

Optimalisasi Anggaran Keimigrasian Berbasis Penerimaan Negara bukan Pajak (PNBP): Analisis Kebijakan Fiskal dalam Penyelenggaraan Pelayanan Keimigrasian di Indonesia

Anastasya Febiona Tambunan^{1*}, Rita Kusuma Astuti², Wisnu Widayat³

¹Program Studi Administrasi Keimigrasian, Politeknik Imigrasi dan Pemasarakatan Indonesia, Indonesia

²⁻³Program Studi Administrasi Keimigrasian, Politeknik Imigrasi dan Pemasarakatan Indonesia, Indonesia

Email: anastasyaft@gmail.com¹, ritakusumastuti@gmail.com²

*Penulis Korespondensi: anastasyaft@gmail.com

Abstract. Immigration is a strategic government function encompassing public service delivery, law enforcement, and the safeguarding of state sovereignty over cross-border movement of persons. In recent years, the financing of Indonesia's immigration functions has increasingly relied on Non-Tax State Revenue (Penerimaan Negara Bukan Pajak/PNBP) generated from passport, visa, and stay-permit services. This article examines the relationship between the immigration budget and PNBP performance, and identifies opportunities and challenges in managing PNBP as a public-sector fiscal policy instrument. A normative-juridical method with a descriptive-analytical approach is employed, supported by secondary data from statutory regulations and the financial performance reports of immigration institutions for the 2021–2025 period. The findings indicate that PNBP realization has increased significantly and consistently exceeded its targets, while budget absorption has remained relatively stable at above ninety percent of the allocated ceiling. This condition suggests fiscal space that can be optimized through the partial-use scheme of PNBP funds to improve service quality, although it remains constrained by limited regulatory flexibility, capacity gaps among technical implementing units, and the risk of fiscal dependency on a single revenue source. The article recommends strengthening performance-based budgeting governance, synchronizing PNBP tariff policy with service quality, and reinforcing oversight so that PNBP-based immigration budget management can be carried out in an accountable, efficient, and sustainable manner.

Keywords: Fiscal Policy; Immigration Budget; Immigration Services; Non-Tax State Revenue; State Finance.

Abstrak. Keimigrasian merupakan salah satu fungsi pemerintahan yang memiliki peran strategis dalam pelayanan publik, penegakan hukum, dan penjagaan kedaulatan negara dalam hal keluar masuknya orang dan aktivitasnya di wilayah Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir, pembiayaan penyelenggaraan fungsi keimigrasian di Indonesia semakin bertumpu pada Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang bersumber dari layanan paspor, visa, dan izin tinggal keimigrasian. Artikel ini bertujuan menganalisis pola hubungan antara anggaran keimigrasian dan capaian PNBP keimigrasian, serta mengidentifikasi peluang dan tantangan pengelolannya sebagai instrumen kebijakan fiskal sektor publik. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pendekatan deskriptif-analitis, didukung data sekunder berupa peraturan perundang-undangan dan laporan kinerja keuangan instansi keimigrasian periode 2023–2025. Hasil kajian menunjukkan bahwa realisasi PNBP keimigrasian mengalami tren peningkatan yang signifikan, bahkan secara konsisten melampaui target yang ditetapkan, sementara penyerapan anggaran belanja relatif stabil pada kisaran di atas sembilan puluh persen dari pagu. Kondisi tersebut menyebabkan adanya ruang fiskal yang dapat dioptimalkan melalui skema penggunaan sebagian dana PNBP untuk peningkatan kualitas layanan, meskipun tetap dihadapkan pada tantangan berupa keterbatasan fleksibilitas regulasi, kesenjangan kapasitas antarunit pelaksana teknis, dan risiko ketergantungan fiskal pada satu sumber penerimaan. Artikel ini merekomendasikan penguatan tata kelola perencanaan anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*), sinkronisasi kebijakan tarif PNBP dengan kualitas pelayanan, serta penguatan pengawasan agar pengelolaan anggaran keimigrasian berbasis PNBP dapat berjalan secara akuntabel, efisien, dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Anggaran Keimigrasian; Kebijakan Fiskal; Keuangan Negara; Pelayanan Keimigrasian; PNBP.

