
SHADOW ECONOMY, AEOI, DAN KEPATUHAN PAJAK

Muhammad Dahlan

Direktorat Jenderal Pajak – Jakarta. Email: emdi.dahlan@gmail.com

ABSTRACT

This research develops a broad conceptual framework of shadow economy transactions in Indonesia based on the previous research and finds the correlation with the current tax regulation on automatic exchange of information and tax compliance. Shadow economy is the activity of individuals, households, and/or firms that evade, avoid, or not report its transaction to the government. Based on the previous research, by using monetary approach, the average size of shadow economy in Indonesia equals to 8 – 19% of GDP. Based on this data, the government uses automatic exchange of information (AEOI) to minimize the effect of shadow economy to increase tax revenue and to boost tax compliance.

Keywords: shadow economy, AEOI, tax, compliance

ABSTRAK

Penelitian ini mengembangkan konsep/ kerangka dari praktik *shadow economy* di Indonesia dan pengaruhnya terhadap peraturan keterbukaan akses informasi keuangan dan kepatuhan pajak. *Shadow economy* adalah usaha yang dilakukan oleh individu, rumah tangga, dan/atau perusahaan dalam menghindari atau tidak melaporkan transaksinya kepada pemerintah. Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya, diketahui bahwa transaksi *shadow economy* di Indonesia setara dengan 8-19% GDP. Berdasarkan hal ini, pemerintah dapat menggunakan instrumen *Automatic Exchange of Information* (AEOI) untuk mengurangi praktik *shadow economy*, meningkatkan penerimaan pajak, dan meningkatkan kepatuhan pajak.

Kata kunci: shadow economy, AEOI, tax, compliance

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kegiatan perekonomian suatu negara tidak dapat dipisahkan dari adanya *shadow economy*, atau sering disebut juga dengan istilah *underground*, *informal*, atau *parallel economy*. *Shadow economy* tidak hanya terkait dengan kegiatan-kegiatan ilegal seperti penyelundupan barang ke luar negeri, perdagangan barang hasil curian, transaksi narkoba, perjudian, dan prostitusi, akan tetapi juga terkait dengan pendapatan yang tidak dilaporkan dari kegiatan legal produksi barang dan jasa. Dengan kata lain, *shadow economy* mencakup keseluruhan kegiatan ekonomi yang seharusnya merupakan objek pajak apabila kegiatan tersebut dilaporkan kepada otoritas pajak (Schneider dan Enste, 2002).

Semakin berkembangnya kegiatan *shadow economy*, tercipta pula kerugian negara berupa potensi pajak yang hilang. Kegiatan *shadow economy* umumnya terlepas dari pengawasan otoritas pajak sehingga menghilangkan kewajiban membayar pajak dari para pelaku *shadow economy* yang menyebabkan kerugian negara (Samuda, 2016).

Di Indonesia, beberapa contoh kegiatan *shadow economy* yang cukup menyita perhatian melalui pemberitaan pada media massa, baik cetak maupun elektronik di antaranya adalah kegiatan penyelundupan barang keluar negeri, seperti kayu, bahan bakar minyak (BBM),

sampai hewan-hewan langka yang dilindungi, maupun kasus masuknya barang-barang dari China ke Indonesia tanpa melalui pintu Bea Cukai. Fenomena ini menyebabkan kerugian negara dalam hal tidak dipungutnya pajak impor dan tidak terbandungnya barang-barang impor yang masuk ke Indonesia (Samuda, 2016). Berdasarkan hal ini, peningkatan *shadow economy* di suatu negara menjadi salah satu indikator meningkatnya beban pajak yang dialami oleh pelaku ekonomi.

Dalam APBN tahun 2018, target penerimaan perpajakan memiliki proporsi sebesar Rp1.618.1 triliun (setara dengan 72.86% dari total belanja negara pada APBN 2018) dan target PNBP sebesar Rp275,4 triliun (setara dengan 12.4% dari total belanja negara pada APBN 2018). Target penerimaan perpajakan tahun 2018 tumbuh sebesar 9% dibandingkan *outlook* 2017.

Untuk tahun 2018, rasio penerimaan perpajakan terhadap PDB (*tax ratio* dalam arti sempit) ditargetkan sebesar 10.9%, sedangkan *tax ratio* dalam arti luas (termasuk penerimaan sumber daya alam, migas, dan pertambangan minerba) ditargetkan sebesar 11.6%. Angka *tax ratio* ini meningkat 0.1 poin dibandingkan *outlook* 2017 karena di tahun 2017, besarnya *tax ratio* dalam arti sempit adalah sebesar 10.8% dan dalam arti luas sebesar 11.5%¹.

Target penerimaan perpajakan yang terus naik harus diantisipasi oleh pemerintah melalui strategi pengamanan penerimaan negara yang terukur dan

¹ www.kemenkeu.go.id/media/6552/informasi-apbn-2018.pdf

terarah dengan risiko yang seminimal mungkin. Salah satu langkah konkret pemerintah dalam mendorong pendapatan negara dari pajak adalah dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang ini lahir karena Indonesia telah mengikat diri pada perjanjian internasional di bidang perpajakan yang berkewajiban untuk memenuhi komitmen keikutsertaan dalam mengimplementasikan pertukaran informasi keuangan secara otomatis (*Automatic Exchange of Financial Account Information*) sesuai standar internasional yang disepakati.

Di samping itu, dengan disahkannya Undang-Undang ini tidak ada lagi pembatasan terhadap otoritas perpajakan (dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak) untuk menerima dan memperoleh informasi keuangan, baik dari sisi prosedur maupun persyaratannya karena selama ini ketentuan perundang-undangan di bidang perpajakan, perbankan, perbankan syariah, dan pasar modal, serta peraturan perundang-undangan lainnya telah membatasi otoritas perpajakan dalam mendapatkan akses keuangan tersebut.

Kondisi keterbatasan akses ini telah dimanfaatkan oleh Wajib Pajak untuk tidak patuh melaporkan

penghasilan dan harta sesungguhnya. Hal ini dapat menghambat terwujudnya keberlanjutan efektivitas kebijakan pengampunan pajak dan penguatan basis data perpajakan, serta Indonesia berpotensi menjadi negara tujuan penempatan dana ilegal².

