

KETIDAKSEIMBANGAN BIAYA PENDIDIKAN DOKTORAL DENGAN SKEMA TUNJANGAN: TANTANGAN RASIONALITAS INVESTASI SUMBER DAYA MANUSIA

PENULIS

Anatha Hari Agus (Analisis Kebijakan Ahli Muda)
Eva Suriani Lumban Batu (Penelaah Teknis Kebijakan)
Pada Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Kalimantan Tengah

DITUJUKAN KEPADA:

Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara

RINGKASAN EKSEKUTIF

Peningkatan jenjang pendidikan ke tingkat doktoral (S3) secara normatif dipandang sebagai instrumen strategis peningkatan kualitas sumber daya manusia. Namun, dalam konteks kebijakan publik dan pengelolaan aparatur di Indonesia, terdapat ketimpangan signifikan antara besarnya biaya investasi pendidikan doktoral dengan manfaat ekonomi dan karier yang diterima lulusan. Ketidakseimbangan ini berpotensi menciptakan inefisiensi anggaran, ketidakadilan kesejahteraan aparatur, serta rendahnya rasio manfaat terhadap biaya (cost-benefit ratio) dari kebijakan pengembangan SDM. Oleh karena itu, Policy Brief ini mengusulkan dua rekomendasi. Pertama, Kemendagri, Kemenpanrb dan BKN mengusulkan reformulasi kebijakan kepegawaian berdasarkan kualifikasi dan kompetensi PNS. Kedua, LAN menginisiasi penambahan kuota beasiswa dan penataan pendanaan kuliah.

PENDAHULUAN

Teori investasi sumber daya manusia (human capital theory) menyatakan bahwa investasi pendidikan akan meningkatkan produktivitas dan pendapatan (Becker, 1993). Namun, berbagai studi menunjukkan bahwa manfaat pendidikan tingkat lanjut sangat bergantung pada struktur insentif, pasar kerja, serta kesesuaian antara kompetensi dan kebutuhan organisasi (Psacharopoulos & Patrinos, 2018). Dalam praktik birokrasi Indonesia, skema tunjangan, promosi, dan penghargaan belum sepenuhnya mencerminkan nilai ekonomi dari pendidikan doktoral, sehingga menciptakan paradoks antara tujuan kebijakan peningkatan kualitas SDM dan realitas kesejahteraan aparatur.

