

UNDERGROUND ECONOMY DAN KEJAHATAN BIROKRAT

Mohammad Kemal Dermawan¹

Abstract

To comprehend the reality of this underground economy certainly requires an understanding of the upstream and the downstream network of the activity. Several studies about underground economy have conducted in many countries indicate that this economic activity has involved many actors. Underground economy is also a complex phenomenon, present to an important extent even in the most industrialized and developed economies. People engage in underground economic activity for a variety of reasons; among the most important are, to avoid government actions, most notably taxation and regulation. This paper is also concerned with the bureaucrats crime. It uses the context of the garment import sector in Indonesia to further analyze issues relating to corruption in both private and public sector. The author argues that blaming the bureaucrats or the private businesses alone would not do justice to the problem. Neither will it help in finding appropriate policies to solve this important problem in governance and development.

Keywords: underground economy, corruption, bureaucrats crime, government, tax reform.

Pendahuluan

Kegiatan *underground economy* adalah kenyataan yang harus dihadapi oleh negara di seluruh dunia, dan hampir semua anggota masyarakat terlibat dalam upaya untuk mengendalikan aktivitas-aktivitas ini melalui pendidikan, penghukuman, atau penuntutan. Mengumpulkan statistik tentang siapa saja yang aktif dalam aktivitas-aktivitas *underground economy*, frekuensi aktivitas-aktivitas yang

¹Mohammad Kemal Dermawan adalah Dosen Profesional pada Departemen Kriminologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia. E-mail: emka_dermawan@yahoo.co.id; moh.kemal@ui.edu.

terkait dengan *underground economy* yang terjadi dan kepentingannya serta luasnya aktivitas-aktivitas ini, adalah suatu hal yang penting untuk membuat suatu keputusan yang efektif dan efisien mengenai pengalokasian sumber-sumber daya dalam area ini. Sangatlah sulit untuk mendapat informasi yang akurat tentang aktivitas-aktivitas *underground economy*, karena individu yang terlibat dalam aktivitas-aktivitas ini sangat mungkin tidak ingin dikenali. Oleh karena itulah maka perkiraan aktivitas-aktivitas *underground economy* dapat dianggap sebagai sebuah keinginan ilmiah untuk mengetahui sesuatu yang sulit diketahui.

Penelitian-penelitian yang berusaha untuk mengeksplor *underground economy* pertama kali akan menghadapi kesulitan untuk mendefinisikan *underground economy*. Sebagai contoh, salah satu definisi umum *underground economy* adalah meliputi semua kegiatan ekonomi yang terjadi yang berkontribusi pada perhitungan atau observasi resmi *Gross National Product*. Smith (1994:18) mendefinisikan *underground economy* sebagai “produksi barang dan jasa berdasar pasar, baik legal maupun ilegal, yang lolos dari deteksi perkiraan resmi *Gross Domestic Product*.”

Banyak pakar juga mengartikan *underground economy* itu meliputi pendapatan yang tidak dilaporkan dari produksi barang-barang dan jasa-jasa, baik dari transaksi keuangan maupun barter, semua kegiatan ekonomi yang secara umum dapat dikenakan pajak harus dilaporkan kepada otoritas pajak. Secara umum, satu definisi yang tepat tampaknya sulit, bahkan mungkin mustahil, karena “*underground economy* sejak semula berkembang sesuai dengan 'prinsip air mengalir': hal ini memerlukan penyesuaian perubahan dalam pajak, sanksi dari otoritas pajak, dan sikap moral secara keseluruhan, dan lain-lain.” (Mogensen, et. al, 1995:5).

Dalam upaya lebih mengenali *underground economy* maka perlu kiranya dikaji terlebih dahulu kegiatan *underground economy* itu sendiri yang mencakup pula dinamika relasi yang terjadi dalam aktivitas *underground economy*, mengenali karakteristik pelaku-pelaku yang terlibat di dalamnya, mengenali mekanisme, aturan main, nilai, budaya yang digunakan dalam relasi ekonomi antar pelaku *underground economy*.

Penulis pernah meneliti kegiatan *underground economy* pada sektor tekstil dan produk tekstil, yang meliputi kegiatan pengadaan

bahan baku, proses produksi dan distribusi barang produk tekstil yang menekankan keutuhan informasi pada jalur hulu – hilir pada sektor tekstil dan produk tekstil (Dermawan dan Chotim, 2009).² Dalam penelitian ini (Dermawan dan Chotim, 2009), peneliti memilih kegiatan *underground economy* pada sektor tekstil dan produk tekstil dengan beberapa pertimbangan, yakni bahwa pada masa krisis ekonomi dan masa pemulihannya telah terjadi kebangkrutan sektor industri khususnya sektor Tekstil dan Produk Tekstil (TPT) yang berdampak pada kinerja dan produktivitas tekstil yang dihasilkannya. Namun ironisnya, realitas lapangan menunjukkan hal yang cenderung bertolak belakang. Sementara, pada satu sisi perusahaan-perusahaan tekstil sedang berjuang untuk bertahan hidup, namun pada sisi lain terdapat beragam produk tekstil di pasaran dengan harga yang sangat murah. Barang-barang tersebut didistribusikan tidak saja di mall atau sentra penjualan besar seperti Tanah Abang dan Mangga Dua, tetapi juga di sektor-sektor informal bahkan meluas sampai ke beberapa propinsi di Indonesia.

Berdasar pada realitas tersebut maka terdapat sumber barang yang tidak jelas yang diduga berasal dari maraknya penyelundupan tekstil dan produk tekstil (Dermawan dan Chotim, 2009). Maraknya penyelundupan tekstil dan produk tekstil tersebut diduga menjadi penyebab biaya produksi yang tidak normal, sehingga barang tersebut dapat dijual dengan harga yang murah. Faktor-faktor tersebut ditengarai sebagai pemicu hilangnya daya saing industri tekstil. Data Asosiasi Garmen Indonesia (Dermawan dan Chotim, 2009), menunjukkan lebih dari separuh pasar tekstil dan produk tekstil di Indonesia telah dikuasai produk impor ilegal berasal dari China, Korea, Jepang, Taiwan dan Hongkong.

Fenomena di atas menggambarkan tidak sekedar nilai kerugian secara ekonomi dari aspek pendapatan pajak negara akibat perdagangan produk-produk ilegal melalui kegiatan ekonomi ilegal, tetapi juga menyebabkan menyempitnya ruang gerak industri tekstil nasional dan perluasan kesempatan kerja yang tercipta. Fenomena

²Penelitian ini menetapkan lokasi penelitian yaitu di Jakarta dan Medan. Berdasarkan reportase Majalah Times, Desember 2008, disebutkan bahwa Medan merupakan titik potensial kedua setelah Jakarta sebagai konsentrasi *underground economy* di Jakarta. Pasar Cipadu di Tangerang dan Pasar Ikan Lama di Medan, kemudian, dipilih sebagai sentra *underground economy* yang dijadikan lokasi penelitian.

kegiatan ekonomi ilegal tersebut menunjukkan satu wujud ekonomi yang dikenal dengan *underground economy*. Secara riil aktivitas *underground economy* ini ditandai dengan aktivitas pengolahan barang setengah jadi atau bahan jadi dan distribusinya yang berasal dari bahan baku yang diperoleh secara ilegal.

Upaya pengukuran ini sangatlah problematis, karena aktivitas-aktivitas *underground economy* dilakukan sedemikian rupa untuk menghindari berbagai bentuk pendeteksian resmi. Lebih dari itu, jika kita bertanya kepada akademisi, ahli mengenai sektor publik, analis kebijakan atau analis ekonomi, ataupun politikus, mengenai apa yang terjadi dalam *underground economy*, dan berapa besarnya, kita akan memperoleh suatu jawaban yang sangat luas cakupannya.

Namun demikian, ada suatu peningkatan perhatian terhadap fenomena *underground economy*, dan ada beberapa alasan penting mengapa politikus dan praktisi di sektor publik harus mencemaskan kebangkitan dan pertumbuhan *underground economy*.

Beberapa hal yang paling penting adalah, **pertama**, jika peningkatan *underground economy* penyebab utamanya adalah meningkatnya pajak secara keseluruhan serta beban jaminan sosial, hal ini dapat mendorong ke arah erosi pajak dan jaminan sosial secara mendasar yang pada akhirnya terjadi penurunan penerimaan uang pajak, dan dampak lebih jauh terjadi defisit anggaran atau meningkatnya besaran pajak dengan konsekuensi meningkatnya *Underground Economy*, dan begitulah seterusnya. Oleh karena itu, berkembangnya *underground economy* dapat dilihat sebagai sebuah reaksi dari pelaku ekonomi yang merasa terbebani oleh aktivitas-aktivitas negara.

Kedua, dengan tumbuhnya *underground economy*, kebijakan ekonomi didasarkan pada indikator “formal” yang keliru (seperti pengangguran, angkatan kerja formal, pendapatan, konsumsi), atau setidaknya indikator yang tidak akurat besarannya. Dalam beberapa situasi, kemakmuran yang dihasilkan oleh *underground economy* dapat menyebabkan politisi menghadapi suatu kesulitan, karena memperoleh indikator formal yang tidak handal berdampak pada pengukuran arah kecenderungan politik yang bisa jadi kemudian diragukan.