Peraturan pertukaran informasi dalam rangka keperluan perpajakan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 merupakan hal yang penting baik untuk komitmen internasional maupun di dalam negeri. Selain itu, instrumen hukum ini dapat digunakan oleh Direktorat Jenderal Pajak untuk mendapatkan informasi tidak hanya untuk kepentingan pertukaran namun juga meningkatkan penerimaan pajak dan kepatuhan pajak.

Dengan diberlakukannya ketentuan mengenai pertukaran informasi keuangan secara otomatis, diharapkan Direktorat Jenderal Pajak dapat lebih mudah mendapatkan informasi mengenai transaksi ekonomi yang selama ini sulit untuk dilacak dan dapat menekan pertumbuhan *underground economy* baru.

1.2 Rumusan Masalah

Penelitian ini mencoba untuk membuat kerangka pemikiran (*conceptual framework*) dalam memecahkan masalah terkait pemberlakuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 dan pengaruhnya terhadap peningkatan akses Direktorat Jenderal Pajak terhadap data

²Penjelasan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017

underground/shadow economy sekaligus peningkatan kepatuhan pajak.

1.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang hendak dijawab dalam penelitian ini, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk:

1. melakukan kajian dan analisis atas konsep *shadow economy*, AEOI, dan Kepatuhan Pajak; dan
2. melakukan kajian atas konsepsi hubungan antara pemberlakuan undang-undang tentang keterbukaan informasi keuangan dengan *shadow economy* dan kepatuhan pajak.

2. KERANGKA TEORITIS

2.1 Definisi *Shadow Economy*

Studi mengenai *shadow economy* sampai saat ini masih menjadi tantangan tersendiri, antara lain disebabkan belum adanya definisi yang akurat mengenai *shadow economy*, kesulitan dalam mengukur skala kegiatan yang termasuk dalam ruang lingkup *shadow economy*, dan bagaimana mengukur potensi kerugian negara atas aktivitas tersebut³.

Dalam beberapa literatur, *shadow economy* sering disebut juga sebagai *black economy* karena transaksi dan substansi atas aktivitas ekonomi tersebut tidak tercatat dalam *Gross Domestic Product* (GDP), baik karena sengaja atau tidak sengaja.

Istilah *shadow economy* telah menjadi perhatian para ekonom dalam

beberapa tahun terakhir dan dijelaskan dalam beberapa istilah seperti *grey, black, subterranean, cash in hand, off the books, moonlight, undeclared, hidden, unofficial, concealed, parallel, invisible, occult, irregular, shadow, underground, non-observed, unreported, unrecorded, illegal, dan informal economy* (Feige, 2016).

Selanjutnya, *shadow economy* adalah semua aktivitas ekonomi, baik yang dilakukan oleh individu, rumah tangga maupun perusahaan, dan bertujuan untuk menghindari atau mengelak untuk terdaftar pada institusi pemerintah. Aktivitas ini dilakukan sebagai bentuk dari tindakan tidak patuh (*non-compliant behaviors*) dan sengaja untuk disembunyikan.

Selain itu, pengertian *shadow economy* yaitu kegiatan produksi dan/atau perdagangan barang maupun jasa, baik legal maupun ilegal, yang nilainya tidak tercermin dalam penghitungan *Gross Domestic Product* (GDP) serta dilakukan dengan unsur kesengajaan dan memiliki motif tertentu. Aktivitas ekonomi dan penghasilan yang dihasilkan dari *shadow economy* sengaja disembunyikan dari pengawasan pemerintah dan institusi perpajakan (Smith, 1994) dalam (Schneider dan Williams, 2013).

Adapun aktivitas yang termasuk dalam pengertian *shadow economy* menurut (Lippert dan Walker, 1997) dan telah banyak dikutip oleh beberapa peneliti adalah sebagai berikut:

³ <https://www.ajarekonomi.com/2015/11/mengenal-shadow-economy.html>

Tabel 1 Taksonomi Aktivitas *Shadow Economy*

Sumber: *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact* (Lippert dan Walker, 1997)

	Transaksi Moneter		Transaksi Non Moneter	
Aktivitas Ilegal	<ul style="list-style-type: none"> • Perdagangan barang hasil pencurian • Industri dan penjualan obat-obatan terlarang • Perjudian • Prostitusi • Pencucian uang • Penyelundupan • Penggelapan • Pendapatan yang tidak dilaporkan • Upah, gaji, dan asset dari pekerjaan yang tidak dilaporkan dari barang dan jasa yang legal • Pembayaran di bawah faktur • Diskon untuk karyawan • Tunjangan 		<ul style="list-style-type: none"> • Barter obat-obatan terlarang, pencurian 	<ul style="list-style-type: none"> • Pencurian untuk digunakan sendiri • Produksi obat-obatan terlarang untuk penggunaan sendiri
	<i>Tax Evasion</i>	<i>Tax Avoidance</i>	<i>Tax Evasion</i>	<i>Tax Avoidance</i>
Aktivitas Legal	<ul style="list-style-type: none"> • Usaha/pekerjaan yang dilakukan sendiri namun tidak dilaporkan sebagai pendapatan 	Diskon karyawan, <i>fringe benefit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Barter atau tukar menukar barang dan jasa yang legal 	Proyek <i>Do it yourself</i>

Berdasarkan data pada Tabel 1 dapat disimpulkan bahwa aktivitas ilegal tidak termasuk dalam konsep penghitungan GDP. Sementara aktivitas legal, baik yang berbasis uang maupun barang, harus dimasukkan dalam penghitungan GDP. Oleh karena itu, definisi *shadow/underground economy* yaitu semua aktivitas ekonomi yang akan dikenakan pajak apabila aktivitas tersebut dilaporkan kepada institusi pajak.

