

EKSPEKTASI POTENSI UNDERGROUND ECONOMY DI INDONESIA

POTENCY OF UNDERGROUND ECONOMY IN INDONESIA

Rasbin¹

Naskah diterima 3 September 2013, disetujui 15 September 2013

abstract

This article is a recent study on underground economy in Indonesia, attempted to comprehensively describe its potency and problems. Data gathered and analyzed in this article is obtained from library study. Some activities categorized as underground economy in this study among other are smugglings of sand, fuel, timber (which identified as illegal logging), marine resources (popularly known as illegal fishing), protected animal, and so forth. Away from this, illegal imports of electronics and activities of street vendors from informal sector have been also identified as another activity of underground economy.

Key words: underground economy, smugglings, street vendor

abstrak

Studi ini membahas tentang ekspektasi atau perkiraan potensi underground economy di Indonesia. Potensi underground economy di Indonesia berdasarkan studi literatur dinilai cukup besar. Kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam kategori underground economy di antaranya kegiatan penyelundupan pasir, BBM, kayu, kekayaan laut, satwa langka, dan sebagainya ke luar negeri. Selain itu ada juga kegiatan impor ilegal khususnya barang-barang elektronik. Juga ada kegiatan yang dilakukan di sektor informal seperti pedagang kaki lima (PKL) yang termasuk dalam kategori underground economy.

Kata kunci: underground economy, penyelundupan, pedagang kaki lima

I. Pendahuluan

A. Latar Belakang

Setiap negara di dunia akan mencatatkan semua transaksi atau kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh masyarakat atau pelaku bisnis yang ada di negara tersebut. Kegiatan ekonomi tersebut biasanya diukur dalam satuan uang, dan akhirnya tercatat dalam laporan keuangan negara, misalnya tercantum dalam *Gross Domestic Product (GDP)*.² Begitupun dengan kegiatan ekonomi yang dilakukan di Indonesia. Secara kumulatif, pertumbuhan GDP Indonesia tahun 2012 dibandingkan dengan tahun 2011 tumbuh sebesar 6,23 persen. Yakni mencapai angka

Rp8.241,9 Triliun (berdasar harga berlaku) sedangkan berdasar harga konstan (tahun 2000) mencapai Rp2.618,1 Triliun (Badan Pusat Statistik, 2012). Pertanyaan yang kemudian muncul adalah apakah semua kegiatan bernilai ekonomi yang dilakukan di negeri ini sudah masuk dalam perhitungan GDP tersebut?

Jawabannya tidak. Angka tersebut hanya menunjukkan aktivitas ekonomi yang tercatat di atas kertas saja atau dengan kata lain belum menggambarkan realitas yang sesungguhnya. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan di suatu negara (seperti Indonesia) tidak semuanya masuk dalam perhitungan GDP. Artinya masih banyak kegiatan-kegiatan yang dilakukan tapi tidak masuk dalam perhitungan GDP. Contohnya adalah kegiatan pembalakan liar, penyelundupan kayu dan bahan bakar minyak (BBM) dari Indonesia ke luar negeri. Kegiatan-kegiatan ini tidak tercatat dalam statistik resmi kegiatan ekspor. Kegiatan-kegiatan semacam ini termasuk ke dalam kegiatan yang

¹Penulis adalah Peneliti Muda Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: ras9bin@yahoo.co.id.

²"Black Economy, Seberapa Hitam Indonesia?", 23 Juni 2011 (<http://ekonomi.kompasiana.com/moneter/2011/06/23/black-economy-seberapa-hitam-indonesia/>, diakses 24 Januari 2012).

disebut ekonomi bawah tanah atau *underground economy* atau *shadow economy* atau *hidden economy*.

Underground economy merupakan pendapatan yang tidak dilaporkan atau tidak tercatat ke dalam GDP dimana komponen-komponennya meliputi konsumsi (C), investasi (I), belanja pemerintah (G), ekspor (X) dan impor (M) atau dirumuskan oleh persamaan:

$$Y = C + I + G + X - M \quad (1)$$

Bisa diambil kasus misalnya kegiatan ekspor. Kegiatan ekspor meliputi ekspor legal (L) dan ilegal (IL) sehingga $X = f(X_L, X_{IL})$. Kegiatan Ekspor legal akan meningkatkan GDP tapi ekspor ilegal tidak akan meningkatkan GDP. Artinya jika ekspor-ekspor ilegal ini masuk dalam perhitungan resmi GDP maka peningkatan ekspor ilegal ini akan meningkatkan GDP, $\frac{\partial Y}{\partial X_{IL}} > 0$

Kegiatan pembalakan liar sudah terjadi sejak lama di Indonesia. Pembalakan liar terus mengalami peningkatan seiring dengan meningkatnya kebutuhan kayu di pasar internasional, besarnya kapasitas terpasang industri kayu dalam negeri, konsumsi lokal, lemahnya penegakan hukum, dan pemutihan kayu yang terjadi di luar kawasan tebang. Akibat pembalakan liar ini, sejak tahun 1985-1997 Indonesia telah kehilangan hutan sekitar 1,5 juta hektar setiap tahun dan diperkirakan sekitar 20 juta hutan produksi yang masih tersisa.³

Hasil pembalakan liar biasanya berbentuk kayu gelondongan kemudian diselundupkan ke luar negeri. Diantaranya adalah negara tetangga terdekat Indonesia yakni Malaysia. Banyak kayu hasil pembalakan liar diselundupkan ke Malaysia. Bahkan selundupan kayu ilegal ini sampai kawasan Eropa.

Selain itu, kegiatan yang termasuk dalam *underground economy* adalah penyelundupan BBM ke luar negeri. Biasanya BBM yang diselundupkan ke luar negeri adalah BBM bersubsidi pemerintah. Karena ada subsidi dari pemerintah maka harga BBM ini lebih murah daripada di luar negeri. Akibatnya banyak BBM jenis ini yang diselundupkan ke luar negeri seperti Singapura, Malaysia dan Timor Leste.

