

Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan dan Pengalokasian untuk Pembangunan Jalan Tol

Nabila Chynta Dwi Anggraini¹ Gunardi Lie²

Fakultas Hukum, Universitas Tarumanagara, Indonesia^{1,2}

Email: nabila.205230379@stu.untar.ac.id¹ gunardia@fh.untar.ac.id²

Abstrak

Penelitian ini membahas implementasi kebijakan pemerintah dalam pengelolaan dan pengalokasian dana pajak untuk pembangunan jalan tol sebagai bagian dari penyelenggaraan keuangan negara. Pajak merupakan salah satu sumber utama penerimaan negara yang memiliki peran penting dalam membiayai pembangunan nasional, termasuk pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah pihak-pihak yang berperan dalam pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari penerimaan pajak serta mekanisme pengalokasian dana pajak dalam APBN untuk pembiayaan pembangunan jalan tol. Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari pajak melibatkan berbagai pihak, yaitu Direktorat Jenderal Pajak sebagai penghimpun penerimaan pajak, Menteri Keuangan sebagai pengelola melalui sistem perbendaharaan negara, pemerintah dan DPR dalam proses penganggaran melalui APBN, serta BPK dan BPKP dalam fungsi pengawasan. Selain itu, mekanisme pengalokasian dana pajak untuk pembangunan jalan tol dilakukan secara bertahap melalui APBN, sehingga dana pajak tidak langsung digunakan untuk proyek tertentu, melainkan terlebih dahulu masuk sebagai pendapatan negara, kemudian dialokasikan berdasarkan prioritas pembangunan nasional. Pembangunan Jalan Tol Jagorawi menjadi contoh konkret bahwa dana negara, termasuk yang bersumber dari pajak, digunakan secara terencana dan berdasarkan dasar hukum yang jelas untuk mendukung pembangunan infrastruktur, pemerataan wilayah, dan pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian, implementasi kebijakan pemerintah dalam pengelolaan dan pengalokasian dana pajak harus dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepentingan umum.

Kata Kunci: Pajak, APBN, Keuangan Negara, Jalan Tol, Kebijakan Pemerintah

Abstract

This study examines the implementation of government policy in the management and allocation of tax revenues for toll road development as part of state financial administration. Tax constitutes one of the main sources of state revenue and plays a significant role in financing national development, including infrastructure development for the public interest. The issues addressed in this study are the parties involved in managing state finances derived from tax revenues and the mechanism for allocating tax funds in the State Budget (APBN) for toll road development financing. This research employs a normative legal method using statutory and conceptual approaches through library research on primary, secondary, and tertiary legal materials. The findings indicate that the management of state finances sourced from tax revenues involves various actors, namely the Directorate General of Taxes as the collector of tax revenues, the Minister of Finance as the manager through the state treasury system, the government and the House of Representatives in the budgeting process through the APBN, as well as the Audit Board of Indonesia (BPK) and the Financial and Development Supervisory Agency (BPKP) in supervisory functions. In addition, the allocation mechanism of tax funds for toll road development is carried out gradually through the APBN, meaning that tax revenues are not directly assigned to a specific project, but first enter state revenue before being allocated based on national development priorities. The construction of the Jagorawi Toll Road serves as a concrete example that state funds, including those derived from taxes, are utilized in a planned manner and based on clear legal foundations to support infrastructure development, regional equity, and economic growth. Therefore, the implementation of government policy in the management and allocation of tax revenues must be carried out in a transparent, accountable, and public-oriented manner.

