

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Gross Domestic Product (GDP) sampai saat ini dianggap sebagai ukuran terbaik dalam mengukur kinerja perekonomian suatu negara. Scheneider & Enste (2004) menyatakan bahwa terdapat kelemahan dalam perhitungan GDP karena ada kegiatan ekonomi yang tidak bisa dijangkau dalam perhitungannya yang disebut *Underground Economy* (UE). Hal ini disebabkan perbedaan dalam teknik estimasi dan kesulitan dalam pengumpulan data, sehingga membuat hasil perhitungan GDP terkadang menjadi lebih rendah dibandingkan ukuran ekonomi yang sebenarnya, dan membuat evaluasi terhadap beberapa kondisi ekonomi dan sosial menjadi bias (Venkatesh, 2006).

Perhitungan atau estimasi besaran UE dapat dilakukan melalui beberapa pendekatan diantaranya: pendekatan langsung (*direct methods*), pendekatan tidak langsung (*indirect methods*), dan melalui beberapa indikator dan penyebab (*causal methods*). Pendekatan langsung merupakan pendekatan ekonomi mikro melalui survei dan sampel yang dirancang untuk memperkirakan besaran UE berdasarkan jawaban sukarela, audit pajak, dan metode kepatuhan lainnya. Metode ini bagus apabila orang melaporkan data dengan jujur. Pendekatan tidak langsung disebut juga pendekatan indikator yang merupakan pendekatan ekonomi makro dalam menghitung besaran nilai UE. Pendekatan melalui beberapa indikator dan penyebab (*multiple indicators and multiple causes*) dilakukan melalui dua tahap diantaranya; 1) model pengukuran menghubungkan variabel

tidak teramati dengan indikator yang diamati, dan 2) model persamaan struktural menentukan hubungan kausal antara variabel yang tidak teramati (Schenieder & Enste, 2004).

Underground Economy (UE) merupakan reaksi dari individu yang merasa terbebani oleh negara (Pyle, 1989). Menurut Pisani (2013), hal tersebut menjadi penyebab munculnya kegiatan ekonomi yang bersifat ilegal. Masyarakat memilih melakukan aktivitas ilegal tersebut daripada mengekspresikan penolakan atau ketidakpuasan melalui demonstrasi formal (Medina dan Scheineder, 2017).

Elgin & Oztunaly (2012), dalam penelitiannya yang berjudul *Shadow Economies around the World* periode tahun 1960-2009 menyatakan bahwa besaran angka UE di negara maju sebesar 12-15 persen dari total GDP. Sedangkan untuk negara sedang berkembang mencapai 30-40 persen. Aktivitas UE tertinggi berada di kawasan Amerika Latin dan Afrika Utara yang mencatatkan angka diatas 35 persen. Peningkatan UE di negara berkembang disebabkan rendahnya kualitas kelembagaan yang mencakup sistem administrasi kependudukan dan perpajakan. Kebijakan pemerintah belum mampu meminimalisir aktivitas tersebut, bahkan aparaturnya sengaja membiarkan kegiatan tersebut untuk mendapatkan sejumlah keuntungan pribadi.

Samuda (2016) menyatakan bahwa kondisi demokrasi di negara dihadapkan pada mahalnya biaya politik/jabatan yang mendorong aparaturnya melakukan praktek *rent seeking* dan *free rider*, dan kondisi pasar tenaga kerja yang tidak sempurna karena dualisme ekonomi, kualitas tenaga kerja (pendidikan dan keahlian) tidak memadai, dan lapangan kerja terbatas karena *capital intensive* yang memicu lahirnya sektor informal. Namun, di sisi yang lain sektor informal sebagai wadah

UE mampu menampung banyak tenaga kerja yang tidak terserap di sektor formal (Harris, 2016).

UE di negara maju dapat diminimalisir karena kecanggihan teknologi yang diintegrasikan dalam sistem administrasi kependudukan (*singe identity*), perpajakan (pemungutan dan pengawasan), dan kesadaran masyarakatnya membayar pajak sangat tinggi. Sistem tersebut juga terintegrasi dengan sektor moneter, sehingga segala transaksi keuangan yang dilakukan warganya bisa terlacak. Penghindaran pajak di negara maju yang sampai saat ini masih sulit diatasi yaitu meletakkan perusahaan beserta dananya pada sebuah negara yang pajaknya sangat rendah (*tax haven*), sehingga pajak yang seharusnya diterima lari ke negara lain (Medina dan Scheneider, 2017).

