

MENYELISIK *SHADOW ECONOMY* DI INDONESIA

Investigating the Shadow Economy in Indonesia

Rastri Paramita

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: rastri.paramita@dpr.go.id

Abstract

The purpose of this study is to know the relationship between economic growth and shadow economy through the transmission of labor conditions as well as knowing the effect of the shadow economy on tax revenue in Indonesia. This study using a qualitative method to find out the issue. The results of this study show that the development of the shadow economy and economic growth in Indonesia in the 2000-2015 period tends to fluctuate and the relationship between economic growth and the shadow economy is not always negative. However, in the last 16 years, the shadow economy's percentage of GDP has decreased. Meanwhile, the connection between the shadow economy and tax revenue in Indonesia, namely simplification of the bureaucracy in starting a business in Indonesia, is expected to have a greater impact on reducing shadow economy growth. To slow down the shadow economy growth caused by bureaucracy, the Directorate General of Taxes (DGT) needs to take tactical steps by making improvements and innovating tax services, from online registration of NPWP to launching a single login with innovation allowing taxpayers to access various tax services at one time log-in, and cooperation in exchanging information to minimize the presence of asymmetrical information between the DGT and taxpayers, accompanied by tax incentives for taxpayers who wish to share information.

Keywords: *Shadow Economy, Economic growth, Tax*

1. Pendahuluan

Shadow economy telah menarik perhatian ekonom dan sosiolog pada paruh kedua tahun 1970an. Fenomena *shadow economy* ini berkembang di tahun 1970an akibat krisis yang terjadi saat itu sehingga mendorong pesatnya perekonomian *unofficially economy* atau *grey economy* atau *underground economy* yang bertujuan salah satunya untuk menghindari pajak. Fenomena *shadow economy* hingga saat ini pun masih terjadi baik di negara berkembang maupun di negara maju (Medina dan Schneider: 2018)

Semakin tingginya *shadow economy* dalam suatu perekonomian akan menimbulkan dampak yang serius. Menurut Tanzi (2002), *shadow economy* mampu menimbulkan beberapa isu kebijakan serius, di antaranya: 1) penghindaran pajak. Hal ini dikarenakan tarif pajak yang tinggi dapat memangkas penerimaan, akibatnya sulit mengenakan tarif pajak dan melakukan *enforcement*. Oleh sebab itu, pilihan kebijakan pajak berkaitan dengan bentuk *enforcement* yang diberlakukan; 2) kegiatan *shadow economy* merepresentasikan bentuk subsidi bagi kegiatan ekonomi tertentu sebab penghindaran pajak sangat mudah dilakukan; 3) menyebabkan hasil statistik resmi yang pemerintah terbitkan mengenai pertumbuhan ekonomi menjadi *unreliable* serta kebijakan ekonomi dapat kurang tepat sebab informasi yang dikumpulkan juga tidak memadai; dan 4) dari sudut pandang mikro, *shadow economy* membangun persaingan tidak sehat di sektor tersebut serta tidak mengikuti regulasi yang ditetapkan pemerintah serta tidak membayar pajak.

Telah banyak penelitian empirik terkait penyebab, efek, determinan dari *shadow economy* yang umumnya menggunakan variabel-variabel antara lain pengangguran, pendapatan perkapita, *tax burden*, tingkat keterbukaan perdagangan internasional, *regulatory cost*, dan *government spending*. Cicek dan Elgin (2011) melakukan penelitian yang secara khusus berfokus pada pembahasan efek dari *shadow economy* pada kualitas pengambilan kebijakan di bidang fiskal. Sedangkan Tanzi (2002) meneliti efek *shadow economy* pada basis moneter. Sedangkan determinan *shadow economy* dilakukan oleh De Soto (1989), Dreher dan Schneider (2006), dan Singh et.al (2012).

Penelitian mengenai *shadow economy* yang terjadi di Indonesia pertama kali dilakukan oleh Chatib Basri (dalam Gunadi: 2004), yang mengestimasi besaran *shadow economy* Indonesia berkisar 30-40 persen dari PDB yang berasal dari aktivitas usaha yang tidak membayar pajak, korupsi, usaha dengan sembunyi-sembunyi atau hasil dari sektor informal yang tidak terdata sebagai salah satu kontributor PDB. Sedangkan estimasi yang pernah dilakukan Basri (2014) terhadap *underground economy* di Indonesia menggunakan indikator pertumbuhan konsumsi listrik yang lebih cepat daripada pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan industri semen, serta tidak terjadinya revolusi sosial meski angka resmi pengangguran mencapai 40 juta orang. Penelitian mengenai ekspektasi potensi *underground economy* di Indonesia secara kualitatif dilakukan oleh Rasbin (2013) yang menghasilkan simpulan bahwa kegiatan ekonomi yang dilakukan di Indonesia banyak yang tidak tercatat dalam laporan resmi negara. Kegiatan-kegiatan ini termasuk dalam kategori *underground economy*, sehingga potensi *underground economy* di Indonesia cukup besar. Kegiatan *underground economy* di antaranya kegiatan penyelundupan pasir; BBM, kayu, kekayaan laut, satwa langka, dan sebagainya ke luar negeri. Selain itu, ada juga kegiatan impor khususnya barang-barang elektronik yang dilakukan secara ilegal. Juga ada kegiatan yang dilakukan di sektor informal yang termasuk dalam kategori *underground economy*, di mana dari kegiatan ini berpotensi kehilangan pendapatan dari sektor pajak.

Umumnya penelitian terkait *shadow economy* di Indonesia menggunakan metode kuantitatif untuk melakukan estimasi besarnya *shadow economy*. Pada kajian ini, menyelidik *shadow economy* di Indonesia dengan perspektif berbeda yaitu mengkaji interaksi antara *shadow economy* melalui transmisi kondisi tenaga kerja terhadap pertumbuhan ekonomi dan penerimaan pajak. Oleh karena itu, tujuan dari kajian ini adalah:

1. Mengetahui hubungan pertumbuhan ekonomi dengan *shadow economy* melalui transmisi kondisi tenaga kerja.
2. Mengetahui pengaruh *shadow economy* terhadap penerimaan pajak di Indonesia.