Keywords: Tax, State Budget, State Finance, Toll Road, Government Policy



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

PENDAHULUAN

Pajak pada dasarnya menjadi salah satu sumber utama penerimaan negara yang memiliki peranan penting dalam mendukung pelaksanaan pembangunan nasional. Melalui pajak, negara memperoleh dana yang kemudian digunakan untuk membiayai berbagai kebutuhan publik, seperti pembangunan infrastruktur, pelayanan kesehatan, pendidikan, serta program-program kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, keberadaan pajak tidak hanya dipahami sebagai kewajiban warga negara, tetapi juga sebagai bentuk kontribusi nyata dalam menunjang keberlangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara. Dengan adanya pengelolaan yang tepat, hasil penerimaan pajak seharusnya dapat dirasakan manfaatnya secara luas oleh masyarakat Indonesia. Dalam pelaksanaannya, perputaran dan penggunaan dana yang bersumber dari pajak harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini penting agar pengalokasian dana pajak dapat dilakukan secara efektif, tepat sasaran, sesuai kebutuhan masyarakat dan berdasarkan aturan hukum yang berlaku. Implementasi kebijakan pemerintah dalam pengalokasian dana hasil pajak perlu mendapatkan perhatian serius. Hal ini karena keberhasilan pengelolaannya sangat berpengaruh terhadap kesejahteraan umum, pemerataan pembangunan, dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Oleh karena itu, pengalokasian dana pajak tidak cukup hanya diatur melalui ketentuan Hukum yang jelas, tetapi juga harus dilaksanakan secara bertanggung jawab dan berorientasi pada kepentingan publik. Pengelolaan keuangan negara termasuk dana yang dihasilkan dari pajak berada di bawah kewenangan pemerintah pusat yang dijalankan oleh Presiden melalui Kementerian Keuangan. Ketentuan ini sejalan dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara¹. Kejelasan mengenai pihak yang berwenang mengelola dana pajak menjadi faktor penting dalam mendorong kepatuhan masyarakat untuk memenuhi kewajiban perpajakan. Di sisi lain, berbagai permasalahan dalam pengalokasian dan pengelolaan dana pajak perlu diwaspadai. Pengelolaan yang tidak tepat dapat menurunkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah, yang pada akhirnya juga berdampak pada menurunnya kesadaran dan kepatuhan masyarakat dalam membayar pajak.

Pembahasan mengenai Implementasi kebijakan pemerintah dalam mengelola dan mengalokasikan dana pajak perlu diawali dengan pemahaman masyarakat terhadap sistem perpajakan atau sistem pemungutan pajak yang berlaku. Di Indonesia, sistem pemungutan pajak dibagi menjadi tiga, yaitu *self assessment system*, *official assessment system*, dan *withholding system*. Pada *self assessment system*, wajib pajak diberi tanggung jawab untuk menghitung, membayar, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang, sedangkan petugas pajak hanya berperan mengawasi pelaksanaannya. Sistem ini umumnya digunakan pada pajak pusat, seperti Pajak Penghasilan (Pph) dan Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Sementara itu, *official assessment system* adalah sistem yang memberi wewenang kepada petugas pajak untuk menentukan besarnya pajak yang harus dibayar, sehingga wajib pajak tinggal menunggu penetapan pajak yang dilakukan oleh pihak ketiga, misalnya perusahaan atau bendahara, yang memotong atau memungut pajak langsung dari penghasilan wajib pajak. Contohnya dapat ditemukan pada PPh Pasal 21, PPh Pasal 22, PPh Pasal 23, PPh Final Pasal 4 ayat (2), dan PPN². Dengan demikian perbedaan dengan penjelasan ketiga sistem ini untuk mengetahui berjalannya proses pemungutan pajak di Indonesia.

¹ Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*, diakses pada 27 Maret 2026.

² Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN), *Mengenal 3 Sistem Pemungutan Pajak di Indonesia*, diakses pada 27 Maret 2026.

Pembangunan jalan tol merupakan salah satu bentuk pengalokasian dana negara yang dapat dilihat dalam praktik penyelenggaraan keuangan negara, dimana sebagian penerimaan pajak yang masuk ke dalam APBN digunakan untuk mendukung pembiayaan pembangunan infrastruktur tersebut. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 61 ayat (1) sampai ayat (3) Undang-undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, yang pada intinya mengatur bahwa pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol dilakukan oleh pemerintah untuk kepentingan umum dengan berpedoman pada rencana tata ruang wilayah kabupaten/kota³. Selain itu, ketentuan tersebut juga menegaskan bahwa pendanaan pengadaan tanah dapat berasal dari pemerintah dan/atau badan usaha. Selanjutnya, pengaturan mengenai pendanaan Jalan Tol diperjelas dalam Pasal 52 pada ketentuan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2024 tentang Jalan Tol, yang menegaskan bahwa pendanaan penguasaan jalan tol dapat bersumber dari Pemerintah Pusat dan/atau badan usaha⁴. Dari ketentuan - ketentuan yang kita temukan, ini menunjukkan bahwa pembangunan Jalan Tol merupakan salah satu wujud pengalokasian dana negara, termasuk dana yang berasal dari penerimaan pajak, untuk mendukung pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum.