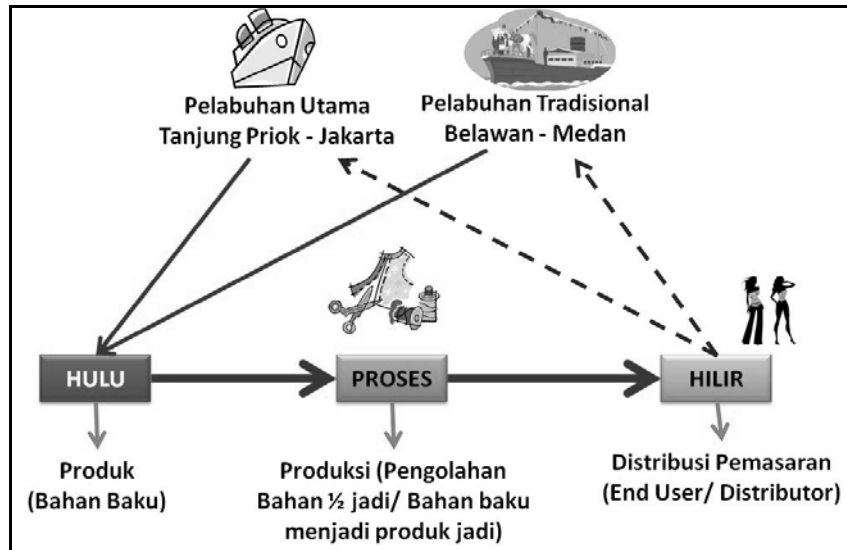
Ketiga, di satu sisi, pertumbuhan *underground economy* dapat memberikan insentif yang kuat untuk menarik pekerja (domestik dan asing) dari ekonomi yang formal. Di sisi lainnya, setidaknya dua per

tiga dari pendapatan yang diperoleh dari *underground economy* dengan segera dibelanjakan dalam ekonomi resmi sehingga hal ini merupakan efek stimulan yang positif bagi ekonomi resmi.

Pelaku Usaha dalam *Underground Economy*

Pada bagian ini akan diuraikan secara singkat mengenai pelaku-pelaku usaha yang terlibat dalam kegiatan *underground economy* beserta ragam relasi antar pelaku baik ekonomi, sosial, budaya maupun politik. Uraian mengenai karakteristik pelaku *underground economy* dapat menjelaskan sinergi dan tumpang tindih pengertian antara kegiatan-kegiatan ekonomi formal, informal, *underground economy* dan *illegal economy*. Uraian pada bagian ini juga akan membahas pelaku-pelaku usaha yang terlibat dalam *underground economy* pada tahap-tahap kegiatan yakni pelaku-pelaku usaha jalur hulu, jalur produksi dan jalur hilir.

Gambar1. Jalur Pelaku Usaha dalam *Underground Economy*



Sumber: Laporan Penelitian Hibah Strategis Universitas Indonesia, 2009.

- **Pelaku Usaha Pengadaan Bahan Baku (Jalur Hulu)**

Penjelasan pelaku hulu terbagi dalam dua kelompok, yaitu aktor yang terkait langsung dengan jalur bahan baku dan kelompok birokrasi atau sistem administrasi yang melayani dan bertanggung jawab terhadap

arus masuk dan keluarnya barang. Pelaku usaha yang terkait dengan bahan baku secara umum terbagi pada dua kategori, yaitu pengadaan bahan baku impor dan pengadaan bahan baku lokal. Sementara pengadaan bahan baku impor dilakukan oleh importir dan pihak distributor bahan baku dengan ragam skalanya.

Temuan lapangan menunjukkan bahwa importir terbagi dalam dua kategori, yaitu importir formal berupa perusahaan dengan seluruh legalitasnya, serta importir kolektif yang merupakan individu-individu pelaku usaha yang memiliki kontak, jaringan dan modal di negara-negara produsen bahan baku.

Dalam kategori **pertama**, perusahaan importir adalah perusahaan formal di mana seluruh perijinan yang dimilikinya memenuhi ketentuan pemerintah sebagai importir. Perusahaan dalam kategori ini juga tergabung dalam sebuah asosiasi yang berfungsi sebagai wadah yang secara fungsional memperjuangkan kepentingan-kepentingan pengusaha dalam kaitan dengan perijinan, produksi dan kebijakan-kebijakan yang secara langsung dan tidak langsung terkait dengan posisi pengusaha-pengusaha tekstil dan produk tekstil di Indonesia.

Perusahaan importir dalam melakukan pekerjaan pengadaan bahan baku maupun bahan pendukung dapat dikategorikan menjadi importir legal dan importir ilegal. Importir legal adalah perusahaan-perusahaan yang memenuhi seluruh prosedur dan ketentuan pemerintah yang ditetapkan dalam melakukan kegiatan pengadaan barang impor. Sementara importir ilegal dalam kategori ini adalah importir yang berbadan hukum (formal) tetapi dalam praktiknya melakukan berbagai strategi untuk terlepas dan membebaskan dari berbagai ketetapan prosedur dan ketentuan pemerintah. Keseluruhan strategi yang dilakukan pada intinya adalah menekan atau meniadakan biaya yang dikeluarkan dalam kaitan dengan kegiatan pengadaan bahan baku impor. Melalui penekanan atau penghilangan pada biaya-biaya tertentu, pengusaha mendapatkan keuntungan yang lebih besar.

Secara konseptual, perusahaan formal diartikan sebagai perusahaan yang legal. Sebaliknya dipahami pula bahwa perusahaan tidak formal (tidak dilengkapi dengan perijinan) dianggap sebagai perusahaan yang ilegal. Pada konteks *underground economy*, khususnya pada perusahaan yang bergerak pada pengadaan bahan baku impor,

perusahaan-perusahaan formal seringkali juga melakukan kegiatan-kegiatan yang ilegal.

Sementara itu, importir dalam kategori **kedua**, yakni importir kolektif yang secara langsung berangkat ke negara tertentu untuk mencari dan mendapatkan bahan baku yang dibutuhkan. Ketika ada kepastian ketersediaan bahan baku yang dibutuhkan, importir dalam kategori ini akan menghubungi jaringan pengusaha yang dimilikinya untuk mengumpulkan sejumlah dana yang dibutuhkan. Selanjutnya, importir ini menghubungi perusahaan importir yang ada di negara asal bahan baku dan memanfaatkan jasa perusahaan importir untuk mengirimkan bahan baku tersebut sampai ke negara tujuan (Indonesia). Biaya yang ditetapkan untuk pengiriman barang tersebut adalah borongan. Dalam format pembayaran tersebut kesepakatan adalah barang diterima di tempat tujuan (gudang).

Importir kategori **kedua** ini, umumnya telah memiliki 'jaringan' yang sangat kuat dengan petugas-petugas yang berhubungan dengan jasa pemasukan barang. Biaya yang dikenakan pada umumnya di bawah biaya resmi, besaran pajak resmi yang seharusnya dibebankan kepada pihak-pihak importir. Dengan kata lain proses barang masuk menggunakan strategi tidak resmi atau ilegal. Perusahaan importir bekerjasama dengan jasa ekspedisi tertentu dan bekerjasama dengan petugas-petugas pelabuhan Belawan dan pelabuhan Tanjung Priok untuk memperlancar pengiriman barang-barang tersebut.

Dalam kegiatannya, seringkali baik importir kategori pertama maupun kategori kedua, menggunakan perusahaan importir yang sudah tidak beroperasi atau sudah habis ijin usahanya.

Dari hasil penelitian di Cipadu Jaya (Dermawan dan Chotim, 2009), terlihat bahwa para pelaku usaha yang terlibat dalam hal pengadaan bahan baku tekstil, dapat digolongkan ke dalam 5 kategori. **Pertama**, pelaku usaha dalam kategori usaha skala besar dan menengah. Kategori ini didasarkan pada besaran modal dan *asset* yang dimiliki.³ **Kedua**, pelaku usaha yang memiliki jaringan usaha (*business*

³ Dalam definisi Departemen Perindustrian dan Perdagangan RI, skala besar dirikan dengan modal yang dimiliki yang telah mencapai \geq Rp 600 juta. Dan karena ciri tersebut maka perusahaan-perusahaan pada kategori ini harus formal. Dengan kata lain harus dapat memenuhi seluruh perijinan formal yang ditetapkan oleh pemerintah, dikenai pajak dan dikenai kewajiban untuk

networking) yang luas. Pelaku usaha masuk dalam bidang ini karena memiliki akumulasi pengalaman pada sektor tersebut tetapi juga memiliki jaringan yang luas antara sesama pengusaha importir baik di dalam negeri maupun di beberapa negara produsen bahan baku. **Ketiga**, pelaku usaha yang memiliki relasi yang baik dengan pelaku-pelaku lain yang bergerak secara langsung maupun tidak langsung dengan kegiatan impor barang, baik birokrasi maupun perusahaan jasa pendukung, seperti perusahaan jasa pengiriman, perusahaan jasa pergudangan, perusahaan dan petugas depo (penampungan dan penyimpanan barang), bahkan dengan petugas-petugas keamanan yang pada umumnya digunakan untuk mengawal pengiriman barang. **Keempat**, pelaku usaha yang memiliki akses informasi yang sangat baik tentang bahan-bahan baku langka yang tidak dimiliki pengusaha yang lain. Akses informasi ini yang pada realitasnya menjadi faktor yang mengatur jaringan bisnis dan jaringan pasar. **Terakhir**, pelaku usaha yang memiliki jaringan dengan produsen-produsen skala besar dan menengah. Mereka menjadi jaringan tetap yang dapat secara langsung mendapatkan akses terhadap bahan baku yang ada.

