

---

## 20 Tahun Reformasi Pendidikan Tinggi Spanyol: Apa yang dapat dipelajari oleh Indonesia?

### A. Implementasi Reformasi Pendidikan Tinggi Spanyol

Sudah hampir dua dekade terakhir Spanyol mengalami sebuah periode perubahan mendasar yang mempengaruhi sistem sosial dan perekonomian. Perubahan politik dan ekonomi ini pada saat yang sama telah pula mempengaruhi sistem pendidikan tinggi, khususnya dua Undang-Undang Perguruan Tinggi (yang merupakan perubahan mendasar) yang telah diimplementasikan pada tahun 1983 dan 2001, yang keduanya memiliki dampak sangat penting pada keseluruhan pendidikan tinggi di negeri matador ini. Bagi organisasi pendidikan tinggi, pengaruh eksternal yang mendorong keluarnya dua undang-undang perguruan tinggi tersebut adalah transisi menuju demokrasi dan konsep baru dalam ketatanegaraan di Spanyol. Budaya "*top-down*" dalam implementasi kebijakan di Spanyol telah mengalami perubahan yang begitu dramatis, yaitu: regionalisasi. Sebuah model organisasi ketatanegaraan yang masih tetap berlangsung proses pengembangannya hingga kini. Perubahan tersebut bukanlah berarti perubahan perspektif dari "*top-down*" menjadi "*bottom-up*", namun sebuah perubahan dalam peran para aktor pelaku dan dalam definisi "di manakah puncaknya (*the top*) tersebut".

Dua *issue* utama dalam kebijakan pendidikan tinggi yang terkena dampak perubahan ini adalah pengelolaan universitas (*university governance*) dan regionalisasi. Selanjutnya akan dibahas pula peningkatan yang luar biasa dalam sumber daya pendidikan tinggi serta aspek penting lainnya seperti peran, proses seleksi dan promosi staff akademis, dan bagaimana desain kurikulum pasca proses Bologna. Pada bagian akhir akan pula dibahas bagaimana pendidikan tinggi Spanyol melakukan proses uji jaminan mutu dan akreditasi pendidikan.

### B. Dari LRU (1983) ke LOU (2001)

Di bawah pengaruh Gereja Katholik, universitas-universitas Spanyol, mulai yang tertua didirikan pada abad pertengahan, relatif tidak berubah hingga abad ke 18. Pada awal abad ke 19, liberalisme yang berakar pada Revolusi Perancis telah mampu mengubah struktur ketatanegaraan, yang pada saat yang sama, di bawah pengaruh sistem "Napoleonic" yang diadopsi oleh Spanyol, universitas-universitas yang ada merupakan milik pemerintah (*state agencies*), yang sepenuhnya diatur oleh undang-undang dan norma yang dikeluarkan oleh pemerintah. Semua fungsi harian institusi pendidikan tinggi dikontrol oleh aplikasi peraturan-peraturan eksternal, yang berlaku bagi semua institusi pendidikan. Hingga dapat dikatakan, program akademik semua institusi adalah identik, yaitu semua memiliki kurikulum yang sama, bahkan demikian identik hingga ke silabus mata kuliah. Pihak universitas tidak memiliki anggaran khusus dan pengeluaran pun diatur oleh negara hingga ke hal terkecil.

Sistem pendidikan tinggi yang demikian ketat pengaturannya ini juga merupakan sistem yang bersifat elite (*elitist*), yang di dalamnya memiliki tujuan untuk mencetak dan menyiapkan elite penguasa dalam sistem negara modern, khususnya mencetak pegawai negeri (*civil servants*). Proses pengajaran difokuskan pada transformasi ketrampilan dan keahlian yang dibutuhkan bagi pengembangan profesi, yang mayoritas merupakan bagian dari struktur ketatanegaraan.

Situasi yang ada dalam gambaran di atas mengalami perubahan pada era 1970-an, ketika sistem mulai bergeser dari sistem elite ke sistem pendidikan massal. Perubahan undang-undang telah

membantu memicu sebuah transformasi penuh dalam sistem pendidikan tinggi ini. Setelah proses restorasi demokrasi dan perubahan Konstitusi Baru pada tahun 1978, transformasi universitas adalah salah satu tujuan politis, baik bagi para politisi maupun akademisi. Perubahan pertama yang mengubah sistem pendidikan adalah reformasi pendidikan tinggi. Pada tahun 1983, Undang-Undang Reformasi Universitas (*Ley de Reforma Universitaria* (LRU) – *University Reform Act*) ditetapkan, yang memberikan perubahan mendasar pada sistem pendidikan tinggi di Spanyol. LRU memberikan basis bagi proses emansipasi pendidikan tinggi yang lepas dari kontrol negara, seperti yang banyak terjadi di negara-negara Eropa lainnya selama dekade tersebut [Neave and Van Vught 1991]. Perubahan yang dimunculkan dengan adanya undang-undang ini adalah:

1. Universitas menjadi entitas otonomi dengan kapasitas menetapkan sendiri program dan kurikulum yang diinginkan;
2. Para staff pengajar (*professors*) tidak lagi menjadi bagian dari badan nasional (*national body*) dan mulai menjadi “bagian/milik” masing-masing universitas;
3. Tanggung jawab atas universitas ditransfer pada pemerintah daerah (*regional governments*);
4. Institusi pendidikan mulai menerima bagian anggaran pemerintah daerah yang bersifat *lump-sum* (tetap dalam jumlah tertentu), dengan pula memiliki kemampuan yang luas dalam mengalokasikan dana tersebut secara internal.

Hal ini tentu saja merupakan poin penting, karena tidak hanya menggeser secara formal kontrol dari pemerintah kepada institusi, seperti yang terjadi di negara lain [Woodhouse 1996], tetapi juga merupakan sebuah perubahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Sementara ini, ada tiga faktor yang membawa universitas-universitas Spanyol menghadapi tantangan baru:

1. Rerangka undang-undang baru yang ditetapkan oleh pemerintah pusat yang bermuara pada tahun 2001 dengan terbitnya Undang-undang Ordenasi Universitas (*Ley de Ordenacion Universitaria* – LOU);
2. Deklarasi Bologna, yang mempengaruhi seluruh sistem pendidikan tinggi di Eropa;
3. Menurunnya jumlah mahasiswa sebagai akibat jatuhnya tingkat kelahiran di Spanyol.

LOU telah memberikan perubahan-perubahan tersendiri pada struktur legal pendidikan tinggi, khususnya dalam:

1. Masuknya kaum awam/non akademisi (*lay persons*) –yang selalu merupakan kelompok minoritas- dalam pengelolaan universitas;
2. Pemilihan rektor secara langsung (sebagai bagian perubahan dari sistem penunjukan tidak langsung oleh senat akademik)
3. Peningkatan perwakilan/representasi staff akademik dalam dewan pendidikan (*collegial bodies*) –yang pada saat yang sama mengurangi jumlah representasi mahasiswa dalam dewan tersebut-;
4. Persyaratan yang menuntut staff akademik mendapatkan terlebih dahulu/lolos kualifikasi nasional sebelum ditunjuk atau dipilih oleh universitas; dan
5. Kewajiban memperoleh akreditasi program studi bagi universitas yang diberikan oleh badan baru, yaitu Badan Penilaian Mutu dan Akreditasi Nasional (*National Agency for Quality Assessment and Accreditation* - ANECA).

Secara umum, LOU telah memberikan, baik bagi universitas dan daerah otonom (*autonomous regions*), independensi yang lebih besar untuk mengatur diri mereka sendiri seperti yang mereka inginkan. Hal ini merupakan hal positif karena memungkinkan bagi universitas dan daerah otonom untuk mengembangkan peraturan dan beradaptasi terhadap situasi baru. Hal ini dapat

saja terjadi tanpa LOU, namun LOU telah menciptakan kebutuhan untuk “mengkaji ulang situasi baru”. Khususnya bagaimana LOU memungkinkan perubahan dalam statuta universitas yang belum berubah sejak berakhirnya era diktator Franco 20 tahun yang lalu. Terlebih pada saat yang sama daerah otonom mulai mendesain perundangan dan peraturan yang mengatur universitas-universitas yang berada di wilayahnya dan membentuk biro/badan penilai mutu pengajaran dan institusi pendidikan sendiri. Situasi baru ini tentu saja menarik sepanjang hal tersebut memungkinkan terjadinya diferensiasi dan peningkatan bagi universitas-universitas tersebut, dengan memenuhi dua prasyarat ini:

- (a) senantiasa mengarahkan tujuan pada perubahan
- (b) berada di dalam daerah otonom yang memiliki gubernur (pimpinan daerah) yang juga selalu peduli pada daya/kemampuan kompetitif universitas yang berada dalam wilayahnya.

Masih terlampau dini untuk menilai kemajuan awal dari perubahan ini, namun hal tersebut dapat dilihat dari beberapa daerah otonom yang telah mampu berbuat banyak memanfaatkan perubahan ini dibandingkan daerah otonom lainnya.

Di samping proses desentralisasi dan otonomi yang telah berlangsung selama dua dekade terakhir ini, masih banyak permasalahan dan konflik yang sekiranya dapat dipelajari dari proses reformasi pendidikan tinggi di Spanyol.

### C. Pengelolaan Universitas (*University Governance*)

#### Konsep Otonomi Universitas Spanyol

Pada tahun 1978, Konstitusi Baru Spanyol memberikan jalan otonomi yang lebih besar bagi universitas yang tertuang dalam LRU. Berdasarkan LRU tersebut, universitas tidak lagi tergantung pada negara dan menjadi struktur yang bersifat akademis penuh (*collegial structures*). Kekuasaan pengambilan keputusan berpindah ke dalam dewan akademis yang di dalamnya staff non-akademik dan mahasiswa terwakili dalam jumlah yang sesuai (kurang lebih sepertiga). Senat universitas juga memiliki kekuasaan yang cukup, termasuk dalam pemilihan rektor. Dewan Universitas, dengan jumlah anggota yang cukup besar, mengambil keputusan dalam tingkat fakultas dan jurusan, dan memilih para dekan dan ketua jurusan. Dewan Sosial (*the Social Council*) dibentuk sebagai badan eksternal yang mewakili kepentingan sosial/masyarakat akan universitas. Namun demikian, pengaruh riil badan ini cukup terbatas, disebabkan kurangnya dikenalnya keberadaan badan ini dan tidak jelasnya definisi peran yang dimiliki. Menurut kriteria yang dikembangkan oleh McDaniel [1996], universitas-universitas Spanyol memiliki tingkat otonomi yang sama yang digunakan oleh Belanda dan Swedia, dengan tingkat sedikit di bawah negara-negara Anglo-Saxon, namun lebih tinggi dibandingkan negara-negara lainnya di benua Eropa.

Sebagai konsekuensi peninjauan hukum (*judicial review*) yang diajukan sebuah pemerintah daerah otonom atas terbitnya LRU ini, dalam pengadilan di Mahkamah Konstitusi Spanyol ditetapkan interpretasi otonomi universitas sebagai hak prerogatif “komunitas universitas” (yaitu staff akademik dan mahasiswa) dan bukan sebuah “*privilege*” dari insititusi universitas itu sendiri. Interpretasi yang diberikan Mahkamah Konstitusi (yang kebetulan didominasi oleh para guru besar hukum pada masa itu) memiliki setidaknya dua efek bertentangan, yaitu:

1. Menghambat badan eksternal, seperti Dewan Sosial, yang mewakili kepentingan komunitas eksternal memiliki pengaruh terhadap ide otonomi universitas ini.
2. Memberikan kekuasaan yang berlebihan pada akademisi dalam mengontrol penuh institusi pendidikan.

Terkait dengan pengelolaan universitas ini, tanggung jawab utama mengelola institusi (universitas) juga terletak sepenuhnya pada akademisi. Walaupun beberapa institusi memperkerjakan manajer profesional dalam beberapa posisi manajerial, posisi mereka senantiasa berada dalam situasi dependen. Hampir semua kekuasaan pengambilan keputusan terletak pada akademisi yang secara temporer menduduki pos-pos manajerial. Tidak cukup bukti bahwa para akademisi ini memiliki cukup kemampuan manajerial. Namun sebaliknya, mereka tidak memiliki sama sekali pengalaman dalam manajemen di segala bentuk organisasi besar. Sehingga tidak mengherankan bila hasilnya jauh dari model pengelolaan yang baik.

