifki & Azmi, 2020). Salah satu skema *money laundering* yang terungkap dalam *Panama Papers* adalah pendirian perusahaan cangkang di negara *tax heaven*. Perusahaan cangkang sendiri adalah perusahaan yang sengaja dibentuk

tanpa pekerja dan tanpa aktivitas bisnis yang sebenarnya. Tujuan dari pendirian perusahaan tersebut adalah untuk membeli aset dan menutupi bisnis yang sebenarnya dijalankan oleh pemilik perusahaan (Nathaniel, 2021).

Kasus *Panama Papers* pada tahun 2016 juga telah menyeret sejumlah nama pengusaha dan pejabat pemerintah Indonesia. Namun kasus *Panama Papers* tidak pernah ditindak lanjuti oleh penegak hukum di Indonesia. Adanya hal tersebut juga mengindikasikan bahwa praktik oligarki di Indonesia telah menjadi potensi terhadap peningkatan *shadow economy*. Dengan indikasi bahwa oligarki telah berkembang di Indonesia maka kasus penggelapan pajak sebagai bagian dari *shadow economy* akan menjadi sulit untuk ditegakan. Hal tersebut disebabkan karena dengan adanya oligarki maka pengusaha dan golongan elit lainnya akan memiliki intervensi atas kebijakan dan hukum di Indonesia (Fitri Kumala et al., 2021).

Dengan adanya berbagai permasalahan *shadow economy* yang begitu kompleks di Indonesia. Maka hal tersebut akan berimplikasi terhadap rendahnya penerimaan pajak Indonesia yang pada akhirnya akan berdampak pada ketidakmampuan penerimaan pajak dalam mengimbangi pengeluaran pemerintah (Tedika & Mutascu, 2014). Perbandingan penerimaan pajak dan pengeluaran pemerintah Indonesia tersebut dapat diketahui melalui grafik berikut



Gambar 1.1
Perbandingan Penerimaan Pajak dan Pengeluaran Pemerintah di Indonesia
Tahun 2010-2020 (miliar rupiah)

Sumber: Badan Pusat Statistik (2022), diolah

Berdasarkan data tersebut dapat diketahui bahwa seiring berkembangnya waktu selisih antara pengeluaran pemerintah dan penerimaan pajak di Indonesia semakin besar. Hal tersebut mengindikasikan bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah tidak mampu diimbangi oleh penerimaan pajak, meskipun penerimaan pajak sendiri juga mengalami peningkatan. Salah satu penyebab ketidakmampuan penerimaan pajak dalam mengimbangi pengeluaran pemerintah tersebut adalah adanya fenomena *shadow economy* yang berdampak pada hilangnya penerimaan pajak (Tedika & Mutascu, 2014). Oleh karena itu penelitian mengenai analisis ukuran *shadow economy* ini penting untuk dilakukan sebagai acuan dalam menghitung kerugian negara akibat *shadow economy*. Dengan adanya hasil perhitungan *shadow economy* tersebut maka dapat diketahui juga total ukuran ekonomi Indonesia yang sebenarnya sehingga pemerintah dapat menyesuaikan kebijakan stabilitas ekonomi yang tidak hanya berpacu pada angka PDB saja, melainkan juga mempertimbangkan aktivitas pada *shadow economy*.

Penelitian ini menggunakan metode *currency demand approach (CDA)* yang dikembangkan oleh Tanzi Vito pada tahun 1980 untuk menghitung *shadow economy*. Dalam metode *CDA*, *shadow economy* dihitung dari *excess currency demand* atau kelebihan permintaan uang kartal yang melampaui kebutuhan untuk bertransaksi, sehingga kelebihan permintaan tersebut diindikasikan sebagai permintaan uang tunai yang digunakan untuk bertransaksi di dalam aktivitas *shadow economy* (Mengle & Tanzi, 1983). Pada berbagai penelitian *shadow economy* dengan metode *CDA*, nilai *excess currency demand* dapat diketahui dari pengaruh variabel fiskal (rasio penerimaan pajak dengan PDB ataupun rasio pengeluaran pemerintah dengan PDB) terhadap peningkatan *currency demand* (Ahumada et al., 2007; Hernandez, 2009). Hal tersebut disebabkan karena dengan adanya intervensi fiskal maka akan memunculkan biaya tambahan dalam aktivitas ekonomi seperti pajak, sehingga dengan adanya biaya tambahan tersebut maka individu akan cenderung menghindarinya. Salah satu motif yang sering dijumpai untuk dapat menghindari kewajiban pajak adalah dengan cara melakukan transaksi yang menggunakan uang tunai yang dilakukan untuk menghindari pencatatan dari otoritas pajak maupun institusi keuangan. Selain itu motif lainnya adalah