B. Perumusan Masalah

Sebenarnya masih banyak kegiatan ekonomi di Indonesia yang termasuk dalam kategori *underground economy* sehingga kegiatan-kegiatan ekonomi tersebut tidak tercatat secara resmi dalam GDP. Hal ini menimbulkan implikasi bahwa GDP Indonesia sebenarnya pasti lebih besar daripada GDP yang tercatat dalam laporan BPS. Akibatnya data GDP menjadi tidak akurat sehingga berpengaruh terhadap indikator-indikator ekonomi lainnya. Masalah pokok dalam tulisan ini adalah bagaimana potensi *underground economy* di Indonesia, baik secara keseluruhan maupun per kegiatan ekonomi yang termasuk dalam kategori *underground economy*.

C. Tujuan Penulisan

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui seberapa besar potensi *underground economy* di Indonesia, baik secara keseluruhan maupun per kegiatan ekonomi yang termasuk dalam kategori *underground economy*.

D. Tinjauan Teoritis

1. Teori dan Konsep *Underground Economy*

Underground economy sering juga disebut sebagai *shadow economy*. Ada juga yang menyebutnya dengan nama *hidden, unreported, informal, gray, illegal, unofficial, unobserved, unrecorded, parallel, black, cash, invisible, irregular, marginal, dan second economy*.⁴ Kegiatan *underground economy* ini tidak hanya terjadi di negara-negara berkembang saja, tapi juga terjadi di negara-negara yang sudah maju seperti negara-negara yang tergabung dalam *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*.

Kegiatan *underground economy* adalah suatu kegiatan yang tidak pernah dilaporkan sebagai penghasilan dalam formulir surat pemberitahuan tahunan (SPT) pajak penghasilan, sehingga masuk dalam kriteria penyelundupan pajak (*tax evasion*).⁵ Ada juga yang menyatakan bahwa *underground economy* adalah aktivitas ekonomi yang tak tercatat dalam pembukuan resmi yang dipresentasikan oleh GDP.⁶ Atau *underground economy* adalah aktivitas ekonomi

³Danurfan, "Dampak Pembalakan Liar dan Sisi Kehidupan Pinggiran Hutan", http://fotokita.net/jurnal/134021431420_0026826/dampak-pembalakan-liar--sisi-kehidupan-pinggiran-hutan, diakses 28 Agustus 2013.

⁴Hari Susanto, *Underground Economy*. Jakarta: Baduose Media, 2011, hlm. 32.

⁵L.Santioso, "Peningkatan Pajak Melalui Program Sunset Policy", Jurnal Ekonomi, Tahun XIII, No. 2, Juli 2008, hlm. 205.

⁶Hari Susanto, *op.cit.*

yang tidak tercatat dalam GDP baik disengaja atau tidak disengaja, melanggar atau tidak melanggar peraturan, atau alasan lainnya.⁷ Selain itu dinyatakan juga bahwa *underground economy* adalah bagian kegiatan ekonomi yang sengaja disembunyikan untuk menghindari pajak dan peraturan, atau disebabkan barang dan jasa yang dihasilkan tersebut bersifat ilegal.⁸

Underground economy mencakup bukan hanya aktivitas-aktivitas yang ilegal, akan tetapi juga berbagai bentuk pendapatan/penerimaan yang tidak tercatat, dimana berasal dari produksi barang dan jasa, baik transaksinya menggunakan alat pembayaran (tunai/uang) ataupun hanya dengan cara *barter*/pertukaran.⁹

Black economy merupakan bagian dari *underground economy* yang mengandung kegiatan-kegiatan ekonomi formal namun melanggar undang-undang dan peraturan yang berlaku (ilegal) dan kegiatan-kegiatan ekonomi informal yang disebabkan oleh berbagai hal tidak tercatat atau tidak sepenuhnya tercatat dalam perhitungan pendapatan nasional.¹⁰

Oleh karena itu, *underground economy* mencakup semua aktivitas ekonomi yang dapat dikenakan pajak bila aktivitas-aktivitas tersebut tercatat dalam otoritas pajak. Oleh sebab itu, semakin besar *underground economy* maka makin besar potensi pajak yang hilang. Secara umum, kegiatan *underground economy* merupakan kegiatan yang sengaja disembunyikan untuk menghindari pembayaran pajak atau penyelundupan pajak yang akhirnya akan merugikan negara.

Pakar ekonomi dari University of Wisconsin-Madison, Edgar L. Feige, mengklasifikasikan 4 (empat) kategori *underground economy* menurut aturan kelembagaan tertentu yang dilanggar, yaitu *illegal economy*, *unreported economy*, *unrecorded economy* dan *informal economy* (lebih lengkapnya lihat Tabel 1).¹¹

Tabel 1
Tipe *Underground Economy*

Tipe	Definisi	Kegiatan
<i>Illegal Economy</i>	Total Pendapatan yang dihasilkan dari kegiatan ekonomi yang melanggar hukum yang sah dalam bentuk perdagangan.	Kegiatan ilegal seperti narkoba, pasar gelap pertukaran mata uang, pencucian uang, peminjaman uang tanpa izin, prostitusi, pornografi dan perjudian ilegal.
<i>Unreported Economy</i>	Seluruh kegiatan ekonomi yang menghindari aturan-aturan fiskal seperti yang didefinisikan dalam kode-kode fiskal	Pendapatan yang tidak dilaporkan baik dari sumber legal ataupun ilegal
<i>Unrecorded Economy</i>	Kegiatan-kegiatan ekonomi yang menghindari aturan-aturan kelembagaan yang mendefinisikan persyaratan pelaporan ke badan-badan statistik pemerintah	-
<i>Informal Economy</i>	Kegiatan-kegiatan ekonomi yang menghindari biaya dan dikecualikan dari manfaat dan hak-hak yang tergabung dalam hukum dan peraturan-peraturan administratif yang meliputi hubungan-hubungan properti, lisensi komersial, kontrak kerja, keuangan kredit dan sistem keamanan sosial	Pendapatan yang dihasilkan oleh pelaku-pelaku ekonomi yang beroperasi secara informal

Sumber: Feige (1997) dan Radulescu, Propescu dan Matei (2010) dalam Jie, dkk. (2011).