DESKRIPSI MASALAH

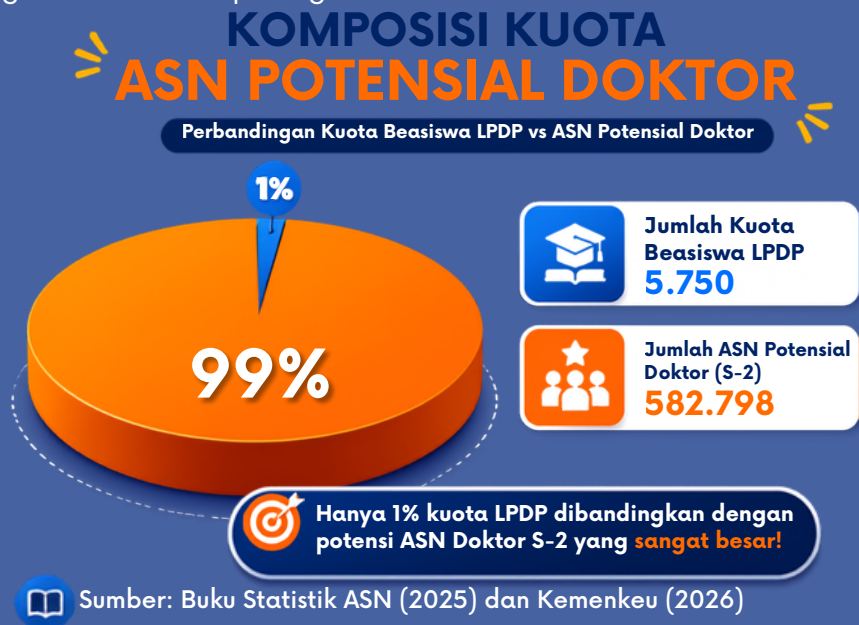
Ketimpangan Rasio Biaya-Manfaat

- Biaya pendidikan S3 sangat tinggi. Biaya program doktor tahun akademik 2026/2027 berkisar Rp15.000.000–Rp30.000.000 per semester (Universitas Airlangga, 2026), sehingga total biaya pendidikan selama masa studi dapat mencapai Rp90.000.000–Rp240.000.000. Sementara itu, peningkatan pendapatan PNS setelah memperoleh gelar doktor tidak menunjukkan lonjakan yang sebanding. Secara umum, sistem penggajian PNS masih berbasis golongan dan jabatan, bukan kualifikasi akademik semata. Sehingga return on investment pendidikan tinggi dapat menurun apabila tidak diikuti struktur insentif yang adaptif (Psacharopoulos & Patrinos, 2018).

Akses Beasiswa yang Terbatas dan Tidak Merata

- Penyediaan beasiswa oleh pemerintah terdiri dari beberapa macam seperti bidik misi, PPA dan BBM, LPDP, maupun dari pihak swasta yang turut berpartisipasi dalam pemberian beasiswa.

Namun, akses terhadap beasiswa negara maupun institusi tidak sebanding dengan jumlah aparatur dan profesional yang membutuhkan peningkatan kualifikasi.



Kuota beasiswa sangat terbatas dibandingkan jumlah pegawai yang potensial melanjutkan studi doctoral. Dari sisi akses pendanaan, LPDP Kementerian Keuangan RI pada tahun 2026 hanya menyediakan 5.750 kuota beasiswa, dengan sekitar 4.000 kuota diperuntukkan bagi program magister dan doktor secara gabungan (Kemenkeu, 2026). Sementara itu, berdasarkan data BKN tahun 2025, terdapat 564.070 PNS berpendidikan magister yang merupakan kelompok potensial untuk melanjutkan studi doctoral. Jika hanya 10% saja berminat melanjutkan studi, terdapat sedikitnya 56.407 calon potensial, menciptakan kesenjangan sekitar 1 kursi beasiswa untuk setiap 14 calon PNS. Data ini menunjukkan bahwa sebagian besar PNS masih harus membiayai pendidikan doctoral secara mandiri dengan beban finansial yang besar.

Dari jumlah 5.750, kuota beasiswa afirmasi yang diperuntukkan bagi pelamar dari daerah afirmasi, putra putri Papua, keluarga prasejahtera, dan penyandang disabilitas, masih sangat terbatas dibandingkan kebutuhan nasional. Data pendaftar LPDP Tahap 1 tahun 2026 menunjukkan tingginya minat pada jalur afirmasi, prasejahtera, penyandang disabilitas, dan Putra Putri Papua dengan total 11.057 pendaftar (Kemenkeu, 2026).

Tingginya jumlah pendaftar ini menunjukkan bahwa kebutuhan terhadap beasiswa afirmasi jauh lebih besar daripada kapasitas yang tersedia. Jika dibandingkan dengan jumlah PNS nasional, peluang pegawai untuk memperoleh beasiswa masih sangat kecil, bahkan belum mencapai 0.1% dari total PNS.

Ketidakharmonisan Aturan Kepegawaian dengan Investasi Pendidikan

- Di sisi lain, sistem kepegawaian belum memberikan insentif struktural yang proporsional terhadap investasi pendidikan doctoral yang dilakukan individu. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, menjamin hak ASN untuk memperoleh pengembangan kompetensi. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, menegaskan bahwa tugas belajar diberikan kepada PNS untuk mengikuti pendidikan formal guna meningkatkan kompetensi, pengetahuan, dan kemampuan yang dibutuhkan organisasi. Lebih lanjut, Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 18 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemberian Tugas Belajar dan Izin Belajar bagi Pegawai Negeri Sipil, menyebutkan bahwa PNS yang menjalani tugas belajar tetap berstatus sebagai pegawai aktif dan memiliki kewajiban menyelesaikan pendidikan untuk mendukung kebutuhan organisasi.