Sementara pelaku pengadaan bahan baku lokal memiliki relasi, jaringan dan mekanisme yang berbeda dengan importir. Pelaku pengadaan bahan baku lokal pada umumnya memiliki relasi dengan pabrik-pabrik skala besar, menengah dan bahkan kecil, dengan sentra-sentra produksi tertentu.

Hubungan antara pelaku pengadaan bahan baku, khususnya pelaku pengadaan bahan baku skala besar dan menengah, dengan pabrik-pabrik tekstil pada umumnya merupakan hubungan yang telah berlangsung lama. Bahkan beberapa usaha skala besar dan menengah yang dikembangkan oleh pelaku pengadaan bahan baku saat ini merupakan usaha warisan orang tua yang juga menekuni usaha pengadaan bahan baku. Hubungan yang telah terbangun lama membentuk kepercayaan kedua pihak untuk terus menjaga hubungan kerjasamanya.

Salah satu wujud kepercayaannya adalah dalam mekanisme pembayaran. Pabrik tekstil dapat memberlakukan sistem pembayaran giro (maksimal satu bulan) kepada distributor langganannya. Pabrik

memperbaharui seluruh perijinan yang dimiliki setiap kategori waktu yang ditetapkan.

tekstil juga secara rutin akan memberikan informasi yang kiranya akan berpengaruh pada keuntungan atau kerugian usaha distributor kainnya. Dengan informasi yang diberikan, pihak distributor dapat melakukan upaya-upaya pengamanan misalnya dengan membeli *stock* bahan baku lebih banyak, dan memberikan informasi yang sama kepada pelanggannya. Melalui cara tersebut distributor dapat terhindar dari kerugian dalam jumlah besar akibat kenaikan bahan baku yang tidak diprediksi sebelumnya.

Pelaku penyedia bahan baku baik distributor maupun pemilik toko juga membangun jaringan dengan pabrik tekstil berbagai skala usaha. Umumnya pabrik tekstil skala usaha menengah atau besar memiliki kepentingan untuk berhubungan secara tetap atau berlangganan dengan toko bahan baku tertentu. Hal tersebut dilakukan sebagai strategi untuk memperoleh kualitas, kuantitas yang dibutuhkan dan harga yang relatif murah dan tidak fluktuatif.

Pabrik tekstil skala menengah dan besar pada umumnya telah memperoleh pesanan dari pelanggan dalam jumlah dan kurun waktu tertentu. Untuk memenuhi kebutuhan pesanan tersebut maka pabrik tekstil harus dapat memastikan mendapatkan bahan baku dalam kualitas yang sama dan dengan harga sama atau stabil. Kebutuhan tersebut yang mendorong pabrik tekstil skala besar dan menengah membangun hubungan relatif tetap (berlangganan) dengan toko atau distributor bahan baku tertentu.

Berbeda dengan pabrik tekstil skala kecil yang kebutuhan terhadap bahan baku tidak selalu dalam jumlah besar dan tetap. Untuk memenuhi kebutuhannya tersebut, pabrik tekstil kecil cenderung memilih berbelanja kebutuhan bahan baku pada toko-toko yang terdekat. Dengan membeli di toko bahan baku terdekat, maka mereka dapat menekan biaya transportasi yang harus dikeluarkan.

- **Birokrasi Masuk Barang**

Proses masuknya barang di Pelabuhan, termasuk Tanjung Priok dan Belawan adalah merupakan rangkaian dari sejumlah kegiatan yang dilayani oleh instansi yang berbeda-beda. Di pelabuhan ada sejumlah institusi yang bekerja terkait dengan keluar masuknya barang, antara lain: (1) Administrator Pelabuhan Utama (Adpel). Adpel berada di bawah Departemen Perhubungan memiliki tugas dan wewenang mengatur lalu lintas kapal dan keselamatan, serta kelaikan kapal; (2) PT

(Persero) Pelabuhan Indonesia yang merupakan BUMN milik Departemen Perhubungan, bertugas memberikan pelayanan jasa kepelabuhan, di antaranya kapal pandu, penyediaan listrik, air, dan lain-lain; (3) Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai yang merupakan instansi pelaksana dari Kementerian Keuangan yang melaksanakan semua tugas yang terkait dengan kepabeanan; (4) Kantor Imigrasi yang bertugas mengawasi lalu lintas orang asing di Pelabuhan Belawan; (5) Kepolisian Resor Kesatuan Pelaksana Pengamanan Pelabuhan (Polres KP3) yang bertanggung jawab atas keamanan pelabuhan di luar wilayah kepabeanan; (6) Direktorat Kepolisian Air (Polair) Kepolisian Daerah (Polda) yang bertanggung jawab atas keamanan perairan pelabuhan di luar wilayah kepabeanan; (7) Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai (KPLP) merupakan salah satu direktorat tepatnya di bawah Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan, yang bertanggung jawab terhadap keselamatan keamanan pelayaran, dan melakukan pengamanan dan ketertiban serta pengawasan segala peraturan perhubungan laut yang berkenaan tentang keamanan dan keselamatan pelayaran dan operasional kepelabuhanan; (8) Kantor Kesehatan Pelabuhan yang merupakan Unit Pelaksana Teknis di Lingkungan Kementerian Kesehatan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal Pemberantasan Penyakit Menular dan Penyehatan lingkungan; (9) Balai Besar Karantina Pertanian Kementerian Pertanian.

Selain instansi-instansi tersebut di wilayah pelabuhan, juga ada pangkalan militer, yaitu Pangkalan Utama Angkatan Laut (Lantamal), Marinir, dan Polisi Militer. Institusi-institusi militer ini juga termasuk dalam kelompok *Port Security* bersama-sama dengan *Security* PT Pelindo, Kesatuan Penjaga Laut dan Pantai (KPLP), Polres KP3 (sebagai *Port Security Officer*), dan Polair Polda, dengan Administrator Pelabuhan sebagai instansi penjurur. Selanjutnya, selain *Port Security*, kelompok lainnya adalah *Custom* yaitu Bea Cukai dan *Quarantine*, yaitu Kantor Kesehatan Pelabuhan dan Balai Besar Karantina.

Selain berbagai institusi formal yang bekerja terkait dengan keluar masuknya barang, terdapat pula pihak yang juga berperan dalam pengurusan pemberitahuan pabean atas barang impor atau ekspor yang harus dilakukan oleh pengangkut, importir atau eksportir. Pihak yang berperan dalam pengurusan pemberitahuan pabean atas barang impor atau ekspor tersebut adalah Pengusaha Pengurusan Jasa Kepabeanan

(PPJK), yaitu badan usaha yang melakukan kegiatan pengurusan pemenuhan kewajiban pabean untuk importir atau eksportir.

- **Jalur Proses Produksi**

- 1. Produsen: Besar, Menengah, dan Kecil**

Secara umum pelaku usaha (produsen) di Cipadu dan Pasar Ikan Lama, dapat dikategorikan ke dalam tiga skala usaha, yaitu produsen skala besar, produsen skala menengah, dan produsen skala kecil. Pengkategorian skala usaha di tingkat lokal didasarkan pada beberapa kriteria, yaitu: besaran pembelian bahan baku dan jenis bahan baku yang dipakai. Besaran dan jenis bahan baku yang digunakan akan menentukan besaran modal usaha seorang pelaku usaha. Kriteria lain adalah mekanisme pembayaran dan jaringan perolehan bahan baku. Ukuran tersebut merupakan kriteria umum di tingkat lokal untuk menentukan skala usaha seorang pengusaha.

Sebagian besar pelaku usaha menjalankan produksinya tanpa izin, berapapun besaran modal yang mereka miliki. Kendati data memang menunjukkan bahwa semakin besar modal usaha semakin besar pula proporsi yang mengurus dan memiliki izin usaha. Perlu dijelaskan di sini, bahwa izin usaha berbeda dengan izin usaha resmi yang ditetapkan pemerintah. Izin usaha yang dimaksudkan di sini adalah izin tertulis dari aparat di tingkat lokal dan izin verbal dari tetangga sekitar lokasi usaha. Namun hampir dapat dipastikan bahwa antara satu produsen dengan produsen lain akan saling mengizinkan dan mendukung usaha yang dilakukan di sentra wilayah tersebut. Intensitas pelaku usaha yang terlibat dalam usaha tersebut juga memberikan kemudahan tersendiri untuk pelaku usaha di wilayah tersebut.

