

# Tinjauan hukum terhadap pembentukan kementerian penerimaan negara dalam rangka meningkatkan efektivitas kebijakan fiskal di Indonesia: urgensi, tantangan dan implikasi

Rohmatika Fitri Isnaini

Program studi Hukum Ekonomi Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang  
e-mail: [isnainif175@gmail.com](mailto:isnainif175@gmail.com)

## Kata Kunci:

Reformasi Kebijakan Fiskal, Kementerian Penerimaan Negara, Analisis Hukum, Pengaturan Kelembagaan, Manajemen Penerimaan Negara.

## Keywords:

Fiscal Policy Reform, Ministry of State Revenue, Legal Analysis, Institutional Arrangements, State Revenue Management.

## ABSTRAK

Pembentukan Kementerian Penerimaan Negara dipandang sebagai salah satu langkah strategis dalam mereformasi kerangka kebijakan fiskal Indonesia guna meningkatkan pengelolaan penerimaan negara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi, tantangan, dan implikasi pembentukan kementerian tersebut dari perspektif hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual untuk mengkaji dasar hukum, pengaturan kelembagaan, serta praktik terbaik internasional terkait konsolidasi otoritas penerimaan negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan Kementerian Penerimaan Negara memiliki

urgensi yang kuat untuk menyatukan fungsi pemungutan penerimaan, mengurangi inefisiensi, dan memperkuat keberlanjutan fiskal. Namun demikian, terdapat beberapa tantangan hukum dan kelembagaan, antara lain harmonisasi regulasi, potensi tumpang tindih kewenangan, serta perlunya pengaturan transisi yang cermat. Kajian ini menyimpulkan bahwa dengan fondasi hukum dan desain kelembagaan yang memadai, Kementerian Penerimaan Negara dapat menjadi instrumen peningkatan efektivitas kebijakan fiskal dalam mencapai tujuan pembangunan nasional.

## ABSTRACT

The establishment of a Ministry of State Revenue is considered one of the strategic steps in reforming Indonesia's fiscal policy framework to improve state revenue management. This study aims to analyze the urgency, challenges, and implications of forming such a ministry from a legal perspective. The research method used is normative juridical, employing statutory and conceptual approaches to examine the legal basis, institutional arrangements, and international best practices related to the consolidation of state revenue authorities. The findings indicate that the formation of a Ministry of State Revenue has strong urgency to unify the functions of revenue collection, reduce inefficiency, and strengthen fiscal sustainability. However, there are several legal and institutional challenges, including regulatory harmonization, potential overlaps of authority, and the need for careful transitional arrangements. The study concludes that with adequate legal foundation and institutional design, the Ministry of State Revenue can serve as an instrument to enhance fiscal policy effectiveness in achieving national development goals.

## Pendahuluan

Sistem kebijakan fiskal di Indonesia menghadapi tantangan serius dalam hal optimalisasi penerimaan negara. Meskipun target penerimaan pajak terus meningkat tiap tahun, realisasinya kerap di bawah ekspektasi. Salah satu penyebab utamanya



adalah struktur kelembagaan yang masih tersekat-sekat, di mana pemungutan pajak, bea cukai, dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) tersebar di beberapa direktorat yang berada di bawah Kementerian Keuangan. Fragmentasi ini memicu inefisiensi dalam pengumpulan penerimaan negara, lemahnya koordinasi, serta tumpang tindih kebijakan. (Budi Setiawan, 2020). Dalam konteks tersebut, muncul wacana pembentukan Kementerian Penerimaan Negara sebagai bentuk konsolidasi kelembagaan guna memperkuat sistem pengelolaan penerimaan. Pembentukan kementerian ini dinilai dapat menjadi langkah strategis untuk memusatkan tanggung jawab dan otoritas pemungutan penerimaan negara dalam satu entitas yang lebih fokus dan profesional. (Faisal Basri, n.d.) Studi sebelumnya menunjukkan bahwa konsolidasi otoritas penerimaan dapat menghasilkan sistem perpajakan yang lebih efektif, transparan, dan efisien. (International Monetary Fund, 2018)