Pengalokasian dana pajak tidak hanya berhenti pada penghimpunan penerimaan negara, tetapi juga diwujudkan dalam bentuk pembiayaan pembangunan yang memberikan manfaat langsung kepada masyarakat. Selain itu, adanya keterlibatan badan usaha dalam pendanaan Jalan Tol memperlihatkan bahwa pengalokasian dana untuk pembangunan infrastruktur dilaksanakan melalui skema yang terencana dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, ketentuan ini semakin menegaskan bahwa dana pajak memiliki peran penting dalam mendukung pembangunan Jalan Tol sebagai bagian dari kebijakan pemerintah dalam mengalokasikan keuangan negara secara efektif dan berorientasi pada kepentingan umum. Kemudian penulis dapat mengambil permasalahan yang perlu diperhatikan juga. Pertama, Siapa saja pihak yang berperan dalam melakukan pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari penerimaan pajak?, dan Kedua, Bagaimana mekanisme pengalokasian dana pajak dalam APBN untuk pembiayaan pembangunan Jalan Tol?

Penulis mengarahkan pembaca untuk memahami bahwa pengalokasian dana pajak tidak semata-mata berkaitan dengan penerimaan negara, tetapi juga berhubungan erat dengan tanggung jawab pemerintah dalam mengelola, mengatur, dan menyalurkan dana tersebut secara tepat sasaran demi kepentingan masyarakat. Melalui pembahasan mengenai pihak-pihak yang memiliki peran dalam pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari penerimaan pajak serta mekanisme pengalokasian dana pajak dalam APBN untuk pembiayaan Jalan Tol, penulis berharap uraian ini dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan dana pajak. Dengan demikian, pembahasan ini diharapkan mampu menumbuhkan kesadaran bahwa pengalokasian dana pajak harus dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan berorientasi pada terwujudnya kesejahteraan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau yuridis normatif, yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian norma-norma hukum yang mengatur pengelolaan dan pengalokasian dana pajak untuk pembangunan Jalan Tol. Metode ini dipilih karena objek kajian dalam tulisan ini tidak bertumpu pada data lapangan, melainkan pada

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan, Pasal 61

⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2024 tentang Jalan Tol, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6919.

peraturan perundang-undangan, doktrin, dan bahan hukum lain yang berkaitan dengan keuangan negara, perpajakan, serta penyelenggaraan Jalan Tol. Dalam penelitian hukum, pendekatan yang digunakan dapat berupa telaah atas peraturan yang berlaku, konsep hukum, serta langkah-langkah analisis untuk menjawab isu hukum yang diajukan. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah keterkaitan kesesuaian antara peraturan-peraturan yang mengatur keuangan negara dan pembangunan Jalan Tol, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami pengertian pengelolaan keuangan negara, pengalokasian dana pajak, kepentingan umum, dan pendanaan terhadap infrastruktur. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-UNDANG No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, serta Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2024 tentang Jalan Tol.

Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku-buku, jurnal, dan karya ilmiah yang membahas metode penelitian hukum, keuangan negara, perpajakan, dan pembangunan infrastruktur. Adapun bahan hukum tersier dapat berupa kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, dan bahan penunjang lain yang membantu menjelaskan istilah hukum yang digunakan. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan buku serta sumber ilmiah yang relevan dengan pokok permasalahan. Selanjutnya, bahan hukum yang telah dikumpulkan dan dianalisis secara kualitatif dengan metode berpikir deduktif, yaitu kesimpulan dari ketentuan umum menuju pembahasan yang lebih khusus mengenai pengelolaan dan pengalokasian dana pajak untuk pembangunan Jalan Tol⁵.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pihak yang Berperan Dalam Pengelolaan Keuangan Negara yang Bersumber dari Penerimaan Pajak