Proses pembangunan demokrasi universitas-universitas Spanyol pada awal 1980-an diperlukan untuk merobohkan struktur usang birokrat dan mengurangi intervensi langsung pemerintah. Namun demikian, berdasarkan skema baru ini, para akademisi dalam banyak kasus lebih merupakan serikat pekerja (*guild*) yang lebih peduli pada persoalan bagaimana mempertahankan kepentingan mereka sendiri daripada melayani komunitas umum dan mahasiswa. Seperti yang disampaikan McDaniel [1997], pergeseran dari intervensi langsung pemerintah kepada otonomi institusi seharusnya dibarengi pula dengan pergeseran faktor-faktor lainnya, seperti daya saing (untuk mahasiswa, staff akademis, dana dan reputasi), diversifikasi sumber daya dan peningkatan daya pengaruh pelanggan (klien) dan tanggung jawab sosial institusi. Sayangnya, faktor-faktor tersebut belum sepenuhnya diadopsi oleh universitas-universitas Spanyol, setidaknya terlihat dalam dua alasan berikut ini:

1. Kurangnya semangat atau tradisi melayani komunitas/masyarakat umum. Sebagai akibat berasal dari sebuah model yang bersifat birokrat, universitas dan staff akademik (yang mayoritas merupakan pegawai negeri) selalu beranggapan bahwa mereka lebih merupakan sayap atau perpanjangan tangan administrasi publik daripada sebuah bagian dari institusi yang melayani komunitas/masyarakat umum.
2. Lemahnya kebijakan pemerintah dalam pendidikan tinggi. Pemerintah daerah, dengan beberapa kekecualian, tidak mampu merumuskan kebijakan pendidikan tinggi, menetapkan tujuan bagi institusi publik atau menuntut universitas yang berada di wilayahnya untuk mencapai tujuan tertentu.

Konflik pengelolaan universitas-universitas Spanyol ini tentu saja memunculkan beberapa pertanyaan:

1. Apakah arti sebenarnya otonomi universitas?
2. Peran apakah yang seharusnya dilakukan pemerintah dalam mengarahkan pendidikan tinggi?
3. Peran apakah yang seharusnya dilakukan akademisi dalam mengelola dan mengatur universitas?

Debat publik tentang pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah satu dari permasalahan penting yang dihadapi universitas-universitas Spanyol. Enam tahun setelah ditetapkannya LRU, pemerintah Spanyol pernah meminta tim ahli internasional untuk menilai proses reformasi pendidikan ini. Hasil penilaian tim ini (ISCED 1989) menunjukkan suatu hasil analisis luar biasa akan bahaya potensial yang diakibatkan oleh reformasi yang telah dilakukan. Walaupun pada pada saat itu masih berupa bahaya potensial, peringatan dan analisis tim ahli internasional tersebut telah membuktikan ramalan yang diberikan, yaitu dampak regionalisasi.

## **D. Regionalisasi**

### **Peningkatan “Nilai Politis” Universitas**

Pendidikan tinggi Spanyol telah menunjukkan bahwa senantiasa memiliki substansi dimensi regional, khususnya dalam pendaftaran (admissi) calon mahasiswa baru [Neave 1994]. Namun demikian, arti penting wilayah (*region*) dalam pengambilan kebijakan di kawasan Eropa dalam beberapa waktu terakhir ini mendapat porsi perhatian yang cukup besar. Secara umum dapat dikatakan bahwa diadaptasikannya universitas pada kebutuhan regional dapat merupakan langkah positif yang pada saat yang sama dapat pula menciptakan masalah. Dalam kasus Spanyol, yang di dalam proses regionalisasi universitas berjalan demikian cepat dan jauh melampaui yang diperkirakan, memberikan sebuah contoh dari beberapa bahaya regionalisasi.

Di Spanyol, terdapat 50 universitas negeri yang terdistribusi dalam 17 wilayah otonom (komunitas otonom). Dalam wilayah-wilayah otonom terkecil, universitas adalah institusi terpenting setelah pemerintah regional. Universitas dianggap mempunyai nilai tinggi bagi para politisi, yang disebabkan oleh nilai relevansi sosial yang dimilikinya. Pemerintah dan politisi senantiasa berupaya mempengaruhi pengelolaan universitas, termasuk dalam pemilihan rektor. Sementara di sisi lain, para rektor seringkali menggunakan posisi mereka guna mengembangkan karier politik. Dalam sistem baru pemilihan rektor, kemampuan politik aktual seorang kandidat adalah persyaratan dasar yang diperlukan guna memenangkan pemilihan. Konflik politik seringkali mungkin lebih dari yang diharapkan. Dalam wilayah-wilayah otonom yang lebih besar, yang di dalamnya terdapat beberapa universitas, problem ini nampaknya tidak terlalu relevan, walaupun tetap ada.

Tekanan politik yang berlebihan ini atas universitas sendiri merupakan hal yang serius, khususnya hal tersebut akan menghalangi solusi yang memungkinkan untuk menyelesaikan permasalahan besarnya kekuasaan akademisi seperti yang disebutkan sebelumnya. Keengganan akademisi untuk melepaskan kontrol penuh atas universitas, dapat dijelaskan dalam sudut pandang tertentu, sebagai alasan ketakutan pengaruh yang lebih besar dan langsung dari para politisi akan kehidupan atau urusan universitas. Adalah penting untuk menemukan jalan tengah yang memungkinkan kombinasi makin besarnya pengaruh komunitas/masyarakat luar atas pengelolaan universitas dengan mengurangi kepentingan partisan politik di dalamnya.

Keberadaan universitas di Spanyol tergantung pada 18 otoritas pemerintahan komunitas/regional otonom (satu pemerintah regional pusat dan 17 pemerintah regional otonom) dengan beragam ideologi politik dan ketidakseragaman pengetahuan akan membawa pertanyaan besar pada "apakah sebenarnya perguruan tinggi tersebut dan bagaimana seharusnya dikelola". Konfrontasi politik seringkali menjadi penghambat banyak inisiatif dan pengembangan kebijakan perguruan tinggi. Ironisnya, regionalisasi telah meningkatkan nilai politis universitas pada satu sisi, yang pada sisi lain, juga telah melemahkan kemampuan pemerintah (pusat) dalam mengarahkan pendidikan tinggi publik, tidak hanya dalam terminologi "pengawasan dari pihak negara", tetapi juga perannya sebagai "fasilitator".

### **Pilihan antara Diferensiasi Institusional atau Kompetisi**

Pendidikan tinggi yang bersifat massal dicapai Spanyol seiring perubahan sistem pemerintahan yang memberikan otonomi lebih besar pada daerah/regional. Dari hanya memiliki 14 universitas negeri pada akhir tahun 1960-an (yang mayoritas berada di kota besar) hingga saat ini memiliki 71 universitas negeri dan swasta yang tersebar di seluruh Spanyol. Proses ini tentu saja telah banyak mengurangi pengeluaran/biaya yang dikeluarkan oleh perguruan tinggi bagi mahasiswa, khususnya membuat universitas-universitas makin mudah diakses secara ekonomi, namun pada saat yang sama juga mengurangi mobilitas mahasiswa. Universitas-universitas baru, yang banyaknya di antaranya merupakan "kloning" universitas yang lebih tua, cenderung memberikan program dan layanan yang sama. Yaitu seluruh universitas cenderung bersifat berorientasi riset

(*research oriented*), sesuatu yang kadang kala tidak efisien dan efektif dalam sebuah sistem pendidikan tinggi yang bersifat massal, khususnya ketika tidak terdapat alternatif lain bagi universitas-universitas tersebut. Banyak *stakeholder* (pengampu kepentingan) dalam pendidikan tinggi Spanyol tidak menyadari bahwa pendidikan tinggi massal berarti pula diferensiasi [Meek et al. 1996]. Konsekuensinya, tidak seorang pun di Spanyol yang mendorong diferensiasi, meningkatkan daya saing atau mengambil tindakan yang diperlukan untuk membuat seluruh sistem berorientasi pada keberagaman kebutuhan sosial.

Kurangnya mobilitas mahasiswa salah satunya disebabkan oleh tradisi budaya dan kurangnya program bantuan bagi mahasiswa. Universitas-universitas Spanyol sudah mempunyai pasar yang jelas (*captive students audience*), karena umumnya orang muda Spanyol memilih kuliah di universitas terdekat dengan tidak terlalu memperdulikan kualitas program akademiknya. Hal ini tentu saja membuat banyak universitas kurang tertarik mengembangkan diferensiasi dan daya saing.

Pada awalnya diasumsikan bahwa regionalisasi akan meningkatkan diferensiasi [Neave 1997b]. Ironisnya, regionalisasi tidak mendukung hal tersebut di Spanyol. Malah terjadi sebaliknya, tiap wilayah/region (dalam banyak kasus) menginginkan universitas yang berada di wilayahnya untuk memiliki program akademik dan riset yang lengkap, serupa dan seragam dengan wilayah lainnya, dengan tidak memperdulikan ukuran dan jumlah universitas yang ada di wilayah tersebut.

Bahaya lainnya dari regionalisasi ini adalah kemungkinan meningkatnya paham/wawasan sempit kedaerahan (*parochialism*). Universalitas adalah konsep inti sebuah universitas, namun ketika tiap wilayah membiayai dan memonitor universitas, pada saat itulah konsep universalitas berada dalam titik bahaya. Ketika sebuah wilayah/region menginginkan sebuah sistem universitas sepenuhnya mengarah pada mahasiswa dan akademisi yang berasal dari daerah tersebut (konsep mendahulukan putra daerah), dan hanya mendukung riset-riset yang berlokasi dan berorientasi pada wilayah/region tersebut, maka paham sempit kedaerahan (*parochialism*) sudah mengancam di ambang pintu. Adalah sulit untuk mengevaluasi sampai sejauh mana problem ini telah mempengaruhi universitas-universitas yang berada di Spanyol, namun beberapa gejala yang ada telah memberikan gambaran atas fenomena ini. Disadari pula sepenuhnya bahwa beberapa aktivitas universitas haruslah berorientasi regional dan harus pula menjadi mesin perekonomian di daerah tersebut. Namun demikian, adalah penting pula untuk menjaga keseimbangan antara tugas yang diemban universitas di suatu wilayah/region dengan tujuan substansi lainnya, yaitu dalam mencari pengetahuan yang bersifat universal.

## **E. Sistem Pembiayaan: Pertumbuhan yang Tidak Seimbang**

Sebelum LRU, pengeluaran bagi universitas negeri hanyalah salah satu item dalam anggaran pemerintah pusat. Keberadaan LRU telah mengubah secara mendasar sistem keuangan bagi pendidikan tinggi. Dalam sistem keuangan yang baru ini, pemerintah daerah/wilayah otonom memberikan dana bantuan bagi universitas yang berada dalam wilayahnya dalam jumlah yang tetap (*lump-sum*). Universitas memiliki kebebasan penuh untuk mengalokasikan dana tersebut secara internal. Namun universitas tidak dapat mengontrol pengeluaran utama (yaitu gaji, yang ditentukan oleh pemerintah pusat) dan sumber-sumber utama pendapatan lainnya (seperti besar uang kuliah, yang ditentukan oleh pemerintah daerah/wilayah otonom).

Secara umum total pengeluaran yang dialokasikan bagi universitas telah meningkat drastis. Pada tahun 1985, total pengeluaran untuk pendidikan tinggi hanyalah 0.54% dari PDB (Pendapatan Domestik Bruto – GDP); pada tahun 2000, angka tersebut telah mencapai 1.2% dari PDB [OECD 2003]. Namun demikian, ada yang perlu diklarifikasi dari angka tersebut, guna dapat memahami

bagaimana anggaran didistribusikan. Pertama, sejumlah dana dialokasikan guna mendanai infrastruktur baru pengajaran dan penelitian. Selama tahun 1990-an, alokasi yang cukup besar diarahkan pada sistem pendidikan tinggi dengan membangun gedung dan membeli perlengkapan yang dibutuhkan. Pada tahun 2000, pemerintah Spanyol telah mengalokasikan investasi modal 20.6% dari total pengeluaran bagi pendidikan tinggi, jumlah yang rata-rata lebih besar bila dibandingkan dengan negara OECD lainnya (11.6%).

Kedua, hampir sebagian besar pengeluaran bagi institusi pendidikan tinggi Spanyol adalah gaji staff akademis dan karyawan. Seperti telah disebutkan di atas, hal ini merupakan salah satu aspek pengeluaran yang tidak dapat dikontrol oleh universitas, mengingat hal ini telah ditetapkan sepenuhnya oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah/regional otonom. Hal ini merupakan faktor yang penting karena hanya tersisa sejumlah prosentase dari dana atau sumber daya tersebut yang dapat digunakan selain membayar gaji karyawan, khususnya untuk membeli atau mendanai barang atau jasa lainnya.