Dengan karakteristik kepemilikan perijinan (formalitas) usaha seperti yang dimaksud di atas, maka perijinan dalam konteks di wilayah penelitian ini tidak dominan dijadikan sebagai salah satu indikator yang menentukan skala usaha. Tidak ada data yang lengkap tentang seluruh pelaku usaha yang terlibat sebagai produsen di wilayah Cipadu Jaya. Data yang tersedia di tingkat kelurahan hanya menunjukkan sebagian kecil pelaku usaha yang terdaftar dan memiliki perijinan usaha secara lengkap (Dermawan dan Chotim, 2009:76).

Kepemilikan perijinan usaha secara lengkap pada sebuah usaha seringkali dikaitkan dengan kebutuhan-kebutuhan tertentu khususnya

terkait dengan pengembangan usaha dan kebutuhan penambahan modal usaha dari jasa perbankan. Sementara, sebagian besar pelaku usaha lainnya tidak terdaftar dan tidak memiliki perijinan usaha. Alasan mereka tidak memiliki perijinan usaha karena: (1) Besaran modal usaha yang dimiliki masih kecil, sehingga tidak masuk dalam kategori perusahaan yang wajib memiliki perijinan usaha; (2) Pelaku usaha tidak merasa bahwa perijinan merupakan hal penting yang harus dimiliki. Mereka merasa bahwa belum ada kebutuhan untuk menambah modal usaha yang besar sehingga harus berhubungan dengan perbankan yang membutuhkan kelengkapan perijinan usaha; (3) Prosedur yang rumit dan biaya yang mahal dalam perijinan usaha, dan (4) Menghindari pungutan liar dan pungutan pajak yang dirasakan masih cukup memberatkan secara umum bagi pelaku usaha di tingkat lokal. (Dermawan dan Chotim, 2009:76-77).

Kendati keberadaan sebagian besar pelaku-pelaku usaha di wilayah Cipadu Jaya merupakan pelaku-pelaku usaha yang tidak memiliki perijinan, namun keberadaan dan kegiatan ekonomi mereka diketahui secara umum baik oleh anggota masyarakat di wilayah birokrasi di tingkat kelurahan dan kecamatan juga dinas-dinas teknis terkait. Bahkan wilayah Cipadu Jaya seringkali menjadi salah satu sentra produksi yang dilibatkan dalam beberapa kegiatan promosi produk usaha kecil menengah di beberapa wilayah. Masyarakat secara umum termasuk birokrat tahu bahwa sebagian bahan baku yang digunakan oleh produsen di wilayah ini merupakan bahan baku impor. Bahkan salah satu staf dinas terkait mengetahui bahwa bahan-bahan baku yang digunakan sebagian ada selundupan dari beberapa negara seperti China.

Fenomena yang terjadi di wilayah ini nampaknya berbeda dengan kegiatan *underground economy* di beberapa negara Amerika Latin yang cenderung tertutup, tersembunyi. Karakter tersebut yang menyebabkan kegiatan-kegiatan *underground economy* tersebut secara sengaja menjadi kegiatan yang tidak tercatat, dilaporkan dan pada akhirnya merupakan kegiatan-kegiatan tanpa pengaturan dan pengawasan dari negara.

2. Perantara

Perantara atau sering juga disebut sebagai *broker* merupakan salah satu pelaku yang memiliki peran penting dalam keberadaan

underground economy dan keberlangsungannya. Secara umum, perantara atau *broker* adalah pelaku yang memperantarai antara pihak yang membutuhkan barang dengan pihak sebagai sumber atau penyedia barang (dapat berupa bahan baku dan produk jadi).

Peran sebagai perantara di tingkat sentra, umumnya dilakukan oleh orang-orang yang tidak memiliki modal untuk menjalankan usaha secara mandiri. Perantara seringkali dijadikan titik masuk pelaku-pelaku pemula pada kegiatan usaha ini. Posisi sebagai perantara diposisikan sebagai kesempatan untuk dapat membangun hubungan dan jaringan dengan banyak pelaku lain yang bergerak di sektor tekstil dan produk tekstil. Pekerjaan sebagai perantara atau *kantau* (dalam istilah lokal) inipun diposisikan sebagai usaha seseorang untuk memahami secara mendalam dan menyeluruh kegiatan pada usaha tekstil dan produk tekstil termasuk memahami jaringan pasar produk ini. Pelaku bekerja sebagai perantara dalam upayanya untuk mengumpulkan dana sebagai modal untuk menjalankan usahanya secara mandiri dalam skala yang kecil-kecilan.

Berkembangnya wilayah Cipadu Jaya sebagai pusat perdagangan dan produksi lembar tekstil dan produk-produk tekstil berdampak pada meningkatnya jumlah perantara. Dalam perkembangannya, perantara dalam mata rantai tekstil dan produk tekstil dapat dikategorikan menjadi empat kelompok (Dermawan dan Chotim, 2009:81), yaitu: (1) Perantara yang memberikan informasi sumber bahan baku dari negara asal ke importir tertentu. Perantara pada level ini memiliki jaringan yang luas. Seringkali perantara dalam kategori ini juga berperan sebagai bagian dari importir atau eksportir; (2) Perantara yang mempertemukan informasi antara importir dengan distributor bahan baku atau produsen skala besar dan menengah. Importir kategori ini pada umumnya memiliki peran ganda, sebagai perantara tetapi sekaligus juga sebagai distributor bahan baku; (3) Perantara yang juga berperan sebagai produsen skala kecil. Peran utama yang dijalankan adalah sebagai produsen, sementara perantara sebagai sampingan dan tambahan, dan (4) Perantara yang banyak berada di Pasar (Cipadu, Cipulir, Tanah Abang) dan pasar-pasar lainnya.

Penyebab Utama dari Meningkatnya *Underground Economy*

- **Peningkatan Pajak dan Beban Kontribusi Jaminan Sosial**

Dalam hampir semua penelitian, peningkatan pajak dan beban kontribusi jaminan sosial adalah salah satu dari penyebab utama meningkatnya *underground economy*. Ketika pajak mempengaruhi biaya tenaga kerja dan juga menstimulasi penyedia tenaga kerja dalam *underground economy*, atau sektor ekonomi tak berpajak (*untaxed*), penyimpangan pilihan ini menjadi salah satu perhatian utama ahli ekonomi dan sosiologi ekonomi. Semakin besar perbedaan antara total biaya tenaga kerja dalam ekonomi formal dan penghasilan setelah pajak (dari pekerjaan), semakin besar juga rangsangan untuk menghindari perbedaan ini dan untuk mengambil bagian dalam *underground economy*. Ketika perbedaan ini tergantung secara luas terhadap sistem jaminan sosial dan keseluruhan beban pajak, maka perbedaan ini menjadi fitur kunci bagi keberadaan dan peningkatan *underground economy* (Johnson, Kaufmann, dan Zoido-Lobaton, 1998b).

Dalam studi *underground economy* di Pasar Ikan Lama (Medan) dan Cipadu Jaya (Tangerang), terungkap banyak pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha dan aparat mengelabui peraturan formal yang ada. Pada intinya, pelanggaran yang terjadi dilakukan dalam rangka penghindaran pada kewajiban untuk membayar pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penghindaran pajak dilakukan pihak pemilik barang, pengirim barang atau pemesan barang agar akumulasi keuntungan yang diterima atau diperoleh jauh lebih besar dibandingkan jika mereka harus membayar pajak. Dalam konteks kegiatan *underground economy*, peraturan formal dianggap sebagai disinsentif bagi tindakan ekonomi yang berjalan. Kebijakan formal tidak mampu menciptakan struktur insentif yang memberikan arus keuntungan bagi pelaku-pelaku ekonomi yang terlibat di dalamnya (Dermawan dan Chotim, 2009: 89; lihat juga Chotim, 2010:256).

Situasi dan kesadaran tersebut mendorong pelaku ekonomi membangun relasi dengan pelaku-pelaku ekonomi tidak langsung untuk menciptakan struktur insentif yang lain. Struktur insentif beserta seluruh aturan, norma, kesepakatan, konvensi merupakan mekanisme adaptasi dari pelaku dan relasinya untuk menciptakan dan mempertahankan keuntungan dari tindakan ekonomi yang dilakukannya (Dermawan dan Chotim, 2009:90; lihat juga Chotim, 2010).

Dorongan penciptaan struktur insentif lain pada realitanya juga mendorong munculnya para *broker*, perantara atau *kantau* yang memfasilitasi dorongan untuk terbangunnya keinginan dari beragam pihak pelaku ekonomi untuk melakukan penghindaran pajak. Keberadaan pelaku-pelaku tidak langsung dalam kegiatan ekonomi ini pada akhirnya memperkuat aturan informal yang ada dan disepakati (Dermawan dan Chotim, 2009:90; lihat juga Chotim, 2010).