Contoh aktivitas yang termasuk ke dalam pengertian *shadow economy* yaitu pendapatan atas sewa yang tidak dilaporkan, pengambilan uang oleh pemilik usaha untuk kepentingan pribadi dan tidak di laporkan sebagai pendapatan, aktivitas barter, mempekerjakan karyawan dengan tidak melakukan pencatatan (*off-the-books employment*), dan pendapatan yang tidak dilaporkan dari usaha rumahan.

Smith menjelaskan perbedaan dalam mendefinisikan *shadow economy* melalui klasifikasi aktivitas produksi (1997). Aktivitas produksi dibedakan menjadi dua, yaitu aktivitas yang berbasis pasar (*market-based production activity*) dan aktivitas yang tidak berbasis pasar (*non-market-based production activity*). Pendekatan ini dijabarkan pada tabel 2 berikut ini:

Tabel 2 Klasifikasi Aktivitas Produksi (dengan contoh)
 Sumber: *Assessing the Size of the Underground Economy: The Statistics Canada Perspective* (Smith, 1997)

Klasifikasi Aktivitas Produksi		
	Aktivitas Legal	Aktivitas Ilegal
Aktivitas produksi berbasis pasar (<i>Market-based production activity</i>)	Produksi dan penjualan kendaraan, usaha <i>real-estate</i> , restoran, rumah makan.	Produksi dan penjualan narkotika, prostitusi, pornografi.
Aktivitas produksi tidak berbasis pasar (<i>Non-market-based production activity</i>)	Usaha laundry dan catering rumahan, usaha sewa rumah	Memproduksi narkotika untuk digunakan sendiri

Berdasarkan Table 2 di atas, terdapat perbedaan yang mendasar antara aktivitas *market-based* dengan *non-market-based*. Hampir sebagian besar transaksi yang tercatat dalam GDP adalah transaksi *market-based* dan bersifat moneter. Usaha rumahan tidak akan tercatat dalam GDP walaupun secara statistik tetap akan dihitung untuk kepentingan pencatatan.

Walaupun dalam kasus tertentu aktivitas *non-market-based* dapat dicatat dalam GDP⁴, akan tetapi aturan yang berlaku umum hanya memperhitungkan aktivitas *market-based* dalam penghitungan GDP. Hal ini sejalan dengan penghitungan basis pajak yang hanya memperhitungkan aktivitas ekonomi sehingga definisi *shadow economy* lebih mengarah kepada aktivitas *market-based* dan perlu diperluas untuk dapat memetakan aktivitas *non-market-based*.

(Feige, 1990) dalam (Samuda, 2016) menggolongkan aktivitas *shadow economy* ke dalam empat golongan, yaitu:

1. *The Illegal Economy*, yaitu aktivitas ekonomi yang tidak sah yang terkandung dalam pendapatan yang dihasilkan oleh kegiatan ekonomi yang melanggar undang-undang atau bertentangan dengan peraturan hukum. Kegiatan-kegiatan seperti memperjualbelikan barang-barang hasil curian, pembajakan, dan penyelundupan

⁴ contoh aktivitas ini adalah usaha sewa rumah, usaha makanan yang langsung diambil dari sumber pertanian, pendapatan yang diperoleh organisasi keagamaan, dan barang modal yang dikuasai oleh pemerintah.

merupakan tindakan kriminal yang melanggar undang-undang. Demikian juga kegiatan perjudian, transaksi-transaksi obat bius dan narkoba merupakan tindakan yang jelas-jelas bertentangan dengan hukum yang ada.

2. *The Unreported Economy*, yaitu pendapatan yang tidak dilaporkan kepada khususnya otoritas pajak, tentunya dengan maksud untuk menghindari tanggung jawab untuk membayar pajak.
3. *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.
4. *The Informal Economy*, yaitu pendapatan yang diperoleh para pelaku atau agen ekonomi secara informal. Para pelaku ekonomi yang berada dalam sektor ini kemungkinan tidak memiliki izin secara resmi dari pihak yang berwenang, perjanjian kerja, atau kredit keuangan.

2.2. Automatic Exchange of Information dan Kepatuhan Pajak

Dalam rangka melaksanakan pembangunan nasional yang bertujuan untuk menyejahterakan dan memakmurkan seluruh rakyat Indonesia secara merata dan berkeadilan,

dibutuhkan pendanaan yang bersumber dari penerimaan negara terutama yang berasal dari pajak. Dengan demikian, untuk memenuhi kebutuhan penerimaan pajak tersebut diperlukan pemberian akses yang luas bagi otoritas perpajakan untuk menerima dan memperoleh informasi keuangan bagi kepentingan perpajakan⁵.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang, maka Direktorat Jenderal Pajak selaku otoritas perpajakan memiliki kewenangan untuk memperoleh dan menyediakan informasi keuangan (*power to obtain and provide financial information*).

Dengan diberlakukannya undang-undang ini, maka berakhirilah era kerahasiaan perbankan khususnya untuk kepentingan perpajakan di Indonesia. Saat ini, terdapat 100 negara atau yurisdiksi yang telah menyatakan komitmennya untuk mengimplementasikan pertukaran informasi keuangan secara otomatis (*Automatic Exchange of Financial Account Information/AEOI*) berdasarkan *Common Reporting Standard (CRS)* yang disusun oleh *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)*.

Sebelum berlakunya AEOI, untuk dapat mengakses informasi keuangan Wajib Pajak, Direktorat Jenderal Pajak harus mempunyai dugaan (*allegation*)

⁵ Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017

dalam satu kasus tertentu sehingga memungkinkan dilakukan permintaan informasi keuangan ke otoritas pajak terkait (*EOI By Request*) atau dalam hal secara khusus atas data Wajib Pajak Indonesia di negara lain dapat dikirimkan secara spontan oleh otoritas pajak terkait (*Spontaneous EOI*)⁶.

Menurut OECD⁷, AEOI dimaknai sebagai "*systematic and periodic transmission of "bulk" taxpayer information by the source country to the residence country concerning various categories of income (e.g. dividends, interest, royalties, salaries, pensions, etc.)*".