Underground economy tidak hanya termasuk kegiatan-kegiatan ilegal namun juga pendapatan yang tidak dilaporkan dari kegiatan produksi barang dan jasa, baik dari sisi statistik moneter maupun transaksi barter. Jadi, *underground economy* mencakup seluruh kegiatan ekonomi yang seharusnya yang terkena pajak itu dilaporkan kepada otoritas pajak. Kegiatan-kegiatan yang dapat digolongkan ke dalam *underground economy* dapat dilihat pada Tabel 2. Kemudian *underground economy* diarahkan ke dalam 3 hal yaitu *informal economy*, *gray economy* dan *black economy* seperti yang digambarkan oleh Tabel 3.¹²

⁷ "Black Economy, Seberapa Hitam Indonesia?", op.cit.

⁸ L.Santoso, op.cit., hlm. 205.

⁹ F.Schneider dan D.H. Enste, "The Shadow Economy: An International Survey", Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

¹⁰ S. Arief, *Pemikiran Pembangunan dan Kebijakan Ekonomi*. Jakarta: Lembaga Riset Pembangunan, 1993.

¹¹ Jie, et.al., "Underground Economy: Definition and Causes", *Business and Management Review* Vol. 1(2), 2011, hlm. 14-24.

¹² Jie, et.al. loc.cit.

Tabel 2
Jenis-jenis Kegiatan yang Digolongkan *Underground Economy*

Jenis Aktivitas	Transaksi Moneter		Transaksi Non Moneter	
	Aktivitas Ilegal	Perdagangan barang curian, produksi dan penjualan minuman keras/narkoba, pelacuran, perjudian, penyelundupan dan <i>fraud</i>		<i>Barter</i> minuman keras/narkoba, barang selundupan. Produksi dan pengembangan minuman keras/narkoba untuk kepentingan pribadi. Pencurian untuk pribadi.
Aktivitas Legal	Pajak Tak Dilaporkan	Penghindaran Pajak	Pajak Tak Dilaporkan	Penghindaran Pajak
	Pendapatan yang tidak dilaporkan. Upah/gaji dan kekayaan dari pekerjaan yang tidak dilaporkan yang terkait dengan pekerjaan resmi	Potongan pekerjaan, <i>fringe benefits</i>	<i>Barter</i> barang dan jasa legal	Pekerjaan membantu rumah tangga

Sumber: Schneider dan Enste (2002).

Tabel 3
Ringkasan *Underground Economy*

	Aktivitas	Kesamaan	Perbedaan Deskripsi
<i>Informal Economy</i>	Aktivitas informal yang sah	<ul style="list-style-type: none"> • Sedang diamati secara statistik; • Peraturan perundang-undangan tidak terpenuhi; • Transaksinya adalah moneter atau barter; • Sepebarter; tidak terdaftar; • Tidak terhitung sebelum badan fiskal. 	Merupakan perusahaan yang bekerja untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri dan dengan pekerja informal (peternakan domestik, jasa pertukaran)
<i>Gray/grey Economy</i>	Aktivitas tidak resmi yang sah		Ada dua indikator dasar: tidak mendaftarkan pekerjaan tersebut dan menyembuyikan pendapatan dengan tujuan untuk menghindari pembayaran pajak untuk asuransi atau kinerja lainnya yang ditentukan oleh kewajiban hukum, itu merupakan aktivitas ilegal dari perusahaan ekonomi yang legal
<i>Black Economy</i>	Kegiatan tidak sah (ilegal/terlarang)		Produksi dan distribusi barang, tidak diperbolehkan oleh hukum, atau kegiatan ilegal diarahkan terhadap orang atau properti. Sangat sering berfungsi sebagai kegiatan sistematis yang terorganisir (kejahatan terorganisir)

Potensi *underground economy* di suatu negara dapat diprediksi nilainya. Namun demikian estimasi *underground economy* tidaklah mudah dan banyak metode yang digunakan dimana

hasilnya belum tentu sama. Ada beberapa metode yang dapat digunakan untuk memprediksi *underground economy* seperti dapat dilihat pada Tabel 4.¹³

¹³ F.Schneider dan D.H. Enste, loc. cit.