Namun, sebelum hasil dan pembahasan kajian ini diungkapkan, pada bagian 2 berikut ini membahas tinjauan pustaka yang menjelaskan teori dan penelitian terdahulu sebagai bahan rujukan dalam kajian ini. Bagian ketiga menjelaskan alat analisis, sumber data, dan metode yang digunakan dalam studi ini. Pada bagian keempat merupakan pembahasan kajian ini. Dan bagian kelima berisi kesimpulan dan saran dalam kajian ini.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Definisi *Shadow Economy*

Belum ada konsensus terkait definisi *shadow economy*. IMF (2018) dalam Medina dan Schneider (2018) mendefinisikan *shadow economy* secara umum sebagai situasi di mana bisnis yang beroperasi di luar sistem pajak dan bisnis yang beroperasi dengan menyembunyikan transaksi untuk menghindari pembayaran pajak, biaya jaminan sosial, atau untuk menghindari biaya yang terkait dengan undang-undang tentang kondisi kerja yang aman atau perlindungan hak konsumen. Objek dan pendekatan yang dimanfaatkan untuk menilai serta mengidentifikasi aktivitas ekonomi. Sedangkan definisi *shadow economy* menurut Smith (1994:18) dalam Faal (2003) adalah sebagai "*market-based production of goods and services*" baik legal maupun ilegal, yang tidak tercatat sehingga tidak masuk dalam penghitungan estimasi GDP resmi.

Terdapat beberapa terminologi yang dipersamakan dengan *shadow economy* yaitu *underground economy*, *hidden economy*, *gray economy*, *black economy*, *informal economy*, *cash economy*, atau *unobserved economy* (IMF, 2018). Definisi *shadow economy* sangat bergantung pada metode atau indikator yang digunakan (DDTC News, 2019). OECD menggunakan istilah *non-observe economy* guna menjelaskan fenomena *shadow economy*.

Badan Pusat Statistik/BPS (2014) menggunakan istilah sektor informal, yang dimaknai sebagai aktivitas ekonomi yang teramati dan yang tidak teramati, berbeda dari aktivitas ilegal dan/atau tersembunyi/dirahasiakan. Sektor informal juga bukan bagian dari produksi rumah tangga untuk konsumsi akhir (contohnya petani subsisten, imputasi jasa sewa rumah milik sendiri, atau

rumah tangga yang mempekerjakan pekerja domestik rumah tangga seperti pembantu rumahtangga, tukang kebun, sopir, *baby sitter*, dll).

Kegiatan sektor informal menurut BPS (2014) yang merujuk kesepakatan dalam ICLS ke-17 (17th International Conference on Labor Statisticians) tahun 2003, meliputi:

- 1) Unit-unit yang terlibat dalam produksi barang atau jasa dengan tujuan utama menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan. Unit ini biasanya beroperasi dengan organisasi tingkat rendah atau dalam skala kecil, dengan sedikit atau tanpa perbedaan yang jelas antara tenaga kerja dan modal usaha sebagai faktor produksi. Status tenaga kerja sebagian besar berupa pekerja tidak tetap atau pekerja keluarga dan hubungan majikan-pekerja lebih kepada hubungan pribadi dan hubungan sosial daripada hubungan ketenagakerjaan dengan perjanjian dan/atau jaminan resmi.
- 2) Unit produksi sektor informal memiliki karakteristik sebagai usaha rumah tangga tidak berbadan hukum (*household unincorporated enterprise*). Aset tetap dan aset lainnya yang digunakan untuk usaha bukan milik unit produksi tetapi kepunyaan pemiliknya. Unit seperti ini tidak dapat melakukan transaksi atau terlibat kontrak dengan unit lain, atau mendapatkan pinjaman atas nama mereka sendiri. Pemilik harus mencari sumber dana dengan risikonya sendiri dan bertanggung jawab secara pribadi, tanpa batas, untuk hutang atau kewajiban yang timbul dalam proses produksi. Pengeluaran produksi sering kali tidak dapat dibedakan dari pengeluaran rumah tangga. Begitu pula dengan barang-barang modal seperti bangunan atau kendaraan tidak dapat dibedakan antara kepemilikan rumah tangga dan kepemilikan usaha.
- 3) Kegiatan yang dilaksanakan oleh unit produksi sektor informal tersebut tidak bermaksud secara sengaja menghindar dari kewajiban pajak atau pembayaran jaminan sosial tenaga kerja, atau tidak secara sengaja melanggar peraturan atau ketentuan administratif ketenagakerjaan lainnya. Dengan demikian, konsep kegiatan sektor informal harus dibedakan dari konsep kegiatan ekonomi yang tersembunyi atau ilegal (*hidden/underground economy*).

Sektor informal dapat berupa aktivitas ekonomi yang teramati dan yang tidak teramati, berbeda dari aktivitas ilegal dan/atau tersembunyi/dirahasiakan. Sektor informal juga bukan bagian dari produksi rumah tangga untuk konsumsi akhir, contohnya petani subsisten, imputasi jasa sewa rumah milik sendiri, atau rumahtangga yang mempekerjakan pekerja domestik rumah tangga seperti pembantu rumahtangga, tukang kebun, sopir, *baby sitter*, dll (BPS, 2014).

2.2. Klasifikasi Aktivitas *Shadow Economy*

OECD (2002) menggunakan istilah *non observed economy* dan membaginya ke dalam empat jenis aktivitas, yakni:

- a. Produksi bawah tanah (*underground production*), di mana aktivitas produktif yang bersifat legal, namun sengaja disembunyikan dari otoritas publik dengan tujuan mengelak dari pajak dan peraturannya.
- b. Produksi ilegal (*illegal production*): aktivitas produktif yang menghasilkan barang dan jasa yang dilarang hukum.
- c. Produksi sektor informal (*informal sector production*): aktivitas produktif yang legal yang menghasilkan barang dan jasa dalam skala produksi kecil yang umumnya dilakukan oleh usaha rumah tangga yang tidak berbadan hukum.
- d. Produksi rumah tangga untuk digunakan sendiri (*production of households for own final use*).