Dari perspektif perbandingan, beberapa negara telah lebih dulu menerapkan model kelembagaan serupa. Inggris, misalnya, melalui *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC), menyatukan fungsi pemungutan pajak dan bea cukai dalam satu badan independen sejak tahun 2005. (Hodges, 2010) Di Korea Selatan, *National Tax Service* (NTS) mengelola seluruh penerimaan domestik secara terintegrasi. (Service, 2022) Model ini terbukti memperkuat kapasitas fiskal negara serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem pajak. (Yun-Hee Kim, 2019). Dalam konteks Indonesia, wacana ini sudah pernah mencuat dalam beberapa forum reformasi fiskal dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), tetapi belum terealisasi karena masih lemahnya dasar hukum dan resistensi kelembagaan. (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), n.d.) Hingga kini, belum banyak kajian hukum yang secara mendalam membahas kemungkinan pembentukan kementerian baru ini dari perspektif konstitusional, tata kelola kelembagaan, dan harmonisasi regulasi sektoral. (Dina Lestari, 2022a) Beberapa kajian terdahulu lebih menyoroti aspek teknis administrasi perpajakan atau reformasi sistem pajak tanpa mengkaji desain institusionalnya secara normatif. (Kurniawan, 2017)

Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan literatur tersebut dengan mengkaji urgensi, tantangan, dan implikasi hukum dari pembentukan Kementerian Penerimaan Negara. Urgensi penelitian ini diperkuat dengan tingginya ketergantungan APBN terhadap penerimaan pajak, fluktuasi penerimaan sumber daya alam, serta masih lemahnya kontribusi PNBP. Situasi ini menunjukkan bahwa penguatan kelembagaan fiskal menjadi kebutuhan mendesak dalam rangka mencapai keberlanjutan fiskal nasional. (Mulya Tanjung, 2023). Pernyataan kebaruan dari kajian ini terletak pada analisis terhadap rekonstruksi struktur kelembagaan fiskal dari perspektif hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Tidak hanya menganalisis dasar hukum dan tantangan yuridis, penelitian ini juga memotret praktik internasional dan menilai kemungkinan desain institusional baru yang adaptif bagi Indonesia. Dengan pendekatan normatif dan komparatif, artikel ini diharapkan menjadi kontribusi ilmiah dalam pengembangan tata kelola fiskal berbasis hukum yang lebih akuntabel dan efektif. (Wibowo, 2021)

## Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif karena berangkat dari permasalahan kekaburan norma mengenai kemungkinan pembentukan Kementerian Penerimaan Negara dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia. Pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah regulasi terkait kelembagaan negara dan pengelolaan fiskal, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk membahas prinsip efisiensi dan akuntabilitas kelembagaan, serta pendekatan komparatif dan analitis (*comparative and analytical approaches*) untuk membandingkan praktik internasional dan menganalisis relevansi penerapannya di Indonesia. Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), sekunder (literatur akademik, jurnal, laporan), dan tersier (kamus dan ensiklopedia hukum). Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen, sedangkan analisis dilakukan secara kualitatif dengan menafsirkan dan menyusun argumen hukum secara sistematis untuk menjawab masalah penelitian

## Pembahasan

Gagasan pembentukan Kementerian Penerimaan Negara berasal dari belum optimalnya tata kelola penerimaan negara di Indonesia. Wacana ini berkembang seiring dengan kebutuhan akan struktur kelembagaan yang lebih terkoordinasi, khususnya dalam merespons kompleksitas sistem perpajakan dan pengelolaan fiskal saat ini. Kondisi yang ada menunjukkan perlunya telaah mendalam atas bentuk, tantangan, serta dampak kelembagaan yang mungkin muncul. Oleh karena itu, bagian ini akan membahas secara lebih terarah mengenai urgensi, hambatan yuridis dan kelembagaan, serta implikasinya terhadap perancangan kebijakan fiskal di Indonesia.

### **Urgensi Pembentukan Kementerian Penerimaan Negara dalam Reformasi Kebijakan Fiskal**

Salah satu permasalahan utama dalam pengelolaan fiskal di Indonesia saat ini adalah belum optimalnya penerimaan negara akibat lemahnya koordinasi antar lembaga yang memiliki otoritas pemungutan dan menjadi fungsi dari tiga direktorat jenderal di bawah kementerian keuangan yaitu Direktorat Jenderal Pajak (DJP), Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), serta Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN). Adanya model kelembagaan yang terfragmentasi ini seringkali menyebabkan tumpang tindih kewenangan antar lembaga, lemahnya sinergi, dan inefisiensi dalam proses penghimpunan maupun pelaporan penerimaan. Merujuk pada literatur oleh (Feny Destia, 2023) misalnya, menemukan bahwa kepatuhan pajak seringkali ditentukan oleh persepsi calon wajib pajak terhadap kewajiban fiskal. Jika pajak dipandang sekadar beban, bukan sebagai kontribusi untuk pembangunan, maka tingkat kepatuhan cenderung rendah. Penelitian ini memperlihatkan bagaimana faktor psikologis dan pemahaman konseptual berperan besar dalam membentuk sikap masyarakat terhadap kewajiban pajak.