Ketiga, peran sektor swasta dalam mendanai universitas telah meningkat cukup besar selama tahun 1990-an. Pada tahun 1991, hampir 20% pendanaan berasal dari sektor swasta. Prosentase ini meningkat mencapai 25.8% pada tahun 1999. Penting pula untuk disebutkan bahwa selama periode pertumbuhan di Spanyol, peran swasta mendanai universitas di negara-negara Eropa lainnya mengalami penurunan. Pada tahun 1995, rata-rata sektor swasta mendanai universitas di negara-negara Uni Eropa hanyalah 15.6% dari total pengeluaran, angka ini di tahun 1999 jatuh menjadi 13.8%.

Keempat, gambaran penting dan kontroversial dalam pendanaan pendidikan tinggi di Spanyol adalah kurangnya sumber daya yang dialokasikan bagi bantuan finansial pada mahasiswa. Pengeluaran bantuan bagi mahasiswa pada tahun 1999 hanyalah \$436 per mahasiswa (setelah disesuaikan dengan Paritas Daya Beli – PPP), yang kurang lebih hanyalah 0.08% dari PDB. Sedikitnya pendanaan bagi bantuan pada mahasiswa ini disebabkan baik oleh sistem bantuan keuangan tersebut dan ketidakcukupan dana yang tersedia bagi mahasiswa yang studi di perguruan tinggi. Sistem bantuan ini sendiri masih sepenuhnya diatur oleh pemerintah pusat.

## **F. Staff Akademik: Pegawai Negeri yang Melayani Banyak Tuan**

Sebelum LRU, organisasi internal universitas Spanyol adalah hirarkhi total. Tidak terdapat jurusan dan satu-satunya unit yang ada adalah jabatan fungsional (*chair*). Keberadaan LRU telah mengubah secara signifikan kondisi tersebut. Perubahan mendasar yang ada adalah:

1. Jurusan (Departemen), dengan beberapa dosen (guru besar) bekerja sama dan berbagi pengajaran dan aktivitas riset, menggantikan sistem jabatan fungsional sebelumnya (*chair*).
2. Dosen (khususnya guru besar) menjadi anggota sebuah universitas, dan hanya dapat pindah ke universitas/institusi lainnya melalui proses kompetisi terbuka.
3. Peningkatan gaji staff akademik, membuat karier akademik menjadi lebih kompetitif dari sudut pandang ekonomi.

Perubahan undang-undang yang diimplementasikan selama periode 1980-an telah secara mendasar membentuk struktur yang saat ini ada dalam profesi akademik di Spanyol. Sistem hirarkhis yang berdasar pada kekuasaan individual atas jabatan fungsional yang dimiliki (*chairholder*) dan pengaruh besar yang dimiliki serikat pekerja nasional para pemilik jabatan fungsional ini pun lenyap seketika kala LRU berlaku. Banyak akademisi tua yang mengeluh bahwa profesi mereka telah kehilangan prestise dan pengakuan sosial yang selama ini mereka nikmati.

Hal ini mungkin saja benar, mengingat bahwa jumlah staff akademik khususnya guru besar (*professors*) telah meningkat drastis akibat sistem pendidikan tinggi yang bersifat massal.

Namun demikian, LRU tidak mengubah status hukum/legal para akademisi. Akademisi tetap pada posisi mereka, yaitu sebagai pegawai negeri dan anggota badan nasional (*national bodies*). Hal ini merupakan kontradiksi yang besar antara determinasi status ketenagakerjaan akademisi dan otonomi universitas. Sebagai contoh, kandidat untuk posisi dosen tetap (*tenured professor*) di sebuah universitas diseleksi oleh sebuah komite yang beranggotakan para guru besar anggota badan nasional, yang dapat saja, merupakan anggota/staff pengajar dari universitas pesaing lainnya. Sehingga proses seleksi dosen/staff pengajar di sebuah universitas yang bersifat otonom dan independen adalah sepenuhnya bergantung pada keputusan yang diambil oleh anggota universitas lainnya.

Permasalahan personalia (dosen/guru besar) adalah contoh sempurna konflik yang meliputi insitusi pendidikan tinggi di Spanyol. Pada satu sisi, pemerintah pusat menentukan secara umum kebijakan personalia (struktur dasar, beban kerja dan gaji), sementara pemerintah daerah/regional otonom bertanggung jawab atas pembiayaan universitas dan secara tidak langsung pada pembayaran gaji staff akademik universitas negeri. Walaupun para pekerja/karyawan di universitas adalah mayoritas pegawai negeri dengan gaji dan beban kerja ditentukan oleh pemerintah pusat, universitas tetap dapat menentukan kebijakannya sendiri, seperti jumlah alokasi staff berdasarkan kategori atau beban kerja staff akademik. Dan pada kenyataannya, keputusan-keputusan yang diambil universitas dibuat oleh para staff sendiri melalui dewan akademik (*collegiate boards*) yang ada. Yang pada akhirnya keputusan tentang jumlah staff yang dibuat universitas dan keputusan akan besar gaji yang dibuat oleh pemerintah pusat memiliki pengaruh langsung atas biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah/regional otonom. Hal ini jelas suatu hal yang demikian kompleks, empat lapis/tingkat pengambilan keputusan dalam hal sumber daya manusia dalam universitas merupakan sumber permanen konflik dan ketidakselarasan. Baiknya, walaupun konflik ini bersifat permanen, hal tersebut tidaklah terlalu berpengaruh banyak, khususnya terhadap struktur yang ada.

Hal relevan lainnya yang muncul sebagai konsekuensi status pegawai negeri yang dimiliki staff akademik adalah "performa rata-rata". Seperti diketahui, gaji dan kondisi kerja staff akademik ditentukan pada tingkat nasional melalui dewan guru besar nasional. Komitmen kerja, produktivitas yang lebih besar atau prestasi kinerja lebih tidak dapat dinegosiasikan dan dihargai pada tingkat individual, dikarenakan hal tersebut sudah ditetapkan oleh badan nasional yang berlaku sama rata pada semua anggota. Lalu pertanyaan berikutnya adalah "bagaimana menghargai perbedaan tingkat kinerja yang ada?" Di Spanyol, solusi yang diadopsi oleh LRU adalah mengizinkan para akademisi untuk melakukan "aktivitas eksternal" sebagai tambahan atas "aktivitas kepegawaian negeri" yang sudah ada. Para akademisi diizinkan untuk terlibat dalam aktivitas eksternal lainnya seperti mengajar di lembaga pendidikan lainnya (atau universitas lainnya), terikat kontrak pada jasa riset aplikasi atau konsultasi, atau mengorganisasikan aktivitas lainnya yang kurang lebih terkait dengan profesi yang dimiliki. Walaupun ada peraturan yang membatasi hal ini, aplikasinya tidaklah terlalu ketat. Kombinasi aktivitas sebagai "pegawai negeri" dan "pelaku pasar" bagi kaum akademisi Spanyol mempunyai konsekuensi yang kontradiktif. Pada satu sisi, hal tersebut telah menjadi stimulus bagi para akademisi yang aktif untuk lebih terlibat dalam beragam aktivitas yang bersifat *entrepreneurship*, memenuhi kebutuhan sosial yang tidak dapat dipenuhi oleh institusi pendidikan tinggi. Pada saat yang sama juga meningkatkan secara substansial pendapatan akademisi. Pada sisi lain, sistem ini memiliki keterbatasan dan kelemahan. Pertama, insitusi tidak menerima (setidaknya seperti yang diharapkan) manfaat kegiatan ekstra-akademik ini. Walaupun para akademisi mesti membayar sejumlah dana tertentu bagi institusi sebagai kompensasi kegiatan ekstra-akademiknya, kegiatan

ekstra-akademik seringkali dilakukan dengan institusi pesaing. Kedua, dalam banyak kasus sistem ini memaksa akademisi untuk bekerja mencari tambahan pendapatan ekstra diluar tugas utama akademik mereka. Di sinilah terletak bahaya potensial memiliki akademisi yang terlalu terlibat dalam kegiatan ekstra-akademik (*market activities*), yang mengakibatkan komitmen mereka atas kegiatan ekstra-akademik lebih besar daripada komitmen mereka dalam pengajaran dan penelitian.

Seperti yang diperkirakan, LOU (2001) tetap mempertahankan struktur kepegawaian negeri ini, walaupun dalam LOU telah memungkinkan pemerintah daerah/otonom regional menciptakan posisi baru bagi para akademisi tanpa membuat status baru kepegawaian negeri mereka. Namun demikian, sampai sejauh ini, pemerintah daerah/regional otonom telah memperkenalkan posisi baru ini pada tingkat jabatan menengah dengan pengecualian bagi pemerintah daerah/otonom Catalonia dan Castilla-Leon yang telah menciptakan posisi berdasarkan kontrak bagi tingkatan guru besar. Batasan ini, tidak dapat dihindari, telah menciptakan kesempatan kerja baru tersebut sebagai pilihan kelas dua dan kurang diminati oleh para akademisi.

## G. Proses Seleksi dan Promosi

Perubahan dalam proses seleksi dan promosi staff pengajar adalah salah satu perubahan mendasar yang dilakukan dalam LOU. Pada bagian ini adalah penting untuk menilai antara sistem yang lama dan yang baru, guna menganalisis perbedaan di antaranya.

Menurut LRU (1983), sistem dasar untuk memperoleh posisi pegawai negeri adalah sama untuk semua jenis dosen (dan juga guru besar). Ketika terdapat kesempatan untuk menjadi dosen (staff pengajar) tetap, atau sebuah universitas memutuskan untuk membuat sebuah posisi baru, diumumkanlah kesempatan terbuka bagi para pelamar yang berminat. Iklan kesempatan ini harus terbuka bagi setiap orang yang mampu memenuhi persyaratan akademis. Sebuah komite seleksi yang terdiri dari lima orang anggota ditetapkan untuk menyaring calon yang lolos seleksi awal. Pihak universitas akan menunjuk dua anggotanya untuk komite ini, berdasarkan rekomendasi yang diberikan departemen/jurusan yang terkait. Sementara tiga anggota komite lainnya ditunjuk dari universitas lainnya dalam jurusan atau departemen yang sama berdasarkan proses acak yang teruji. Komite ini kemudian akan mengumumkan sesi uji publik di mana para kandidat mempresentasikan bidang keahlian yang dimiliki dan apa yang dianggap penting bagi posisi yang mereka inginkan tersebut. Setelah diskusi tertutup, komite akan mengumumkan hasil rekomendasinya.

Universitas menciptakan posisi atau jabatan baru berdasarkan permintaan jurusan/departemen. Dalam banyak kasus, jurusan/departemen hanya membuat permintaan ini manakala mereka telah "mendapatkan calon internal yang sesuai bagi mereka" yang telah memenuhi persyaratan akademik dan memiliki peluang sukses lolos seleksi yang cukup besar. Jika tidak terdapat friksi atau perbedaan kepentingan dalam berbagai hal, kandidat lokal (yaitu yang menjadi calon favorit jurusan) relatif memiliki peluang yang besar untuk lolos (hampir 95% posisi ini didapatkan oleh kandidat lokal). Hal ini jelas proses seleksi telah menyembunyikan bahaya besar yang mengarah pada "*endogamy*" atau menjalin ikatan eksklusif hanya pada kelompok internal, dengan tidak menerima ikatan dari luar kelompok.

Apa penyebab timbulnya kecenderungan *endogamy* ini di universitas-universitas Spanyol? Banyak jurusan atau departemen dikelola oleh staff dari jurusan itu sendiri, yang mempunyai wewenang akan kapan dan bagaimana melakukan proses promosi pada para anggotanya. Dalam kondisi minimnya pengawasan eksternal atau insentif untuk mempertahankan dan meningkatkan standar akademik dari jurusan tersebut, adalah suatu tendensi alami untuk mempromosikan rekan kerja

yang lebih diakrabi dalam pekerjaan sehari-hari daripada membawa masuk orang baru yang mungkin dapat menyebabkan “ketidakstabilan” status quo internal yang ada. Beberapa saat terakhir ini [Mora 2001] menyebutkan bahwa proses promosi bagi staff akademik dan maraknya tata kelola yang buruk merupakan *issue* hangat dan setiap orang mulai menyadari bahwa sistem yang ada saat ini perlu direformasi. Terdapat dua hal penting dalam *issue* ini. Pertama, terdapat kelompok yang percaya bahwa solusi yang tepat adalah membuat proses lebih adil dengan mengurangi, sebagai contoh, jumlah anggota internal departemen dalam dewan seleksi. Kedua, adalah kelompok yang menginginkan perubahan yang lebih radikal [Mora 1999, 2000]. Mereka berpendapat bahwa tidak hanya proses promosi yang harus diubah, tetapi juga dengan memperkenalkan kontrol eksternal dan insentif guna mendukung persaingan mencari staff yang terbaik. Dalam konteks persaingan yang lebih ketat, universitas yang memiliki dewan yang terdiri dari anggota internal, dengan dewan penasihan dari kalangan external dan dewan juri yang anonim, akan mencari kandidat yang terbaik.