menyimpan kekayaan dengan uang tunai yang juga dilakukan untuk menghindari pencatatan dan pelacakan kekayaan pribadi. Oleh karena itu pada metode CDA variabel fiskal seperti *tax ratio* ataupun rasio pengeluaran pemerintah terhadap PDB memiliki pengaruh positif terhadap permintaan uang kartal beredar di masyarakat.

Pada penelitian *shadow economy* dengan objek studi Indonesia, metode CDA juga digunakan oleh beberapa peneliti seperti Indrapurnahayu & Walujadi (2019), Panjaitan (2015), Samuda (2016), Saraswati & Agustina (2020) dan Azwar & Mulyawan (2017). Berbagai penelitian tersebut mengestimasi nilai *shadow economy* dengan metode CDA, dimana persamaan *currency demand* yang menjadi dasar perhitungan *shadow economy* diestimasi dengan teknik OLS. Penggunaan teknik estimasi OLS pada data *time series* memang sudah banyak dijumpai pada berbagai penelitian. Namun penggunaan teknik estimasi OLS pada data *time series* memiliki beberapa kelemahan seperti adanya ancaman regresi lancung yang disebabkan karena data yang tidak stasioner, permasalahan endogenitas (korelasi antara variabel dependen dengan residual) yang memberikan hasil estimasi bias, serta masalah *omitted variables* dan autokorelasi. Oleh karena itu pada penelitian ini akan dilakukan pembaharuan perhitungan nilai *shadow economy* di Indonesia dengan teknik estimasi ARDL yang diterapkan dalam mengestimasi persamaan *currency demand*. Dengan penggunaan teknik estimasi ARDL maka berbagai permasalahan tersebut dapat diatasi. Selain itu keunggulan lainnya dari teknik estimasi ARDL adalah teknik ARDL tidak membutuhkan klasifikasi pre-estimasi sehingga dapat dilakukan pada variabel tingkat $I(0)$ ataupun *first difference* $I(1)$ (Pesaran et al., 2001).

Penggunaan teknik estimasi ARDL pada perhitungan nilai *shadow economy* sudah pernah diterapkan sebelumnya pada penelitian Gamal et al. (2019) yang mengestimasi nilai *shadow economy* di Malaysia. Dimana pada penelitian tersebut hasil estimasi ARDL dapat menghasilkan persamaan *long run* dan *short run*. Pada hasil persamaan *currency demand long run* yang digunakan sebagai dasar perhitungan *shadow economy* maka hasil perhitungan yang dilakukan tidak membutuhkan asumsi dimana tahun dasar dalam perhitungan *shadow economy* adalah nol. Hal tersebut disebabkan karena hasil persamaan *currency demand long*

run sudah tidak memperhitungkan variabel lag yang menyebabkan dibutuhkannya satu periode tahun dasar yang nilainya adalah nol (Ahumada et al., 2008).