Reformasi pajak yang dilengkapi dengan pemotongan tarif pajak tidak akan mendorong ke arah suatu penurunan yang substansial dari *underground economy*. Reformasi pajak hanya akan mampu untuk menstabilkan ukuran *underground economy* dan menghindari satu peningkatan lebih lanjut. Jaringan Sosial dan hubungan pribadi, dan keuntungan yang tinggi dari aktivitas-aktivitas *underground economy* dan investasi terkait dalam kenyataan serta modal manusia adalah suatu ikatan kuat yang mendorong orang-orang untuk bekerja pada *underground economy*.

Ikatan yang kuat di antara pelaku usaha yang mendorong mereka untuk bekerja pada *underground economy* sebenarnya terwujud sebagai suatu bentukan norma oposan, yaitu menciptakan norma sebagai basis aturan-aturan main pelaku dan antar pelaku ekonomi yang terlihat di dalam kegiatan ekonomi tersebut sebagai bentuk resistensi, perlawanan tidak langsung, adaptasi dan strategi dari kebijakan-kebijakan formal yang ada (Chotim, 2010).

Kendati telah banyak penelitian teoritis terhadap pengelakan pajak pada dua puluh tahun terakhir, penelitian empiris mengenai pengelakan pajak sulit untuk dilakukan. Kebanyakan penelitian tersebut didasarkan pada eksperimen pemenuhan pajak dan mencakup hanya beberapa bagian dari *underground economy*. Bukti empiris yang meyakinkan mengenai hipotesa teoritis mengapa orang menghindari pajak sangat sulit ditemukan dan hasilnya adalah rancu (Pommerehne dan Weck-Hannemann, 1992). Hasil penelitian yang lebih meyakinkan untuk *underground economy*: sebagai contoh, Schneider (1994a & 1994,b) dan Johnson, Kaufmann, dan Zoido-Lobaton (1998a & 1998b) menemukan bukti kuat mengenai pengaruh umum dari perpajakan terhadap *underground economy*.

Johnson, Kaufmann, dan Zoido-Lobaton (1998b) mencari suatu korelasi positif antara ukuran (besaran) *underground economy* dan beban pajak perusahaan. Mereka membuat suatu kesimpulan umum

bahwa ada satu perbedaan besar antara dampak pajak langsung dibandingkan dengan beban pajak perusahaan. Aspek Institusional, seperti efisiensi administrasi, adanya hak pengendalian yang dipegang oleh politikus dan birokrat, dan sejumlah penyuaian serta terutama korupsi, telah memainkan peranan penting dalam hal “permainan tawar menawar” antara pemerintah dan wajib pajak.

Strategi penghindaran pajak yang dilakukan seringkali melibatkan aparat bea cukai, aparat pelabuhan, pegawai depo, pegawai gudang atau dari biro-biro jasa yang menawarkan fasilitas tersebut. Praktik impor ilegal bukan hal yang baru terjadi saat ini tapi telah berlangsung lama. Impor produk baju bekas, mulai marak masuk Indonesia sekitar tahun 2000 yang diselundupkan melalui pelabuhan-pelabuhan tradisional (Chotim, 2010: 256).

- **Intensitas Regulasi**

Peningkatan intensitas regulasi (biasanya diukur dari jumlah aturan hukum dan regulasi, seperti persyaratan lisensi) adalah faktor penting lain yang mengurangi kebebasan atau pilihan bagi individu untuk terlibat dalam ekonomi formal, misalnya regulasi pasar tenaga kerja, pembatasan perdagangan, dan pembatasan bagi tenaga kerja asing. Kendati Johnson, Kaufmann, dan Zoido-Lobaton (1998b) tidak menemukan bukti-bukti empiris yang signifikan secara keseluruhan, mengenai pengaruh regulasi tenaga kerja terhadap *underground economy*, namun dampaknya dapat dengan jelas digambarkan dan secara teoritis dihasilkan pada penelitian lainnya, sebagai contoh, di Jerman (Komisi Deregulasi 1990/91). Regulasi mendorong ke arah satu peningkatan substansial dalam biaya tenaga kerja dalam ekonomi resmi. Tetapi sejak sebagian besar biaya tersebut dapat dialihkan kepada tenaga kerja bukan ditanggung oleh perusahaan, maka beban biaya ini memberikan rangsangan lain bagi tenaga kerja untuk bekerja dalam *underground economy*.

Dari temuan penelitian tentang *underground economy* di Medan dan Tangerang, terungkap bahwa pelaku usaha *underground economy* seringkali memilih tidak melaporkan pendapatannya untuk kepentingan menghindari pajak langsung maupun pajak tidak langsung; juga memilih untuk tidak menghormati regulasi ketenagakerjaan atau hukum keimigrasian, memutuskan untuk melakukan hal-hal yang tidak resmi untuk keperluan penghindaran prosedur birokrasi yang panjang dan

mahal, dan melakukan penipuan informasi bagi kegiatannya (Dermawan dan Chotim, 2009:103). Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa semakin banyak regulasi berhubungan dengan semakin besarnya *underground economy*.

Pada tataran ideal, elemen formal dan informal bisa saling terhubung memfasilitasi tindakan ekonomi para pelaku usaha untuk mengejar kepentingannya. Proses institusionalisasi terjadi ketika peraturan-peraturan formal menjadi basis untuk muncul dan berkembangnya peraturan-peraturan informal atau sebaliknya. Keterhubungan antara lingkungan makro dan dinamika mikro membentuk, memfasilitasi dan menjaga keberlangsungan tindakan ekonomi. Rumusan insentif dan disinsentif dikeluarkan dari lingkungan institusional berkombinasi dengan kepentingan, kebutuhan, *preference* individual, termasuk norma dan jaringan yang memungkinkan terjadinya sebuah keserasian (*compliance*) antara aturan formal dan informal. Aturan informal atas tindakan-tindakan ekonomi dapat berbasis pada adat, kepercayaan bersama, konvensi, norma, dan aturan yang mengarahkan tindakan pelaku usaha dalam melakukan kegiatan ekonomi dan meraih keuntungannya (Chotim, 2010:252).

Meskipun peraturan formal dalam ragam tingkatan dan rantai dibuat, namun pada realitasnya praktik-praktik impor ilegal masih terus berlangsung dalam persentase yang terus menunjukkan kenaikan. Aturan formal dibuat tidak saja untuk menyelamatkan pendapatan pajak negara tetapi juga untuk menyelamatkan dinamika usaha pada rantai hulu sampai hilir dari sektor tekstil dan produk tekstil lokal (Chotim, 2010: 252).

- **Layanan Sektor Publik**

Peningkatan *underground economy* menyebabkan berkurangnya pendapatan negara, yang pada gilirannya akan mengurangi kualitas dan kuantitas barang dan jasa secara umum. Pada akhirnya, hal ini bisa mendorong ke arah peningkatan tarif pajak untuk perusahaan dan individu dalam sektor formal, dengan mengabaikan memburuknya kualitas barang milik pemerintah (seperti infrastruktur publik) dan administrasi, dengan konsekuensi merangsang pelaku usaha ekonomi formal untuk mengambil bagian dalam *underground economy*.

Johnson, Kaufmann, dan Zoido-Lobaton (1998b) menyajikan satu model sederhana dari hubungan di atas. Temuan mereka

menunjukkan bahwa *underground economy* yang lebih sedikit tampak di negara-negara dengan hasil pajak lebih tinggi, dengan cara menerapkan tarif pajak yang lebih rendah, lebih sedikit aturan hukum dan regulasi, serta lebih sedikit penyuaipan yang dihadapi oleh perusahaan. Negara-negara dengan suatu aturan hukum yang lebih baik, yang dibiayai dari hasil pajak, juga mempunyai *underground economy* yang lebih sedikit. Negara-negara transisi yang mempunyai tingkat regulasi lebih tinggi, diikuti dengan tindakan penyuaipan yang lebih tinggi secara signifikan, semakin tinggi pajak efektif terhadap aktivitas-aktivitas resmi, besarnya kerangka diskresi pada regulasi, maka *underground economy* lebih banyak.

Dampak dari *Underground Economy* Terhadap Ekonomi Formal

Untuk mempelajari dampak *underground economy* pada ekonomi formal, beberapa penelitian mengintegrasikan *underground economy* ke dalam model-model makro ekonomi. Houston (1987) mengembangkan satu teori model makro siklus bisnis seperti halnya keterkaitan kebijakan pajak dan keuangan dengan *underground economy*. Dalam penelitiannya, Houston menyimpulkan bahwa pertumbuhan *underground economy*, pada satu sisi, dampaknya juga harus diperhitungkan dalam merancang kebijakan pajak dan regulasi, dan pada sisi yang lain, adanya *underground economy* bisa mendorong ke arah satu pernyataan yang berlebihan dari dampak yang bersifat inflasi dari fiskal atau stimulus moneter. Adam dan Ginsburgh (1985) memfokuskan pada implikasi *underground economy* terhadap pertumbuhan ekonomi formal pada penelitian mereka di Belgia. Mereka mencari satu hubungan positif antara pertumbuhan *underground economy* dan ekonomi “resmi” dan, di bawah asumsi tertentu (misalnya: biaya masuk yang sangat rendah ke *underground economy* dikaitkan dengan rendahnya kemungkinan penegakan aturan). Mereka menyimpulkan bahwa satu perluasan kebijakan fiskal memberikan stimulus positif bagi ekonomi formal maupun ekonomi informal.