Feige (1990) mengelompokkan *underground/shadow economy* ke dalam empat golongan, yakni:

- a. *The illegal economy*, yakni aktivitas ekonomi yang tidak sah dan memasukkan pendapatan dari kegiatan ekonomi yang bertentangan atau melanggar peraturan, misalnya, pembajakan, penyelundupan, dan transaksi narkoba.
- b. *The unreported economy*, yakni pendapatan yang tidak dilaporkan pada otoritas pajak dengan maksud untuk menghindari kewajiban membayar pajak.
- c. *The unrecorded economy*, yaitu pendapatan yang seharusnya tercatat dalam statistik pemerintah namun tidak tercatat. Akibatnya terjadi perbedaan antara jumlah pendapatan atau pengeluaran yang tercatat dalam sistem akuntansi dengan nilai pendapatan dan pengeluaran yang sesungguhnya.
- d. *The informal economy*, yaitu pendapatan yang diperoleh para pelaku ekonomi secara informal. Para pelaku ekonomi dalam sektor ini kemungkinan tidak memiliki izin resmi dari pihak yang berwenang, tidak memiliki perjanjian kerja, atau kredit keuangan.

Jika melihat dari tujuan perpajakan, BPS (2014) mengklasifikasikan *shadow economy* menjadi:

- a. Aktivitas ekonomi yang bersifat ilegal, contoh perjudian, prostitusi, penyelundupan, perdagangan narkoba; dan
- b. Aktivitas ekonomi yang dilakukan secara legal, namun tanpa melaporkan penghasilan yang diterima kepada otoritas pajak, sehingga tidak dipungut pajak.

Sedangkan Grubel (1997) dalam The Fraser Institute (1997) menggunakan taksonomi *underground economy* sebagai *shadow economy*, menyusun tabel taksonomi klasifikasi dari aktivitas *underground economy* sebagai berikut:

Tabel 1. Klasifikasi Aktivitas Underground Economy

Aktivitas	Jenis Transaksi			
	Transaksi Moneter		Transaksi Nonmoneter	
Illegal	<ul style="list-style-type: none"> - Perdagangan barang-barang hasil curian; - Industri obat-obatan terlarang (narkotika), - Prostitusi, - Perjudian, - Penipuan - Pencucian uang - Penyeludupan - Penggelapan. 		<ul style="list-style-type: none"> - Barter obat-obatan terlarang; - Produksi obat-obatan terlarang untuk konsumsi pribadi; - Pencurian barang-barang untuk konsumsi pribadi; produksi narkoba ilegal untuk konsumsi pribadi, dst. 	
Legal	<i>Tax Evasion</i>	<i>Tax Avoidance</i>	<i>Tax Evasion</i>	<i>Tax Avoidance</i>
	Pendapatan yang tidak dilaporkan oleh pekerja, Upah, gaji, dan aset	Diskon pekerja, tunjangan (mobil, makanan bersubsidi, dll)	Barter layanan dan barang legal	Pekerjaan yang dilakukan sendiri

Sumber: Grubel (1997) dalam The Fraser Institute (1997), diolah

2.3. Faktor-Faktor yang Menyebabkan *Shadow Economy*

Schneider, Buehn, and Montenegro (2007) mengungkapkan beberapa faktor yang menyebabkan munculnya aktivitas *shadow economy*, yaitu

- 1) Beban pajak dan jaminan sosial (*social security*). Faktor ini merupakan faktor utama yang menyebabkan perkembangan dan peningkatan kegiatan *shadow economy*. Beban pajak yang semakin besar, akan mengurangi pendapatan para pelaku kegiatan ekonomi. Selain itu, apabila perbedaan antara total biaya tenaga kerja dalam ekonomi resmi (*official economy*) dengan pendapatan setelah pajak yang diperoleh dari bekerja semakin besar, semakin besar insentif pekerja untuk bekerja dalam *shadow economy*. Namun demikian, reformasi pajak besar-besaran melalui penurunan tarif pajak, tidak serta merta menyebabkan berkurangnya kegiatan *shadow economy* secara substansial. Reformasi bisa menstabilisasi ukuran *shadow economy* dan mencegah peningkatan lebih lanjut. Akan tetapi, jaringan sosial dan hubungan personal, keuntungan yang tinggi dari kegiatan yang tidak lazim, serta investasi riil dan sumber daya manusia bisa mencegah masyarakat kembali beraktivitas dalam *official economy*.
- 2) Peningkatan intensitas regulasi pemerintah, yang seringkali diukur dengan jumlah undang-undang dan regulasi yang dikeluarkan pemerintah merupakan faktor penting yang dapat menambah biaya dan mengurangi kebebasan individu untuk terlibat dalam ekonomi formal (*official economy*). Contoh, regulasi pasar tenaga kerja, hambatan perdagangan (*trade barriers*), dan restriksi penggunaan tenaga kerja asing. Banyaknya regulasi akan membuat birokrasi berbelit-belit dan menambah beban pelaku ekonomi. Beban yang besar akan menghasilkan ketidakekonomian, sehingga dapat menjadi penyebab pelaku ekonomi memilih bekerja dalam *underground economy*.

- 3) Pelayanan sektor publik. Peningkatan aktivitas *shadow economy* dapat menyebabkan turunnya penerimaan negara, yang akan mengurangi kualitas dan kuantitas penyediaan barang-barang dan jasa publik. Sehingga menyebabkan meningkatnya tarif pajak untuk perusahaan dan individu di sektor-sektor resmi. Kondisi ini terkadang dibarengi dengan memburuknya kualitas barang-barang publik (seperti infrastruktur) dan administrasi.

Kondisi perekonomian (*official economy*). Kondisi perekonomian juga memainkan peranan penting dalam memengaruhi keputusan pelaku ekonomi untuk bekerja pada *underground economy*. Dalam kondisi perekonomian yang ekspansif, pelaku ekonomi memiliki banyak peluang untuk memperoleh penghasilan yang lebih baik dan uang tambahan lainnya. Sebaliknya dalam kondisi resesi ekonomi, para pelaku ekonomi berusaha memberikan kompensasi kehilangan pendapatan dari kondisi ekonomi dengan melakukan kegiatan tambahan pada *underground economy*.