Berdasarkan pada pemahaman tersebut, AEOI merupakan pemberian informasi mengenai Wajib Pajak secara sistematis dan periodik dari negara sumber kepada negara residen. Informasi yang dipertukarkan dapat terdiri dari berbagai kategori penghasilan, seperti deviden, bunga, royalti, gaji, dan lainnya. Selain itu, informasi dapat juga berupa perubahan alamat, pembelian harta bergerak, dan pengajuan *refund* PPN. Semua informasi ini dapat digunakan oleh negara residen untuk melakukan verifikasi atas kebenaran pelaporan surat pemberitahuan atas aset yang diperoleh dari negara sumber.

Dengan diterapkannya instrumen hukum tentang AEOI, diharapkan dapat meningkatkan kredibilitas Indonesia sebagai anggota G-20, meningkatkan kepercayaan investor yang secara tidak langsung akan meningkatkan stabilitas

ekonomi nasional, menghindarkan Indonesia sebagai negara tujuan penempatan dana ilegal, dan meningkatkan penerimaan negara dari sektor perpajakan.

Apabila hal ini dapat tercapai, maka peningkatan kepatuhan pajak bukan sesuatu yang sulit untuk dilakukan. Secara umum, kepatuhan pajak dapat diartikan sebagai kondisi ideal Wajib Pajak yang memenuhi ketentuan peraturan perpajakan serta melaporkan penghasilannya secara akurat dan jujur.

Zain menjelaskan bahwa kepatuhan pajak didefinisikan sebagai suatu keadaan Wajib Pajak yang memenuhi semua kewajiban perpajakan dan melaksanakan hak perpajakannya, dalam bentuk kepatuhan formal dan kepatuhan material (2007).

Kepatuhan formal terkait dengan keadaan ideal Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakan secara formal sesuai dengan ketentuan perundangan perpajakan, seperti melaporkan surat pemberitahuan pajak sebelum batas waktu yang ditetapkan. Sedangkan kepatuhan material adalah keadaan Wajib Pajak yang mengisi surat pemberitahuan pajak secara benar, lengkap, dan jelas sesuai ketentuan. Konsep kepatuhan pajak ini sesuai dengan pendapat (Yoingco, 1997)⁸ yang menyatakan bahwa kepatuhan pajak sukarela memiliki tiga aspek yang terdiri dari aspek formal, material (*honestly*), dan aspek pelaporan (*reporting*).

⁶ <https://m.kontan.co.id>

⁷ *Automatic Exchange of Information*. OECD. 2012

⁸ Angel Q. Yoingco, *Philippine Economist. Recipient award Directorate General of Taxes Indonesia*, 1980. (www.prabook.com)

James dan Alley (2019) mengemukakan pengertian kepatuhan pajak (*tax compliance*) sebagai berikut:

"The definition of tax compliance in its most simple form is usually cast in terms of the degree version relate which taxpayer comply with the tax law. However, like many such concepts, the meaning of compliance can be seen almost as continuum of definition and on to even more comprehensive version relating to taxpayer decision to conform to the wider objectives of society as reflected in tax policy."

Berdasarkan pemahaman tersebut, konsepsi kepatuhan pajak tidak hanya mengacu kepada kepatuhan atas peraturan perundangan perpajakan (*tax law*), akan tetapi dapat dilihat secara lebih luas terkait kebijakan pajak yang diambil dan pengaruhnya di dalam masyarakat. Lebih lanjut, (Bergman, 1998) dalam (James dan Alley, 1999) menyatakan bahwa:

"Tax compliance is what the state assumes is legally owed by taxpayers, but the state and taxpayers do not necessarily share the same interpretation. The extent to which taxpayers dispute the meaning of the tax law can depend on a number of things, including their basic willingness to comply with a tax system".

Berdasarkan beberapa pemahaman tentang kepatuhan pajak di atas, dapat disimpulkan bahwa banyak faktor yang akan berpengaruh terhadap kepatuhan Wajib Pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Kepatuhan pajak dapat memberikan *multiplier effect* dalam kegiatan ekonomi masyarakat. Sebagai gambaran dari pentingnya kepatuhan pajak dalam pembangunan suatu negara dapat dijelaskan dalam diagram dari (Mukhlis dan Simanjatak, tanpa tahun).

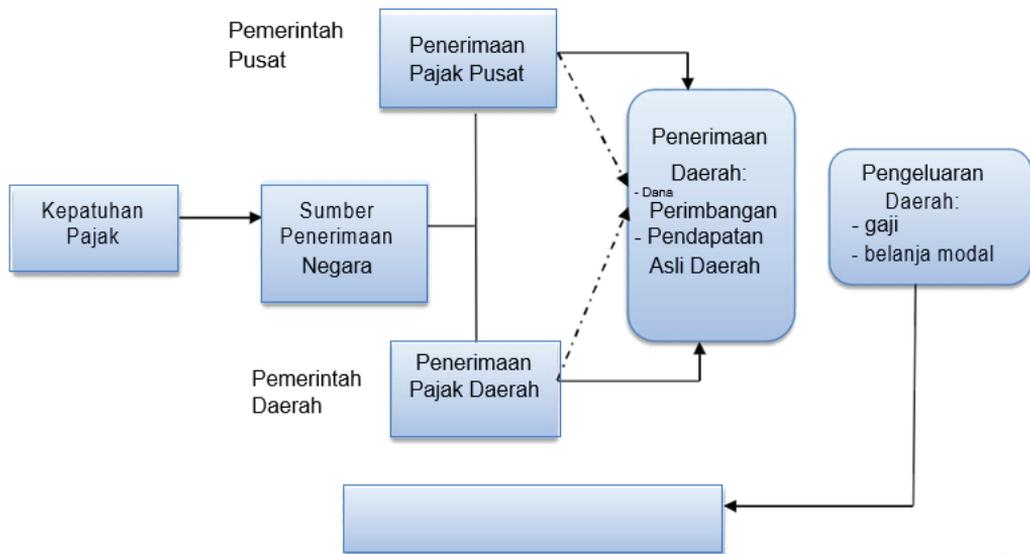
Pada diagram 1, dapat dijelaskan bahwa kepatuhan pajak memiliki peran penting dalam meningkatkan penerimaan negara dari berbagai sumber pajak yang ada. Dalam hal ini, sumber-sumber penerimaan pajak dapat dikategorikan dalam penerimaan pajak untuk pemerintah pusat dan penerimaan pajak untuk pemerintah daerah.