Tabel 4
Beberapa Metode Pengukuran *Underground Economy*

Pendekatan Langsung	
Sampel Survei	Perkiraan ukuran/besaran dari <i>underground economy</i> data survei
Audit Pajak	Perkiraan ukuran/besaran <i>underground economy</i> pengukuran audit pendapatan pajak yang tidak diumumkan
Pendekatan Tidak Langsung	
Statistik Neraca Nasional	Perkiraan ukuran/besaran <i>underground economy</i> atas dasar diskrepansi antara statistik pendapatan dan pengeluaran pada neraca nasional data individu
Statistik Ketenagakerjaan	Prediksi pertumbuhan <i>underground economy</i> atas dasar penurunan partisipasi angkatan kerja pada perekonomian resmi, dengan anggapan bahwa angkatan kerja mempunyai tingkat partisipasi secara keseluruhan
Transaksi	Penggunaan data transaksi moneter pada suatu perekonomian untuk menghitung volume keseluruhan GDP resmi dan tidak resmi, kemudian memperkirakan ukuran <i>underground economy</i> dengan mengurangi GDP resmi dari total nominal GDP tersebut
Permintaan Uang	Memperkirakan ukuran/besaran <i>underground economy</i> dari permintaan uang tunai, dengan mengangap bahwa transaksi terselubung tersebut dilakukan secara tunai dan kenaikan <i>underground economy</i> akan meningkatkan permintaan terhadap uang tunai
Input Pajak (Konsumsi Energi)	Prediksi pertumbuhan <i>underground economy</i> dari 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 <i>underground economy</i> .
Model	
Pendekatan Variabel Laten	Perkiraan besaran <i>underground economy</i> sebagai fungsi dari variabel yang diamati diduga mempengaruhi <i>underground economy</i> , misal kekisruhan pajak dan kebijakan pemerintah, dan variabel dimana kegiatan <i>underground economy</i> dapat ditelusuri, seperti uang tunai, waktu kerja resmi, pengangguran dan lainnya. Metode yang digunakan berdasarkan pada kasus-kasus berantai dan mempengaruhinya secara simultan.

Sumber: Schneider dan Enste (2002).

2. Studi Empiris

Beberapa tulisan tentang *underground economy* sudah banyak dilakukan baik di dunia maupun Indonesia. Studi Terefe, *et.al.*¹⁴ menggambarkan *underground economy Canada* sebagai *non-observed economy* (NOE). Dalam penelitian ini ditunjukkan bahwa *underground economy* tumbuh kurang cepat dari total ekonomi Canada pada periode 1992-2008. Tahun 2008, batas atas *underground economy* di Canada diperkirakan sebesar US\$ 36 miliar atau setara dengan 2,2 persen dari GDP Canada tahun 2008. Belanja pribadi untuk barang dan jasa bawah tanah tahun 2008 sekitar US\$ 24 miliar atau setara dengan 2,7 persen dari total pengeluaran rumah tangga untuk barang dan jasa yang dipublikasikan. Kegiatan investasi bawah tanah di struktur perumahan dan non-perumahan juga usaha pembentukan modal tetap bruto menyumbang sebesar US\$ 10 miliar pada tahun 2008.

Ada juga studi yang dilakukan oleh Dreher dan Schneider¹⁵ yang menganalisis pengaruh *underground economy* terhadap korupsi dan sebaliknya. Mereka berhipotesis bahwa korupsi dan *underground economy* bersifat substitusi di negara-negara berpendapatan tinggi sementara negara-negara berpendapatan rendah bersifat komplementer. Studi ini dilakukan untuk periode 1994-2002 di 120 negara (*estimasi cross section*) dan estimasi panel di 70 negara. Hasil studi Dreher dan Schneider menunjukkan bahwa *underground economy* dapat mengurangi korupsi di negara-negara berpendapatan tinggi, tetapi di negara-negara berpendapatan rendah justru meningkatkan korupsi. Selain itu, studi ini juga menemukan bahwa peraturan yang ketat dapat meningkatkan korupsi maupun *underground economy*.

Selain itu ada studi Giles¹⁶ mengembangkan dan mengestimasi model struktural dan variabel laten untuk *underground economy* di New Zealand dan memisahkan model permintaan uang. Model variabel laten digunakan untuk membuat indeks *time series* historis dari kegiatan *underground economy*, yang dikalibrasi melalui informasi

dari model permintaan uang. Selama periode 1968-1994, *underground economy* diperkirakan antara 6,8-11,3 persen dari GDP. Ini berarti ada perubahan *tax-gap* dari 6,4 persen menjadi 10,2 persen dari total wajib pajak di New Zealand.

Juga ada studi Purnomo¹⁷ yang mengestimasi *underground economy* di Indonesia untuk periode 2000-2009 dengan menggunakan pendekatan moneter. Studi Purnomo mencoba mengukur besarnya *underground economy* di Indonesia melalui analisis sensitivitas permintaan uang kartal terhadap adanya beban pajak. Hasil studi ini menyatakan bahwa besarnya *underground economy* di Indonesia pada periode tersebut antara 5,03-5,04 persen dari GDP. Sedangkan potensi pajak atas aktivitas ekonomi tersebut mencapai Rp18,76 Triliun-Rp18,77 triliun setiap tahunnya.

II. Pembahasan

A. Potensi Underground Economy di Indonesia

Underground economy adalah aktivitas ekonomi yang tidak tercatat dalam GDP baik disengaja atau tidak disengaja, melanggar atau tidak melanggar peraturan, atau alasan lainnya. Untuk mengestimasi kegiatan-kegiatan ekonomi yang termasuk dalam kategori *underground economy* tidaklah mudah untuk melakukannya. Metode-metode yang digunakan untuk mengestimasi besaran *underground economy* di suatu negara sangatlah banyak dimana setiap metode belum tentu memperoleh hasil yang sama.¹⁸

Ada beberapa alasan pentingnya mengetahui besarnya *underground economy* di suatu negara. Pertama, sebagian besar *underground economy* menggambarkan jumlah penggelapan pajak yang merupakan sumber pendapatan pajak potensial yang besar. Kedua, pengukuran beberapa variabel makroekonomi seperti pertumbuhan GDP, tingkat pengangguran, dan ukuran basis pajak, dapat terdistorsi secara signifikan oleh keberadaan *underground economy* yang tidak dapat diabaikan. Ketiga, keberadaan *underground economy* yang tidak dapat diabaikan dan volatil mungkin berimplikasi signifikan

¹⁴Terefe, et.al., "Estimating The Underground Economy In Canada, 1992-2008", Income and Expenditure Accounts Division Statistics Canada, 2011.