Hipotesa lainnya menyatakan bahwa pengurangan secara substansial *underground economy* membawa pada peningkatan yang signifikan dalam pemasukan pajak dan oleh karenanya meningkatkan kuantitas dan kualitas barang dan jasa publik, yang pada akhirnya bisa menstimulasi pertumbuhan ekonomi. Beberapa peneliti menemukan bukti untuk hipotesa ini. Sebuah penelitian terbaru yang dilakukan oleh Loayza (1996) menyajikan satu model pertumbuhan dari dalam

ekonomi makro sederhana di mana teknologi produksi tergantung pada layanan publik. Faktor penentu dan dampak sektor informal dipelajari, di mana pajak dan regulasi berlebihan dikenakan oleh pemerintah maka kemampuan pemerintah untuk memaksakan pemenuhan menjadi rendah. Model tersebut menyimpulkan bahwa dalam ekonomi di mana (1) Beban pajak menurut undang-undang lebih besar dari beban pajak optimal; dan di mana (2) Penegakan aturan yang memaksa terlalu lemah, peningkatan ukuran relatif ekonomi informal menimbulkan pengurangan pertumbuhan ekonomi. Alasan untuk korelasi ini adalah korelasi negatif yang kuat antara sektor informal dan indeks infrastruktur publik, di mana infrastruktur publik adalah merupakan elemen kunci untuk pertumbuhan ekonomi.

Dampak negatif pada kegiatan sektor informal ini terhadap pertumbuhan ekonomi tidak diterima dengan luas. Sebagai contoh, fitur kunci dari model ini mendapatkan kritik, karena model tersebut didasarkan pada asumsi bahwa teknologi produksi secara esensial tergantung pada pajak pembiayaan yang diperoleh dari pelayanan publik. Selain itu, sektor informal tidak membayar pajak apapun tetapi harus membayar denda yang tidak digunakan untuk membiayai pelayanan publik. Berdasarkan pada asumsi ini, korelasi negatif antara ukuran sektor informal dan pertumbuhan ekonomi bukanlah suatu hal yang sangat mengejutkan.

Dalam pandangan neoklasikal, *underground economy* adalah optimal dalam kaitan bahwa *underground economy* merupakan tanggapan terhadap permintaan lingkungan ekonomi untuk layanan perkotaan serta usaha kecil-kecilan. Dari segi pandangan ini, sektor informal memberikan dampak bagi dinamika dan semangat pengusaha dan bisa mendorong ke arah lebih banyak kompetisi, efisiensi yang lebih tinggi dan batasan-batasan kuat serta membatasi aktivitas-aktivitas pemerintah.

Sektor informal bisa jadi menawarkan kontribusi yang besar “bagi penciptaan pasar, peningkatan sumber-sumber daya finansial, mendukung kewirausahaan, dan mentransformasikan institusi hukum, sosial, dan ekonomi yang penting bagi akumulasi” (Asea, 1996:166). Oleh karena itu, maka dampak dari peningkatan *underground economy* terhadap pertumbuhan ekonomi adalah tetap menjadi suatu hal yang rancu. Bukti-bukti empiris dari hipotesa ini juga tidak jelas. Ketika banyak negara-negara Amerika Latin memiliki tradisi regulasi

berlebihan dan lemahnya institusi pemerintah, peningkatan *underground economy* mempengaruhi pertumbuhan ekonomi secara negatif, mengurangi ketersediaan layanan publik dalam bidang ekonomi bagi semua orang, serta penggunaan layanan publik yang kurang efisien (Loayza,1996).

Di sisi lain, “efek samping” positif dari aktivitas-aktivitas *underground economy* harus dipertimbangkan. Temuan Empiris Schneider (1998b) menunjukkan dengan jelas bahwa lebih dari 66 persen penghasilan yang diperoleh dari *underground economy* akan dengan segera dihabiskan dalam sektor resmi. Dampak positif dari pembelanjaan ini bagi pertumbuhan ekonomi dan bagi pemasukan pajak (tidak langsung) juga harus diperhitungkan.

Korupsi dan *Underground Economy*: Dampak Substitusi atau Komplementer?

Lebih dari sepuluh tahun terakhir, korupsi telah meningkatkan perhatian yang berkembang di antara para ilmuwan, politikus, dan pejabat publik mengenai asal-usulnya, konsekuensi, dan cara untuk melawannya. Korupsi masih dan sedang didefinisikan dengan banyak cara tetapi “definisi yang paling populer dan paling sederhana dari korupsi adalah bahwa penyalahgunaan kekuasaan publik untuk manfaat pribadi”(Tanzi, 1998:8). Dari definisi ini sektor swasta sepertinya dikecualikan, maka tentu diperlukan suatu definisi yang lebih umum yaitu “korupsi adalah bukan pemenuhan yang disengaja dengan perpanjangan tangan dari perilaku ini untuk dirinya atau untuk individu yang berhubungan” (Tanzi, 1998:8).

Terdapat berbagai jenis korupsi termasuk pengurangan biaya sebagai penyesuaian atas uang suap dan pembayaran tunai, dan ada banyak literatur ekstensif tentang faktor-faktor yang menstimulasi korupsi. Aktivitas-aktivitas di mana korupsi kadang-kadang terjadi antara lain: (1) Aturan atau perijinan untuk pelaksanaan aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya, membuka toko, perijinan taksi); (2) Penataan ruang dan keputusan resmi serupa yang lain; (3) Akses untuk secara publik menyediakan barang dan jasa; (4) Kontrol terhadap pengambilan-keputusan mengenai pengadaan kontrak yang merupakan investasi negara; (5) Kontrol terhadap ketetapan insentif pajak, dan (6) Kontrol terhadap sewa-menyewa dan promosi pada sektor publik.

Dampak korupsi terhadap ekonomi resmi dapat dilihat dari sisi yang berbeda. Romer (1994) mengatakan bahwa korupsi itu, sebagai pajak atas keuntungan yang sudah didapat, dapat secara umum menstimulasi masuknya barang atau teknologi baru, yang memerlukan investasi dengan biaya tetap. Sementara itu, Bardhan (1997:1329) menyimpulkan bahwa “mungkin benar untuk mengatakan bahwa proses pertumbuhan ekonomi pada akhirnya membangkitkan cukup kekuatan untuk mengurangi korupsi”. Pandangan tersebut didukung oleh Rose-Ackermann (1997), yang lebih lanjut berpendapat bahwa reformasi apapun yang meningkatkan daya saing ekonomi akan membantu mengurangi insentif untuk korupsi. Dengan begitu, kebijakan-kebijakan yang meliberalkan perdagangan luar negeri dan menghilangkan penghalang bagi industri akan meningkatkan kompetisi serta mengurangi korupsi. Beberapa reformasi juga akan mendorong perusahaan untuk beralih dari *underground economy* ke ekonomi formal, dimana mereka bisa memperoleh akses ke modal pada harga pasar. Rose-Ackermann (1997:21) menyimpulkan bahwa “melakukan kegiatan *underground economy* adalah sebagai substitusi bagi penyuaipan, meskipun seringkali perusahaan yang menyuaip pejabat bertujuan untuk menghindari peraturan yang resmi.”

Hanya terdapat sedikit penelitian empiris yang menyelidiki hubungan antara *underground economy* dan korupsi. Friedman, Johnson, Kaufmann, dan Zoido-Lobaton (1999:27) menyimpulkan: “... Secara ringkas, hubungan antara bagian ekonomi tidak resmi dan kepastian hukum (termasuk korupsi) adalah kuat dan konsisten sehingga mengantarkan pernyataan bahwa negara-negara dengan lebih banyak korupsi mempunyai andil bagi ekonomi tidak resmi yang lebih tinggi .”

Sebagai ringkasan, hubungan antara bagian (ukuran) *underground economy* dan jumlah korupsi adalah kuat serta konsisten, seperti ditunjukkan oleh ukuran-ukuran yang berbeda. Negara-negara dengan lebih banyak korupsi dan penyuaipan mempunyai *underground economy* yang lebih tinggi. Sedangkan Rose-Ackermann (1997:21) menyimpulkan dari penelitiannya di mana melakukan *underground economy* adalah satu substitusi untuk korupsi (penyuaipan), hasil empiris dari Johnson et. al. (1999:28) lebih menekankan pada proses komplementer, yakni negara-negara dengan lebih banyak korupsi, *ceteris paribus*, mempunyai andil lebih tinggi pada *underground economy*.