1. LATAR BELAKANG

Fungsi keimigrasian di Indonesia menempati posisi yang strategis karena berada pada titik temu antara pelayanan publik, penegakan hukum, dan aspek keamanan negara. Sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan, keimigrasian bertanggung jawab atas pengaturan lalu lintas orang yang masuk dan keluar wilayah Indonesia, pemberian dokumen perjalanan dan izin tinggal, serta pengawasan terhadap keberadaan dan kegiatan orang asing (Maha & Ario, 2025; Alikaputri et al., 2026). Fungsi tersebut diselenggarakan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian sebagai landasan hukum utama, yang kemudian dijabarkan melalui berbagai peraturan pelaksana di tingkat kementerian.

Penyelenggaraan fungsi keimigrasian tersebut tentu memerlukan dukungan anggaran yang memadai, baik untuk belanja pegawai, belanja barang dan jasa, maupun belanja modal guna pengadaan sarana prasarana pelayanan dan pengawasan. Anggaran keimigrasian sebagian besar bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui mekanisme Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA), namun di sisi lain Direktorat Jenderal Imigrasi juga merupakan salah satu kontributor Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) terbesar di lingkungan Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan (Sianturi et al., 2024; Hermanto et al., 2026). PNBP keimigrasian bersumber antara lain dari biaya penerbitan paspor Republik Indonesia, biaya visa, biaya izin tinggal keimigrasian, biaya izin masuk kembali, serta denda administratif keimigrasian bagi Warga Negara Asing (WNA).

Fenomena menarik yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir adalah peningkatan realisasi PNBP keimigrasian yang jauh melampaui target yang telah ditetapkan. Sebagai ilustrasi, realisasi PNBP Direktorat Jenderal Imigrasi pada tahun 2023 tercatat mencapai kisaran 289 persen dari target yang ditetapkan, dan pada tahun 2024 realisasinya kembali melampaui target hingga sekitar 150 persen, seiring dengan penyesuaian tarif PNBP melalui Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2024 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keimigrasian (Angraini et al., 2026). Peningkatan signifikan ini tidak hanya didorong oleh penyesuaian tarif, tetapi juga oleh meningkatnya mobilitas masyarakat, penerapan paspor elektronik secara menyeluruh, serta perluasan inovasi layanan seperti layanan paspor di luar kantor dan layanan kolektif di wilayah terpencil.

Di sisi lain, penyerapan anggaran belanja keimigrasian relatif stabil pada kisaran sembilan puluh lima hingga sembilan puluh delapan persen dari pagu yang ditetapkan setiap tahunnya. Kesenjangan antara pertumbuhan PNBP yang sangat tinggi dengan pertumbuhan pagu belanja yang relatif terbatas memunculkan pertanyaan mendasar mengenai bagaimana

seharusnya kebijakan fiskal di bidang keimigrasian dirancang agar penerimaan yang besar tersebut dapat memberikan manfaat optimal, baik bagi peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat maupun bagi penguatan fungsi pengawasan keimigrasian, tanpa mengabaikan prinsip disiplin anggaran dan akuntabilitas keuangan negara.

Berdasarkan uraian tersebut, artikel ini disusun untuk menganalisis relasi antara anggaran keimigrasian dan PNBP keimigrasian, memetakan mekanisme regulasi yang mengatur penggunaannya, serta mengidentifikasi tantangan dan peluang optimalisasi pengelolaan anggaran keimigrasian yang berpatokan pada PNBP dalam kerangka kebijakan fiskal sektor publik di Indonesia.

2. KAJIAN TEORITIS

Keimigrasian dan Fungsi Anggaran Negara

Keimigrasian didefinisikan sebagai hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Sebagai instansi pemerintah, penyelenggara fungsi keimigrasian tunduk pada prinsip pengelolaan keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Anggaran keimigrasian, sebagai bagian dari anggaran kementerian/lembaga, disusun melalui siklus perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pelaporan, dan pengawasan yang terintegrasi dengan sistem penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) dan kerangka pengeluaran jangka menengah.

Penerimaan Negara Bukan Pajak dalam Keuangan Negara

PNBP merupakan seluruh penerimaan pemerintah pusat yang bukan berasal dari penerimaan perpajakan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak. Undang-undang tersebut mengklasifikasikan PNBP antara lain ke dalam kelompok pemanfaatan sumber daya alam, pelayanan, pengelolaan barang milik negara, pengelolaan dana, serta hak negara lainnya. PNBP dari sektor keimigrasian termasuk dalam kelompok PNBP atas pelayanan (jasa), karena bersumber dari pembebanan biaya atas jasa penerbitan dokumen dan izin keimigrasian kepada warga negara Indonesia maupun warga negara asing.