Sementara itu, (Pihany & Andriani, 2022) menekankan pentingnya moralitas pajak, yang tidak hanya dipengaruhi oleh aturan formal, tetapi juga oleh nilai religius dan sosial yang hidup dalam masyarakat. Artinya, kepatuhan pajak bukan sekadar hasil dari ancaman sanksi, melainkan juga buah dari internalisasi nilai etis dan spiritual yang menempatkan pajak sebagai bagian dari tanggung jawab moral warga negara. Perspektif ini relevan dalam konteks Indonesia yang memiliki basis masyarakat religius dan nilai sosial yang kuat, sehingga strategi peningkatan kepatuhan pajak perlu memperhatikan pendekatan nilai. Lebih jauh, (Aisyah & Prajawati, 2024) menunjukkan bahwa antededen ketidakpatuhan juga muncul dari kalangan pelaku usaha. Faktor-faktor seperti kompleksitas regulasi, beban administrasi, hingga perasaan tidak mendapatkan manfaat langsung dari pajak yang dibayarkan, dapat mendorong kecenderungan untuk menghindari kewajiban. Penelitian ini membuka ruang diskusi bahwa perbaikan sistem perpajakan tidak bisa hanya dilakukan dengan menambah aturan atau memperketat pengawasan, tetapi juga dengan menciptakan iklim fiskal yang dianggap adil, transparan, dan memberikan kepercayaan kepada pelaku usaha.

Menurut Richard A. Musgrave, salah satu fungsi utama kebijakan fiskal adalah fungsi alokasi yang hanya bisa berjalan efektif bila institusi pengelolanya efisien dan terkoordinasi. (Richard A. Musgrave, 1959) Dalam konteks ini, urgensi pembentukan Kementerian Penerimaan Negara terletak pada kebutuhan untuk mengintegrasikan otoritas penerimaan agar fokus, efektif, dan mampu menjawab tantangan kompleksitas sistem perpajakan modern. Berdasarkan laporan *International Monetary Fund* (2022), terdapat sejumlah negara yang telah menerapkan model kelembagaan penerimaan negara secara terintegrasi guna meningkatkan efisiensi pemungutan dan koordinasi fiskal. Di antaranya adalah Inggris, Korea Selatan, dan Jepang, yang masing-masing membentuk lembaga khusus untuk mengelola seluruh jenis penerimaan negara. Struktur kelembagaan otoritas penerimaan negara di negara-negara tersebut akan disajikan dalam tabel berikut sebagai bahan perbandingan untuk melihat sejauh mana Indonesia dapat mengambil pelajaran dalam merancang institusi serupa.

**Tabel 1. Struktur Otoritas Penerimaan Negara di Beberapa Negara**

No.	Negara	Otoritas Penerimaan	Bentuk Kelembagaan	Tahun Pembentukan	Lingkup Tugas
1.	Inggris	<i>HM Revenue and Customs</i>	Lembaga Gabungan (Non-Kementrian)	2005	Pajak, Bea Cukai
2.	Korea Selatan	<i>National Tax Service</i>	Lembaga di bawah Kementerian Keuangan	1998	Pajak Nasional
3.	Jepang	<i>National Tax Agency</i>	Lembaga Pusat Pemerintah	1949	Pajak, Investigasi Pajak
4.	Indonesia	DJP, DJBC, DJKN	Direktorat Jenderal	1924, 1946, 2006	Pajak, Cukai, PNB (terpisah)