Namun demikian, regulasi ini belum secara eksplisit menjamin keberlanjutan penghasilan atau kompensasi ekonomi selama masa studi, sehingga implementasi di berbagai daerah sering berujung pada penghentian tunjangan secara penuh. Ketidakselarasan ini menciptakan paradoks kebijakan: negara mendorong PNS untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia melalui pada tingkatan akademik melalui pendidikan doctoral, tetapi pada saat yang sama menempatkan PNS dalam risiko



Penurunan kesejahteraan selama menjalani pendidikan. Setelah menyelesaikan studi pun, tunjangan kinerja tidak mengalami peningkatan signifikan karena sistem remunerasi masih berbasis kelas jabatan, bukan kualifikasi pendidikan. Sebagai contoh, PNS dengan jabatan Penelaah Teknis Kebijakan lulusan magister ataupun doktoral memperoleh tunjangan yang sama dengan PNS lulusan sarjana karena keduanya berada pada kelas jabatan yang sama.

ALTERNATIF SOLUSI

1. Reformulasi Kebijakan atau Peraturan Kepegawaian

Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dapat mengusulkan penyempurnaan skema tunjangan agar selaras dengan beban investasi pendidikan, melalui:



- Penerapan tunjangan kualifikasi pendidikan doktoral sebagai komponen tetap dalam struktur penghasilan aparatur.
- Penyesuaian tunjangan kinerja berbasis level pendidikan dan kontribusi keilmuan.
- Insentif khusus bagi aparatur doktor yang menjalankan fungsi riset, inovasi kebijakan, dan pengembangan organisasi

Penataan skema tunjangan berbasis kualifikasi pendidikan ini merupakan pemberian penghargaan terhadap investasi biaya, waktu, dan tenaga yang telah dikeluarkan oleh PNS selama melaksanakan pendidikan. Pemberian insentif khusus bagi doktor juga akan mendorong pemanfaatan keilmuan dalam penyusunan kebijakan publik sehingga meningkatkan kualitas layanan pemerintah. Selain itu, pemberian penghargaan ini akan memotivasi PNS lainnya untuk terus meningkatkan pengembangan kompetensi dan profesionalisme melalui jalur pendidikan formal, sehingga kualitas sumber daya manusia aparatur negara dapat meningkat secara berkelanjutan.

Lebih lanjut, Badan Kepegawaian Negara dapat mengusulkan reformulasi kebijakan kepegawaian sehingga menjamin pengembalian investasi pendidikan, melalui:

- Integrasi capaian doktoral dalam sistem manajemen talenta aparatur, sehingga lulusan doktor memiliki jalur karier yang jelas dan terarah. Integrasi ini dapat memberikan peluang PNS lulusan doktor untuk menduduki jabatan strategis berbasis kompetensi dan keahlian, baik pada jalur struktural maupun fungsional.
- Penataan skema percepatan kenaikan pangkat dan jenjang karier. Peningkatan pendidikan formal PNS sebaiknya perlu diapresiasi dengan mempercepat kenaikan pangkat dan jenjang karier sehingga peningkatan kompetensi yang dimiliki dapat dimanfaatkan untuk kemajuan instansi tempat PNS bekerja.

PNS doktor memiliki kemampuan analisis dan pemecahan masalah yang lebih baik sehingga kontribusinya diharapkan mampu meningkatkan kapasitas pemerintah serta kualitas pelayanan publik. Kepastian percepatan karier PNS dengan kualifikasi doktor dapat memperkuat birokrasi yang menghargai kompetensi dan kontribusi yang mendukung penerapan sistem merit, dimana penghargaan diberikan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil.