Jenis dan tarif PNBP keimigrasian diatur lebih lanjut melalui peraturan pemerintah, di mana pengaturan yang berlaku saat ini merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2024 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang menggantikan pengaturan tarif sebelumnya. Penyesuaian tarif tersebut turut memengaruhi besaran biaya

sejumlah layanan, termasuk penerbitan paspor biasa dan paspor elektronik, sebagai konsekuensi dari kebutuhan penyesuaian terhadap peningkatan biaya operasional dan kualitas layanan.

Skema Penggunaan Sebagian Dana PNBP

Salah satu instrumen kebijakan fiskal yang relevan dengan optimalisasi anggaran keimigrasian adalah skema penggunaan Sebagian dana PNBP (PNBP fungsional) oleh instansi penghasil, sebagaimana dimungkinkan dalam peraturan perundang-undangan mengenai PNBP. Melalui skema ini, sebagian PNBP yang berhasil dihimpun dapat diusulkan kembali untuk dialokasikan sebagai anggaran belanja tambahan (anggaran biaya tambahan) guna mendukung peningkatan kapasitas pelayanan, dengan tetap melalui mekanisme persetujuan dan reviu oleh kementerian keuangan serta unit pengawasan internal. Skema tersebut secara konseptual sejalan dengan prinsip *earmarking* dalam kebijakan fiskal, yaitu pengalokasian kembali sebagian penerimaan tertentu untuk membiayai kegiatan yang berkaitan langsung dengan sumber penerimaan tersebut.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. Pendekatan yuridis-normatif digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang mengatur keimigrasian, keuangan negara, dan PNBP, sedangkan pendekatan deskriptif-analitis digunakan untuk menggambarkan dan menganalisis pola hubungan antara capaian PNBP dan realisasi anggaran keimigrasian berdasarkan data sekunder. Data yang digunakan bersumber dari peraturan perundang-undangan yang relevan serta laporan dan pemberitaan resmi mengeni laporan kinerja keuangan Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan Republik Indonesia untuk periode tahun 2021 hingga 2024. Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, dengan tabel dan uraian naratif sebagai alat bantu penyajian temuan.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan Target dan Realisasi PNBP Keimigrasian

Data yang dihimpun menunjukkan tren peningkatan realisasi PNBP keimigrasian yang konsisten dari tahun ke tahun, sebagaimana disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Perkembangan Target dan Realisasi PNBP Keimigrasian Tahun 2021–2024.

Tahun	Target PNBP (Rp)	Realisasi PNBP (Rp)	Persentase Capaian
2021	-	± 2,90 triliun	-
2022	-	± 4,50 triliun	-
2023	2,37 triliun	± 7,61 triliun	± 289%
2024	6,00 triliun	± 9,01 triliun	± 150%

Sumber: diolah dari Laporan Capaian Kinerja Direktorat Jenderal Imigrasi dan Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan Republik Indonesia Tahun 2021–2024

Berdasarkan data tersebut, realisasi PNBP keimigrasian meningkat dari kisaran Rp2,90 triliun pada tahun 2021 menjadi sekitar Rp9,01 triliun pada tahun 2024, atau meningkat lebih dari tiga kali lipat dalam rentang empat tahun. Pencapaian yang secara konsisten melampaui target menunjukkan bahwa penetapan target PNBP keimigrasian dalam dokumen perencanaan cenderung disusun secara konservatif, sementara permintaan riil atas layanan keimigrasian, khususnya layanan paspor dan visa, terus meningkat seiring pemulihan mobilitas masyarakat pascapandemi, pertumbuhan sektor pariwisata, serta kebijakan penyesuaian tarif PNBP. Komposisi PNBP keimigrasian pada tahun 2024 juga menunjukkan bahwa kontribusi terbesar berasal dari layanan visa, disusul layanan paspor, dan izin keimigrasian lainnya, yang mengindikasikan bahwa mobilitas orang asing turut menjadi penopang utama penerimaan di samping layanan keimigrasian bagi warga negara Indonesia.