2.4. Metode Penghitungan *Shadow Economy*

Dalam mengestimasi *shadow economy*, terdapat beberapa pendekatan yang dapat digunakan menurut Schneider dan Enste (2002), di antaranya:

a. Pendekatan langsung

Merupakan pendekatan secara mikro melalui sebuah survei pada sekelompok sampel dengan metode sampel tertentu. Survei digunakan untuk mengidentifikasi kegiatan yang termasuk ke dalam aktivitas *underground economy*. Kelebihan pendekatan ini adalah informasi yang dikumpulkan dapat lebih detail melalui pertanyaan-pertanyaan dalam kuesioner. Sedangkan kelemahannya adalah keakuratan data hasil survei sangat dipengaruhi sikap kooperatif dari responden untuk menjawab secara jujur.

b. Pendekatan tidak langsung

Disebut juga sebagai pendekatan indikator karena untuk mengestimasi *underground economy* menggunakan berbagai variabel makroekonomi sebagai indikator. Proksi untuk mengukur jumlah serta pertumbuhan *shadow economy* yang merupakan indikator yang sering digunakan, di antaranya:

1. Statistik Neraca Nasional.

Pengukuran/besaran *shadow economy* didasari pada diskrepansi antara statistik pendapatan dan pengeluaran pada neraca nasional data individu.

2. Statistik Ketenagakerjaan.

Shadow economy diprediksi pertumbuhannya atas dasar penurunan partisipasi angkatan kerja pada perekonomian resmi, dengan anggapan bahwa angkatan kerja mempunyai tingkat partisipasi secara keseluruhan.

3. *Transaksi.*

Pendekatan ini menggunakan data transaksi moneter pada suatu perekonomian untuk menghitung volume keseluruhan GDP resmi dan tidak resmi, kemudian memperkirakan ukuran *shadow economy* dengan mengurangi GDP resmi dari total nominal GDP tersebut.

4. *Permintaan uang.*

Shadow economy diperkirakan besaran/ukurannya menggunakan permintaan uang tunai, dengan menganggap bahwa transaksi terselubung tersebut dilakukan secara tunai dan kenaikan *shadow economy* akan meningkatkan permintaan terhadap uang tunai.

5. *Input Pajak (Konsumsi Energi).*

Shadow economy diprediksi menggunakan besaran konsumsi energi dengan asumsi bahwa konsumsi energi adalah indikator fisik terbaik dari seluruh aktivitas ekonomi. Pengurangan tingkat pertumbuhan GDP resmi dari pertumbuhan total konsumsi energi dan berbagai atribut perbedaan pertumbuhan *shadow economy*. Pendekatan dengan pembentukan model estimasi *shadow economy* didapatkan melalui pendekatan variabel laten. Di mana pembentukan model dengan merepresentasikan satu indikator yang dapat mencakup aktivitas *shadow economy*. Model terbentuk dari faktor-faktor yang menyebabkan berkembangnya aktivitas *underground economy*.

2.5. Dampak *Shadow Economy*

Shadow economy dapat menimbulkan isu kebijakan yang krusial akan memengaruhi perekonomian, antara lain:

1. Penghindaran pajak (*tax evasion*) akibat tarif pajak yang tinggi sehingga menggerus penerimaan, akibatnya sulit mengenakan tarif pajak yang lebih tinggi.
2. *Underground economy* merepresentasikan suatu bentuk subsidi untuk aktivitas ekonomi tertentu. Subsidi tersebut kemudian membuka peluang melakukan penghindaran pajak.
3. Angka statistik resmi yang dikeluarkan pemerintah mengenai pertumbuhan ekonomi menjadi kurang konsisten (*unreliable*) diakibatkan oleh *underground economy* sehingga berpotensi ketidaktepatan kebijakan ekonomi yang diputuskan.

Dari sudut pandang mikro, akan timbul kondisi persaingan tidak sehat di suatu sektor dan keengganan untuk menaati regulasi yang ditetapkan pemerintah akibat adanya *underground economy*. Contohnya yaitu tidak membayar pajak sebab tingkat harga dapat lebih rendah dibandingkan *official economy* sehingga kemampuan penjualan dan keuntungan dapat meningkat.

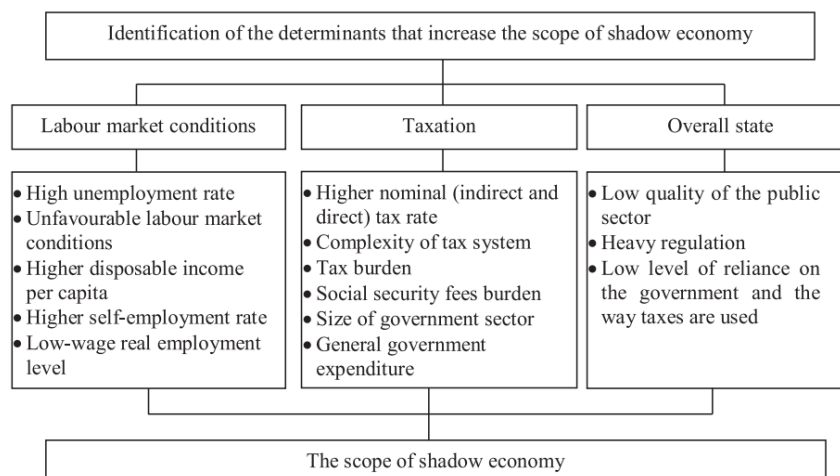
3. Metodologi Penelitian

3.1. Alat Analisis

Penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif. Moleong (2012) mengutip Jane Richie yang mendefinisikan metode kualitatif sebagai proses penelitian dan pemahaman yang didasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia.

Sumber data penelitian ini, menggunakan studi literatur baik berupa buku maupun hasil penelitian terdahulu terhadap *shadow economy* yang ada di perekonomian secara global maupun di Indonesia. Data disajikan dalam bentuk naratif bukan dalam bentuk angka. Hal ini sejalan dengan pendapat Miles dan Huberman (1992), bahwa penelitian kualitatif lebih menekankan pada penyuguhan gambaran secara objektif yang sebenarnya, berkenaan dengan objek penelitian yang didasari pada data yang ada, berwujud rangkaian kata bukan angka-angka.