Praktek UE berbeda di setiap kawasan, diantaranya 1) Amerika Latin didominasi oleh perdagangan narkoba dan penyelundupan senjata, 2) Asia Selatan (India dan Thailand) dari sektor informal, pembalakan liar (*illegal lodging*) dan prostitusi, Myanmar (Burma) dari perdagangan narkoba dan senjata, 3) Afrika dari sektor informal, perdagangan senjata, dan prostitusi, dan 4) Indonesia dari sektor informal, pembalakan liar (*illegal lodging*), penangkapan ikan (*illegal fishing*) dan penyelundupan barang baik barang legal seperti barang elektronik dan BBM, maupun illegal seperti narkoba, minuman beralkohol dan sejenisnya (OECD, 2018).

Kementerian Keuangan dalam Nota Keuangan Republik Indonesia Tahun 2019 melansir bahwa Indonesia memiliki UE sebesar 40 persen dari ekonomi resmi (*official economi*). Sesungguhnya ekonomi aktual negara jauh lebih besar daripada angka resminya. Jika UE adalah sebesar 40 persen dari PDB dalam tahun

2016-2018, maka ekonomi aktual negara ini bukanlah Rp 2000 triliun, melainkan Rp. 2800 triliun. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya negara ini lebih makmur daripada yang ditunjukkan oleh data-data resmi.

Indikasi adanya praktek UE di Indonesia adalah diungkapnya beberapa skandal dengan skala yang besar. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) mulai tahun 2003 hingga Januari 2018 menemukan dan menyampaikan kepada penyidik sebanyak 4155 transaksi yang berindikasi tindak pidana. Modusnya transaksi menggunakan uang tunai rupiah, uang tunai asing dan cek perjalanan. PPATK menyatakan untuk menghambat terjadinya penghasilan tersembunyi, maka Rancangan Undang-Undang (RUU) pembatasan transaksi uang kartal telah masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas dan dapat disahkan menjadi Undang-Undang pada tahun 2020.

Kebocoran pajak yang cukup besar di Indonesia memicu lahirnya Undang-Undang No. 11 Tahun 2016 tentang pengampunan pajak (*Tax Amnesti*). Selama periode pelaksanaan *tax amnesti*, tercatat jumlah harta yang dilaporkan mencapai Rp. 4.296 triliun, dengan komposisi Rp. 3.143 triliun dari dalam negeri, Rp. 1.013 triliun dari dalam negeri, dan Rp. 141 triliun dana repatriasi. Jumlah dana yang terkumpul dalam program tersebut sebesar Rp. 143 triliun, lebih rendah dari target sebesar Rp. 165 triliun. Dari program ini diharapkan mampu meningkatkan rasio total penerimaan pajak terhadap GDP (*Tax Ratio*), karena sampai saat ini *Tax Ratio* negara Indonesia masih rendah, jauh tertinggal jika dibandingkan negara anggota OECD, Amerika Latin, Afrika dan rata-rata negara ASEAN.

Indikasi lain adanya UE di Indonesia yaitu kontradiksi antara laju pertumbuhan ekonomi dan total penerimaan pajak. Pada tahun 2011 sampai

dengan 2019 perekonomian Indonesia tumbuh rata-rata 5,29 persen, namun sebaliknya rasio pajak (*tax ratio*) justru mengalami penurunan dari sekitar 11 persen tahun 2011 menjadi sekitar 10 persen tahun 2019 (Biro Pusat Statistik, 2020). Rasio pajak yang turun bermakna perekonomian Indonesia berhasil tumbuh, namun semakin banyak yang tidak terjaring pajak.

Gottschalk & Gunnesdal (2018) berpendapat bahwa UE tidak berpengaruh signifikan terhadap perekonomian negara. Aktivitas tersebut merupakan bagian dari aktivitas ekonomi yang sama dengan ekonomi resmi atau *official economy* (OE), dan pada akhirnya menghasilkan pengeluaran dan penyediaan lapangan pekerjaan dalam jumlah yang tinggi. Kumar (2017) melakukan koreksi terhadap pendapat di atas, dan menyatakan bahwa potensi ekonomi negara dirugikan oleh adanya UE, seandainya aktivitas tersebut masuk dalam pendapatan negara tentunya bisa digunakan untuk membangun infrastruktur ekonomi yang lebih lengkap. Edelbacher, dkk (2016) menyatakan bahwa jika UE bisa ditangkap sebagai pendapatan negara, maka kapasitas fiskal negara akan meningkat sehingga pemerintah bisa mengurangi ketergantungan terhadap hutang luar negeri dalam pembiayaan pembangunan. Potensi penerimaan dari UE jika digunakan untuk membangun infrastruktur bisa meningkatkan mobilitas orang, barang dan faktor produksi, sehingga perputaran uang (*velocity of money*) akan semakin cepat (Peterson, 2011).