## H. Staff Akademik

Di universitas-universitas Spanyol terdapat dua jenis staff akademik, yaitu pegawai tetap (*fijo – tenured*) dan tidak tetap (*non fijo – nontenured*). Pegawai atau staff akademik tetap memiliki status legal sebagai pegawai negeri, dan pegawai tidak tetap memiliki kontrak administratif dengan masing-masing universitas. Kontrak ini menetapkan secara khusus hubungan kerja antara karyawan dan institusi publik yang memberikan sedikit keleluasaan bagi majikan/pihak universitas (atau dengan kata lain lebih sedikit hak yang dapat diterima oleh karyawan) dari kontrak kerja estándar yang ada. Perbedaan antara pegawai negeri dan non-pegawai negeri adalah hal yang paling nyata di kalangan universitas-universitas di Spanyol, yang mempengaruhi tidak hanya posisi sebagai pengajar (*professor*) tetapi juga bidang akademik dan status sosial, gaji, tunjangan, dan sebagainya. Dengan pengecualian masuknya beberapa profesional atau praktisi sebagai tenaga pengajar tidak tetap di universitas dalam bidang-bidang tertentu, posisi pengajar tidak tetap dianggap sebagai karier sementara bagi beberapa orang yang akan membina karier dalam bidang akademis. Jelasnya, tujuan sebagian besar para pengajar tidak tetap ini adalah pada akhirnya menjadi pengajar dengan status pegawai negeri.

Terdapat 3 kategori tenaga pengajar tetap (*tenured staff*), kesemuanya memiliki status pegawai negeri. Masing-masing kategori tersebut dapat bekerja penuh ataupun paruh-waktu. Namun demikian banyak peraturan membuat orang enggan untuk bekerja paruh-waktu, sehingga total saat ini hanya 5% tenaga pengajar tetap yang bekerja paruh-waktu. Tiga kategori tersebut adalah:

1. **Profesor kelas C (C-professor)**, posisi ini (*profesor titular de escuela universitaria*) secara akademik setara dengan posisi “*tenured*” di universitas-universitas di Amerika Serikat. Cukup memiliki gelar *Master* atau *Licenciado* untuk dapat masuk dalam posisi ini. Konsekuensinya, mereka hanya dapat mengajar di kelas-kelas semester awal (semester satu atau dua – *first cycle programmes*) yang secara umumnya hal ini terjadi pada tingkatan “*escuela universitaria*” atau di Indonesia setara dengan D-3 atau D-4 (Politeknik). Tidak dibutuhkan pengalaman kerja (mengajar) untuk bisa masuk pada posisi ini, walaupun pada umumnya pula yang mengajar pada posisi ini mayoritas telah memiliki status *non-tenured* (pengajar tidak tetap). Sehingga biasanya tidak diwajibkan untuk melakukan tugas riset.
2. **Profesor kelas B (B-professor)**, pada kategori ini (atau yang dikenal dengan nama *profesor titular de universidad* dan *catedratico de escuela universitaria*) dapat disetarakan dengan seorang *associate professor* di sebuah universitas di Amerika Serikat, walaupun di Spanyol untuk kategori ini merupakan posisi standar yang harus dimiliki

untuk seorang staff tetap akademik. Gelar doktor (S-3) dibutuhkan untuk posisi ini, semerntara pengalaman kerja sebelumnya dalam dunia pendidikan (atau tingkat universitas) tidak diperlukan. Namun demikian sedikit sulit menemukan seorang pengajar (*professor*) kelas B ini tanpa pengalaman kerja di sebuah universitas atau paling tidak ia pernah berada di sebuah lembaga penelitian. Para pengajar kelas B ini memiliki otonomi penuh dalam mengajar atau mengembangkan program-program riset.

3. **Profesor kelas A (*A-professor*)**, dapat disetarakan dengan posisi *full professor* di sebuah universitas di Amerika Serikat, yang di dalamnya sedikit para pengajar yang berada di kelas B dapat masuk ke dalamnya. Kelompok ini merupakan kelompok yang memiliki prestisius tersendiri, baik dari sisi akademis ataupun sisi sosial. Para pengajar kelas A ini harus sebelumnya pernah berada di kelas B sedikitnya selama 3 tahun. Hak dan kewajiban mereka sama seperti pengajar kelas B, namun hanya merekalah yang dapat mencalonkan dan dicalonkan untuk menjadi rektor universitas.

Walaupun pengajar kelas C (*C-professor*) tidak perlu memiliki gelar doktor, namun banyak di antara mereka sedang menyiapkan disertasi doktoral atau melakukan riset dalam rangka dapat dipromosikan menjadi pengajar kelas B (*B-professor*). Sementara kesempatan promosi dari posisi pengajar kelas B ke posisi pengajar kelas A jauh lebih sulit. Promosi biasanya datang ketersediaan posisi pada posisi puncak. Ada peraturan tidak tertulis (*rule of thumb*, yang di beberapa universitas malahan menjadi peraturan tertulis), yaitu rasio pengajar kelas B terhadap pengajar kelas A adalah tiga banding satu (3 *B-professor* : 1 *A-professor*).

Sementara untuk staff akademik tidak tetap (*non-tenured staff*), terbagi atas 4 kelompok, yaitu:

1. **Intern**, yang biasa dikenal dengan sebutan "*becario*" atau penerima beasiswa/*fellowship* (*scholarship recipient*). Kelompok ini bukanlah personil universitas, karena dari sudut pandang hukum, mereka adalah mahasiswa pasca sarjana yang menerima bantuan (*grant*). Pemerintah pusat atau regional menyediakan bantuan ini sebagai bagian dari program-program riset tertentu yang dilakukan *becario*. Posisi ini makin berkembang menjadi langkah awal membina karier di dunia kampus. Kebanyakan *intern* adalah mahasiswa program doktor dan sedang mempersiapkan disertasi mereka sambil tergabung dalam tim riset dan biasanya pula membantu pekerjaan-pekerjaan dalam laboratorium atau membina mahasiswa dalam tugas praktik. Beberapa *intern* tetap dalam posisi walaupun telah menyelesaikan program doktoral – khususnya dalam bidang-bidang yang telah jenuh atau sedikit kesempatan kerja yang tersedia di luar dunia akademis, seperti sains lingkungan atau humanitas.
2. **Assistant**, atau biasa pula disebut *ayudante*, yang memiliki beberapa sub-kategori, adalah para lulusan pasca sarjana yang sedang memulai karier akademiknya. Mereka memiliki beberapa tanggung pengajaran – seperti memberi beberapa kuliah atau membantu di laboratorium. Kategori ini didesain undang-undang pendidikan Spanyol yang lama (LRU 1983) sebagai pelatihan calon pengajar atau peneliti. Konsekuensinya, kategori ini bersifat pekerjaan penuh (*full-time position*), dan tujuan utamanya adalah bekerja penuh dalam berbagai proyek riset. Namun demikian, dikarenakan mereka bersifat "*non-efficient teaching personnel*" (bila ditinjau dari berkurangnya tugas pengajaran yang menjadi kewajiban mereka), banyak universitas menganggap keberadaan *assistant* "terlampau mahal" dan karenanya mereka enggan untuk mengembangkan posisi ini. Jumlah *assistant* terus menurun dalam beberapa tahun terakhir dan di beberapa universitas keberadaan *assistant* ini bahkan telah hilang.

3. **Associate**, atau biasa disebut pula *asociado*, juga dibentuk keberadaannya dalam LRU 1983 sebagai upaya memasukkan para ahli dan spesialis dari dunia non-akademis ke dalam pengajaran di universitas. Untuk posisi ini, gelar doktor tidak diperlukan dan posisi ini biasanya pula didesain sebagai posisi paruh-waktu yang kompatibel dengan pekerjaan lainnya di luar kampus, walaupun kemungkinan untuk posisi penuh (*full time post*) dimungkinkan dalam LRU 1983. Penunjukkan *asociado* biasanya bersifat temporer, yang dapat diperbaharui. Para *asociados* hanya memiliki kewajiban mengajar – dari 3 hingga 8 jam per minggu, tergantung pada kontrak yang ada. Dikarenakan mereka tidak memiliki kewajiban lainnya, gaji mereka pun relatif rendah.
4. **Associate Doctor**, kategori ini adalah para *asociado* yang memiliki gelar doktor dan bekerja penuh (*full time position*). Gaji mereka pun lebih tinggi daripada kategori *asociados* lainnya dan setara dengan pengajar kelas C (*C-professor*). Untuk mencapai posisi ini, mereka harus melewati test yang sampai saat ini belum ditentukan formatnya. Kontrak kerja mereka pun akan bersifat administratif dan tidak diatur dalam undang-undang ketenagakerjaan yang ada. Namun demikian, setelah melewati test, mereka akan memiliki kontrak yang biasanya dapat diperbaharui tanpa batas waktu.

Proporsi tenaga pengajar tetap (*tenured*) dan tidak tetap (*non-tenured*) ini dapat dilihat dalam tabel berikut ini (data tahun 1999):

**Tabel 1**  
**Distribusi Staff Akademik Menurut Kategori (tahun 1999)**

Type	Position	Number	Percentage
Tenured academic staff	A-Professor	7,130	9.2
	B-Professor	23,484	30.2
	C-Professor	10,568	13.2
	<b>Total tenured</b>	<b>41,182</b>	<b>52.9</b>
Nontenured academic staff	Interim A-Prof.	6	0.01
	Interim B-Prof.	1,221	1.6
	Interim C-Prof.	1,197	1.5
	Associate	28,980	37.2
	Assistant	4,648	6.0
	Emeritus Prof.	435	0.6
	Visiting Prof.	213	0.3
	<b>Total nontenured</b>	<b>36,700</b>	<b>47.1</b>
<b>TOTAL</b>		<b>77,882</b>	<b>100</b>

*Source: Consejo de Universidades (1999).*

## I. Penilaian Staff Akademik

Untuk penilaian aktivitas individual akademik, sistem pendidikan tinggi Spanyol memiliki beberapa mekanisme yang berbeda berdasarkan karakteristik: (1) aktivitas pengajaran atau penelitian, (2) staff pengajar tetap atau tidak tetap, (3) dengan atau tanpa pengaruh atas gaji, dan (4) dengan atau tanpa pengaruh langsung terhadap promosi [Mora and Vidal 1998].

Aktivitas pengajaran yang dilakukan oleh para pengajar tetap (*tenured professor*) dinilai oleh masing-masing universitas setiap lima tahun. Dikarenakan minimnya standar penilaian yang dapat diandalkan dalam penilaian pengajaran, hampir semua pengajar (dengan sangat sedikit pengecualian) dinilai positif. Hanya kasus-kasus tertentu dari perilaku yang tidak patut yang akan dinilai negatif. Mekanisme ini telah memberikan tambahan dukungan tersendiri atas penghargaan berdasarkan tingkat senioritas (sehingga umumnya makin senior makin sulit mendapatkan penilaian negatif), karena para pengajar menerima tambahan gaji tetap atas tiap penilaian positif.

Hampir di banyak universitas di Spanyol, para mahasiswa setiap tahunnya melakukan *review* atau penilaian atas tiap pengajar dan mata kuliah yang ada. Hasil keseluruhan dari survey tersebut akan diumumkan, namun hanya para pengajar yang dinilai dan pihak kampus yang memiliki akses atas tiap data individual. Survey ini paling tidak memiliki dua efek positif:

- Pihak universitas dapat mendeteksi secara dini kasus-kasus atau permasalahan yang melibatkan kekurangan atau ketidakmampuan dosen dalam kemampuan mengajar atau kemungkinan terjadi konflik antara mahasiswa dan dosen.
- Survey ini mempengaruhi perilaku pengajar, mendorong mereka untuk memenuhi tugas-tugas pengajaran yang telah ditetapkan dan dalam banyak kasus mempengaruhi pula bagaimana pengajar mengatur tugas-tugas yang ada. Pertanyaan apakah penilaian ini harus mempengaruhi promosi atau kondisi pekerjaan staff akademik, masih dalam perdebatan, walaupun beberapa universitas telah memasukkan penilaian ini ke dalam proses promosi.