Gambar 1. Faktor yang Meningkatkan Peningkatan Scope dari Shadow Economy



Sumber: Gaspareniene, Remeikiene, dan Heikkila (2016)

Alat analisis yang digunakan yaitu faktor-faktor yang meningkatkan *scope* dari *shadow economy* yang dikemukakan oleh Gaspareniene, Remeikiene, dan Heikkila (2016) mengkompilasi beberapa faktor yang dapat meningkatkan *scope* dari *shadow economy* sebagaimana pada Gambar 1. Gambar tersebut akan menjadi dasar kajian pada sub bagian keempat mengenai pembahasan hasil dan analisis terkait kondisi pasar tenaga kerja dan pajak dengan perkembangan *shadow economy* di Indonesia.

3.2. Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang menjadi rujukan dalam penelitian ini, antara lain:

Tabel 2. Penelitian Terdahulu

Nama Peneliti	Judul Penelitian	Metodologi Penelitian	Hasil Penelitian
Friedrich Schneider, Andreas Buehn, dan Claudio E. Montenegro (2010)	<i>Shadow Economies All Over The World, New Estimates for 162 Countries From 1999 to 2007</i>	Menggunakan alat analisis <i>Multiple Indicators Multiple Causes (MIMIC) Model</i>	Hasil penelitiannya adalah 1) untuk semua negara yang diinvestigasi, <i>shadow economy</i> telah mencapai ukuran yang sangat besar dengan bobot nilai rata-rata 17,2 (33,1 persen) dari PDB resmi; 2) <i>shadow economy</i> adalah fenomena yang kompleks hadir untuk sebagian besar di semua jenis ekonomi dan rakyat terlibat dalam kegiatan <i>shadow economy</i> karena berbagai alasan, terutama perpajakan dan regulasi; 3) disparitas antar daerah pada level informalitas tetap kluster regional.
Rasbin (2013)	Ekspektasi Potensi <i>Underground Economy</i> di Indonesia	Menggunakan alat analisis kualitatif	Kegiatan ekonomi yang dilakukan di Indonesia banyak yang tidak tercatat dalam laporan resmi negara. Kegiatan-kegiatan ini termasuk dalam kategori <i>underground economy</i> , sehingga potensi <i>underground economy</i> di Indonesia cukup besar. Kegiatan <i>underground economy</i> di antaranya kegiatan penyelundupan pasir; BBM, kayu, kekayaan laut, satwa langka, dan sebagainya ke luar negeri. Selain itu ada juga kegiatan impor khususnya barang-barang elektronik yang dilakukan secara ilegal. Juga ada kegiatan yang dilakukan di sektor informal yang termasuk dalam kategori <i>underground economy</i> , di mana dari kegiatan ini berpotensi kehilangan pendapatan dari sektor pajak.
Ligita Gaspareniene, Rita Remeikiene, Markku Heikkila (2016)	<i>Evaluation of the impact of shadow economy determinants: Ukrainian case</i>	Metode analisis yang digunakan adalah metode <i>Multiple regression</i>	Hasil dari penelitian ini adalah: 1) dampak umum dari determinan <i>shadow economy</i> dapat bersifat <i>multidirectional</i> : positif (pajak tinggi, regulasi pasar tenaga kerja yang ketat, tingkat pengangguran tinggi, tingkat wirausaha tinggi, kualitas buruk dari pekerjaan sektor publik dan lain-lain), negatif (tingkat modal sosial yang lebih tinggi) dan <i>bidirectional</i> (tingkat pengangguran), dampaknya dapat dikurangi/diperkuat mengingat langkah-langkah yang diterapkan oleh pemerintah untuk pengurangan <i>shadow economy</i> , dan 2) ruang lingkup <i>shadow economy</i> di Ukraina secara gabungan dipengaruhi

			<p>oleh tarif pajak, tingkat lapangan kerja secara keseluruhan, impor barang dan jasa, PDB per kapita dan partisipasi penduduk usia kerja di pasar tenaga kerja. PDB per kapita, lebih partisipasi aktif orang usia kerja di pasar tenaga kerja dan peningkatan volume impor memiliki dampak negatif, sementara kenaikan tarif pajak dan pertumbuhan angkatan kerja secara keseluruhan berdampak positif pada cakupan <i>shadow economy</i> di negara tersebut. Dampak yang terakhir faktor direkomendasikan untuk dikonfirmasi dengan menerapkan metode penelitian kualitatif.</p>
--	--	--	---

Sumber: Berbagai sumber, diolah

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. *Shadow Economy* dan Pertumbuhan Ekonomi

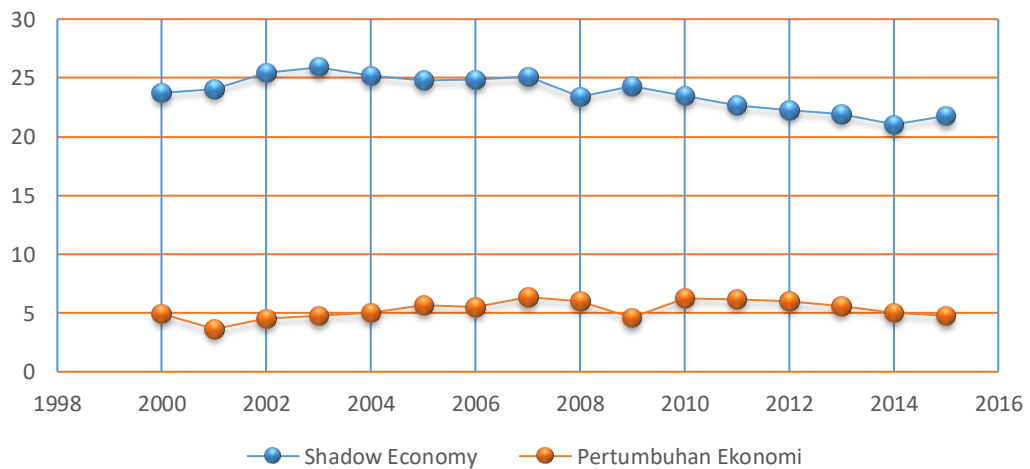
Dalam sub bagian ini akan membahas terkait *shadow economy* melalui transmisi pasar tenaga kerja dapat memengaruhi pertumbuhan ekonomi. Tingkat pengangguran yang tinggi, kondisi pasar tenaga kerja yang kurang menguntungkan, tingginya *disposable income per capita*, tingginya wirausaha, dan rendahnya pendapatan riil pekerja menjadi faktor yang mendorong meningkatnya *shadow economy*. Determinan tersebut akan mendorong tenaga kerja untuk masuk ke dalam *shadow economy* karena tidak perlu membayar pajak, sehingga pendapatan riil pekerja dapat lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Allingham dan Sandmo (1972) yang menyatakan bahwa "*the benefits of tax non-compliance result from an individual's marginal tax rate and true individual income*".