¹⁵A. Dreher dan F. Schneider, "Corruption and The Shadow Economy: An Empirical Analysis", The Institute for The Study of Labor (IZA) Discussion Paper No. 1936, 2006.

¹⁶D.E.A. Giles, "Modelling The Hidden Economy and The Tax-Gap In New Zealand", Department of Economics, University of Victoria Dreher, 1999.

¹⁷K. Purnomo, "Estimasi Underground Economy di Indonesia Periode 2000-2009 melalui Pendekatan Moneter", Tesis, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 2010.

¹⁸Hari Susanto, op.cit., hlm. 33.

terhadap siklus bisnis makroekonomi pada umumnya.

Di negara-negara di belahan dunia yang lain, *underground economy* kerap terjadi dengan besaran yang bervariasi. Seperti di negara Cyprus, *underground economy*-nya diperkirakan antara 3-10 persen dari GNP,¹⁹ di Swiss dan Austria sekitar 8 persen dan lebih dari 30 persen di negara-negara Eropa Tengah dan Timur²⁰. Beberapa estimasi *underground economy* di negara-negara lain di dunia dapat dilihat pada Tabel 5.²¹

Tabel 5
Potensi *Underground Economy* di Dunia

No.	Negara	<i>Underground Economy</i> (% GNP)
1.	Yunani – Italia	27 – 30
2.	Spanyol, Portugal, Belgia	20-24
3.	Swedia, Norwegia, Denmark	18-23
4.	Irlandia, Perancis, Belanda, Jerman, Inggris	13-16
5.	Jepang, USA	8-10

Sumber: S. Katsios (2006).

Untuk Indonesia, beberapa ekonom telah banyak membahas dan menyampaikan hasil perkiraan atau estimasi besarnya kegiatan ekonomi yang dikelompokkan ke dalam *underground economy*. Misalnya ekonom Chatib Basri pernah menyebutkan perkiraan *underground economy* di Indonesia terhadap GDP-nya.²²

Ekonom Faisal Basri memperkirakan *underground economy* di Indonesia terhadap GDP sekitar 30-40 persen yang berasal dari kegiatan usaha yang tidak membayar pajak, korupsi, atau melakukan usaha secara sembunyi-sembunyi atau di sektor informal sehingga tidak terekam sebagai salah satu kontributor GDP. Selaras dengan pernyataan Faisal Basri, ekonom Chatib

Basri memperkirakan *underground economy* di Indonesia bisa mencapai 40 persen dari GDP²³. Sedangkan Direktur Institute for Development of Economic and Finance (INDEF) Fadhil Hasan, *underground economy* Indonesia diperkirakan sekitar 10-15 persen dari GDP²⁴. Sasmito Wibowo (2001) juga memprediksi besarnya nilai *underground economy* Indonesia yakni sekitar 25 persen dari GDP sementara Alfirman memprediksi kegiatan *underground economy* di Indonesia mengalami pertumbuhan rata-rata 15 persen per tahun.²⁵

Penelitian secara empiris tentang *underground economy* di Indonesia sudah banyak dilakukan. Diantaranya adalah Jim Walker, seorang ekonom kepala di Credit Lyonnais. Jim Walker mengestimasi *underground economy* di beberapa negara di Asia seperti Indonesia, Filipina, Thailand, Korea Selatan, Malaysia, dan Taiwan. Ia mengatakan bahwa *underground economy* di Indonesia, Filipina dan Thailand mencapai sekitar 30-40 persen dari GDP, sedangkan di Korea Selatan, Malaysia, dan Taiwan berkisar 20-30 persen.²⁶

Schneider dan Enste mengatakan bahwa *persentase underground economy* dibandingkan GDP resmi adalah 35-44 persen di negara berkembang, 21-30 persen di negara-negara yang sedang mengalami transisi, dan 14-16 persen di negara-negara anggota OECD²⁷. Porqueras, et.al.²⁸ mengatakan bahwa *underground economy* terhadap GDP di negara yang tergabung dalam OECD berkisar 5-27 persen, sedangkan di negara-negara berkembang berkisar 25-75 persen.

Selain itu, ada Lippert dan Walter²⁹ yang memperkirakan informalitas ekonomi di negara berkembang seperti Indonesia bisa mencapai 50 persen. Lippert dan Walter juga mengatakan bahwa *underground economy* adalah satu aspek kehidupan ekonomi yang besar dan tumbuh pesat di dunia. Potensi *underground economy* di Indonesia semakin besar setelah Indonesia

¹⁹ G.M.Georgiou and G.L.Syrichas, "The Underground Economy: An Overview and Estimates For Cyprus", www.centralbank.gov.cy/media/pdf/PBRPE_UNDERGROUNDECONOMY.pdf, diakses tanggal 4 September 2013.

²⁰ F. Schneider, "The Shadow Economy in Europe, 2011", www.visaeurope.com/en/about_us/idoc.ashx?docid=4d53b726, diakses 4 September 2013.

²¹ S. Katsios, "The Shadow Economy and Corruption in Greece", South-Eastern Europe Journal of Economics 1, 61-80, 2006.

²² Hari Susanto, op.cit., hlm. 34.

²³ Hari Susanto, op.cit., hlm. 34-35.

²⁴ "Pajak Hilang Rp 263 Triliun; Tambah Penyidik, Depkeu Kejar Underground Economy", http://m.antikorupsi.org/?q=node/9410 diakses 24 Januari 2012.

²⁵ Erwin Silitonga, "Ekonomi Bawah Tanah dan Pengampunan Pajak", http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=5532&coid=2&caid=41&gid=3, diakses 24 Januari 2012.

²⁶ Hari Susanto, loc.cit., hlm. 35.

²⁷ F.Schneider dan D.H. Enste, loc. cit.

²⁸ P.G.Porqueras, A.P.Alva dan C.Waller, "Quantifying The Shadow Economy: Measurement With Theory", Working Paper Series. St. Louis: Research Division Federal Reserve Bank of St. Louis, 2011.