UE seringkali dianggap sebagai fenomena yang hanya berhubungan dengan sektor publik yaitu aktivitas yang berhubungan dengan penyediaan barang dan layanan publik (Venkatesh, 2006). Pada kenyataannya UE adalah produk gabungan dari sektor publik dan swasta (Medina dan Scheineder, 2017). Nilai UE

ditemukan lebih besar pada aktivitas sektor swasta dibandingkan dengan sektor publik (Kumar, 2017). UE selama ini dianggap sebagai salah satu alasan terbesar kegagalan kebijakan-kebijakan negara yang mengakibatkan masyarakat tidak bisa mencapai tujuan-tujuannya. Aktivitas tersebut diduga menghambat laju pertumbuhan ekonomi, sehingga semakin besar keberadaan aktivitas tersebut, semakin besar pula dampak negatifnya pada ekonomi.

(Faal, 2003) menyatakan bahwa banyak pihak menganggap data UE cukup terbatas, dan yang tersedia pun tidak bisa diandalkan. Hal ini menyebabkan analisis UE relatif sulit, apalagi mempelajari dampaknya terhadap ekonomi secara keseluruhan. Estimasi-estimasi tentang UE dan *official economy* (OE) sampai saat ini tetap didasarkan pada parameter-parameter ekonomi makro. Data tentang UE memang memiliki galat (*error*) lebih besar daripada tentang OE, namun perlu diingat juga bahwa estimasi terhadap OE pun tidak cukup akurat (Schneider dan Enste, 2004).

Basheer (2019) menyatakan bahwa masalah terbesar adanya UE yaitu merusak data-data ekonomi yang resmi karena pelaporan yang tidak benar. Individu berusaha menghindari pajak dengan membuat laporan penghasilan yang lebih rendah, mereka menunjukkan biaya-biaya yang lebih tinggi (seperti tenaga kerja) dan keuntungan yang lebih rendah. Jadi, data tenaga kerja dan produksi dimanipulasi dengan tujuan memalsukan data sehingga muncul penghasilan tersembunyi. Keterbatasan data tentang indikasi adanya aktivitas UE pada penghasilan dan tenaga kerja menyebabkan data pada OE pun menjadi tidak valid. Besaran nilai UE harus dimasukkan dalam perhitungan ekonomi sebagai bagian dari variabel ekonomi makro meskipun datanya lemah, karena akan berdampak

terhadap kebijakan ekonomi yang harus dilaksanakan. Sebagai contoh, jika kebijakan moneter dan fiskal harus berhasil, maka dampak UE harus diperhitungkan.

Penelitian tentang UE di Indonesia yang dilakukan oleh Samuda & Andriani (2016), Azwar (2017) dan Yulianti (2018) kesemuanya menggunakan pendekatan sensitifitas permintaan uang kartal. Besaran potensi pajak diperoleh dari pengalihan UE (hasil dari pendekatan permintaan uang kartal)) dengan rasio total penerimaan pajak terhadap PDB (*Tax Ratio*). Hasil estimasi mereka menunjukkan bahwa potensi pendapatan negara yang hilang dari aktivitas UE berkisar 22-25 persen. Hasil estimasi tersebut berbeda (*Gap*) dengan estimasi yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan Republik Indonesia yang menemukan bahwa tingkat *underground economy* yang tinggi sekitar 40 persen menyebabkan kerugian negara di sektor penerimaan pajak.

Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk menguji kekuatan atau keajegan (*Robust*) besaran nilai *underground economy* di Indonesia melalui tiga pendekatan sekaligus yaitu: 1) pendekatan sensitivitas permintaan uang kartal, 2) potensi penerimaan pajak (*Tax Ratio*), dan konsumsi listrik (*electricity consumption approach*).

1.2 RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan, berapa besaran nilai *underground economy* Indonesia jika dihitung melalui pendekatan sensitivitas permintaan uang kartal (*Cartaly approach*), pendekatan potensi penerimaan pajak (*potential tax revenue approach*), dan pendekatan konsumsi listrik (*electricity consumption approach*)?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian yang ingin dicapai yaitu untuk mengetahui dan menganalisis besaran nilai *underground economy* di Indonesia melalui pendekatan sensitivitas permintaan uang kartal (*cartaly approach*), pendekatan potensi rasio pajak (*potential tax ratio*), dan pendekatan konsumsi listrik (*electricity consumption approach*).

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini sebagai berikut;

1. Memberikan informasi kepada pemerintah tentang gambaran pendapatan aktual yang mungkin bisa dicapai dalam periode perekonomian,
2. Memberi masukan kepada pemerintah saat menyusun kebijakan dalam upaya menuju *good governance*, terutama yang berkaitan dengan pengawasan transaksi ekonomi (illegalitas), reformasi perpajakan dan pemenuhan kebutuhan energi (energi listrik),
3. Memberikan kontribusi dalam pengembangan konsep *underground economy*, khususnya di negara sedang berkembang yang sangat kompleks permasalahan ekonominya.