Pajak-pajak yang dapat dikumpulkan oleh aparaturnegara tersebut pada akhirnya dapat digunakan untuk mendanai penerimaan anggaran pemerintah daerah. Berbagai penerimaan pajak yang disetorkan kepada pemerintah pusat, seperti; PPh, PPn, PPn&BM, pada akhirnya juga akan diserahkan kembali kepada pemerintah daerah melalui mekanisme pengalokasian dana perimbangan. Sedangkan pajak-pajak daerah yang dapat dihimpun oleh aparaturnegara daerah, seperti; pajak daerah, restoran, PBB dan BPHTB akan dapat mengisi pos Pendapatan Asli Daerah dalam Anggaran Pemerintah Daerah (APBD).

Kedua sumber penerimaan daerah tersebut dapat digunakan oleh masing-masing pemerintah daerah untuk mendanai pengeluaran-pengeluaran dalam APBD nya, seperti pengeluaran untuk belanja pegawai

dan pengeluaran untuk belanja modal. Akumulasi dari pengeluaran-pengeluaran yang ada tersebut diharapkan dapat mendorong pencapaian target kesejahteraan hidup masyarakat.

Diagram 1 Relevansi Kepatuhan Pajak dan Kesejahteraan Hidup
Sumber: *Pentingnya Kepatuhan Pajak Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Hidup Masyarakat* (Mukhlis dan Simanjutak, tanpa tahun)



3. METODOLOGI PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah *literature review* dan merupakan penelitian deskriptif, yakni jenis penelitian yang melakukan analisa secara deskriptif terhadap fenomena yang diamati. Dalam hal ini, peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesis (Singarimbun, 1989) dalam (Mukhlis dan Simanjutak, tanpa tahun).

Data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder berupa pencatatan data dari sumber yang relevan, seperti OECD, Kementerian Keuangan, jurnal ilmiah, dan data dari Direktorat Jenderal Pajak. Data sekunder merupakan sumber data penelitian yang diperoleh secara tidak langsung melalui media perantara (diperoleh dan dicatat oleh pihak lain), dapat berupa bukti, catatan, atau laporan historis yang telah tersusun ke dalam arsip (data dokumenter) baik yang telah dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan⁹.

⁹ http://www.academia.edu/9052081/data_sekunder

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 *Outlook* Penerimaan Perpajakan

Berdasarkan informasi pada laman situs Kementerian Keuangan¹⁰, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2018 mengangkat tema memacu investasi, dalam hal ini adalah infrastruktur dan investasi, untuk menjaga momentum pertumbuhan dan meningkatkan pemerataan ekonomi.

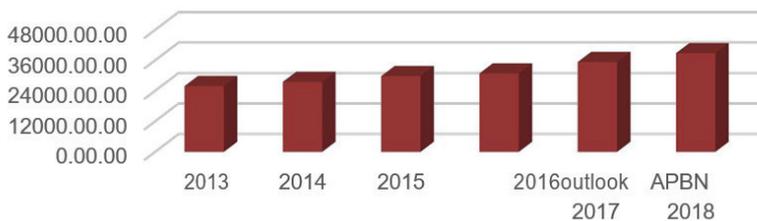
Dalam rangka mewujudkan tema tersebut, pemerintah tengah mengoptimalkan penerimaan negara, meningkatkan kualitas belanja negara, dan menjaga risiko pada pembiayaan. APBN tahun 2018 merupakan instrumen Pemerintah yang strategis dalam mencapai sasaran pembangunan dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dan dapat digunakan sebagai stimulan bagi perekonomian untuk tumbuh lebih baik. Adapun sebagai gambaran dari perkembangan penerimaan pajak, berikut ini dipaparkan target penerimaan pajak pada Diagram 2 berikut ini:

Diagram 2 Target Penerimaan Pajak

Sumber: Informasi APBN 2018

(<https://www.kemenkeu.go.id/media/6552/informasi-apbn-2018.pdf>)

Target Penerimaan Pajak (dalam triliun rupiah)



Menurut artikel "Informasi APBN 2018 – pemantapan pengelolaan fiskal untuk mengakselerasi pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan"¹¹, disebutkan bahwa Pemerintah akan menjalankan beberapa kebijakan pokok di dalam APBN tahun 2018 untuk memantapkan pengelolaan fiskal dan mengakselerasi pertumbuhan yang berkeadilan, yaitu melalui:

1. melakukan optimalisasi pendapatan negara dengan target penerimaan perpajakan yang realistis berdasarkan basis data terkini. Pajak akan menjadi alat Pemerintah untuk melakukan distribusi pendapatan sekaligus stimulus untuk memacu dunia usaha agar lebih kompetitif;
2. melanjutkan penguatan kualitas belanja negara dan tetap konsisten melakukan efisiensi belanja non-prioritas tanpa mengurangi pencapaian sasaran output yang

¹⁰ www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/apbn-2018-pacu-investasi/

¹¹ www.kemenkeu.go.id/media/6552/informasi-apbn-2018.pdf

telah direncanakan. Belanja negara akan diarahkan terutama untuk mendukung pembangunan infrastruktur dan program perlindungan sosial untuk pembangunan yang lebih merata dan berkeadilan di seluruh tanah air; dan

3. efisiensi pembiayaan anggaran, melalui defisit dan rasio utang yang terkendali, pengembangan *creative financing*, serta alokasi untuk *Sovereign Wealth Fund* (dana abadi) untuk pendidikan sebagai simpanan jangka panjang untuk generasi yang akan datang.