Relasi antara PNBP dan Anggaran Belanja Keimigrasian

Pada periode yang sama, realisasi penyerapan anggaran belanja Direktorat Jenderal Imigrasi relatif stabil, yaitu berkisar antara sembilan puluh lima hingga sembilan puluh delapan persen dari pagu anggaran definitif setiap tahunnya. Kondisi ini menggambarkan bahwa pertumbuhan pagu belanja tidak berbanding lurus dengan pertumbuhan PNBP yang dihasilkan, sehingga secara agregat kontribusi neto keimigrasian terhadap keuangan negara terus meningkat. Dari perspektif kebijakan fiskal, kondisi tersebut mencerminkan adanya *fiscal space* atau ruang fiskal yang berpotensi dimanfaatkan lebih lanjut, baik untuk memperkuat pos belanja modal guna pemutakhiran teknologi pelayanan dan pengawasan keimigrasian, maupun untuk peningkatan kapasitas sumber daya manusia di unit pelaksana teknis.

Namun demikian, perlu dicatat bahwa PNBP keimigrasian merupakan penerimaan negara yang secara prinsip disetorkan ke kas negara dan tidak secara otomatis kembali menjadi anggaran belanja instansi penghasil. Oleh karena itu, besarnya realisasi PNBP tidak dapat serta-merta diartikan sebagai tersedianya anggaran belanja tambahan bagi keimigrasian, kecuali

melalui mekanisme resmi pengusulan penggunaan sebagian dana PNBP maupun anggaran biaya tambahan yang disetujui oleh Kementerian Keuangan.

Tantangan dalam Pengelolaan Anggaran Berbasis PNBP

Beberapa tantangan utama yang teridentifikasi dalam pengelolaan anggaran keimigrasian yang berpatokan pada PNBP antara lain:

- a. Keterbatasan fleksibilitas regulasi, karena proses pengusulan dan persetujuan penggunaan sebagian dana PNBP maupun anggaran biaya tambahan memerlukan waktu dan tahapan review yang tidak selalu sinkron dengan kebutuhan pelayanan yang bersifat mendesak.
- b. Disparitas capaian PNBP antarunit pelaksana teknis, di mana kantor imigrasi di wilayah dengan mobilitas tinggi dan wilayah perbatasan internasional cenderung memiliki realisasi PNBP yang jauh lebih besar dibandingkan kantor imigrasi di wilayah dengan volume layanan yang terbatas, sehingga diperlukan mekanisme penyeimbang anggaran (subsidi silang) antarwilayah.
- c. Risiko ketergantungan fiskal pada satu jenis penerimaan, mengingat capaian PNBP keimigrasian sangat dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti tren perjalanan internasional, kebijakan bebas visa negara mitra, dan kondisi geopolitik yang berada di luar kendali langsung instansi keimigrasian.
- d. Tantangan akuntabilitas dan pengawasan, mengingat peningkatan volume transaksi keuangan menuntut penguatan sistem informasi keuangan, audit internal, dan pengendalian gratifikasi guna mencegah penyimpangan dalam proses pemungutan PNBP di tingkat pelayanan.

Peluang Optimalisasi Anggaran Keimigrasian Berbasis PNBP

Terlepas dari tantangan tersebut, tren peningkatan PNBP keimigrasian membuka sejumlah peluang optimalisasi kebijakan fiskal. Pertama, penguatan penganggaran berbasis kinerja yang mengaitkan secara eksplisit antara target output pelayanan, misalnya jumlah dokumen keimigrasian yang diterbitkan dan waktu pelayanan, dengan alokasi anggaran biaya tambahan yang bersumber dari PNBP. Kedua, perluasan investasi pada digitalisasi layanan, seperti penerapan paspor elektronik secara menyeluruh dan layanan permohonan daring, yang terbukti turut berkontribusi terhadap peningkatan PNBP sekaligus efisiensi biaya pelayanan dalam jangka menengah. Ketiga, penguatan pemerataan kapasitas kelembagaan antarunit pelaksana teknis melalui redistribusi sebagian manfaat PNBP secara proporsional, sehingga peningkatan pelayanan tidak hanya terpusat pada kantor imigrasi dengan PNBP tinggi. Keempat, sinkronisasi kebijakan tarif PNBP dengan kajian dampak sosial-ekonomi secara berkala, agar penyesuaian tarif tetap mempertimbangkan daya beli masyarakat dan tidak