2. Penataan Jumlah Kوتا Beasiswa dan Pendanaan Kuliah

Lembaga Administrasi Negara dapat mengusulkan untuk menambah kuota beasiswa yang disediakan oleh setiap Kementerian/Lembaga. Penambahan kuota beasiswa ini dapat dipermudah dalam proses pendaftarannya agar PNS dari luar Kementerian/Lembaga yang memiliki tugas pokok dan fungsi yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi Kementerian/Lembaga, dapat ikut mendaftar. Melalui penambahan kuota serta kemudahan dalam pendaftarannya, maka akan memberikan kesempatan lebih besar bagi PNS untuk melanjutkan pendidikan tinggi.



Kuota beasiswa jalur afirmasi, prasejahtera, penyandang disabilitas, dan Putra Putri Papua juga dapat diusulkan untuk ditambah mengingat tingginya minat pendaftar. Penambahan kuota beasiswa pada jalur ini dapat meningkatkan pemerataan kesempatan pendidikan dan mengurangi kesenjangan sosial. Dengan kesempatan pendidikan yang lebih merata, kualitas sumber daya manusia dapat meningkat sehingga memperbesar kontribusi terhadap pembangunan Indonesia.

Selanjutnya, mengingat PNS yang menjalani pendidikan doktoral tetap berstatus aktif sebagai aparatur negara dan sedang melaksanakan mandat peningkatan kapasitas untuk kepentingan organisasi, maka kebijakan penghentian tunjangan kinerja atau tambahan penghasilan perlu dievaluasi. Alternatif yang dapat diterapkan adalah:

- Pemberian tunjangan secara proporsional (misalnya 50-75%);
- Skema kompensasi khusus pendidikan;
- Konversi tunjangan menjadi bantuan biaya hidup selama studi; atau
- Skema bantuan Cost Sharing sehingga PNS dan instansi bersama-sama menanggung pendanaan kuliah.

Pendekatan ini menjadi penting untuk menjaga stabilitas ekonomi pegawai dan mencegah beban finansial berlebih terutama bagi PNS yang melaksanakan tugas belajar mandiri.

REKOMENDASI

1. Kemendagri, Kemenpanrb dan BKN mengusulkan reformulasi kebijakan kepegawaian berdasarkan kualifikasi dan kompetensi PNS untuk memberikan kepastian penghargaan kepada ASN dengan kualifikasi doktor, melalui kepastian karier dan penyempurnaan skema tunjangan agar selaras dengan beban investasi pendidikan sehingga memungkinkan adanya jaminan pengembalian investasi pendidikan (Return on Investment SDM).
2. LAN menginisiasi penambahan kuota beasiswa dan penataan pendanaan kuliah. Penambahan kuota beasiswa yang disediakan oleh setiap Kementerian/Lembaga termasuk untuk jalur afirmasi, prasejahtera, penyandang disabilitas, dan Putra Putri Papua dapat memberikan kesempatan lebih besar bagi PNS untuk melanjutkan pendidikan tinggi. Selain itu, penataan pendanaan kuliah khususnya bagi PNS yang membiayai pendidikannya secara mandiri, dapat menjaga stabilitas ekonomi pegawai selama melaksanakan pendidikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kepegawaian Negara. (2025). Buku Statistik Aparatur Sipil Negara per 31 Desember 2025. Jakarta: Badan Kepegawaian Negara.
- Becker, G. S. (1993). Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. Chicago: University of Chicago Press.
- Kementerian Keuangan. (2026). LPDP Catat 32.049 Pendaftar pada Tahap 1 2026, Program STEM Industri Strategis Paling Diminati. <https://lpdp.kemenkeu.go.id/en/informasi/berita/lpdp-catat-32049-pendaftar-pada-tahap-1-2026-program-stem-industri-strategis-paling-diminati>
- Psacharopoulos, G., & Patrinos, H. A. (2018). Returns to investment in education: A decennial review of the global literature. *Education Economics*, 26(5), 445–458.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the Public Sector*. New York: W. W. Norton & Company
- Universitas Airlangga. (2026). Biaya Studi Doktor Tahun Akademik 2026/2027. <https://ppmb.unair.ac.id/id/biaya-studi-doktor?menu=study-fees&menu=Biaya%20Studi&label=Doktor>