²⁹ Hari Susanto, loc.cit., hlm. 35.

dilanda krisis ekonomi 1997. Pernyataan ini didukung oleh beberapa studi yang menyatakan bahwa pada masa transisi dan krisis ekonomi, *underground economy* di suatu wilayah atau negara cenderung akan meningkat. Ekonom Chatib Basri memperkirakan *underground economy* di Indonesia sebelum krisis ekonomi sekitar 20 persen. Sementara itu, *underground economy* setelah krisis ekonomi diperkirakan berkisar 40 persen³⁰. Sedangkan menurut Buehn dan Schneider, potensi *underground economy* di Indonesia selama periode waktu 2000-2005 sekitar 22,4 persen.³¹

B. *Underground Economy* per Kegiatan Ekonomi

Underground economy mencakup semua kegiatan ekonomi yang tidak tercatat secara resmi (di Indonesia oleh Badan Pusat Statistik atau BPS). Di Indonesia, banyak kegiatan yang tidak tercatat secara resmi di BPS. Contohnya adalah kegiatan penyelundupan, mulai dari bahan bakar, kayu sampai satwa langka ke luar negeri seperti yang dilaporkan dalam laporan-laporan media massa. Aktivitas-aktivitas ini tentunya merugikan negara karena berpotensi hilangnya pajak atau retribusi. Beberapa contoh aktivitas yang termasuk dalam kategori *underground economy* di Indonesia tahun 2002 dapat dilihat pada Tabel 6.

Tabel 6
Beberapa Aktivitas *Underground Economy* di Indonesia Tahun 2002

No.	Jenis Kegiatan	Jumlah
1.	Ekspor ilegal	
	a. Pasir Laut	8 milyar US\$ (± Rp72 triliun)
	b. BBM	5,6 milyar US\$ (± Rp50 triliun)
	c. Kayu	3-4 milyar US\$ (± Rp27-36 triliun)
	d. Kekayaan Laut	4 milyar US\$ (± Rp36 triliun)
2.	e. Satwa Langka	Diperkirakan lebih dari Rp100 triliun
	Impor ilegal	
	Elektronik	2 milyar US\$ (± Rp16 triliun)
3.	Prostitusi	Rp8,6 triliun (penghasilan sekitar 72 ribu wanita tuna susila se-Indonesia tahun 1997 ditambah pajak berbagai tempat hiburan malam seperti bar dan diskotik)
4.	Perjudian	di DKI omset perjudian sekitar Rp 48 miliar per minggu
5.	Sektor Informal	Tahun 1996 pekerja sektor informal adalah 62,1 persen, pada tahun 2000 menjadi 64,9 persen

Sumber: Susanto (2011).

B.1. Ekspor Ilegal

Aktivitas ekonomi yang termasuk dalam *underground economy* adalah ekspor ilegal. Kegiatan ekspor ilegal merupakan istilah lain dari penyelundupan. Kegiatan ini merupakan kegiatan mengirim barang komoditas ke luar negeri tanpa melalui jalur resmi. Jenis-jenis komoditas yang sering diselundupkan ke luar negeri di antaranya pasir laut, BBM, kayu, kekayaan laut dan satwa langka.

Pasir adalah jenis komoditas yang sering diselundupkan ke luar negeri terutama ke Singapura dan Malaysia, dua negara tetangga Indonesia. Singapura banyak membutuhkan pasir terutama untuk reklamasi pantai. Wilayah yang sering menyelundupkan pasir ke luar negeri adalah Provinsi Kepulauan Riau. Provinsi ini merupakan provinsi yang kaya akan pasir, baik pasir darat maupun pasir laut.³²

Pada tahun 2002, kerugian negara akibat ekspor pasir ilegal mencapai 8 miliar US\$ atau mencapai Rp72 triliun.³³ Ada juga yang menyebutkan bahwa setiap tahun kerugian yang dialami oleh negara akibat ekspor pasir ilegal mencapai 1,76 milyar dollar Singapura.³⁴

Selain pasir yang diselundupkan ke luar negeri, komoditas lain yang sering diselundupkan ke luar negeri adalah BBM. BBM banyak diselundupkan ke luar negeri (terutama Singapura dan Malaysia) karena adanya perbedaan harga yang jauh antara BBM bersubsidi dengan BBM yang non-subsidi.

Pada tahun 2002, potensi kerugian negara akibat ekspor ilegal BBM ke luar negeri mencapai 5,6 milyar US\$ atau setara dengan Rp50 triliun.³⁵ Sementara untuk tahun 2013, sampai bulan Juni 2013 kerugian negara akibat penyelundupan BBM ke luar negeri mencapai Rp16 miliar.³⁶

Selain itu ada komoditas kayu yang diselundupkan ke luar negeri. Pada tahun 2002, potensi kerugian negara akibat penyelundupan kayu ke luar negeri mencapai 3-4 milyar US\$ atau setara dengan Rp27-36 triliun.³⁷ Kerugian negara

³² "BC Kepri Tingkatkan Patroli Cegah Penyelundupan Pasir", <http://kepri.antaranews.com/berita/19572/bc-kepri-tingkatkan-patroli-cegah-penyelundupan-pasir> diakses 5 September 2013.

³³ Hari Susanto, loc.cit., hlm. 39.

³⁴ "Reklamasi Singapura dan Penyelundupan Pasir Laut", <http://kisah-grup.blogspot.com/2011/05/reklamasi-singapura-dan-penyelundupan.html> diakses 5 September 2013.

³⁵ Hari Susanto, op.cit., hlm. 39.

³⁶ "Hingga Juni, Penyelundupan BBM Rugikan Negara Rp 16 M", http://www.portalkbr.com/berita/nasional/2874528_4202.html, diakses 5 September 2013.