Selain melakukan diversifikasi penggunaan teknik estimasi dalam perhitungan *shadow economy* di Indonesia, penelitian ini juga akan menyelidiki hubungan yang ambigu antara *shadow economy* dan *tax ratio*. Variabel *tax ratio* sudah menjadi variabel yang paling umum digunakan sebagai proksi penyebab *shadow economy* baik dalam metode CDA ataupun metode lainnya seperti *multiple indicator and multiple causes (MIMIC)*. Pada penelitian *shadow economy* dengan metode CDA variabel *tax ratio* dianggap sebagai besarnya intervensi fiskal terhadap perekonomian yang menyebabkan adanya biaya tambahan dalam setiap kegiatan ekonomi. *Tax ratio* yang tinggi mengindikasikan bahwa suatu negara membebankan pajak yang tinggi juga dalam perekonomiannya (Ahumada et al., 2007; Hernandez, 2009). Pengertian *tax ratio* yang demikian juga selaras dengan pengertian *tax ratio* OECD (2022) dimana OECD juga mendefinisikan persentase penerimaan pajak terhadap PDB atau *tax ratio* sebagai proksi beban pajak. Namun dalam penelitian lainnya seperti penelitian Lotz & Morse (1967) *tax ratio* juga dapat digunakan sebagai indikator kemampuan pemerintah dalam memungut pajak. *Tax ratio* yang tinggi menunjukkan kemampuan pemerintah yang lebih baik dalam memungut pajak dan *tax ratio* yang rendah menunjukkan kemampuan pemerintah yang lebih buruk. Adanya perbedaan pandangan mengenai *tax ratio* tersebut, tentunya telah memunculkan sebuah pertanyaan mengenai hubungan antara *tax ratio* dan *shadow economy*, apakah *tax ratio* yang mempengaruhi *shadow economy* atau *shadow economy* yang mempengaruhi *tax ratio*, atau bahkan terdapat hubungan *bidirectional causality* antara kedua variabel tersebut.

Analisis hubungan kausalitas antara *shadow economy* dan *tax ratio* sebelumnya pernah dibahas oleh Gamal et al. (2019), dimana hasil dari penelitian tersebut adalah *tax ratio* mempengaruhi *shadow economy* di Malaysia dan hubungan antara dua variabel tersebut hanya terjadi secara satu arah saja. Penelitian ini juga akan menginvestigasi hubungan antara kedua variabel tersebut, namun menggunakan objek studi yang berbeda. Jika penelitian Gamal et al. (2019) membahas hubungan *shadow economy* dan *tax ratio* di Malaysia maka penelitian

yang dilakukan akan membahas hubungan *shadow economy* dan *tax ratio* di Indonesia. Perbedaan objek studi pada penelitian ini tentunya akan memperkaya temuan empiris mengenai hubungan antara *shadow economy* dan *tax ratio* karena hasil penelitian yang didapatkan dapat mendukung temuan dari penelitian sebelumnya atau bahkan menentangnya. Dalam menganalisis hubungan antara *shadow economy* dan *tax ratio* tersebut, penelitian ini akan menggunakan teknik analisis *granger causality test*.

Dengan penggunaan berbagai metode yang demikian, penelitian ini diharapkan mampu mengestimasi nilai *shadow economy* di Indonesia pada kuartal I 2001 sampai dengan kuartal IV 2020. Dengan hasil estimasi yang didapatkan maka dapat diketahui dinamika nilai *shadow economy* setiap triwulannya serta implikasi dari nilai *shadow economy* yang berupa besarnya nilai PDB yang tidak tercatat, sehingga nilai tersebut menjadi tidak dapat terpajak. Selain itu tujuan lain dari penelitian ini adalah untuk menganalisis hubungan kausalitas antara variabel *shadow economy* dan *tax ratio* di Indonesia. Dengan diketahuinya hubungan antara kedua variabel tersebut maka diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menjelaskan ambiguitas hubungan *shadow economy* dan *tax ratio*.

1.2 Kesenjangan Penelitian

Pada penelitian *shadow economy* di Indonesia dengan metode CDA, berbagai peneliti masih mengestimasi persamaan *currency demand* dengan teknik estimasi OLS. Penggunaan metode OLS tersebut masih mempunyai beberapa kelemahan seperti adanya ancaman regresi lancung yang disebabkan karena data yang tidak stasioner, permasalahan endogenitas (korelasi antara variabel dependen dengan residual) yang memberikan hasil estimasi bias, serta masalah *omitted variables* dan autokorelasi. Oleh karena itu pada penelitian ini akan dilakukan pembaharuan perhitungan nilai *shadow economy* di Indonesia dengan teknik estimasi ARDL yang diterapkan dalam mengestimasi persamaan *currency demand*. Dengan penggunaan teknik estimasi ARDL maka berbagai permasalahan tersebut dapat diatasi. Selain itu penggunaan teknik estimasi ARDL pada perhitungan nilai *shadow economy* juga memiliki kelebihan tersendiri seperti yang dijelaskan oleh