Panel nasional yang terdiri dari para ahli tiap-tiap kelompok disiplin ilmu bertanggung jawab atas penilaian aktivitas riset yang dilakukan tiap individu (*the assessment of individuals' research activity*). Setiap periode enam-tahunan, para pengajar (*professor*) mempresentasikan publikasi yang paling relevan pada panel yang telah ditetapkan dengan harapan dapat menerima penilaian positif. Sebaliknya dalam penilaian aktivitas pengajaran, penilaian yang dilakukan cukup ketat, dan dalam penilaian "periode riset" (kewajiban untuk melakukan penelitian) sering kali banyak pengajar yang mendapat penilaian negatif, akibat kurang memenuhi standar waktu penelitian yang diwajibkan. Konsekuensinya, mencapai penilaian positif untuk keseluruhan bidang (publikasi, pengajaran dan penelitian) menjadi simbol prestise di kalangan akademik. Namun demikian pengaruh paling penting dari sisi ini adalah telah banyak universitas menetapkan sejumlah kriteria penilaian yang dapat mendorong para pengajar berupaya mencapai penilaian positif bagi keseluruhan bidang sebagai prasyarat promosi menuju jenjang posisi yang lebih tinggi di antara para pengajar tetap (*tenured professor*).

Proposal proyek penelitian yang membutuhkan pendanaan publik, baik dalam tingkat regional, nasional atau bahkan tingkat Eropa, diseleksi secara khusus, dan hanya yang mencapai standar kualitas tertinggi yang akan dibiayai. Sehingga menjadi peneliti utama (*lead researcher*) dalam proyek-proyek penelitian tersebut menjadi tujuan para akademisi dan di beberapa universitas bahkan menjadi prasyarat resmi untuk promosi karier atau jabatan.

Proses penilaian yang paling penting dan mungkin paling serius dalam karier seorang akademisi adalah seleksi nasional terbuka (atau biasa disebut *oposición*) untuk memperoleh posisi pengajar tetap atau dipromosikan ke jenjang posisi yang lebih tinggi. Dalam seleksi ini baik aktivitas pengajaran dan penelitian dinilai dengan konsekuensi yang jelas terhadap promosi dan gaji.

Sementara itu belum terdapat mekanisme yang resmi dalam menilai staff tidak tetap (*non-tenured staff*). Secara umum aktivitas pengajaran dan riset yang dilakukan para pengajar tidak tetap ini berada dalam pengawasan staff pengajar tetap (*tenured staff*) yang berperan sebagai penilai informal (*informal assessors*). Hanya mereka yang memiliki kinerja yang baik yang memungkinkan untuk mendapatkan dukungan dari para profesor dan umumnya akan memiliki pula awal yang baik dalam karier akademik mereka. Namun demikian, kasus-kasus perilaku yang tidak semestinya sangat mungkin terjadi mengingat proses ini bersifat informal dan berdasarkan keputusan pribadi, di luar prosedur yang telah mapan.

Seperti dapat dilihat, staff akademik di Spanyol telah dinilai dalam beragam mekanisme guna menunjang profesionalisme. Permasalahan yang berkembang dalam penilaian ini bukanlah berasal dari kurang-baiknya sistem penilaian yang ada, namun pada “apa yang harus dilakukan” dengan hasil penilaian tersebut. Yaitu bagaimana menggunakan hasil penilaian yang diperoleh dalam sebuah sistem yang hampir semua staff-nya adalah pegawai negeri, tingkat senioritas yang berperan besar, dan insentif atas kinerja yang masih berada dalam tahap pengembangan. Hasil penilaian negatif atas seorang pegawai tetap (*tenured staff*) akan mengurangi kesempatannya mendapatkan promosi lebih lanjut dan kenaikan gaji. Namun penilaian negatif tersebut tidak berpengaruh atas posisi yang dimilikinya saat ini. Sehingga bila dilihat dari sisi ekonomi, pemberian insentif dianggap aneh, terlebih bila dihitung untung-ruginya dari sisi kenyamanan dan keleluasaan hidup sebagai akademisi. Hal yang patut dibanggakan sampai saat ini adalah, tetap terjaganya integritas mayoritas para akademisi, di samping tetap berjalannya proses penilaian, yang menciptakan kepercayaan (*trust*) yang mengarahkan kehidupan dunia akademik.

## J. Kondisi Kerja

Kondisi kerja, gaji dan promosi bagi staff akademik di universitas-universitas di Spanyol tergantung pada berbagai faktor, yang mungkin menjadi problem utama yang dihadapi dunia akademik. Pertama, pemerintah pusat menetapkan gaji, status, kewajiban umum, dan hak-hak yang diterima oleh staff akademik. Kedua, pihak universitas menetapkan jumlah dan jenis posisi yang tersedia di tiap departemen dan menetapkan pula peraturan-peraturan khusus bagi rekrutmen staff baru dan promosinya (yang dibatasi oleh peraturan umum yang ditetapkan pemerintah pusat). Ketiga, walaupun pemerintah regional tidak berperan resmi dalam mengatur kondisi kerja para staff akademik, namun nyatanya pemerintah regional berperan penting dalam menentukan kebijakan terhadap para staff akademik ini di berbagai universitas. Hal ini dikarenakan pemerintah regional mendanai universitas yang berada dalam wilayahnya, sehingga dapat dimaklumi bila kebijakan terhadap staff akademik universitas cukup dipengaruhi oleh pengaturan pendanaan dengan pemerintah regional yang pada akhirnya (walaupun tidak secara langsung) akan membayar semua gaji staff akademik. Saat ini sedang terjadi diskusi hangat di berbagai wilayah/regional di Spanyol tentang *issue* penetapan kenaikan gaji khusus bagi staff akademik di universitas-universitas yang “dimiliki” oleh pemerintah regional.

Sementara itu, serikat pekerja staff akademik hanya berpengaruh kecil dalam penentuan kondisi kerja. Pengaruh utama serikat pekerja ini hanyalah pada tingkat pusat, yaitu ketika serikat pekerja sektor publik membahas kondisi kerja pegawai negeri. Kondisi kerja untuk semua jenis pegawai negeri, termasuk di dalamnya staff pengajar tetap universitas, dibahas secara menyeluruh dalam rapat umum serikat pekerja sektor publik. Yaitu dalam negosiasi yang didalamnya kondisi kerja dari hampir dua juta pegawai negeri dibahas, sehingga tidaklah mengherankan bila kasus-kasus khusus dalam dunia kerja akademik bukanlah *issue* utama.

## K. Beban Mengajar

Para pegawai negeri akademik (seperti halnya para pekerja di institusi publik lainnya) diwajibkan untuk bekerja 37.5 jam per minggu, namun demikian aturan ini hanya bersifat formalitas bagi kalangan akademisi mengingat tidak terdapat kontrol jam kerja, dan hal inilah yang memungkinkan bagi beberapa kalangan akademisi menikmati hidup yang relatif santai. Namun demikian, hasil survey terakhir menunjukkan tingginya komitmen mayoritas akademisi untuk bekerja sesuai jam kerja yang telah ditentukan dan jam kerja riil yang melebihi batas minimum yang ditetapkan.

Aturan jam mengajar mingguan ini secara eksplisit diatur oleh pemerintah pusat karena dianggap penting untuk memastikan berjalan dengan mulusnya keseluruhan sistem pendidikan tinggi. Hal ini dikarenakan jumlah posisi yang tersedia di tiap departemen/jurusan tergantung pada jumlah total mengajar yang dapat disediakan oleh jurusan tersebut. Jumlah jam mengajar ini pertama-tama dipenuhi oleh staff pengajar tetap (*tenured staff*) dan kemudian apabila tersedia sisa jam mengajar akan dipenuhi oleh staff tidak tetap (*non-tenured staff*). Oleh karena itu kontrak tahunan bagi staff tidak tetap tergantung sepenuhnya pada jumlah jam mengajar yang tersedia. Keterkaitan erat antara jumlah jam mengajar dan jumlah posisi akademik ini dapat "dimodifikasi" dengan mudah apabila dalam suatu kurun waktu diinginkan ekspansi yang mengarah pada peningkatan jumlah mahasiswa. Yang ironisnya berpengaruh pada mahasiswa, yaitu para mahasiswa di Spanyol harus mengikuti minimal 30 jam kuliah selama seminggu. Program akademik (yang didesain oleh para akademis itu sendiri) telah berkembang tanpa memperhatikan kebutuhan riil mahasiswa, yaitu meningkatkan ketrampilan dan memberikan lebih jaminan akan pekerjaan. Oleh karena itu, upaya memutuskan hubungan antara jumlah jam mengajar dan posisi yang dimiliki (tetap atau tidak tetap) sangat diperlukan – tidak hanya untuk memberikan jaminan fleksibilitas dalam masalah pengelolaan staff akademik tetapi juga untuk meningkatkan proses belajar-mengajar.

Para pengajar kelas A dan B (*A & B-professors*) diharuskan mengajar 8 jam per minggu (atau setara dengan 240 jam setahun), yang relatif tinggi untuk beban mengajar di Eropa. Pengajar kelas C tanpa tugas riset formal diharuskan memberikan pengajaran 2 jam per minggu. Namun demikian banyak universitas juga mengharuskan para pengajar kelas C ini mengajar 8 jam per minggu seperti kategori pengajar lainnya. *Asociados* (*associate*) dan *ayudante* (*assistant*) mengajar antara 3 sampai 8 jam per minggu, tergantung kontrak yang dimiliki. Angka 8 jam per minggu ini adalah jam mengajar kuliah di kelas, belum termasuk *tutorial* (bimbingan belajar di luar kelas kuliah) dan aktivitas pengajaran lainnya. Departemen atau jurusan akan memastikan bahwa tugas pengajaran, yang termasuk di dalamnya tutorial, dilaksanakan dengan baik. Komitmen staff akademik melaksanakan tugas pengajaran pokok ini dapat dinilai cukup baik, walaupun minat dan keinginan untuk mengembangkan kemampuan ketrampilan pengajaran atau memperkenalkan beragam inovasi dalam mendesain mata kuliah masih dipertanyakan.

## L. Riset

Para pengajar kelas A dan B (*A & B professors*) harus mendedikasikan sebagian dari waktu hidupnya sebagai akademisi untuk melakukan penelitian, walaupun untuk hal ini tidak ada aturan yang jelas dalam tugas penelitian bagi staff akademik. *Ayudante* (*assistant*) sebagai kategori yang lahir dari kegiatan penelitian, diharuskan untuk membantu dalam kegiatan-kegiatan penelitian sementara pula mereka sedang menyiapkan disertasinya. Kategori lainnya (*professor* kelas C dan *asociados*) tidak memiliki kewajiban penelitian, walaupun disadari bahwa melakukan riset adalah kriteria utama untuk promosi ke jenjang yang lebih tinggi. Salah satu keunggulan melakukan riset adalah aktivitasnya yang lebih independen dibandingkan dengan aktivitas

pengajaran yang lebih ketat pengawasannya. Oleh karena itu riset banyak dilakukan oleh para pengajar yang kelasnya lebih rendah untuk mendapatkan promosi. Untuk kategori pengajar kelas A dan B, komitmen untuk melakukan riset bervariasi dari sangat kuat hingga tidak sama sekali. Walaupun beberapa survey menunjukkan terdapat produktivitas riset yang memadai dari staff akademik, nampaknya hasil survey tersebut cukup bias mengingat makin produktif seorang akademisi, terdapat kecenderungan semakin jarang meluangkan waktu merespon survey jenis tersebut.

### M. LOE 2006: Reformasi terbaru menuju Proses Bologna

Proses reformasi pendidikan tinggi di Spanyol tidak hanya berhenti di tahun 2001 yang ditandai dengan LRU, namun terus bergulir dengan ditetapkannya Undang-Undang Pendidikan (*Ley Organica de Educación*, LOE) sebagai proses reformasi umum pendidikan pada tahun 2006. Undang-undang pendidikan yang baru ini berbasis pada tiga prinsip atau tujuan umum:

1. Kualitas dan kesetaraan dalam pendidikan
2. Kerjasama seluruh sektor dalam komunitas pendidikan dalam upaya mencapai proses pembelajaran
3. Bentuk komitmen penuh pada tujuan bersama negara-negara Uni Eropa dalam mencapai proses konvergensi sistem pendidikan dan pelatihan.