³⁷ Hari Susanto, loc.cit., hlm. 39.

³⁰ Ibid.

³¹ A. Buehn dan F. Schneider, "Corruption and The Shadow Economy: A Structural Equation Model Approach", IZA DP, No. 4182, 2009.

juga dialami akibat kegiatan penyelundupan kekayaan laut dan satwa langka ke luar negeri di mana tahun 2002 angkanya mencapai masing-masing Rp36 triliun dan lebih dari Rp100 triliun.³⁸

B.2. Impor Ilegal

Impor elektronik ilegal juga tidak tercatat dalam perhitungan GDP sehingga kegiatan ini termasuk dalam *underground economy*. Pada tahun 2002, potensi kerugian negara akibat impor ilegal khususnya elektronik dari luar negeri mencapai 2 milyar US\$ atau setara dengan Rp 16 triliun.³⁹ Tahun 2009, volume impor elektronik ilegal diproyeksi sebesar 40 persen dari total pangsa pasar nasional sebesar Rp28,9 Triliun. Berdasarkan data Electronic Marketer Club (EMC), nilai impor elektronik ilegal terus menanjak dari tahun ke tahun. Pada 2006, nilainya mencapai Rp9,04 triliun atau 40 persen dari total omset Rp22,6 triliun. Tahun 2007, nilainya meningkat menjadi Rp10,8 triliun atau 40 persen dari total omset Rp27,6 triliun.⁴⁰

B.3. Sektor Informal

Salah satu sektor yang menjadi bagian dari *underground economy* adalah sektor informal. Berdasarkan data BPS Februari 2010, sekitar 67,83 persen dari seluruh penduduk usia kerja merupakan tenaga kerja aktif dalam kegiatan ekonomi yang mencapai 116 juta orang dimana 92,6 persen adalah penduduk yang bekerja. Sekitar 68,59 persen tenaga kerja bekerja pada kegiatan informal dan sisanya bekerja di sektor formal. Salah satu contoh aktivitas ekonomi di sektor informal adalah pedagang kaki lima (PKL). Besarnya sektor informal tersebut menyebabkan besarnya pendapatan dari sektor ini yakni pajak tidak tercatat dalam perhitungan pendapatan negara. Apalagi sektor tersebut menjadi urat nadi kegiatan ekonomi di Indonesia bagi sebagian besar angkatan kerja di Indonesia.⁴¹ Agar sektor ini berperan secara resmi terhadap kontribusi GDP maka perlu adanya legalisasi terhadap sektor informal tersebut.

Berkaitan dengan pendapatan negara yang hilang dari sektor pajak, menurut Direktur Penyuluhan Perpajakan Direktorat Jenderal Pajak Kementerian Keuangan Erwin Silitonga, jika *underground economy* Indonesia sama dengan Thailand yakni 65 persen dari GDP maka kegiatan *underground economy* Indonesia mencapai Rp1.750 triliun. Dengan tarif pajak minimum 15 persen, potensi pajak yang hilang mencapai Rp263 triliun per tahunnya.⁴²

B.4. Biaya Siluman dalam Sektor Formal

Kegiatan yang termasuk juga dalam *underground economy* adalah biaya ekstra perusahaan yang termasuk dalam sektor formal yang lebih dikenal sebagai "Biaya Siluman" atau "Biaya Suap-Menyuap". Hasil penelitian yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian, Pengkajian, dan Pengembangan Ekonomi Kamar Dagang dan Industri Indonesia (LP3E Kadin) menunjukkan bahwa biaya siluman yang dikeluarkan perusahaan berada di kisaran 25 persen dari total biaya produksi. Akibat biaya siluman ini, pengusaha kurang maksimal dalam membayar upah buruh.⁴³

Menurut Ketua LP3E Kadin, Didik J. Rachbini, ada sebanyak 15 instansi dan lembaga yang membuat perusahaan terbebani dengan biaya siluman tersebut. Ke-15 instansi dan lembaga tersebut dapat dilihat pada Tabel 7.⁴⁴

Berdasarkan data dan fakta tersebut, sebenarnya potensi *underground economy* di Indonesia cukup besar. Apabila potensi ini dapat dikelola dengan baik artinya bisa menjadi suatu aktivitas yang tercatat dalam GDP maka nilai nominal *underground economy* ini bisa mengatasi berbagai persoalan bangsa yang selama ini dialami oleh Bangsa Indonesia seperti kemiskinan, pengangguran, membuka lapangan kerja baru atau secara umum dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

³⁸ Ibid.

³⁹ Hari Susanto, loc.cit., hlm. 39.

⁴⁰ "Pasar Elektronik Lokal Terancam Produk Ilegal", <http://economy.okezone.com/read/2009/08/14/320/247955/320/pasar-elektronik-lokal-terancam-produk-ilegal>, diakses 25 Januari 2012.

⁴¹ "Black Economy, Seberapa Hitam Indonesia?", op. cit.

⁴² "Pajak Hilang Rp263 Triliun; Tambah Penyidik, Depkeu Kejar Underground Economy", op. cit.

⁴³ "Biaya Siluman Bebani Industri 25%", Media Indonesia, 4 Februari 2012.

⁴⁴ Ibid.

Tabel 7
Beban Biaya Siluman Perusahaan

No.	Instansi/Lembaga Penerima	Besar Biaya Siluman (%)
1.	Kepolisian	48
2.	Bea dan Cukai	41
3.	Imigrasi	34
4.	Dinas Perhubungan	33
5.	Pemerintah Kota/Kabupaten	33
6.	Badan Pertanahan Nasional	32
7.	PT Pelindo	30
8.	Pengadilan	30
9.	Kementerian Hukum dan HAM	21
10.	PT Angkasa Pura	21
11.	Pajak Daerah	17
12.	Kementerian Kesehatan	15
13.	Pajak Nasional	14
14.	Badan POM	14
15.	MUI	10

Sumber: Media Indonesia, 4 Februari 2012.