Ahumada et al. (2008) dimana penggunaan teknik estimasi ARDL dapat menghasilkan persamaan *long run* dan *short run*. Pada hasil persamaan *currency demand long run* yang digunakan sebagai dasar perhitungan *shadow economy* maka hasil perhitungan yang dilakukan tidak membutuhkan asumsi dimana tahun dasar dalam perhitungan *shadow economy* adalah nol. Hal tersebut disebabkan karena hasil persamaan *currency demand long run* sudah tidak memperhitungkan variabel lag yang menyebabkan dibutuhkannya satu periode tahun dasar yang nilainya adalah nol.

Selain itu tidak banyak peneliti yang membahas ambiguitas hubungan antara variabel *shadow economy* dan *tax ratio*. Apakah *tax ratio* yang mempengaruhi *shadow economy*, atau *shadow economy* yang mempengaruhi *tax ratio*, atau bahkan terdapat hubungan timbal balik atau *bidirectional causality* antara kedua variabel tersebut. Mengingat *tax ratio* juga dapat digunakan sebagai proksi beban pajak tetapi pada penelitian lainnya *tax ratio* dapat digunakan sebagai indikator kinerja pemerintah dalam memungut pajak. Pembahasan mengenai hubungan antara kedua variabel ini sudah pernah dibahas sebelumnya oleh Gamal et al. (2019) dimana penelitian dilakukan dengan menggunakan objek studi di Malaysia. Namun pada penelitian ini akan menggunakan objek studi yang berbeda yaitu Indonesia, sehingga hasil dari penelitian ini akan memperkaya temuan empiris mengenai hubungan antara *shadow economy* dan *tax ratio* karena hasil penelitian yang didapatkan dapat mendukung temuan dari penelitian sebelumnya atau bahkan menentangnya.

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengestimasi nilai *shadow economy* di Indonesia pada kuartal I 2001 sampai dengan kuartal IV 2020. Dengan hasil estimasi yang didapatkan maka dapat diketahui dinamika nilai *shadow economy* setiap triwulannya serta implikasi dari nilai *shadow economy* yang berupa besarnya nilai PDB yang tidak tercatat, sehingga nilai tersebut menjadi tidak dapat terpajak. Selain itu tujuan lain dari penelitian ini adalah untuk menganalisis hubungan kausalitas antara variabel *shadow economy* dan *tax ratio* di Indonesia. Dengan

diketahuinya hubungan antara kedua variabel tersebut maka diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menjelaskan ambiguitas hubungan *shadow economy* dan *tax ratio*.

1.4 Kontribusi Riset

Penelitian ini berkontribusi dalam memberikan diversifikasi penggunaan teknik estimasi dalam perhitungan *shadow economy* di Indonesia. Selain itu penelitian ini juga akan menyelidiki hubungan yang ambigu antara *shadow economy* dan *tax ratio*.

1.5 Sistematika Penulisan

Bab pendahuluan berisikan latar belakang, kesenjangan penelitian, tujuan penelitian, kontribusi riset, dan sistematika penulisan. Pada bab studi pustaka berisikan landasan teori, penelitian terdahulu, dan hipotesis. Kemudian pada bab metodologi akan dijelaskan pula pendekatan penelitian, penyusunan model *currency demand*, definisi operasional, sumber data, teknik estimasi model *currency demand*, perhitungan nilai *shadow economy*, serta teknik analisis *granger causality test*. Pada bab selanjutnya akan memuat hasil dan pembahasan yang terdiri dari gambaran umum, analisis deskriptif, hasil analisis, dan pembahasan. Pada bab terakhir terdapat kesimpulan dan saran.