Berdasarkan penjelasan pada poin 1 sampai dengan 3 di atas, dalam hal pendapatan negara, setelah berakhirnya masa *Tax Amnesty*, Pemerintah akan berfokus untuk melakukan optimalisasi di bidang perpajakan dengan terbitnya perundang-undangan terkait keterbukaan akses dan informasi data keuangan, optimalisasi pendapatan negara dengan tetap menjaga iklim investasi, dan melakukan optimalisasi pendapatan negara dengan target yang terukur dan realistis berdasarkan basis data terkini. Salah satu hal yang penting dalam optimalisasi pendapatan negara ini adalah adanya basis data perpajakan terkini dengan kualitas data yang baik, terintegrasi, dan dimanfaatkan secara profesional.

Hingga akhir bulan November 2018, realisasi penerimaan pajak telah mencapai Rp1.136,66 triliun atau setara dengan 79,82 persen dari target APBN

tahun 2018. Apabila dibandingkan dengan periode yang sama (Januari sampai dengan November) tahun 2017, penerimaan pajak mengalami pertumbuhan sebesar 15,35 persen (*year-on-year*), atau apabila penerimaan *Tax Amnesty* di triwulan I tahun 2017 dikeluarkan dari perhitungan (merupakan penerimaan yang bersifat *one-off*/tidak berulang sebesar Rp12 triliun), pertumbuhan penerimaan pajak mencapai 16,77 persen (yoy). Capaian ini merupakan pertumbuhan tertinggi dalam tujuh tahun terakhir (2012 – 2018)¹².

4.2 Shadow Economy di Indonesia

Dalam penelitian ini, data atas *shadow economy* di dapatkan melalui data sekunder berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh berbagai peneliti, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Friedrich Schneider (University of Linz and IZA Bonn) dan Robert Klinglmair (University of Linz). Dalam penelitiannya, (Schneider dan Klinglmair, 2004) mengukur bukti empiris atas *shadow economy* di 110 negara di tahun 2000, baik negara berkembang maupun negara maju anggota OECD. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di tahun 2000, transaksi *shadow economy* di Indonesia berkisar di angka 19.4% dari *Gross National Product* – GNP atau sekitar \$ 276 miliar (dengan kurs di tahun 2000 sekitar 1 US \$ = Rp8.300). Jumlah ini masih di bawah rata-rata 26

¹² <https://www.kemenkeu.go.id/media/11284/apbn-kita-edisi-desember-2018.pdf>

- negara Asia sebagai objek penelitian, yaitu rata-rata nilai shadow economy sebesar 26% dari GNP dengan nilai sekitar \$531 miliar. Besarnya nilai shadow economy di tahun 2000 kemungkinan besar dikarenakan efek krisis ekonomi 1998 dan ketidakstabilan kondisi ekonomi dan politik di Indonesia pada tahun tersebut.
2. Friedrich Schneider (University of Linz) dan Leandro Medina (International Monetary Fund – IMF). Dalam penelitiannya, (Schneider dan Medina, 2017) mengukur bukti empiris praktik *shadow economies* di 158 negara, baik negara berkembang maupun negara anggota OECD dalam kurun waktu 1991 sampai dengan 2015. Pengukuran indikator *shadow economy* dalam penelitian ini menggunakan pendekatan MIMIC (MIMIC approach). MIMIC approach merupakan *Multiple Indicators, Multiple Causes* yang mengukur beberapa penyebab dan akibat yang ditimbulkan dari transaksi *shadow economy*. Beberapa variabel yang diukur adalah *tax burden, regulatory burden, unemployment rate, self-employment rate, economic freedom index, business freedom index, Gross Domestic Product (GDP) growth, currency dan labor force participation rate*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa selama kurun waktu dari tahun 1991 sampai dengan 2015, rata-rata nilai *shadow economy* dari 158 negara adalah 32.3% dari GDP. Indonesia menghasilkan nilai *shadow economy* sebesar 19.8% dari GDP. Hasil ini mendukung hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh (Schneider dan Klinglmair, 2004).
 3. Sri Juli Asdiyanti Samuda (Badan Pusat Statistik). Dalam penelitiannya, (Samuda, 2016) mengukur estimasi *shadow economy* dengan menggunakan pendekatan moneter. Variabel ekonomi yang diukur meliputi permintaan uang kartal, inflasi, beban pajak, suku bunga deposito, dan Produk Domestik Bruto (PDB) dalam rentang waktu 2001 sampai dengan 2013. *Shadow economy* yang diukur dalam penelitian ini lebih diarahkan kepada kegiatan para pelaku ekonomi dalam memproduksi dan memperjualbelikan barang dan jasa yang lepas dari pengawasan otoritas pajak (dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak) sehingga melepaskan para pelaku ekonomi tersebut dari kewajiban untuk membayar pajak. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dalam kurun waktu tahun 2001 sampai 2013, rata-rata nilai transaksi *shadow economy* adalah Rp94.141,25 miliar dan aktivitas transaksi *shadow economy* ini memiliki trend meningkat setiap tahunnya. Berdasarkan nilai *shadow economy* di Indonesia, maka dapat diperkirakan nilai potensi pajak yang hilang karena aktivitas shadow economy. Dalam penelitiannya, (Samuda, 2016) memperkirakan nilai potensi pajak yang hilang akibat aktivitas *shadow economy* sebesar Rp11.172,86 miliar atau sekitar 1% dari PDB Indonesia.
 4. Azwar dan Andi Wawan Mulyawan (Kementerian Keuangan). Dalam

penelitiannya, (Azwar dan Mulyawan, 2017) menghitung *shadow economy* dengan menggunakan pendekatan model moneter dengan model persamaan regresi. Selanjutnya atas nilai *shadow economy* ini dihitung potensi pajak yang hilang dan dikaitkan dengan program *tax amnesty* yang telah dijalankan oleh pemerintah Indonesia. Hasil dari penelitian ini diketahui bahwa dalam kurun waktu 2011 sampai dengan 2015 rata-rata nilai *shadow economy* sebesar Rp536 triliun atau setara dengan 22,1% dari PDB Indonesia dengan potensi pajak yang hilang sebesar 0.19% dari PDB.