Tabel di atas menunjukkan bahwa banyak negara yang telah menyatukan fungsi pemungutan dalam satu lembaga otoritatif. Inggris membentuk HMRC melalui penggabungan *Inland Revenue* dan *HM Customs & Excise*, yang terbukti meningkatkan efisiensi dan transparansi penerimaan negara.(Government, 2006) Korea Selatan dan Jepang juga mencontohkan model institusi tunggal dalam pengelolaan pajak, yang memungkinkan pengawasan lebih sistematis dan penyederhanaan sistem pelayanan publik fiskal.(International Monetary Fund, 2022). Sebaliknya, Indonesia masih menerapkan model yang tersebar, yang berkontribusi terhadap rendahnya tax ratio dan potensi kehilangan penerimaan (*tax gap*). Data Kemenkeu mencatat bahwa tax ratio Indonesia tahun 2023 hanya 10,4%, tertinggal dibandingkan rata-rata ASEAN (15%) dan OECD (33%).(RI, 2023) Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan mendesak untuk restrukturisasi kelembagaan melalui pembentukan kementerian baru yang fokus pada optimalisasi penerimaan.

### **Tantangan Yuridis dan Kelembagaan Pembentukan Kementerian Baru**

Dari sisi hukum positif, pembentukan Kementerian Penerimaan Negara perlu memperhatikan batasan konstitusional dan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Pasal 12 menyebutkan bahwa jumlah kementerian dibatasi paling banyak 34, kecuali dalam keadaan khusus dan dengan pertimbangan efisiensi.(Pasal 12, 2008) Jika kementerian ini akan dibentuk, maka diperlukan revisi regulasi atau pengklasifikasian dalam kementerian koordinasi atau kementerian teknis khusus.Selain itu, tantangan juga muncul dari aspek kelembagaan. Direktorat Jenderal saat ini telah memiliki struktur dan otoritas yang mapan. Pengalihan sebagian fungsi dari Kemenkeu ke kementerian baru menimbulkan implikasi manajerial, transisi kelembagaan, serta potensi resistensi birokrasi. Seperti dikemukakan oleh Douglas North, perubahan institusional memerlukan legitimasi hukum dan dukungan politik yang kuat agar tidak menimbulkan ketidakstabilan administratif.(Douglas North, 1990). Menurut artikel yang ditulis oleh Lestari (2022), reformasi kelembagaan fiskal di Indonesia cenderung gagal karena tidak adanya peta jalan hukum dan kelembagaan yang jelas serta minimnya partisipasi pemangku kepentingan dalam proses desain kelembagaan.(Dina Lestari, 2022b) Oleh karena itu, pembentukan kementerian ini tidak cukup hanya melalui Keputusan Presiden, melainkan harus berbasis pada landasan hukum yang kuat dan pengaturan transisi yang terstruktur.

### **Implikasi Terhadap Desain Kebijakan Fiskal Nasional**

Secara konseptual, pemisahan antara fungsi penerimaan (*revenue*) dan pengeluaran (*spending*) dalam dua kementerian berbeda akan menghasilkan pembagian peran yang lebih spesifik dan akuntabel. Hal ini sejalan dengan prinsip *good governance* dan manajemen fiskal modern yang menuntut pemisahan fungsi kelembagaan untuk mencegah konflik kepentingan serta meningkatkan transparansi pengelolaan anggaran negara.(Allen Schick, 2007). Namun demikian, pemisahan ini juga membawa risiko fragmentasi kebijakan jika tidak didukung dengan sistem koordinasi antar kementerian yang kuat. Oleh karena itu, diperlukan revisi terhadap berbagai peraturan pelaksana seperti Perpres tentang Rencana Kerja Pemerintah, Permenkeu tentang siklus APBN, serta PP tentang pengelolaan PNBPN, agar struktur kelembagaan baru dapat terintegrasi dalam sistem fiskal yang telah ada.Dari sudut pandang hukum tata negara, Pasal 17 ayat

(1) dan (2) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk kementerian sesuai kebutuhan. Ini berarti bahwa pembentukan Kementerian Penerimaan Negara tidak bertentangan dengan UUD 1945 selama dapat dibuktikan adanya kebutuhan dan urgensi nasional. Dengan dasar ini, serta dukungan kebijakan fiskal yang tepat, kementerian baru ini dapat menjadi instrumen penguatan efektivitas kebijakan fiskal dan peningkatan kesejahteraan nasional. (Pasal 17 ayat (1) dan (2), 1945)