Waktu yang ditetapkan untuk mengimplementasikan semua tujuan tersebut adalah 5 tahun yang pelaksanaannya dilakukan secara bertahap. LOE juga dimaksudkan pula untuk mempersiapkan perguruan tinggi Spanyol mengikuti persetujuan Bologna (1999) yang ditandatangani oleh 30 negara Eropa: Austria, Belgia, Bulgaria, Republik Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Hungaria, Islandia, Irlandia, Italia, Letonia, Lithuania, Luxemburg, Malta, Belanda, Norwegia, Rolandia, Portugal, Rumania, Slowakia, Slovenia, Spanyol, Swedia, Swiss, dan Inggris. Proses Bologna ini telah diratifikasi di Paris, Lisbon, Salamanca, Berlin, Barcelona dan Bergen.

Proses Bologna ini berupaya untuk:

1. Melakukan harmonisasi sistem pendidikan tinggi di Eropa
2. Transfer pengetahuan berbasis pembelajaran daripada pengajaran (*based on learning more than on teaching*)
3. Meningkatkan kapasitas perguruan tinggi menarik orang muda untuk studi dan meningkatkan kompetensi
4. Meningkatkan kualitas dan keunggulan sebagai faktor kunci kesuksesan
5. Membantu mobilitas, saling mengakui gelar kesarjanaan dan pendidikan berkelanjutan

Upaya pendidikan tinggi Spanyol beradaptasi dengan proses Bologna ini tampak dalam upaya penyesuaian jenjang pendidikan tinggi lama yang hanya mengenal jenjang pendek (*diplomatura - short cycle*) dan jenjang panjang (*licenciatura - long cycle*) menjadi tiga jenjang: S-1 (*degree*), S-2 (*master*), dan S-3 (*doctorate*). Dan pengenalan *European Credit Transfer System* (ECTS) menggantikan sistem satuan kredit yang dikenal selama ini di Spanyol (dalam sistem kredit yang digunakan di Spanyol, 1 kredit = 10 jam pertemuan di kelas, baik itu kelas teori ataupun kelas praktik), yang merupakan:

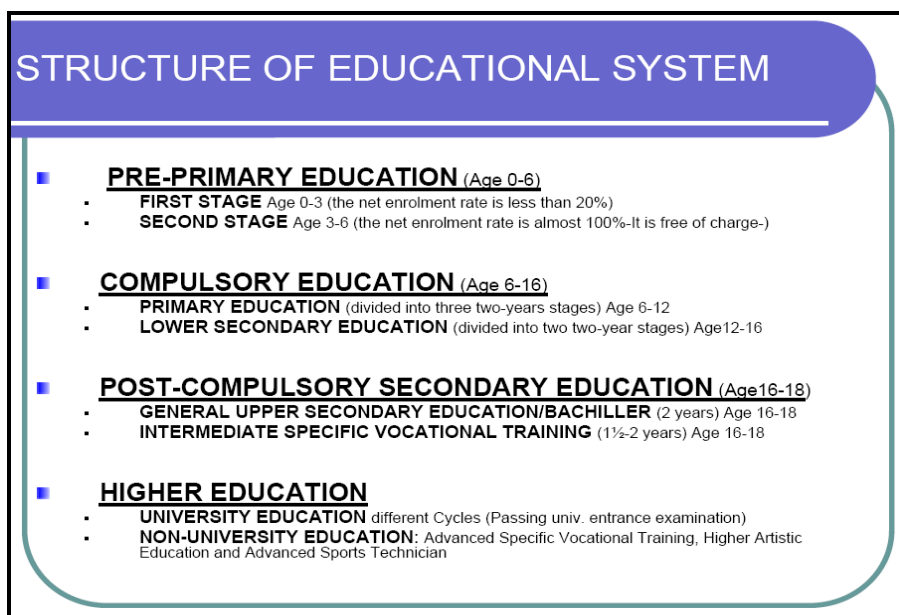
1. Sistem transfer dan akumulasi pengetahuan berkelanjutan (*knowledge along the life*) di seluruh negara Eropa, dan
2. Menetapkan lama studi per tahun = 2 semester = 60 ECTS

**Gambar 1**  
**Adaptasi Tingkat Keserjanaan Berdasar Proses Bologna**



Sebelumnya di Spanyol, sistem pendidikan tinggi dibagi dalam dua kelompok besar, yaitu:

- A. *Formacion Profesional Especifica de Grado Superior (Advanced Specific Vocational Training)*, yang dapat diikuti secara langsung bagi mereka yang memiliki gelar "*bachiller*" atau melalui test bagi yang tidak memiliki gelar *bachiller*. Struktur dalam tahapan ini mirip dengan *Intermediate Vocational Training*. Pada akhir tahap ini, mahasiswa akan memperoleh gelar *Tecnico Superior*. Bila diamati sistem ini mirip dengan pendidikan D-3 atau akademi di Indonesia, yang bertujuan memberikan pendidikan ketrampilan khusus.
- B. Universitas, yang memerlukan test ujian masuk yang dikenal dengan sebutan *selectividad* (mirip UMPTN atau SPMB). Setelah menyelesaikan tahap pertama dalam studi universitas (3 tahun), mahasiswa akan menerima gelar *Diplomado*, *Arquitecto Tecnico* dan *Ingeniero Tecnico*. Sementara bila si mahasiswa tersebut mampu menyelesaikan tahap kedua (*second cycle*) atau setelah selesai dalam 2 tahun berikutnya maka berhak menerima gelar *Licenciado*, *Arquitecto* dan *Ingeniero*. Sementara gelar *Doctor* diberikan pada para mahasiswa yang melewati proses pendidikan di tahap tiga (*third cycle*, yaitu 2 tahun kelas teori setelah *licenciatura*) dan berhasil mempertahankan disertasi doktoralnya, yang waktu penyelesaian disertasi ini tidak terbatas.



Dengan adanya Proses Bologna, maka tahapan pendidikan tinggi di Spanyol pun berubah. Proses Bologna juga bertujuan untuk:

1. Meningkatkan kapasitas penelitian dan pengembangan
2. Menarik lebih banyak ilmuwan-ilmuwan muda
3. Meningkatkan produktivitas ilmiah
4. Memfasilitasi transfer pengetahuan dari universitas kepada industri
5. Meningkatkan masyarakat mengakses informasi dan menjadikannya masyarakat berbasis pengetahuan
6. Mempertahankan keaneka-ragaman tiap daerah guna meningkatkan daya saing internasional

## N. Perguruan Tinggi Spanyol Saat Ini

Total universitas di Spanyol yang saat ini berjumlah 73 universitas dengan komposisi:

- 50 universitas (68.5%) adalah milik pemerintah atau universitas negeri, membawa konsekuensi:
  - ❖ Biaya kuliah yang ditanggung masing-masing mahasiswa hanyalah 10 sampai dengan 20% dari total yang anggaran universitas, sementara
  - ❖ Pemerintah menanggung seluruh sisanya (80%) total anggaran.
- 23 (31.5%) adalah milik swasta (16 universitas) atau gereja (7 universitas), yang bersifat nirlaba dan berorientasi mencari keuntungan. Namun demikian, universitas milik swasta ini hanya melayani 15% dari total mahasiswa yang studi di perguruan tinggi di Spanyol.

Untuk saat ini universitas-universitas terbesar di Spanyol adalah:

1. Universidad Complutense de Madrid (UCM), yang memiliki 80.000 mahasiswa, dan
2. Universidad de Barcelona (UB), yang memiliki 60.000 mahasiswa.

Rata-rata jumlah mahasiswa di universitas-universitas negeri (milik pemerintah) Spanyol adalah 15.000 mahasiswa. Sementara di universitas milik swasta, jumlah mahasiswa terkecil adalah 1000 mahasiswa dan yang terbesar adalah 18.000 mahasiswa.

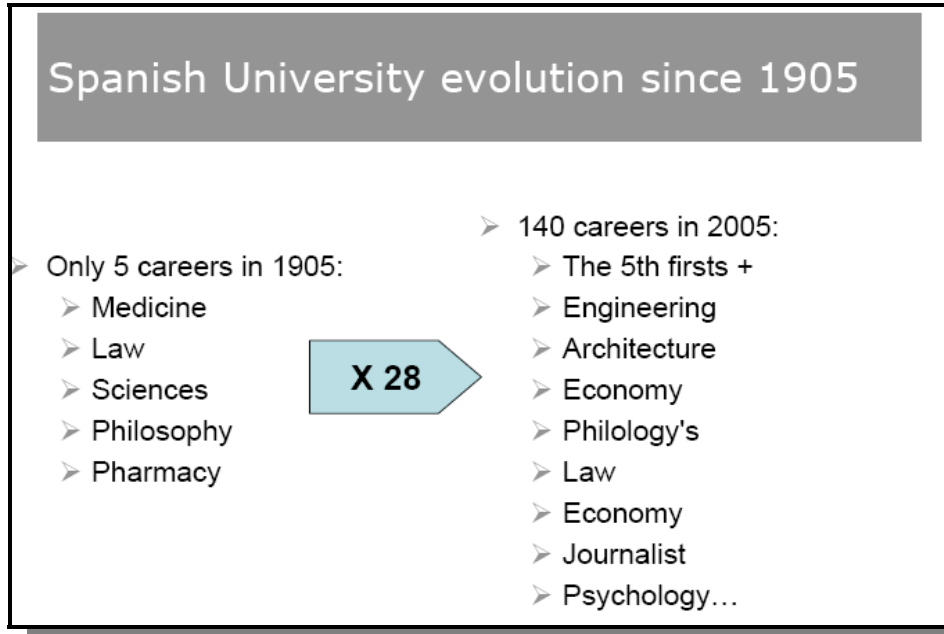
Berdasarkan data tahun akademik 2003/2004, jumlah mahasiswa yang terdaftar dalam 5 cabang utama karier (*main careers*) adalah:

**Tabel 2**  
**Komposisi Mahasiswa Terdaftar dalam 5 Cabang Utama Karier**  
**Tahun Akademik 2003/2004**

Branches	Total	Percentage
Humanities	135,356	9.13%
Social and Law Sciences	718,950	48.51%
Experimental Sciences	110,467	7.45%
Health Sciences	117,149	7.90%
Technical	400,120	26.99%
<b>Total</b>	<b>1,482,042</b>	<b>100%</b>