Dalam pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari penerimaan pajak, terdapat beberapa pihak yang memiliki peran penting dan saling berkaitan satu sama lain. Pengelolaan tersebut tidak hanya berhenti pada proses pemungutan pajak, tetapi juga mencakup penyimpanan dana, pengalokasian dalam anggaran negara, pelaksanaan penggunaan anggaran, hingga pengawasan atas pertanggungjawabannya. Dalam hal ini, Direktorat Jenderal Pajak berperan sebagai pihak yang melaksanakan kebijakan di bidang perpajakan dan menghimpun penerimaan pajak negara. Setelah itu, dana yang telah masuk menjadi bagian dari keuangan negara dan dikelola oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara melalui sistem perbendaharaan negara. Selanjutnya, pemerintah bersama DPR berperan dalam menentukan arah dan alokasi penggunaannya melalui APBN, sedangkan kementerian atau lembaga negara menjalankan anggaran tersebut sesuai program yang telah ditetapkan. Melihat dalam suatu pengelolaan yang berjalan dengan tetap tertib dan dapat dipertanggungjawabkan, Badan Pemeriksa Keuangan juga memiliki peran penting dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan demikian, pengelolaan keuangan negara yang berasal dari penerimaan pajak pada dasarnya melibatkan banyak pihak, mulai dari pemungut, pengelola, pengguna sampai pengawas anggaran negara⁶.

Dalam pembahasan mengenai pihak yang melakukan pemungutan pajak, pihak yang paling utama pada tingkat pusat adalah Direktorat Jenderal Pajak (DJP). Lembaga inilah yang

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenada Media, 2017), tersedia pada Google Books: diakses pada 30 Maret 2026.

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004), diakses melalui JDIIH Kementerian Keuangan.

diberi tugas untuk menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Meski begitu, pemungutan pajak di Indonesia tidak selalu dilakukan secara langsung oleh petugas pajak. Hal ini dikarenakan sistem perpajakan Indonesia menganut *self assessment system*, yaitu sistem yang memberikan kepercayaan kepada wajib pajak (WP) untuk menghitung, memperhitungkan, menyetor, dan melaporkan sendiri pajak yang terutang, sedangkan aparat pajak lebih berperan dalam pengawasan dan penegakan hukumnya. Dengan kata lain, DJP tetap pada kepatuhan wajib pajak itu sendiri⁷. Selain DJP, ketentuan perpajakan juga mengenai adanya pihak lain yang dapat bertindak sebagai pemotong atau pemungut pajak. Dalam penjelasan resmi DJP disebutkan bahwa wajib pajak meliputi pembayar pajak, pemotong pajak, dan pemungut pajak, bahkan termasuk instansi pemerintah yang ditunjuk sebagai pemotong dan/atau pemungut pajak. Artinya, dalam praktiknya pemungutan pajak tidak hanya dilakukan oleh negara melalui DJP, tetapi juga dapat melibatkan pihak tertentu yang oleh peraturan diberi kewenangan untuk memotong atau memungut pajak dari suatu transaksi. Pengaturan seperti ini menunjukkan bahwa sistem pemungutan pajak di Indonesia bersifat terstruktur, karena melibatkan negara sebagai otoritas utama sekaligus pihak-pihak tertentu sebagai pelaksana teknis di lapangan⁸.

Sementara itu, untuk pajak daerah pemungutannya menjadi bagian dari kewenangan pemerintah daerah. Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 2023 menjelaskan bahwa pajak daerah merupakan kontribusi wajib kepada daerah, dan dalam pelaksanaannya kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk melakukan pendataan wajib pajak dan objek pajak, bahkan menetapkan pajak terutang melalui dokumen yang dipersamakan⁹. Dari sini dapat dipahami bahwa pada tingkat daerah, pihak yang melakukan pemungutan pajak adalah pemerintah daerah melalui pejabat atau perangkat yang ditunjuk untuk mengelola administrasi perpajakan daerah. Dengan demikian, pihak yang melakukan pemungutan pajak di Indonesia pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu pemerintah pusat melalui DJP untuk pajak pusat, dan pemerintah daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk pajak daerah. Dalam pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari penerimaan pajak, pihak yang berperan sebagai pengawas utama adalah Badan Pemeriksa Keuangan. BPK merupakan lembaga negara yang bebas dan mandiri yang bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Artinya, setelah dana pajak dipungut dan dikelola oleh pemerintah, BPK hadir untuk memastikan bahwa penggunaan dana tersebut benar-benar dilakukan sesuai aturan, tertib, efisien, dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemeriksaan yang dilakukan BPK juga tidak terbatas pada satu bentuk saja, melainkan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Dengan demikian, BPK dapat dipahami sebagai pihak yang mengawasi apakah keuangan negara yang berasal dari pajak telah dikelola dan digunakan sebagaimana mestinya¹⁰.