Jika dilihat dari proporsi lapangan kerja informal di Indonesia sektor nonpertanian menurut daerah tempat tinggal, maka lapangan kerja sektor informal di perkotaan cenderung meningkat dibandingkan di perdesaan. Peningkatan ini dapat disebabkan oleh perubahan *mindset* pekerja milenial yang lebih memilih pekerjaan dengan waktu fleksibel, seperti pekerja *freelance* di bidang informasi dan teknologi atau melakukan wirausaha. Menurut Sribulancer, sebuah *platform* yang menjembatani *freelancer* dengan perusahaan, mengatakan angka *freelancer* di Indonesia tahun 2019 meningkat 16 persen dibandingkan tahun 2018 (Techinasia, 2019).

Sedangkan tenaga kerja informal di sektor pertanian, ternyata memiliki kontribusi lebih besar pada *shadow economy* Indonesia dibandingkan sektor nonpertanian. Rerata persentase tenaga kerja informal sektor pertanian periode 2015-2019 sebesar 88 persen. Terkait besarnya masalah tenaga kerja informal di sektor pertanian di Indonesia disebabkan oleh ketidakmampuan sektor formal dalam menyerap tenaga kerja. Rendahnya kemampuan sektor

formal menyerap tenaga kerja disebabkan salah satunya oleh tingkat pendidikan tenaga kerja di Indonesia masih didominasi oleh pendidikan sekolah dasar atau lebih rendah yang pada tahun 2019 mencapai 40,51 persen. Keterbatasan pengetahuan dan keterampilan itulah yang menyebabkan sektor pertanian yang paling banyak menyerap tenaga kerja dengan *low skill* karena karakteristik pertanian di Indonesia masih didominasi pola pertanian yang belum menerapkan teknologi modern atau masih tradisional.

Gambar 2. Perkembangan Shadow Economy dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Periode 2000-2015



Sumber: BPS, *theglobaleconomy.com*, diolah

Menurut Feld dan Schneider (2010) dan Bajada dan Schneider (2009), terdapat peran ekonomi formal dan pengangguran dalam menentukan keputusan masyarakat untuk bekerja di sektor formal atau informal. Apabila pertumbuhan PDB melambat atau tidak meningkat, maka ada kecenderungan pekerja akan mengimbangi hilangnya pendapatan dari ekonomi melalui *shadow economy* menjadi kegiatan tambahan. Sehingga, tingginya angka pengangguran akan menambah keterlibatan orang dalam *shadow economy* yang berdampak pada angkatan kerja informal akan meningkat. Berdasarkan Gambar 2, perkembangan *shadow economy* dengan pertumbuhan ekonomi di Indonesia periode 2000-2015, cenderung mengalami fluktuasi dan tidak selamanya hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan *shadow economy* bertanda negatif. Namun, terdapat kecenderungan dalam 16 tahun terakhir persentase *shadow economy* terhadap GDP mengalami penurunan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Febrianto (2020) mengenai hubungan sektor informal dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia, terdapat perbedaan pola hubungan antara proporsi sektor informal dengan pertumbuhan ekonomi di tiap wilayah di Indonesia. Guna mencapai pertumbuhan ekonomi yang optimal, maka kebijakan yang diambil tidak bisa disamaratakan antara daerah satu dengan daerah yang lain. Kebijakan untuk menurunkan sektor informal mungkin akan berdampak positif kepada

pertumbuhan ekonomi di Indonesia bagian barat. Akan tetapi, kebijakan yang serupa bisa jadi berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi di Indonesia bagian timur. Hal tersebut dapat disebabkan karena masih cukup besarnya proporsi sektor informal, belum siapnya sarana-prasarana, serta faktor institusional yang belum memadai di Indonesia bagian timur.

4.2. Keterkaitan *Shadow Economy* Terhadap Penerimaan Pajak Di Indonesia.

Pada sub bagian ini mencoba mengkaji kaitan determinan pajak terhadap meningkatnya *shadow economy* di Indonesia. Sebagaimana hasil penelitian Gaspareniene, Remeikiene, dan Heikkila (2016), menguraikan determinan pajak yang memengaruhi peningkatan *scope* dari *shadow economy*, di antaranya tingginya nilai nominal *tax rate*, sistem pajak yang kompleks, *tax burden*, beban biaya jaminan sosial, dan ukuran sektor pemerintah.

Di sisi lain, *shadow economy* yang tinggi akhirnya juga akan memengaruhi *performance* dari penerimaan pajak. Berdasarkan laporan edisi keenam *Revenue Statistics in Asian and Pacific Economies* OECD yang dikeluarkan pada tahun 2019, menilai bahwa penyebab rendahnya *tax ratio* di Indonesia yaitu antara lain besarnya porsi tenaga informal mencapai 57,6 persen dari total tenaga kerja (*shadow economy*), penghindaran pajak, dan sempitnya basis pajak (DDTC News, 2019). *Shadow economy* yang tinggi di Indonesia masih menjadi penghambat dalam mendongkrak penerimaan pajak karena sektor informal sulit dijangkau oleh otoritas pajak.