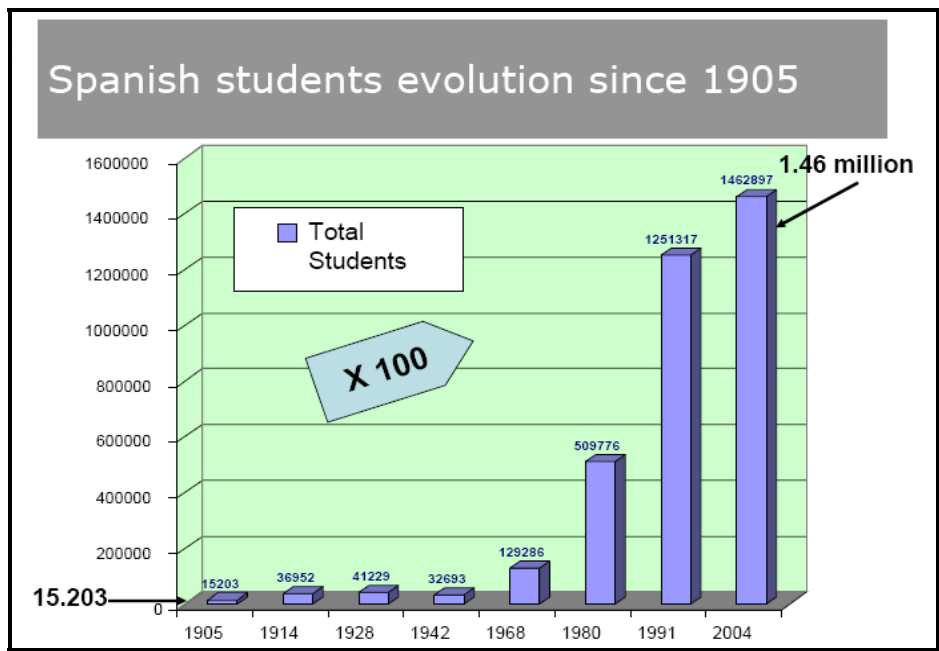
Source: MEC 2004

**Tabel 3**  
**Spanish University Evolution since 1905**  
**(Main Careers)**



Source: MEC 2005

**Tabel 4**  
**Spanish Students Evolution since 1905**  
**(in millions)**



Source: MEC 2005

---

## Strategi Kementerian Pendidikan dan Sains Spanyol Mengelola Pendidikan Tinggi

Dalam sebuah wawancara terhadap Javier Vidal (*Spanish Director General of Universities*, atau Dirjen Dikti-nya Spanyol) terungkap elemen kunci strategi Kementerian Pendidikan dan Sains Spanyol dalam menjawab hubungan permintaan dunia kerja dan pendidikan tinggi di Spanyol (NAFSA 2008). Pemerintah Spanyol telah meneliti, menganalisis dan mendeteksi beberapa permasalahan yang muncul dalam proses pelatihan mahasiswa di perguruan tinggi, yaitu kebutuhan para mahasiswa akan pelatihan praktis yang lebih baik, gelar kesarjanaan yang lebih fleksibel, dan pelatihan yang lebih berorientasi pada kebutuhan *vocational* dan kemampuan untuk beradaptasi. Dan untuk merespon hal tersebut, pemerintah Spanyol telah merealisasikan berbagai hal yang telah dijadikan acuan dalam LOU 2001, khususnya dalam pengembangan pengelolaan pengajaran yang membawa kepada restrukturisasi desain gelar kesarjanaan pada bentuk yang hampir sama dengan yang dikembangkan di Amerika Serikat, yaitu gelar kesarjanaan yang berdurasi 4 tahun, gelar pasca sarjana (magister) yang berdurasi satu atau dua tahun, yang kemudian gelar doktoral. Sebelumnya di Spanyol dikenal gelar kesarjanaan yang berdurasi pendek yaitu 3 tahun dan gelar kesarjanaan yang berdurasi panjang 5 tahun. Perubahan ini membawa pengaruh cukup besar dalam gelar kesarjanaan yang saat ini telah berdurasi cukup panjang sehingga dapat diakui dan dihargai dalam dunia kerja. Konsekuensi perubahan tersebut adalah durasi gelar kesarjanaan yang baru telah memungkinkan mahasiswa untuk mendapatkan beberapa pengalaman profesional menjelang berakhirnya studi di tingkat perguruan tinggi. Atau dengan kata lain mahasiswa berpartisipasi dalam pasar tenaga kerja, dan tidak hanya sekedar melanjutkan studi. Kementerian Pendidikan dan Sains Spanyol juga telah memberikan keleluasaan kepada pihak universitas untuk menentukan gelar yang sesuai perkembangan masa depan, alias menciptakan pendidikan dan derajat kesarjanaan yang berorientasi pasar. Saat ini banyak universitas yang mengembangkan jenis master yang melibatkan lingkup sosial masyarakat yang lebih luas, para profesional dan praktisi, dan pihak dunia kerja yang membutuhkan keahlian tertentu, atau biasa yang disebut master profesional. Jenis master ini memberikan pengaruh penting dalam pasar tenaga kerja karena pihak universitas menyediakan sertifikasi pelatihan profesional dalam bidang tertentu dalam jenjang master yang dibutuhkan oleh pasar tenaga kerja.

### ANECA: BADAN PENILAI DAN AKREDITASI KUALITAS PENDIDIKAN TINGGI SPANYOL

ANECA merupakan akronim dari Badan Nasional untuk Penilaian Mutu dan Akreditasi Pendidikan Tinggi Spanyol (*Nacional Agency for Quality Assessment and Accreditation of Higher Education of Spain*). ANECA adalah institusi independen yang berperan sebagai badan teknis dan penasihat pendidikan tinggi dengan wewenang penuh Kementerian Pendidikan dan Sains Spanyol. Badan ini bertanggung jawab mengembangkan beragam program yang berada dalam penilaian mutu pendidikan, penetapan program doktoral unggulan atau penentuan model akreditasi untuk program dan gelar kesarjanaan dan pasca sarjana yang sedang berada dalam proses adaptasi pendidikan Spanyol terhadap struktur Proses Bologna. Model akreditasi ini harus disetujui terlebih dahulu oleh Kementerian Pendidikan Spanyol sebelum diaplikasikan terhadap institusi-institusi pendidikan tinggi yang berada di Spanyol.

ANECA diorganisasikan sebagai yayasan publik yang secara resmi didanai melalui peraturan pemerintah tentang Anggaran Belanja dan Pendapatan Nasional (*State Budget Act*) di bawah persetujuan Parlemen Spanyol. Dewan eksekutif lembaga ini berasal dari dua pihak: Dewan Pembina atau Wali Amanat (*Board of Trustees*) yang diketuai oleh Menteri Pendidikan dan Sains dengan wewenang menunjuk Direktur Eksekutif ANECA dan Dewan Direksi (*Board of Directors*)

yang diketuai oleh Direktur Eksekutif dan didampingi empat direktur lainnya yang membidangi program-program yang dilakukan oleh ANECA.

Direktur Eksekutif bertindak independen terpisah dari Dewan Pembina, namun ia memiliki komitmen untuk melaporkan semua aktivitas yang dilakukan selama setahun terakhir termasuk rencana dan tujuan yang akan dilakukan pada tahun mendatang. Staff ANECA terdiri dari sekitar 50 karyawan yang memiliki keahlian dan pengalaman, dipekerjakan sebagai staff non-pegawai negeri, dan terikat kontrak yang bersifat privat. Namun demikian, Dewan Direksi sebagaimana juga para penilai (*evaluators*) dan para ahli yang tergabung dalam tim penilai berbagai program yang dilakukan ANECA adalah para staff akademik yang bekerja di berbagai universitas di Spanyol.

ANECA juga telah mengembangkan Dewan Penasihat (*Consejo Asesor*) yang terdiri dari 16 anggota dengan fungsi utama menganalisis beragam tindakan, metodologi dan alat yang diimplementasikan oleh ANECA sesuai standar internasional. Dewan Penasihat juga bertindak sebagai badan eksternal yang mengawasi metodologi dan praktik standar, guna menjamin independensi pengawasan terhadap kriteria dan tindakan yang dilakukan oleh ANECA. Pengawasan tersebut dikhususkan terhadap beragam program, aktivitas dan layanan yang terdapat dalam misi yang diemban ANECA.

Anggota Dewan Penasihat terdiri dari para ahli berkualifikasi internasional dalam bidang pengelolaan pendidikan tinggi, keuangan, jaminan mutu, akreditasi dan para pengampu kepentingan (*stakeholders*) yang datang dari berbagai sektor dalam masyarakat. Para ahli bertaraf internasional ini meliputi para perwakilan pendidikan tinggi yang berasal dari Eropa dan Amerika Latin.

Berdasarkan misi yang diembannya, ANECA berkeinginan untuk berkontribusi peningkatan kualitas sistem pendidikan tinggi melalui berbagai program teknis yang dilakukannya, seperti penilaian mutu, sertifikasi dan akreditasi pada bidang studi, program, staff pengajar dan lembaga pendidikan, baik yang diajukan oleh institusi pendidikan tinggi, maupun sebagai pemenuhan persyaratan yang diminta oleh administrasi regional dan nasional. Rencana strategis ANECA didesain sebagai alat pelaksana yang efisien dan komprehensif dalam lingkupnya yang terkait dengan kompetensi sistem pendidikan tinggi.

ANECA dibentuk berdasarkan Undang-undang Pendidikan Tinggi Spanyol tahun 2001. Rerangka hukum ini memberikan ANECA landasan tertinggi dalam tingkat nasional yang terkait dengan permasalahan jaminan mutu dan akreditasi pendidikan tinggi. Dalam konteks legal, ANECA memulai tugas dan tanggung jawabnya yang sebelumnya dilakukan oleh Dewan Koordinasi Universitas (*Consejo de Coordinación Universitaria*). Dewan Koordinasi ini merupakan perwakilan resmi perguruan tinggi yang berada di Spanyol dengan Kementerian Pendidikan, yang di dalamnya duduk Menteri Pendidikan, para rektor universitas, pemerintah regional, anggota parlemen dan senat. Pada pertengahan tahun 1990-an, dewan ini meluncurkan Rencana Evaluasi Perguruan Tinggi Spanyol tahap satu dan dua, yang berimplikasi pada upaya koordinasi guna mencapai penilaian program yang bersifat komprehensif. Sejak pertengahan tahun 2002, maka semua program penilaian tersebut dilakukan oleh ANECA.

### **Tujuan Strategis dan Program ANECA**

Berdasarkan rencana strategis yang ditetapkan dalam undang-undang yang membentuknya, terdapat 4 tujuan strategis ANECA:

1. Mengimplementasikan akreditasi program-program keserjanaan (baik sarjana dan pasca sarjana) unggulan dan membuat sebuah katalog beragam program dan layanan yang berfokus pada misi yang hendak dicapai.
2. Menjadi sumber utama informasi tentang masalah-masalah jaminan mutu sistem pendidikan tinggi pada tingkat nasional dan menjadi rujukan informasi bagi masyarakat.
3. Membangun kepercayaan dan kredibilitas bagi para pengampu kepentingan (*stakeholders*).
4. Mengkonsolidasi institusi-institusi pendidikan tinggi Spanyol.

Sedangkan program-program utama yang dilakukan oleh ANECA dalam rerangka jaminan dan peningkatan mutu perguruan tinggi Spanyol, dikelompokkan dalam tiga program utama:

1. **Evaluasi:** Evaluasi program-program pendidikan di perguruan tinggi diarahkan pada program gelar keserjanaan (dan pasca sarjana) unggulan, evaluasi staff pengajar (akademisi) yang akan diperkerjakan oleh universitas, evaluasi jasa layanan yang diberikan universitas seperti: jasa layanan perpustakaan, rencana pelatihan aktivitas pengajaran bagi staff akademik, dan evaluasi jasa layanan hubungan internasional yang dimiliki universitas.
2. **Akreditasi:** Proses ini merupakan evaluasi atas proses pembelajaran pada program-program keserjanaan (dan pasca sarjana) unggulan yang berada di Spanyol, dalam rangka memenuhi kriteria dan standar mutu yang ditetapkan oleh masing-masing tingkat keserjanaan. Metodologi evaluasi proses akreditasi ini adalah sebagai berikut:
  - a. Penilaian mandiri (*self-assessment*)
  - b. Penilaian eksternal (*external-assessment*)
  - c. Draft laporan akreditasi (*draft report on accreditation*)
  - d. Laporan final (*final report*) oleh Kementerian Pendidikan dan Sains yang berisi (i) persetujuan (atau dengan kata lain keberadaan program yang diajukan akreditasi-nya diakui), (ii) pembatalan sementara program yang diajukan akreditasi-nya sampai dengan dicabutnya permasalahan yang ada dalam proses pengajuan akreditasi dan dipenuhinya persyaratan yang ditetapkan untuk mendapatkan akreditasi tersebut, atau (iii) pembatalan yang bersifat definitif terhadap proses pengajuan akreditasi.
3. **Sertifikasi:** Proses ini ditujukan pada dua program utama yang berorientasi pada pemberian label atau sebutan bagi program-program doktoral unggulan dan perpustakaan universitas. Dalam pemberian sebutan atau label "Unggulan" (*Quality Label*) bagi program-program doktoral, Kementerian Pendidikan memberikan kesempatan pertama-tama pada ANECA untuk mengevaluasi semua proposal program unggulan yang diajukan oleh universitas-universitas di Spanyol sebelum diajukkan persetujuannya di Kementerian Pendidikan. Program doktoral unggulan ini menjadi istimewa dikarenakan selain menerima sejumlah besar bantuan finansial dari Kementerian Pendidikan, program ini juga memberikan banyak kemudahan bagi mahasiswa dan staff akademik dalam mobilitas yang lebih tinggi. Pada tahun berikutnya, program yang mendapat label unggulan ini harus melalu proses audit yang didesain pula oleh ANECA, dengan memfokuskan pada mempertahankan kondisi yang sebelumnya telah dievaluasi, khususnya dengan membandingkan kondisi sebelum menerima bantuan finansial dan sesudah menerima bantuan finansial. Pada tahun ketiga, apabila ternyata mampu mempertahankan prestasi dan kondisi yang disyaratkan, otomatis mendapatkan bantuan finansial yang disediakan pemerintah tersebut.