## Kesimpulan dan Saran

Berdasarkan hasil kajian, pembentukan Kementerian Penerimaan Negara memiliki urgensi yang kuat sebagai respon terhadap lemahnya koordinasi antarlembaga dalam sistem pemungutan penerimaan negara di Indonesia. Fragmentasi fungsi pemungutan antara DJP, DJBC, dan DJKN telah menimbulkan inefisiensi struktural serta kendala dalam pencapaian target fiskal nasional. Secara yuridis, pembentukan kementerian ini dimungkinkan selama dilakukan dengan penataan hukum administratif yang memadai dan disertai revisi terhadap regulasi yang relevan. Studi perbandingan dengan negara lain menunjukkan bahwa model institusi tunggal atau otoritas terintegrasi, seperti yang diterapkan di Inggris dan Korea Selatan, terbukti mampu menyederhanakan birokrasi dan meningkatkan kinerja fiskal secara menyeluruh. Oleh karena itu, pembentukan Kementerian Penerimaan Negara dapat menjadi langkah strategis untuk memperkuat desain kelembagaan fiskal Indonesia, asalkan didukung dengan kerangka hukum yang jelas, perencanaan transisi yang matang, serta komitmen politik yang konsisten. Pemerintah perlu mengkaji lebih lanjut aspek teknis, hukum, dan kelembagaan agar transformasi ini tidak menimbulkan disrupsi administratif, melainkan justru menjadi fondasi baru dalam memperkuat ketahanan fiskal nasional secara berkelanjutan.

## Daftar Pustaka

- Aisyah, E. N., & Prajawati, M. I. (2024). Antecedents of Tax Non-compliance Behavior on Micro, Small and Medium Enterprises. *Jurnal Nusantara Aplikasi Manajemen Bisnis*, 9(1), 229–246. <https://doi.org/10.29407/nusamba.v9i1.21254>
- Allen Schick. (2007). *Budgeting and Governing*. Brookings Institution Press.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (n.d.). *RPJMN 2020–2024* (. Jakarta.
- Budi Setiawan. (2020). *Reformasi Fiskal Indonesia: Tantangan dan Strategi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dina Lestari. (2022a). Efektivitas Desain Kelembagaan Fiskal di Indonesia: Tinjauan Hukum dan Administrasi Negara. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(1), 23–40.
- Dina Lestari. (2022b). Efektivitas Desain Kelembagaan Fiskal di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(1), 25.
- Douglas North. (1990). *Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Faisal Basri. (n.d.). Urgensi Pembentukan Kementerian Penerimaan Negara. Retrieved from <https://www.kompas.id.title>
- Feny Destia, F. N. (2023). PERILAKU KEPATUHAN PAJAK: PERSEPSI CALON WAJIB PAJAK POTENSIAL. *Jurnal Ilmiah Akuntansi Peradaban*, VII(1), 1–24.
- Government, H. (2006). Review of HM Revenue and Customs.
- Hodges, D. H. and R. (2010). Tax Administration Reform in the UK: Lessons from the Creation of HMRC. *Public Money & Management*, 30(2), 91–96.
- International Monetary Fund. (2018). *Revenue Administration: Performance Measurement in Tax Administration*. Washington: D.C.: IMF.
- International Monetary Fund. (2022). *Revenue Administration: International Practices*. IMF Fiscal Affairs Department.
- Kurniawan, D. (2017). Reformasi Perpajakan dalam Perspektif Administrasi Publik. *Jurnal Bina Praja*, 9(2), 141–150.
- Mulya Tanjung. (2023). Kelembagaan Fiskal dan Tantangan Keberlanjutan Anggaran. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, 14(1), 55–65.
- Pasal 12. (2008). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Pasal 17 ayat (1) dan (2). (1945). *Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Pihany, A. W., & Andriani, S. (2022). Tax Morale, Religiusitas, dan Sanksi Pajak Terhadap Tax Compliance Pada WPOP di Organisasi Nahdlatul Wathan. *Ekonomi, Keuangan, Investasi Dan Syariah (EKUITAS)*, 3(4), 702–710. <https://doi.org/10.47065/ekuitas.v3i4.1562>
- RI, K. K. (2023). *APBN Kita Edisi Desember 2023*. (Kemenkeu, Ed.).
- Richard A. Musgrave. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill.
- Service, K. N. T. (2022). *Annual Report 2022*. Seoul: NTS Korea.
- Wibowo, A. (2021). Reformasi Kelembagaan Fiskal: Peluang dan Hambatan dari Perspektif Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Konstitusi*, 18(3), 389–407.
- Yun-Hee Kim. (2019). *Revenue Administration Modernization in South Korea: A Legal-Institutional Perspective*.