Katsios (2006) membahas reformasi pajak vs *shadow economy*, terdapat kekeliruan bahwa reformasi pajak secara mayor melalui pengurangan tarif pajak yang besar akan menurunkan substansial *shadow economy*. Kemungkinan satu-satunya dari langkah tersebut yaitu berhasil menstabilkan ukuran *shadow economy* saat ini dan menghindari peningkatan lebih lanjut. Terkait masalah reformasi pajak yang telah dilakukan beberapa kali oleh Indonesia, Rohman dan Nielsen (2017), dibutuhkan reformasi yang lebih besar guna mengurangi biaya dalam menjalankan bisnis di Indonesia (Rohman & Nielsen, 2017).

Penyederhanaan birokrasi dalam memulai bisnis di Indonesia diharapkan akan berdampak lebih besar terhadap pengurangan pertumbuhan *shadow economy*. Karena menurut mereka, biaya masuk yang tinggi untuk berbisnis di Indonesia sangat berkorelasi dengan ukuran *unofficial economy*. Kondisi ini juga selaras dengan penelitian yang dilakukan (Muliawati, 2020) yang mengkaji mengenai *shadow economy*. Keberadaan *shadow economy* atau OECD menyebutnya sebagai *non-observed economy*, menurut Muliawati (2020) dilatarbelakangi oleh tiga motif yang dominan, yaitu motif biaya, motif keuntungan, dan motif kerumitan. Motif biaya dapat berupa dorongan untuk meminimalkan beban pajak atau pun biaya usaha lainnya. Sementara itu, motif keuntungan bermula dari adanya tawaran keuntungan yang luar biasa menggiurkan sehingga mendorong seseorang untuk mendapatkannya walau harus melanggar hukum sekalipun. Yang terakhir, motif kerumitan muncul ketika seseorang enggan untuk menghadapi mekanisme yang dianggapnya rumit, misal adanya pelaku

usaha yang lebih memilih masuk dalam sektor informal karena enggan mengurus perizinan yang dianggap rumit (Muliawati, 2020).

Untuk memperlambat pertumbuhan *shadow economy* yang disebabkan oleh birokrasi, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) mengambil langkah taktis dengan melakukan perbaikan dan inovasi layanan perpajakan, dari mulai pendaftaran NPWP secara daring sampai peluncuran *single login* dengan inovasi memungkinkan wajib pajak dapat mengakses berbagai layanan pajak dalam satu kali *login*.

Selain strategi di atas, DJP melakukan kerja sama pertukaran informasi untuk meminimalkan adanya informasi asimetris antara DJP dengan wajib pajak. Ada banyak kerja sama pertukaran informasi yang dilakukan DJP, baik yang bersifat bilateral maupun multilateral. Salah satu bentuk keseriusan DJP dalam melaksanakan kerja sama pertukaran informasi yaitu dengan terbitnya PER-02/PJ/2020 tentang Tata Cara Pelaksanaan *Tax Examination Abroad* dalam Rangka Pertukaran Informasi berdasarkan Perjanjian Internasional. Melalui insentif pajak dan kerja sama pertukaran informasi diharapkan dapat menurunkan informasi asimetris sehingga mampu menekan keberadaan *non-observed economy/shadow economy*. Selain itu, perbaikan layanan perpajakan diperkirakan juga mampu menekan keberadaan *non-observed economy/shadow economy* melalui pemberian stimulus kemudahan administrasi perpajakan (Muliawati, 2020).

5. Penutup

Dengan menggunakan alat analisis yaitu faktor-faktor yang meningkatkan *scope* dari *shadow economy* yang dikemukakan oleh Gasparyniene, Remeikiene, dan Heikkila (2016), maka hasil kajian ini dapat disimpulkan bahwa perkembangan *shadow economy* melalui transmisi tenaga kerja memengaruhi kondisi pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Kondisi ini dapat dilihat pada perkembangan *shadow economy* dengan pertumbuhan ekonomi di Indonesia periode 2000-2015 yang cenderung mengalami fluktuasi dan tidak selamanya hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan *shadow economy* bertanda negatif. Namun, terdapat kecenderungan dalam 16 tahun terakhir persentase *shadow economy* terhadap GDP mengalami penurunan. Menurut penelitian Febrianto (2020) mengenai hubungan sektor informal dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia, terdapat perbedaan pola hubungan antara proporsi sektor informal dengan pertumbuhan ekonomi di tiap wilayah di Indonesia. Sehingga dibutuhkan kebijakan yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lain dalam mengatasi *shadow economy*.

Sedangkan keterkaitan *shadow economy* terhadap penerimaan pajak di Indonesia, yaitu penyederhanaan birokrasi dalam memulai bisnis di Indonesia diharapkan akan berdampak lebih besar terhadap pengurangan pertumbuhan *shadow economy*. Untuk memperlambat pertumbuhan *shadow economy* yang disebabkan oleh birokrasi, DJP mengambil langkah taktis dengan melakukan

perbaikan dan inovasi layanan perpajakan, dari mulai pendaftaran NPWP secara daring sampai peluncuran *single login* dengan inovasi memungkinkan wajib pajak dapat mengakses berbagai layanan pajak dalam satu kali *log* masuk, dan kerja sama pertukaran informasi untuk meminimalkan adanya informasi asimetris antara DJP dengan wajib pajak yang disertai pemberian insentif pajak bagi wajib pajak yang berkenan *sharing* informasi.