Sementara itu, Chotim (2010:260) dalam temuan penelitiannya, memperlihatkan bahwa terdapat mekanisme aturan informal yang justru berlaku dan disepakati importir pengadaan bahan baku maupun produk jadi tekstil dengan aparat petugas yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan aturan pengiriman barang. Beragam strategi yang terjadi merupakan perwujudan jaringan kuat yang telah berhasil dibangun sehingga kegiatan pengiriman barang secara ilegal dapat berlangsung terus menerus, bertahan dan sulit untuk diberantas. Ikatan-ikatan dan jaringan yang terbangun antara importir pengadaan bahan baku, perusahaan jasa ekspedisi, dengan aparat menjadi 'rahasia bersama' antara pelaku-pelaku yang terlibat. Praktik ini dilakukan tidak oleh individu tetapi dilakukan secara berkelompok melintasi seluruh rantai prosedur pengiriman barang yang harus dilalui secara cukup panjang.

Praktik-praktik penyelundupan seringkali juga mewujudkan ketidakkonsistenan aparat pemerintah dalam mengatur tata laksana pengiriman barang impor. Ketidakkonsistenan pemerintah seringkali justru menjadi alasan pembenar baik bagi pelaku usaha maupun aparat untuk mengembangkan strategi untuk kepentingannya (Chotim, 2010:260).

Kejahatan Birokrat dalam *Underground Economy*: Wujud dari Kejahatan Kerah Putih dan Kejahatan Okupasi

Kebijakan perdagangan, baik dalam negeri maupun luar negeri, di satu sisi berdampak positif, dan di sisi lain bisa negatif. Misalnya dalam hal kebijakan perdagangan dalam negeri menyangkut pencegahan barang-barang selundupan atau impor ilegal, bisa berdampak sangat positif terhadap menurunnya angka penyelundupan. Tetapi sebaliknya, dengan susahanya para pelaku usaha untuk memenuhi persyaratan yang diberlakukan melalui undang-undang dan kebijakan tersebut justru mendorong maraknya penyelundupan.

Telah disinggung di bagian depan, bahwa bagi kelompok usaha yang tidak mampu untuk menggunakan jalur formal dan legal kemudian berupaya mempertahankan keberlangsungan usahanya melalui negosiasi-negosiasi non-formal dan non-legal dengan birokrasi terkait dengan pelayanan usahanya. Selain itu, mereka juga melakukan berbagai cara untuk menghindari persyaratan-persyaratan lainnya

sebagai konsekuensi usaha yang dilakukannya. Kegiatan-kegiatan ini kemudian dikenal sebagai *underground economy*.

Dari berbagai data yang diperoleh melalui penelitian ini terlihat bahwa kegiatan *underground economy*, selain menjadi aktivitas produktif di dalam bidang ekonomi namun dalam proses kegiatannya mencakup beberapa kegiatan yang dapat dikelompokkan sebagai kejahatan. Beberapa kegiatan dimaksud, antara lain: (1) Menghindari pembayaran nilai tambah apapun atau pajak; (2) Menghindari pembayaran kontribusi-kontribusi keamanan sosial; (3) Menghindari pemenuhan standar hukum tertentu, seperti upah minimum, jam kerja maksimal, standar keamanan dan kesehatan pegawai, dan (4) Menghindari pemenuhan prosedur administrasi tertentu, seperti pengurusan perijinan, dan sebagainya.

Selain hal-hal di atas, pelaku usaha *underground economy* seringkali memilih tidak melaporkan pendapatannya untuk kepentingan menghindari pajak langsung maupun pajak tidak langsung. Selain itu, mereka juga memilih untuk tidak menghormati regulasi ketenagakerjaan atau hukum keimigrasian, memutuskan untuk melakukan hal-hal yang tidak resmi untuk keperluan penghindaran prosedur birokrasi yang panjang dan mahal, dan melakukan penipuan informasi bagi kegiatannya. Hasil penelitian ini senada dengan apa yang dijelaskan oleh Reuter (1983), bahwa “Prosedur yang tidak melengkapi kegiatannya dengan standar keamanan dan kesehatan tertentu dapat digambarkan sebagai ilegal. Begitu pula penghindaran atau penipuan pajak itu adalah suatu pelanggaran pidana”.

Mengacu pada berbagai pelanggaran hukum yang muncul dari kegiatan *underground economy* maka jelas bahwa terdapat keterlibatan birokrat yang mendukung dilakukan pelanggaran hukum tersebut, seperti melakukan praktik-praktik kolusi, korupsi dalam bentuk pungutan, *kick back*. Praktik-praktik kejahatan yang terjadi menciptakan situasi yang kondusif untuk berkembangnya aktivitas *underground economy*. Situasi tersebut juga secara langsung memberikan keistimewaan bagi pelaku-pelaku ekonomi tertentu dan meminggirkan pelaku-pelaku ekonomi sektor riil yang sesungguhnya. Kejahatan yang dilakukan negara dapat dikategorikan ke dalam *white collar crime* (kejahatan kerah putih), kejahatan di mana hanya bisa dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai kedudukan yang signifikan dengan pelanggaran hukum yang terjadi, misalnya aparat Bea

dan Cukai yang meloloskan barang impor tanpa pemenuhan persyaratan yang diwajibkan karena menerima suap sebagai ganti pelanggaran hukum yang dilakukannya.

Dalam konteks pejabat negara secara langsung maupun tidak langsung memberikan keistimewaan bagi pelaku-pelaku ekonomi tertentu dan meminggirkan pelaku-pelaku ekonomi sektor riil yang sesungguhnya, oleh Clinard dan Queny (1967) digolongkan sebagai *occupational criminal behavior*, suatu konsep yang menjelaskan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh aparat yang karena kedudukannya atau tugas dan kewenangannya dapat melakukan pelanggaran hukum tersebut.

Sementara itu, aktivitas-aktivitas ekonomi yang menyimpang ini dapat dipahami dianalisis pula sebagai bentuk *organized crime*, mengingat munculnya kegiatan *underground economy* ini didukung oleh suatu jaringan fungsional yang *solid*, melibatkan pelaku usaha dan jaringan kerjanya serta para aparat dari instansi yang terkait dengan metode kerja yang rapi dan sistematis, sehingga kegiatan tersebut dapat terealisasi. Dengan kata lain, *underground economy* sebagai suatu bentuk *organized crime* adalah suatu kegiatan yang tidak bersifat formal dalam bentuk organisasi namun berlangsung sistematis karena terpelihara oleh pelaku-pelaku yang terlibat di dalamnya.

Dari berbagai uraian di atas, maka untuk melihat kegiatan ilegal (kejahatan) yang dilakukan oleh pelaku *underground economy*, dapat dibuat tabel di bawah ini.

Tabel 1. Kejahatan dalam *Underground Economy*

Proses	Kegiatan	Penyimpangan/ Kejahatan	Aktor yang Terlibat
Jalur Hulu: Pengadaan Bahan Baku	Pekerjaan pengadaan bahan baku maupun bahan pendukung → dapat dikategorikan menjadi importir legal dan importir ilegal.	Proses barang masuk menggunakan strategi tidak resmi atau ilegal. Perusahaan importir bekerjasama dengan jasa ekspedisi tertentu dan bekerjasama dengan petugas-petugas pelabuhan untuk memperlancar pengiriman barang-barang (→penyuapan)	Importir ilegal + Petugas-petugas yang berhubungan dengan jasa pemasukan barang Konsekuensinya: kebijakan perdagangan dalam negeri menyangkut pencegahan barang-barang selundupan atau impor ilegal sangat lemah.

Tabel 1. Kejahatan dalam *Underground Economy*

Proses	Kegiatan	Penyimpangan/ Kejahatan	Aktor yang Terlibat
		Ragam strategi yang dikembangkan pihak importir ilegal menunjukkan kekuatan jaringan yang terbangun diantara pelaku usaha dengan birokrasi terkait dengan arus masuk barang (impor). Pelanggaran terhadap regulasi perdagangan (Impor) penghindaran pajak.	
Produksi: Pengolahan bahan ½ jadi → bahan Baku menjadi Produk jadi	Mengolah bahan ½ jadi (bahan baku ilegal) menjadi produk jadi dan dipasarkan.	Keberlangsungan kegiatan ekonomi informal pada proses produksi tekstil yang berkembang sangat dipengaruhi oleh praktik-praktik penyuapan dan penyogokan (<i>bribery</i>) di jalur pengadaan bahan baku (Pelabuhan). Pelaku usaha menjalankan produksinya tanpa izin. Sebagian kecil pelaku usaha yang terdaftar dan memiliki perijinan usaha secara lengkap. Membangun relasi dengan pelaku-pelaku ekonomi tidak langsung untuk menciptakan struktur insentif yang lain. Menghindari pembayaran nilai tambah apapun atau	Produsen dengan petugas pajak, pegawai kecamatan/kelurahan/dsb. Instansi/Pejabat yang terkait dengan Ijin Usaha → aturan atau perijinan untuk pelaksanaan aktivitas-aktivitas ekonomi tertentu.