Selain pengawasan oleh BPK sebagai pengawas eksternal, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan juga terdapat pengawasan internal yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) sebagai bagian dari Aparat Pengawasan Intern pengelolaan keuangan dan pembangunan nasional, sehingga fungsinya lebih menekankan pencegahan penyimpangan, pembinaan tata kelola, dan perbaikan sistem pengawasan dari dalam lingkungan pemerintah. Oleh karena itu, apabila BPK berperan memeriksa dan menilai pertanggungjawaban keuangan negara dari luar secara independen,

⁷ Direktorat Jenderal Pajak, "Tugas dan Fungsi," situs resmi Direktorat Jenderal Pajak, diakses pada 31 Maret 2026.

⁸ Direktorat Jenderal Pajak, "Wajib Pajak dan NPWP," situs resmi Direktorat Jenderal Pajak, diakses pada 31 Maret 2026.

⁹ Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023.

¹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, diakses pada 31 Maret 2026.

maka BPKP membantu memastikan dari sisi internal agar pengelolaan dana negara, termasuk yang bersumber dari pajak, berjalan lebih tertib, transparan, dan efektif. Dari seluruh uraian tersebut, dapat terlihat bahwa pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari penerimaan pajak bukanlah proses yang berdiri sendiri, melainkan rangkaian kegiatan yang melibatkan banyak pihak dengan perannya masing-masing. Direktorat Jenderal Pajak bersama pihak-pihak yang diberi kewenangan menjalankan fungsi pemungutan pajak, kemudian dana yang terkumpul dikelola melalui sistem perbendaharaan negara oleh menteri keuangan. Setelah itu, penggunaan dana diarahkan untuk membiayai berbagai kebutuhan negara sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan. Agar pengelolannya tetap berjalan secara tertib, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Pengawasan juga dilakukan oleh lembaga yang berwenang, baik secara eksternal maupun internal. Oleh karena itu, penerimaan pajak tidak hanya memiliki arti sebagai sumber pendapatan negara, tetapi juga sebagai amanah yang harus dikelola dengan baik demi menunjang penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan nasional, dan kesejahteraan masyarakat.

Mekanisme Pengalokasian Dana Pajak Dalam APBN Untuk Pembiayaan Pembangunan Jalan Tol

Pembangunan Jalan Tol Jagorawi dapat dijadikan contoh nyata untuk melihat bagaimana keuangan negara digunakan dalam proyek infrastruktur. Tol yang menghubungkan Jakarta, Bogor, dan Ciawi ini dikenal sebagai jalan tol pertama di Indonesia dengan panjang sekitar 59 Kilometer. Gagasan pembangunannya sebenarnya sudah muncul sejak masa Raden Soediro, lalu pada dekade 1970 proyek ini mulai diwujudkan oleh pemerintah hingga akhirnya dioperasikan dan diresmikan pada 9 Maret 1978. Dalam proses pembangunannya, Tol Jagorawi membutuhkan biaya yang sangat besar untuk ukuran saat itu. Beberapa sumber menyebut total biayanya sekitar Rp. 16 Miliar, sementara sumber lain menuliskannya setara kurang lebih Rp. 350 Juta per kilometer. Pembiayaannya juga tidak hanya berasal dari anggaran pemerintah, tetapi turut didukung pinjaman negara luar, dengan porsi dana perintah sekitar USD 10,3 juta dan pinjaman dari Negara Amerika Serikat sebesar USD 22,8 juta¹¹. Dari sini terlihat bahwa pembangunan Tol Jagorawi bukan sekadar proyek jalan raya biasa, melainkan wujud penggunaan keuangan negara untuk membiayai pembangunan yang diharapkan dapat memperlancar mobilitas masyarakat dan mendorong pertumbuhan yang diharapkan dapat memperlancar mobilitas masyarakat dan mendorong pertumbuhan ekonomi¹².