menimbulkan hambatan akses terhadap layanan keimigrasian yang bersifat mendasar, seperti kepemilikan paspor bagi warga negara Indonesia.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Anggaran keimigrasian di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan pola ketergantungan yang semakin kuat terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak, dengan realisasi PNBP yang secara konsisten melampaui target dan tumbuh signifikan, sementara penyerapan anggaran belanja relatif stabil pada kisaran di atas sembilan puluh lima persen dari pagu. Kondisi ini mencerminkan adanya potensi fiskal yang besar sekaligus tanggung jawab pengelolaan yang tidak ringan, mengingat PNBP merupakan bagian dari keuangan negara yang harus dikelola secara tertib, taat asas, dan akuntabel.

Berdasarkan hasil kajian, disarankan agar pemerintah, melalui kementerian yang membawahi fungsi keimigrasian bersama Kementerian Keuangan, memperkuat mekanisme perencanaan anggaran biaya tambahan berbasis PNBP secara lebih responsif, mempercepat pemerataan digitalisasi layanan ke seluruh unit pelaksana teknis, serta membangun sistem pengawasan dan audit yang lebih adaptif terhadap peningkatan volume transaksi keuangan keimigrasian. Penelitian lanjutan disarankan untuk mengkaji secara kuantitatif elastisitas permintaan layanan keimigrasian terhadap perubahan tarif PNBP, guna memberikan basis empiris yang lebih kuat bagi perumusan kebijakan tarif di masa mendatang.

DAFTAR REFERENSI

- Alikaputri, R. S., et al. (2026). Implementasi regulasi penerimaan negara bukan pajak sektor batubara berdasarkan hukum keuangan negara di Kabupaten Muara Enim. *ALADALAH: Jurnal Politik, Sosial, Hukum dan Humaniora*, 4(2). <https://doi.org/10.59246/aladalah.v4i2.1178>
- Angraini, B., et al. (2026). Pengurusan izin muat barang berbahaya curah cair pada Kantor KSOP Dumai oleh PT Pertamina Trans Kontinental Marine Dumai. *Logistics and Supply Chain Insights*, 2(1). <https://doi.org/10.65428/login.v2i1.97>
- Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM RI. (2023). Laporan Capaian Penerimaan Negara Bukan Pajak Tahun 2023.
- Hermanto, O. L., et al. (2026). Analisis fraud triangle terhadap indikasi korupsi pada Ketua Ombudsman Republik Indonesia sebagai pimpinan lembaga pengawas negara independen. *Jurnal Manajemen dan Bisnis Ekonomi*, 4(3).
- Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Jakarta Selatan. (2024). Laporan Refleksi Akhir Tahun 2024.
- Kantor Imigrasi Kelas I TPI Pangkalpinang. (2025). Laporan Capaian Kinerja Tahun 2025.

- Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Imigrasi Sumatera Utara. (2026). Laporan Capaian Kinerja dan Realisasi PNBP Tahun 2025.
- Kementerian Imigrasi dan Pemasarakatan Republik Indonesia. (2025). Laporan Realisasi Anggaran dan Penerimaan Negara Bukan Pajak Direktorat Jenderal Imigrasi Tahun 2024.
- Maha, D. P., & Ario, F. (2025). Strategi pemasaran analisis SWOT untuk meningkatkan PNBP melalui iklan pada TVRI Sumatera Utara. *Jurnal Ilmiah Manajemen dan Kewirausahaan*, 4(1). <https://doi.org/10.55606/jimak.v4i1.4881>
- Republik Indonesia. (2003). Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Republik Indonesia. (2011). Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian.
- Republik Indonesia. (2018). Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak.
- Republik Indonesia. (2024). Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2024 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian yang Menyelenggarakan Urusan Pemerintahan di Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia/Imigrasi dan Pemasarakatan.
- Sianturi, P. S., et al. (2024). The influence of manual system port services to Inaportnet on users of Belawan port services at PT Adhigana Pratama Mulya Belawan. *Jurnal Pajak dan Analisis Ekonomi Syariah*, 1(1). <https://doi.org/10.61132/jpaes.v1i1.198>