Berdasarkan penelitian atas *shadow economy* tersebut, didapatkan kesimpulan bahwa terjadinya peningkatan nilai *shadow economy* akan mengurangi penerimaan negara yang pada akhirnya dapat mengurangi kualitas dan kuantitas barang dan jasa publik yang disediakan oleh pemerintah. Oleh karena itu, dengan telah diterbitkannya peraturan perundangan mengenai keterbukaan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan, ketentuan tersebut dapat dijadikan dasar hukum bagi pemerintah Indonesia dalam meningkatkan basis data perpajakan dari transaksi yang belum tercatat (*unrecorded transactions*), terutama dari aktivitas *shadow economy*.

4.3 AEOI dan Implikasinya terhadap Kepatuhan Pajak

Di dalam *outlook* APBN 2018, diketahui bahwa salah satu kebijakan yang akan

diambil oleh pemerintah Indonesia untuk meningkatkan penerimaan pajak adalah melalui penerapan *Automatic Exchange of Information* (AEOI). Hal ini diperlukan dalam rangka meningkatkan basis pajak dan mencegah praktik penghindaran pajak dan erosi perpajakan (*Base Erosion and Profit Shifting*).

Pemanfaatan informasi data keuangan melalui AEOI dapat membantu pemerintah untuk mencapai target penerimaan pajak. Pemanfaatan data melalui AEOI ini dapat dilakukan melalui pemanfaatan data nasabah domestik yaitu Warga Negara Indonesia yang ada di dalam negeri maupun luar negeri dan nasabah asing yang ada di Indonesia. Hal ini karena AEOI merupakan sistem yang mendukung adanya pertukaran informasi Wajib Pajak baik dalam ruang lingkup domestik maupun antar negara pada waktu tertentu secara periodik, sistematis, dan berkesinambungan. Melalui mekanisme ini, maka Wajib Pajak yang memiliki aset ataupun rekening di luar negeri tidak dapat menghindari dari kewajiban membayar pajak. Hal tersebut dapat mengurangi transaksi *shadow economy* yang selama ini banyak dilakukan oleh para pengemplang pajak.

Dalam menerapkan AEOI, pemerintah diharapkan mempunyai sistem yang mampu mengolah data secara cepat, akurat, dan dapat membangun kepercayaan publik dan negara lain akan keamanan data (*data protection and safeguards*). Hal ini penting karena data keuangan Wajib Pajak merupakan data yang sensitif sehingga pemerintah harus dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat

bahwa data yang diperoleh akan diolah dengan sistem akuntabilitas yang baik dan tidak disalahgunakan.

Sampai dengan akhir tahun 2018, Direktorat Jenderal Pajak telah melakukan pertukaran data pajak melalui *Common Transmission System (CTS)*. Ada lima elemen yang akan dipertukarkan, yaitu identitas pemilik rekening, nomor rekening, identitas lembaga keuangan, saldo rekening, dan penghasilan yang diperoleh dari rekening (bunga)¹³. Hal ini sejalan dengan *Automatic Exchange of Information Implementation Report* (OECD, 2018) yang menyebutkan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang telah melakukan pertukaran informasi di tahun 2018 dengan 57 yurisdiksi pajak negara lain. Hal ini menunjukkan komitmen pemerintah dalam memanfaatkan peluang untuk meningkatkan penerimaan pajak melalui pemanfaatan data AEOI.

Selain dijadikan instrumen untuk meningkatkan penerimaan pajak, program AEOI dilakukan untuk mendorong dan meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dalam membayar dan melaporkan kewajiban perpajakannya. Data yang diperoleh DJP, baik dari institusi keuangan dalam negeri maupun dari yurisdiksi pajak negara lain, dapat dijadikan bahan bagi DJP untuk memetakan kepatuhan Wajib Pajak.

Mukhlis dan Simanjutak (tanpa tahun) menyatakan bahwa kepatuhan pajak memiliki peranan yang cukup signifikan dalam rangka pencapaian kesejahteraan hidup masyarakat. Adanya

kepatuhan pajak yang tinggi, akan dapat meningkatkan penerimaan negara. Kondisi ini pada akhirnya dapat berdampak pada kenaikan anggaran negara yang akan dialokasikan ke berbagai sektor. Melalui mekanisme penganggaran yang baik, maka kepatuhan pajak pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, AEOI diharapkan dapat dijadikan titik balik bagi DJP untuk meningkatkan kepatuhan pajak.

Terkait transaksi *shadow economy* dan hubungannya dengan pemberlakuan AEOI, DJP diharapkan dapat membuat kebijakan dan terobosan yang sistematis untuk mengurangi ataupun menghilangkan kesempatan bagi para pelaku *shadow economy* untuk menghindari dari kewajiban membayar pajak. Hal yang dapat dilakukan selain memanfaatkan informasi data keuangan dari program AEOI adalah sebagai berikut:

1. Mengurangi kesempatan untuk melakukan *unrecorded transactions* dengan cara penggunaan sistem yang dapat melakukan deteksi dini atas perilaku Wajib Pajak yang melakukan kegiatan *shadow economy*. Hal ini dapat dilakukan jika DJP telah memiliki teknologi informasi dan basis data yang lengkap dan terintegrasi sehingga mampu melakukan *advanced analytical techniques* terhadap semua data Wajib Pajak. Saat ini, pemerintah telah memiliki landasan hukum bagi perbaikan

¹³ <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/09/10/120837226/aeoi-segera-berlaku-ini-data-wajib-pajak-yang-bisa-diintip>

sistem informasi perpajakan melalui diterbitkannya Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2018 Tentang Pembaruan Sistem Administrasi Perpajakan. Dengan adanya peraturan ini, DJP diharapkan mampu memiliki sistem inti administrasi perpajakan (*core tax administration system*) yang andal dan terpercaya untuk mengolah data perpajakan yang akurat berbasis teknologi sesuai dengan proses bisnis utama DJP. Diharapkan dengan adanya perbaikan dalam *core tax system*, DJP dapat memiliki *business analytics*, *data analytics* dan *business intelligence* yang mampu mendeteksi *fraud* yang dilakukan oleh Wajib Pajak, termasuk ketika Wajib Pajak tidak membayar kewajiban perpajakannya.