Saran terhadap penelitian selanjutnya agar menambahkan lebih banyak variabel makro yang dikaji disertai dengan memadukan penggunaan metodologi analisis kuantitatif dan kualitatif sehingga hasil kajian dapat lebih komprehensif dalam memotret *shadow economy* yang terjadi di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Allingham, M.G. & Sandmo, A. 1972. *Income tax evasion: a theoretical analysis*. Journal of Public Economics, 1, 3, hlm. 323–338.
- Azwar, & Mulyawan, Andi W. 2017. Analisis *Underground Economy* Indonesia Dan Potensi Penerimaan Pajak. Jurnal Info Artha, Vol.1, No.1.
- Badan Pusat Statistik. 2014. Survei Sektor Informal Tahun 2014 Pedoman Pencacah SS-1 dan SS-2. Jakarta.
- Bajada, C. & Schneider, F. 2009. *Unemployment and the shadow economy in the OECD*. Review Economique, 60, 4, hlm. 1011–1033.
- Basri, Faisal. 2014. Potret Ekonomi: Mengarah Pada Krisis Peradaban?. Blog <https://faisalbasri.com/2014/01/02/potret-ekonomi-mengarah-pada-krisis-peradaban/>. Diunduh 10-11-2020.
- Cicek, D., & Elgin, C. 2011. *Cyclicality of Fiscal Policy and The Shadow Economy*. Empirical Economics. No. 41, Vo. 3.
- DDTC News. 2019. Apa Itu Shadow Economy? Diakses dari https://news.ddtc.co.id/apa-itu-shadow-economy-16770?page_y=1400. Diunduh tanggal 17-9-2020.
- De Soto, Hernando. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Harper and Row. New York.
- Faal, Ebrima. 2003. Currency Demand, the Underground Economy, and Tax Evasion: The Case of Guyana. IMF Working Paper. WP/03/7. Washington: International Monetary Fund.
- Febrianto, Edvin N. 2020. Hubungan Sektor Informal Dan Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia. Jurnal Pendidikan Ekonomi, Vol. 14, No. 1, hlm 151-158.
- Feige, Edgar L. 1990. Defining and Estimating Underground and Informal Economies: The New Institutional Economics Approach. World Development. Vol. 18, No.7

- Feld, L. P. and F. Schneider. 2010. Survey on the Shadow Economy and Undeclared Earnings in OECD Countries, *German Economic Review* 11 (2), 109–49.
- Gaspareniene, Ligita, Remeikiene, Rita, dan Heikkila, Markku. 2016. *Evaluation of Impact of Shadow Economy Determinants: Ukrainian Case*. *Intellectual Economics* Volume 10, Issue 2, August 2016, Pages 108-113
- Gunadi, 2004. Rasionalitas Reformasi Administrasi Perpajakan. Disarikan dari Naskah pidato pengukuhan sebagai guru besar pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia tanggal 13 Maret 2004 berjudul Reformasi Administrasi Perpajakan Dalam Rangka Kontribusi Menuju Good Governance.
- Indonesia Baik. 2019. Profil Pekerja Indonesia Berdasarkan Pendidikan. Infografis. Diakses dari <http://indonesiabaik.id/infografis/profil-pekerja-indonesia-berdasarkan-pendidikan>. Diunduh tanggal 20-10-2020
- Katsios, S. 2006. *The Shadow Economy and Corruption in Greece*. *South-Eastern Europe Journal of Economics* 1.
- OECD. 2002. *Statistic Measuring the Non-Observed Economy A Handbook*. OECD Publication Service. France.
- _____. 2019. *Revenue Statistics in Asian and Pacific Economies 2019 Paperback*. Diakses dari <http://oe.cd/revenue-statistics-in-asia-and-pacific>
- Medina, L., Schneider, F. 2018. *Shadow Economy Around The World: What Did We Learn Over The Last 20 Years?* International Monetary Fund Working Paper No. 18/17. ISBN/ISSN:9781484338636/1018-5941
- Miles, B. Mathew, dan Huberman, Michael. 1992. Analisis data Kualitatif. (diterjemahkan Ole: Tjetjep Rohedi Rosidi). Universitas Indonesia. Jakarta.
- Moleong, Lexy J. 2012. Metodologi Penelitian Kualitatif: Edisi Revisi. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Montenegro, Claudio E. 2010. *Shadow Economic All Over The World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. Policy Research Working Paper. The World Bank.
- Muliawati, Nela Gustina. 2020. <https://pajak.go.id/id/artikel/shadow-economy>. Diunduh tanggal 21-10-2020.
- Nizar, Muhammad Afdi, dan Purnomo, Kutarto. 2011. Potensi Penerimaan Pajak Dari *Underground Economy* Di Indonesia. *Kajian Ekonomi Dan Keuangan*. Vol. 12, No. 2. DOI: <https://doi.org/10.31685/kek.v15i2.93>
- Rasbin. 2013. Ekspektasi Potensi *Underground Economy* Di Indonesia. *Jurnal Kajian*, Vol. 18, No. 3. Jakarta. DOI: <https://doi.org/10.22212/kajian.v18i3.493>

- Rohman, Ibrahim Kholilul, & Nielsen, Morten Meyerhoff. 2017. E-Government Can Reduce Indonesia's Shadow Economy And Increase Tax Revenue. Diakses dari <https://theconversation.com/e-government-can-reduce-indonesias-shadow-economy-and-increase-tax-revenue-73861>. Diunduh tanggal 21-10-2020.
- Samuda, S. J. 2016. Underground Economy In Indonesia. Buletin Ekonomi Moneter Dan Perbankan, 19(1), 39-56. <https://doi.org/10.21098/bemp.v19i1.599>
- Schneider, Friedrich & Enste, D.H. 2002. *The Shadow Economy: An International Survey*. Cambridge University Press. Cambridge.
- _____. 2000. Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences. IMF Working Papers February 2000
- _____, & Dreher, Axel. 2006. *Corruption and The Shadow Economy: An Empirical Analysis*. Working Papers. Eidgenossische Technische Hochschule, Zurich.
- _____, Buehn, A., & Montenegro, C. 2007. *Shadow Economies All over the World New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007*. Policy Research Working Paper. 5356.
- Singh, A., Jain-Chandra S., Mohommad, A. 2012. *Inclusive Growth, Institutions and the Underground Economy*. IMF Working Papers 12/47. International Monetary Fund.
- Tanzi, Vito. 2002. *The Shadow Economy, its Causes, And Its Consequences*. International Seminar on Shadow Economy Index in Brazil. Brazilian Institute of Ethics in Competition. Rio de Janeiro.
- Techinasia.com. 2019. Melihat Potensi Pertumbuhan dan Tantangan Pekerja Lepas Indonesia. Industry Insights/Artikel Premium. Diakses dari <https://id.techinasia.com/pekerja-lepas-indonesia-2019>. Diunduh tanggal 19-10-2020.
- The Fraser Institute. 1997. *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*. Vancouver, British Columbia, Canada.
- The Global Economy. 2020. www.theglobaleconomy.com
- Yulianti, Avi. 2018. Penilaian *Underground Economy* Indonesia Dengan Pendekatan Moneter. Universitas Negeri Semarang. Semarang.