Tabel 1. Kejahatan dalam *Underground Economy*

Proses	Kegiatan	Penyimpangan/ Kejahatan	Aktor yang Terlibat
		<p>pajak; menghindari pembayaran kontribusi-kontribusi keamanan sosial; menghindari pemenuhan standar hukum tertentu, seperti upah minimum, jam kerja maksimal, standar keamanan dan kesehatan pegawai; menghindari pemenuhan prosedur administrasi tertentu, seperti pengurusan perijinan, dan sebagainya.</p>	
<p>Jalur Hilir: Distribusi/ Pemasaran →Distributor</p>	<p>Menjual barang jadi yang bahan bakunya ilegal</p>	<p>Penghindaran pajak dilakukan pihak pemilik barang, pengirim barang atau pemesan barang agar akumulasi keuntungan yang diterima atau diperoleh jauh lebih besar.</p> <p>Membangun relasi dengan pelaku-pelaku ekonomi tidak langsung untuk menciptakan struktur insentif yang lain.</p> <p>Tidak melaporkan pendapatannya untuk kepentingan menghindari pajak langsung maupun pajak tidak langsung; juga memilih untuk tidak menghormati regulasi ketenagakerjaan atau hukum keimigrasian, memutuskan untuk</p>	<p>Distributor/Pedagang (wajib pajak) dengan Petugas pajak.</p> <p>Instansi/Pejabat yang terkait dengan ijin usaha →aturan atau perijinan untuk pelaksanaan aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya, membuka toko)</p>

Tabel 1. Kejahatan dalam *Underground Economy*

Proses	Kegiatan	Penyimpangan/ Kejahatan	Aktor yang Terlibat
		melakukan hal-hal yang tidak resmi untuk keperluan penghindaran prosedur birokrasi yang panjang dan mahal, dan melakukan penipuan informasi bagi kegiatannya.	

Sumber: Dermawan dan Chotim, 2009.

Penutup

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Dermawan dan Chotim (2009) memperlihatkan bahwa masing-masing kategori ekonomi formal, ekonomi informal, *underground economy*, serta ekonomi ilegal yang ada bukan sebuah ruang ekonomi yang terpisah secara tegas. Realita *underground economy* menggambarkan aktivitas ekonomi tidak saja sebagai sekat ruang tetapi juga sebagai sebuah alur sehingga sulit dibedakan antara kategori ekonomi satu dengan yang lainnya (Chotim, 2010). Orientasi pada struktur insentif tertentu dari sebuah tindakan ekonomi mendorong pelaku-pelaku ekonomi untuk bergerak atau bergeser secara dinamis dan fleksibel. Pada kondisi-kondisi tertentu pelaku-pelaku ekonomi dalam bersinergi, berkompetisi, tumpang tindih atau bekerjasama dalam kategori ruang ekonomi yang ada.

Hasil penelitian menghasilkan gambaran tentang dinamika dan keberlangsungan kegiatan ekonomi informal pada proses produksi tekstil dan produk tekstil yang berkembang di Cipadu Jaya sangat dipengaruhi oleh praktik-praktik penyuapan di jalur pengadaan bahan baku (Pelabuhan Belawan dan Pelabuhan Tanjung Priok). Ragam strategi yang dikembangkan pihak importir ilegal menunjukkan kekuatan jaringan yang terbangun di antara pelaku usaha dengan birokrasi terkait dengan arus masuk barang. Ragam strategi yang dinamis (seringkali berubah) menunjukkan kelenturan pelaku ekonomi dan seluruh relasinya mengikuti alur struktur insentif yang menguntungkan.

Sementara itu, beberapa butir implikasi kebijakan yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut: (1) Penanganan sektor informal harus integratif dengan penanggulangan sektor informal dan *underground*

economy; (2) Merumuskan kebijakan yang memperhatikan masalah dinamika ekonomi sekaligus penanggulangan kegiatan ilegal dari *underground economy*. Dengan demikian, dalam menyikapi fenomena dan keberadaan *underground economy* ini pemerintah juga harus memahami adanya jiwa kewirausahaan di kalangan pelaku usaha *underground economy*, dan (3) Memperkuat monitoring negara atas pertumbuhan dan dinamika ekonomi formal-informal-*underground economy*

Daftar Pustaka

- Adam, Markus, C. and Victor Ginsburgh. 1985. "The Effects of Irregular Markets on Economy," Working Paper 87-9, *Federal Reserve Bank of Philadelphia*, Philadelphia (N. J.).
- Asea, Patrick K. 1996. The Informal Sector: Baby or Bath Water? *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45., pp. 163-171.
- Bardhan, Pranab. 1997. "Corruption and Development: A Review of Issues," *Journal of Economic Literature*, 35, pp. 1320-1346.
- Bhattacharyya, D.K. 1993. *How Does the "Hidden Economy" Affect Consumers' Expenditure? An Econometric Study of the U.K. (1960-1984)*. International Institute of Public Finance (IIPF), Berlin.
- Bhattacharyya, D.K. 1999. "On the Economic Rationale of Estimating the Hidden Economy," *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 456, pp. 348-359.
- Feige, Edgar L. (ed.). 1988. *The Underground Economies. Tax Evasion and Information Distortion*. Cambridge, New York, Melbourne, Cambridge University Press.
- Feige, Edgar L. 1994. The Underground Economy and the Currency Enigma, *Supplement to Public Finance/ Finances Publiques*, 49, pp. 119-136.
- Friedman, E., Johnson, S., Kaufmann, D. and Zoido-Lobaton. 1999. Dodging the Grabbing Hand: The Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries, *Discussion Paper*, Washington D.C., World Bank.

- Giles, David, E.A. 1999a. "Measuring the Hidden Economy: Implications for Econometric Modeling," *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 456, pp.370–380.
- Houston, John F. 1987. *Estimating the Size and Implications of the Underground Economy*. Cambridge, MIT Press.
- Johnson, Simon; Kaufmann, Daniel and Pablo Zoido-Lobaton. 1998a. Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, pp. 387–392.
- Johnson, Simon; Kaufmann, Daniel and Pablo Zoido-Lobaton. 1998b. *Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy*. Washington, D.C., The World Bank, Discussion Paper.
- Johnson, Simon; Kaufmann, Daniel; and Andrei Shleifer. 1997. *The Unofficial Economy in Transition*, Brookings Papers on Economic Activity, Fall, Washington D.C.
- Kaufmann, Daniel and Jeffrey Sachs. 1998. "Determinants of Corruption," unpublished manuscript, Harvard University.
- Lippert, Owen and Michael Walker (eds.). 1997. *The Underground Economy: Global Evidences of its Size and Impact*, Vancouver, B.C., The Frazer Institute.
- Loayza, Norman V. 1996. The Economics of the Informal Sector: a Simple Model and Some Empirical Evidence from Latin America. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 45, pp. 129–162.
- Mogensen, Gunnar V.; Kvist, Hans K.; Körmendi, Eszter and Soren Pedersen, 1995, *The Economics of the Invisible Hand*. New York : Simon and Schuster Book.
- Pommerehne, Werner W. and Friedrich Schneider. 1985. *The Decline of Productivity : Markets and State*. New York : The Free Press.
- Romer, Paul. 1994. "New Goods, Old Theory, and the Welfare Costs of Trade Restrictions," *Journal of Development Economics*, Vol. 43, No. 1, pp. 5–38.
- Rose-Ackermann, Susan. 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reforms*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press.

- Schneider, Friedrich. 1997. "The Shadow Economies of Western Europe," *Journal of the Institute of Economic Affairs*, Vol. 17, No. 3, pp. 42–48.
- Schneider, Friedrich. 1998a. "Further Empirical Results of the Size of the Shadow Economy of 17 OECD Countries Over Time," Paper to be presented at the 54 Congress of the IIPF Cordoba, Argentina, and discussion paper, Department of Economics, University of Linz, Linz, Austria.
- Shadow Economy in Denmark*. 1994. *Measurement and Results*, Study No. 3, Copenhagen, The Rockwool Foundation Research Unit.
- Smith, Philip. 1994. "Assessing the Size of the Underground Economy", *The Canadian Enterprise Institute Journal*. No. 87, pp. 155.
- Tanzi, Vito. 1998. "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," IMF Working Paper 63, pp. 1–39.
- Tanzi, Vito. 1999. "Uses and Abuses of Estimates of the Underground Economy," *The Economic Journal*, Vol. 109, No. 456, pp. 338–340.

Disertasi dan Laporan Penelitian:

- Chotim, Erna Ermawati. 2010. "Institusionalisasi, Eksklusi dan Inklusi Sosial pada Underground Economy di Indonesia (Studi pada Sektor Tekstil dan Produk Tekstil di Sentra Cipadu Jaya, Tangerang)", Disertasi, Departemen Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik–Universitas Indonesia.
- Dermawan, Mohammad Kemal dan Erna Ermawati Chotim. 2009. "Underground Economy dan Kemiskinan". Laporan Penelitian Hibah Strategis Nasional, Tahun 2009, Universitas Indonesia.