Dalam kaitannya dengan mekanisme pengalokasian dana pajak dalam APBN untuk pembiayaan jalan tol, perlu dipahami bahwa dana yang berasal dari pajak pada dasarnya terlebih dahulu menjadi bagian dari pendapatan negara dan masuk ke kas negara, kemudian disusun oleh pemerintah dalam rancangan APBN untuk dibahas serta disetujui bersama DPR. Setelah APBN ditetapkan, alokasi anggaran dirinci menurut unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja, lalu pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden tentang APBN serta DIPA yang menjadi dasar bagi kementerian atau lembaga dalam menggunakan anggaran negara. Dengan demikian, pembiayaan pembangunan jalan tol melalui dana pajak tidak dilakukan secara langsung, melainkan melalui mekanisme penganggaran negara yang resmi, bertahap, dan terikat pada ketentuan APBN. Dalam pembahasan pembangunan Tol Jagorawi, mekanisme tersebut tampak dari penggunaan jalan tol pertama di Indonesia. Dalam perkembangannya, pemerintah juga menegaskan bahwa pembiayaan jalan tol tidak selalu dapat mengandalkan APBN saja, sehingga digunakan pula berbagai skema

¹¹ Indira Lintang, *Tol Pertama di Indonesia, Ini Sejarah dan Biaya Pembangunannya*, diakses pada 31 Maret 2026.

¹² Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), *Sejarah Jalan Tol di Indonesia*, diakses pada 31 Maret 2026.

pembiayaan lain untuk melengkapi kebutuhan pembangunan infrastruktur¹³. Melalui mekanisme pengalokasian dalam APBN, dana yang berasal dari pajak pada akhirnya tidak hanya dipakai untuk membiayai kebutuhan administrasi negara, tetapi juga diarahkan untuk mendorong pembangunan nasional yang lebih merata. Dalam hal ini, pembangunan jalan tol seperti Jagorawi dapat dipahami bukan sekedar proyek infrastruktur, melainkan bagian dari upaya negara untuk memperlancar mobilitas masyarakat, memperkuat konektivitas antardaerah, dan mendukung pertumbuhan ekonomi. Ketika penerimaan pajak dimasukkan ke dalam kas negara lalu dialokasikan melalui APBN, dana tersebut pada dasarnya menjadi instrumen pemerataan pembangunan, karena hasil pemungutan dari masyarakat dapat kembali kepada masyarakat dalam bentuk fasilitas publik yang nyata. Jalan tol, jalan umum, sekolah, rumah sakit, dan berbagai sarana lainnya merupakan contoh bagaimana pajak berfungsi untuk membiayai pembangunan yang manfaatnya dirasakan secara luas. Dengan demikian, keterkaitan antara pajak dan pembangunan nasional terlihat jelas, sebab pajak bukan hanya sumber penerimaan negara, tetapi juga menjadi dasar penting bagi negara untuk mewujudkan pembangunan yang lebih seimbang, termasuk membuka akses dan kesempatan yang lebih baik bagi berbagai wilayah di Indonesia¹⁴.

Dalam membahas mekanisme pengalokasian dana pajak dana APBN untuk pembiayaan jalan tol, dasar hukumnya dapat dilihat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya pasal 23 Ayat (1), yang menegaskan bahwa APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara, sehingga setiap penerimaan negara termasuk yang berasal dari pajak harus terlebih dahulu masuk ke dalam mekanisme anggaran negara sebelum digunakan untuk membiayai pembangunan¹⁵. Ketentuan ini selaras dengan Undang-undang No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan sebagaimana telah diubah melalui Undang-undang No. 2 Tahun 2022 tentang perubahan Kedua atas Undang-undang No. 38 Tahun No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan, yang menempatkan pembangunan jalan sebagai bagian dari proses yang mencakup penyusunan program dan anggaran, perencanaan teknik, pengadaan tanah, pelaksanaan konstruksi, pengoperasian, dan preservasi. Selanjutnya, pembangunan jalan tol tidak dapat dipisahkan dari proses perencanaan dan penganggaran resmi dalam APBN. Pengaturan tersebut kemudian dipertegas lagi dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 23 Tahun 2024 tentang Jalan Tol, yang menyatakan bahwa penyelenggaraan jalan tol bertujuan mewujudkan pemerataan pembangunan, keseimbangan pengembangan wilayah, pertumbuhan ekonomi, serta kelancaran distribusi barang dan jasa, dengan kewenangan penyelenggaraannya berada pada Pemerintah Pusat. Oleh karena itu, mekanisme pengalokasian dana pajak dana APBN untuk pembiayaan jalan tol berlangsung secara bertahap dan terstruktur, yaitu pajak dihimpun dan ditetapkan sebagai bagian dari prioritas pembangunan nasional, lalu dialokasikan untuk penyelenggaraan jalan tol sesuai program dan anggaran yang telah ditentukan. Dalam hal ini, UUD 1945 menjadi dasar konstitusional pengelolaan APBN, Undang-undang No. 38 Tahun 2004 jo. Undang-undang No. 2 Tahun 2022 menjadi dasar hukum pembangunan jalan dan Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2024 menjadi dasar pengaturan teknis penyelenggaraan jalan tol.