### Visi ANECA dalam jangka pendek

Perubahan yang cepat dalam dunia pendidikan tinggi, baik dalam skala nasional, Eropa dan dunia, memaksa ANECA untuk pula merespon dengan cepat tantangan dan tuntutan yang datang dari masyarakat dan pengampu kepentingannya (*stakeholders*). Hal ini khususnya menghadapi *trend* masa depan yang menuntut ANECA harus mampu:

1. Mengembangkan Area Pendidikan Tinggi Eropa (*European Higher Education Area*)
2. Meningkatkan globalisasi dan mobilitas mahasiswa, staff akademik, dan staff peneliti universitas
3. Membangun transparansi dan akuntabilitas pada masyarakat
4. Meningkatkan fleksibilitas rencana pengajaran (*teaching plans*)
5. Mengembangkan koordinasi di antara badan terkait
6. Mempersiapkan setiap elemen dalam dunia pendidikan tinggi menghadapi perubahan yang diasumsikan dalam Undang-Undang Pendidikan Tinggi Spanyol (LOU)

Salah satu tantangan yang harus segera diselesaikan oleh ANECA dalam waktu dekat adalah internasionalisasi jaminan mutu dan akreditasi pendidikan tinggi yang berlaku di seluruh dunia. Terlebih bagaimana menempatkan pendidikan tinggi Spanyol bersaing dalam tingkat Eropa dan mampu berperan besar dalam Area Pendidikan Tinggi Eropa (*European Higher Education Area*). Untuk itu ANECA telah sungguh-sungguh terlibat dalam koordinasi aktivitas dengan berbagai asosiasi dan jaringan kerja organisasi dalam bidang jaminan mutu, seperti: ENQA (*European Association for Quality Assurance of Higher Education*) and ECA (*European Consortium for Accreditation*). Direktur Eksekutif ANECA adalah anggota dewan eksekutif kedua organisasi di atas tersebut.

Terkait dengan masalah-masalah metodologi dan aplikasinya praktik penilaian dan akreditasi yang dilakukan ANECA terhadap perguruan tinggi di Spanyol, ANECA bekerja dalam rerangka yang diberikan ENQA melalui Panduan dan Standar bagi Jaminan Mutu Perguruan Tinggi (*Standards and Guidelines for Quality Assurance of Higher Education*) seperti telah dipresentasikan dalam konferensi menter-menteri pendidikan Eropa di Bergen, Mei 2005, sebagai dokumen rujukan bagi Badan-badan Jaminan Mutu yang berada di Eropa. Lebih lanjut dan dalam konteks proyek yang terkait dengan *European Consortium of Accreditation*, ANECA juga menerapkan *Code of Good Practice* yang dikembangkan oleh organisasi ini yang telah pula mendapatkan saling pengakuan (*mutual recognition*) atas akreditasi yang dihasilkan sejak tahun 2007.

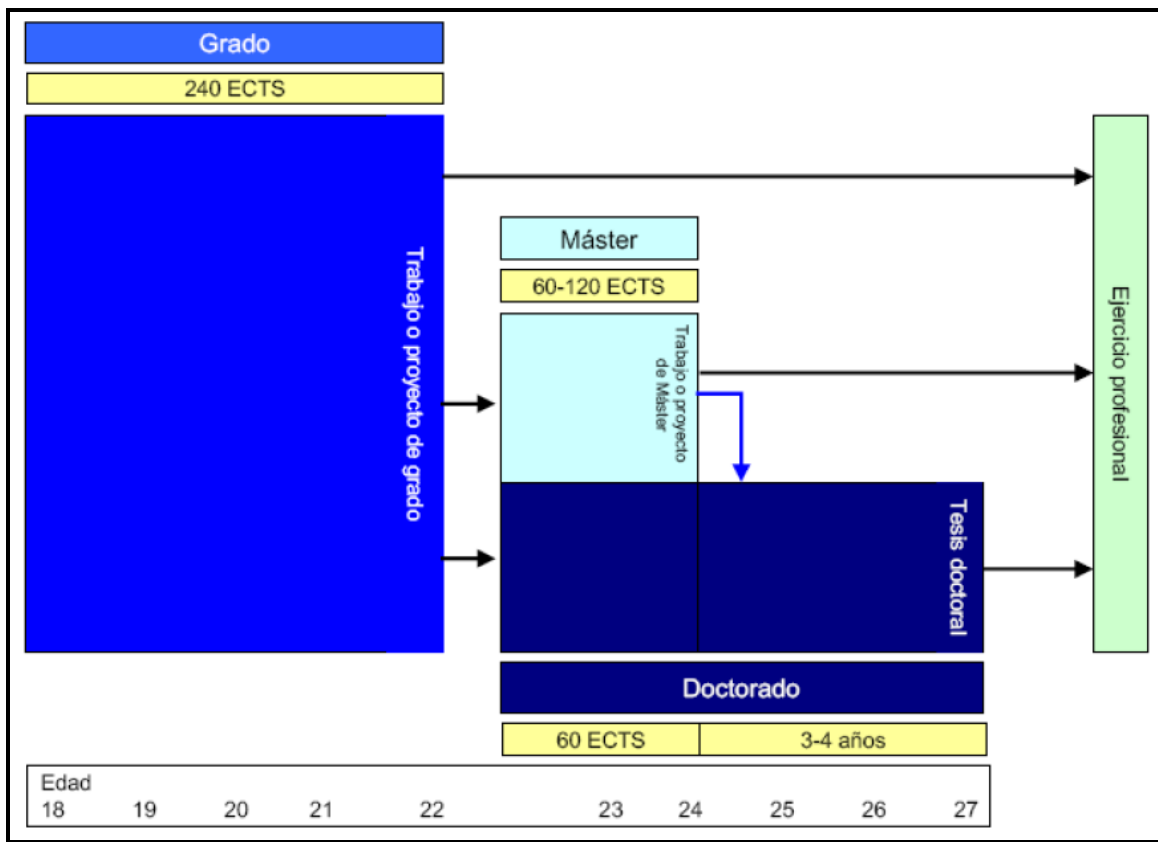
### Daftar Pustaka

- Consejo de Universidades (Universities Council). Various years. **Anuario Estadístico**. Madrid: Consejo de Universidades.
- Consejo de Universidades. 1999. **Profesorado de las Universidades Públicas en 1999**. Informe 1/1999. Madrid: Consejo de Universidades.
- ISCED. 1989. **The Spanish University Reform: An Assessment Report**. Consejo de Universidades. Madrid.
- McDaniel, O.C. 1997. **Les établissements d'enseignement supérieur peuvent-ils se passer de l'intervention de l'Etat?** *Gestion de l'enseignement supérieur* 9 (2), 129–149.
- Meek, L., Goedegebuure, L., Kivinen, O. and Rinne, R. 1996. **The Mockers and Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education**. Pergamon.

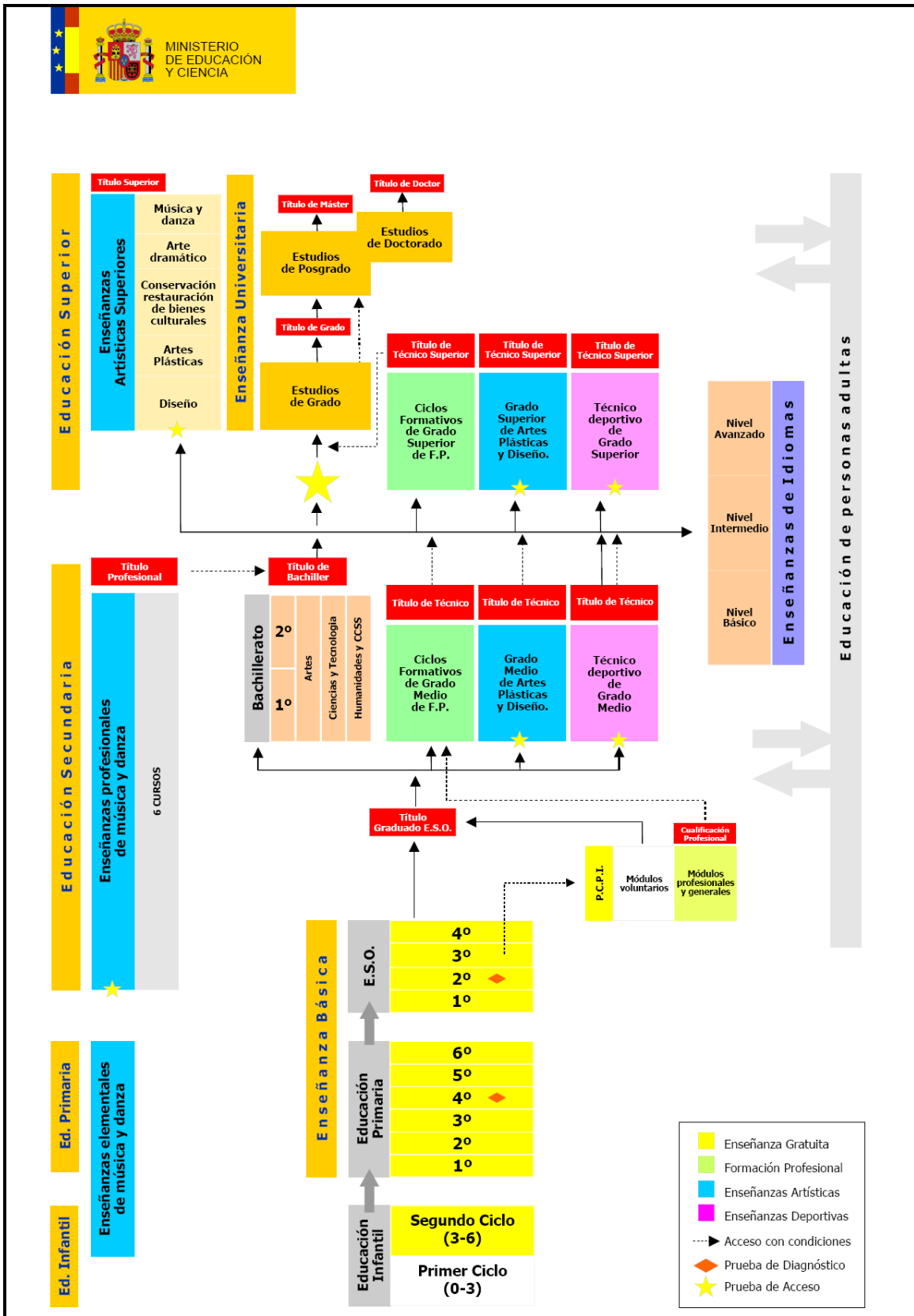
- Mora, J. G. 1999. Los sistemas de gobierno de las universidades: Una perspectiva internacional. In Sanz de Miera, A. (ed). **Sistemas de Gobierno de las Universidades Españolas: Situaciones Actual y Perspectivas de Futuro**. Madrid: Consejo de Universidades.
- Mora, J. G. 2000. La situación del profesorado universitario en una perspectiva internacional: Algunas conclusiones. In Mora, J. G. (ed). **El Profesorado Universitario: La Situación en España y las Tendencias Internacionales**. Madrid: Consejo de Universidades.
- Neave, G. 1994. **Redutio ad Regionem: The Swings and Roundabouts on a Side Show**. Paper presented in the 12th General Conference of the IMHE Programme, Paris.
- Neave, G. 1997a. **The Rise of the Evaluative State: The State of the Art**. Paper presented in the Seminar Retos presentes y futuros de la Universidad. Consejo de Universidades and IVIE, Valencia.
- Neave, G. 1997b. **The European Dimension in Higher education. An Historical Analysis**. Paper presented in the Conference of the Relationship between Higher Education and the Nation-State, Enchede.
- Neave, G. and van Vught, F. 1991. **Prometheus Bound**. Pergamon.
- OECD (2000). **Education at a Glance**. Paris: OECD.

## Appendiks

### Tingkatan Gelar Kesarjaan Berdasarkan LOE 2006



Source: MEC 2007



**Bidang/Program Studi Berdasarkan 5 Cabang Utama**

<b>ARTES Y HUMANIDADES</b>		<b>CIENCIAS</b>		<b>CIENCIAS DE LA SALUD</b>	
1	Antropología	1	Biología	1	Anatomía
2	Arte	2	Bioquímica	2	Biología
3	Economía	3	Estadística	3	Bioquímica
4	Ética	4	Física	4	Farmacología
5	Expresión Artística	5	Fisiología	5	Fisiología
6	Filosofía	6	Geografía	6	Histología
7	Geografía	7	Geología	7	Informática
8	Historia	8	Historia	8	Microbiología
9	Idioma Moderno	9	Informática	9	Nutrición
10	Latín	10	Matemáticas	10	Psicología
11	Lengua	11	Medio Ambiente	12	Química
12	Lingüística	12	Química	13	Salud Pública
13	Literatura			14	Toxicología
14	Sociología				

<b>CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS</b>		<b>ARQUITECTURA E INGENIERÍA</b>	
1	Antropología	1	Comunicaciones
2	Ciencia Política	2	Economía
3	Comunicación	3	Electrónica
4	Derecho	4	Estadística
5	Didáctica	5	Expresión Gráfica
6	Documentación	6	Física
7	Economía	7	Geología
8	Educación	8	Informática
9	Empresa	9	Matemáticas
10	Estadística	10	Materiales
11	Historia	11	Mecánica
12	Matemáticas	12	Medio Ambiente
13	Psicología	13	Medios Continuos
14	Sociología	14	Química
		15	Redes
		16	Termodinámica