2. Sosialisasi kepada Wajib Pajak dan masyarakat secara umum bahwa transaksi *shadow economy* harus tetap dilaporkan kepada DJP. (OECD, 2017) menyatakan bahwa "*the starting point for reinforcing social norms is educating taxpayers about the damage caused by shadow economy activity to the funding of public services and to society more widely*". Hal ini menunjukkan pentingnya meningkatkan kesadaran Wajib Pajak akan akibat yang ditimbulkan jika mereka tidak membayar dan melaporkan kewajiban perpajakannya terkait aktivitas *shadow economy*.
3. Terkait kepatuhan pajak, DJP dapat melakukan metode pendekatan yang berbeda melalui pendekatan perilaku (*behavioural insights*). Menurut OECD,

behavioural insights merupakan pendekatan induktif dalam pembuatan kebijakan publik yang mengkombinasikan berbagai disiplin ilmu, mulai dari psikologi, ilmu kognitif, ilmu sosial yang didasari pada bukti empiris yang telah teruji untuk mengetahui bagaimana seseorang membuat pilihan¹⁴. Untuk kepentingan perpajakan, pendekatan perilaku ini diperlukan untuk mendapatkan tingkat kepatuhan sukarela dari Wajib Pajak (*voluntary compliance*) dan mengetahui motif serta alasan keputusan untuk tidak membayar dan melaporkan kewajiban pajaknya kepada DJP. DJP dapat melakukan riset yang berkelanjutan untuk mendapatkan informasi yang lebih baik mengenai faktor yang mempengaruhi kepatuhan pajak, terutama dikaitkan dengan implementasi kebijakan AEOI dalam rangka mengurangi praktik *shadow economy* di masyarakat. Berdasarkan hal ini DJP dapat merancang, mengembangkan, dan mengimplementasikan kebijakan pajak terkait AEOI dan *shadow economy* secara lebih efektif.

5. KESIMPULAN

Penelitian ini merupakan kajian atas konsep *shadow economy* yang ada di Indonesia berdasarkan data sekunder dan kaitannya dengan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 serta kepatuhan pajak.

¹⁴ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>

Dengan adanya landasan hukum tentang keterbukaan akses informasi keuangan untuk kepentingan perpajakan, diharapkan pemerintah Indonesia (dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak) memiliki kesempatan untuk mengurangi aktivitas *shadow economy* yang dilakukan oleh Wajib Pajak. Selain itu, dengan diberlakukannya *Automatic Exchange of Information* – AEOI diharapkan dapat dijadikan momentum bagi DJP untuk meningkatkan penerimaan negara dari pajak sekaligus meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak dalam membayar dan melaporkan kewajiban pajaknya.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Penelitian berikutnya diharapkan dapat mengangkat masalah *shadow economy* dengan pendekatan gabungan antara pendekatan moneter dan pendekatan MIMIC dan kaitannya dengan AEOI sehingga didapatkan hasil yang lebih komprehensif dan dilakukan pemodelan kepatuhan pajak berdasarkan *voluntary* dan *non-voluntary compliance*.

7. DAFTAR PUSTAKA

- [1] Feige, L. Edgar, 2016. *Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What do we really know about the shadow economy*, University of Wisconsin-Madison.
- [2] James, Simon dan Clinton Alley, 2004. *Tax Compliance, Self-Assessment and Tax Administration*, Journal of Finance and Management in Public Services Volumen 2 Number 2.
- [3] Klinglmair, Robert dan Schneider Friedrich, 2004. *Shadow Economies Around the World: What Do We Know?*, Discussion Paper No. 1043.
- [4] Lippert, Owen dan Michael Walker, 1997. *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*, The Fraser Institute.
- [5] Medina, Leandro dan Schneider Friedrich, 2017. *Shadow Economies Around the World: New Results for 158 Countries over 1991-2015*, CESifo Working Paper No.6430.
- [6] Mukhlis, Imam, dan Timbul Hamonangan Simanjutak, tanpa tahun. Pentingnya Kepatuhan Pajak Dalam Meningkatkan Kesejahteraan Hidup Masyarakat.
- [7] Mulyawan, Andi Wawan dan Azwar, 2017. *Analisis Underground Economy Indonesia dan Potensi Penerimaan Pajak*, Jurnal Info Artha Vol.1, No.1.
- [8] OECD Report, 2017. *Shining Light on the Shadow Economy: Opportunities and Threats*.
- [9] OECD Report, 2018. *Automatic Exchange of Information Implementation Report 2018*. Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes.
- [10] Samuda, Sri Yuli Asdiyanti, 2016. *Underground Economy in Indonesia*, Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan Volume 19, No.1.
- [11] Schneider, Friedrich dan Colin C. Williams, 2013. *The Shadow Economy*. The Institute of Economic Affairs.
- [12] Smith, M. Philip, 1997. *Assessing the Size of the Underground Economy: The Statistics Canada Perspective*. The Fraser Institute.

- [13] Zain, Mohammad, 2003. Manajemen Perpajakan <http://negerisiapa.blogspot.com/2017/01/kepatuhan-wajib-pajak-dalam-pemenuhan.html>) diakses pada 22 Desember 2018.

Peraturan:

- [1] Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Akses Informasi Keuangan Untuk Kepentingan Perpajakan Menjadi Undang-Undang.
- [2] Peraturan Presiden Nomor 40 Tahun 2018 Tentang Pembaruan Sistem Administrasi Perpajakan

Situs:

- [1] www.academia.com (diakses pada 22 Desember 2018)
- [2] www.kompas.com (diakses pada 22 Desember 2018)
- [3] www.kemenkeu.go.id (diakses pada 22 Desember 2018)
- [4] www.kontan.com (diakses pada 22 Desember 2018)
- [5] www.oecd.org (diakses pada 22 Desember 2018)
- [6] www.pajak.go.id (diakses pada 22 Desember 2018)
- [7] www.prabook.com (diakses pada 22 Desember 2018)