III. Kesimpulan

Kegiatan ekonomi yang dilakukan di negeri ini 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.

Berdasarkan kesimpulan di atas maka dapat direkomendasikan bahwa pemerintah dalam hal ini pemerintah pusat dan daerah dan instansi-instansi terkait perlu menemukan suatu terobosan baru dalam mencegah atau menindak kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam kategori *underground economy*. Terobosan baru ini diperlukan karena tindakan-tindakan aparat pemerintah yang selama ini dilakukan belum terlalu efektif dalam mencegah atau menindak kegiatan-kegiatan *underground economy*. Hal ini penting dilakukan karena potensi pendapatan negara dari kegiatan-kegiatan *underground economy* sangatlah besar.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Arief, S. (1993). *Pemikiran Pembangunan dan Kebijakan Ekonomi*. Jakarta: Lembaga Riset Pembangunan.
- Badan Pusat Statistik. (2012). *Berita Resmi Statistik: Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Pertumbuhan PDB Tahun 2011 Mencapai 6.5 Persen*. Jakarta: BPS.
- Giles, D.E.A. (1999). *Modelling The Hidden Economy and The Tax-Gap In New Zealand. Canada*: Department of Economics, University of Victoria.
- Schneider, F. & Enste, D.H. (2002). *The Shadow Economy: An International Survey*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Susanto, H. (2011). *Underground Economy*. Jakarta: Penerbit Baduose Media.
- Terefe, B., Dueck, C.B., & Lamontagne, M.J. (2011). *Estimating The Underground Economy In Canada, 1992-2008*. Income and Expenditure Accounts Division Statistics Canada.

Makalah/Jurnal:

- Buehn, A., & Schneider, F. (2009). *Corruption and The Shadow Economy: A Structural Equation Model Approach*. The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Papers Series (DP), No. 4182.
- Dreher, A., & Schneider, F. (2006). *Corruption and The Shadow Economy: An Empirical Analysis*. The Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Papers Series (DP), No. 1936.
- Jie, S.W., et. al. (2011). *Underground Economy: Definition and Causes*. *Business and Management Review*, Vol. 1(2).
- Katsios, S. (2006). *The Shadow Economy and Corruption in Greece*. *South-Eastern Europe Journal of Economics* 1.
- Porqueras, P.G., Alva, A.P., & Waller, C. (2011). *Quantifying The Shadow Economy: Measurement With Theory*. Working Paper Series Research Division Federal Reserve Bank of St. Louis.
- Purnomo, K. (2010). *Estimasi Underground Economy di Indonesia Periode 2000-2009 Melalui Pendekatan Moneter*. Tesis. Jakarta: Program Pascasarjana, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Santioso, L. (2008). *Peningkatan Pajak Melalui Program Sunset Policy*. *Jurnal Ekonomi*, Tahun XIII, No. 2.

Schneider, F. & Enste, D.H. (2002a). Hiding In The Shadows: The Growth of The Underground Economy. *Economic Issues*, No. 30, IMF.

Surat Kabar:

Biaya Siluman Bebani Industri 25%, *Media Indonesia*, 4 Februari 2012.

Internet:

BC Kepri Tingkatkan Patroli Cegah Penyelundupan Pasir, <http://kepri.antarane.ws.com/berita/19572/bc-kepri-tingkatkan-patroli-cegah-penyelundupan-pasir>, diakses 5 September 2013.

Black Economy, Seberapa Hitam Indonesia? <http://ekonomi.kompasiana.com/moneter/2011/06/23/black-economy-seberapa-hitam-indonesia/>, diakses 24 Januari 2012.

Danurfan. Dampak Pembalakan Liar dan Sisi Kehidupan Pinggiran Hutan, http://fotokita.net/jurnal/134021431420_0026826/dampak-pembalakan-liar--sisi-kehidupan-pinggiran-hutan, diakses 28 Agustus 2013.

Georgiou, G.M., & Syrichas, G.L. The Underground Economy: An Overview and Estimates For Cyprus. Diakses dari [www.centralbank.gov.cy/media/pdf/PBRPE_](http://www.centralbank.gov.cy/media/pdf/PBRPE_UNDERGROUNDECONOMY.pdf)

[UNDERGROUNDECONOMY.pdf](http://www.centralbank.gov.cy/media/pdf/PBRPE_UNDERGROUNDECONOMY.pdf), diakses 4 September 2013.

Hingga Juni, Penyelundupan BBM Rugikan Negara Rp16 M, http://www.portalkbr.com/berita/nasional/2874528_4202.html, diakses 5 September 2013.

Pajak Hilang Rp263 Triliun; Tambah Penyidik, Depkeu Kejar Underground Economy, <http://m.antikorupsi.org/?q=node/9410>, diakses 24 Januari 2012.

Pasar Elektronik Lokal Terancam Produk Ilegal, <http://economy.okezone.com/read/2009/08/14/320/247955/320/pasar-elektronik-lokal-terancam-produk-ilegal>, diakses 25 Januari 2012.

Reklamasi Singapura dan Penyelundupan Pasir Laut. Diakses dari <http://kisah-grup.blogspot.com/2011/05/reklamasi-singapura-dan-penyelundupan.html>, diakses 5 September 2013.

Schneider, F. (2011). The Shadow Economy in Europe, www.visaeurope.com/en/about_us/idoc.ashx?docid=4d53b726, diakses 4 September 2013.

Silitonga, E. Ekonomi Bawah Tanah dan Pengampunan Pajak, http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=5532&coid=2&caid=41&gid=3, diakses 24 Januari 2012.