KESIMPULAN

Bahwa pengelolaan keuangan negara yang bersumber dari penerimaan pajak merupakan suatu rangkaian proses yang melibatkan berbagai pihak dengan fungsi yang saling melengkapi, mulai dari pemungutan, pengelolaan, pengalokasian, pelaksanaan, hingga pengawasan. Pada

¹³ Kementerian Keuangan Republik Indonesia, *Pendapatan Negara dan Hibah*, diakses pada 31 Maret 2026.

¹⁴ Binus University, *Peran Pajak dalam Pemerataan Pembangunan Nasional*, diakses pada 31 Maret 2026.

¹⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Naskah Asli)*, diakses pada 31 Maret 2026

tahap pemungutan, peran utama dijalankan oleh Direktorat Jenderal Pajak untuk pajak pusat, serta pemerintah daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk pajak daerah, dengan tetap melibatkan wajib pajak dan pihak tertentu yang diberi kewenangan sebagai pemotong atau pemungut pajak. Setelah dana pajak masuk sebagai penerimaan negara, pengelolaannya dilakukan oleh Menteri Keuangan melalui sistem perbendaharaan negara, lalu penggunaannya diarahkan sesuai prioritas anggaran yang telah ditetapkan. Agar seluruh proses tersebut berjalan tertib, transparan, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan, pengawasan dilakukan oleh BPK sebagai pengawas eksternal dan BPKP sebagai pengawas internal. Dengan demikian, penerimaan pajak tidak hanya berfungsi sebagai sumber pendapatan negara, tetapi juga menjadi dasar penting bagi pelaksanaan pemerintahan, pembangunan nasional, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Bahwa mekanisme pengalokasian dana pajak dalam APBN untuk pembiayaan pembangunan jalan tol menunjukkan bahwa pajak memiliki peran yang sangat penting dalam mendukung pembangunan infrastruktur nasional. Dana pajak yang dihimpun dari masyarakat tidak langsung digunakan untuk suatu proyek tertentu, melainkan terlebih dahulu masuk sebagai pendapatan negara, kemudian dialokasikan melalui mekanisme APBN yang disusun oleh pemerintah dan disetujui bersama DPR. Dalam pelaksanaannya, pembangunan jalan tol, seperti Tol Jagorawi, memperlihatkan bahwa pembiayaan infrastruktur dilakukan secara terencana, bertahap, dan berdasarkan dasar hukum yang jelas, mulai dari UUD 1945, Undang-Undang tentang Jalan, hingga Peraturan Pemerintah tentang Jalan Tol. Dengan demikian, penggunaan dana pajak untuk pembangunan jalan tol bukan hanya bertujuan membangun sarana transportasi, tetapi juga menjadi bagian dari upaya negara dalam mewujudkan pemerataan pembangunan, memperlancar mobilitas masyarakat, dan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Diakses pada 27 Maret 2026.
- Badan Pengatur Jalan Tol. Sejarah Jalan Tol di Indonesia. Diakses pada 31 Maret 2026.
- Binus University. Peran Pajak dalam Pemerataan Pembangunan Nasional. Diakses pada 31 Maret 2026.
- Direktorat Jenderal Pajak. Tugas dan Fungsi. Situs Resmi Direktorat Jenderal Pajak. Diakses pada 31 Maret 2026.
- Direktorat Jenderal Pajak. Wajib Pajak dan NPWP. Situs Resmi Direktorat Jenderal Pajak. Diakses pada 31 Maret 2026.
- Indira Lintang. "Tol Pertama di Indonesia, Ini Sejarah dan Biaya Pembangunannya." Diakses pada 31 Maret 2026.
- Kamar Dagang dan Industri Indonesia (KADIN). Mengenal 3 Sistem Pemungutan Pajak di Indonesia. Diakses pada 27 Maret 2026.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Pendapatan Negara dan Hibah. Diakses pada 31 Maret 2026.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Naskah Asli). Diakses pada 31 Maret 2026.
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum: Edisi Revisi. Jakarta: Prenada Media, 2017.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2024 tentang Jalan Tol. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6919.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2023 tentang Ketentuan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2004 tentang Jalan.