



OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

REKOMENDASI

Nomor : 0006/REK/0756.2011/ITC-07/Tim.2/V/2012

**MALADMINISTRASI DALAM PENOLAKAN UNIVERSITAS
TERBUKA ATAS PENGAJUAN MUTASI OLEH DOSEN UT
BERNAMA SDR. TIWI NURJANNATI UTAMI**

**Jl. Rasuna Said Kav. C – 19, Lt. 5 & 7 Jakarta Selatan 12920
Telepon : (021) 52960894-95 , Fax : (021) 52960907-08
website: www.ombudsman.go.id**



REKOMENDASI

Nomor : 0006/REK/0756.2011/ITC-07/Tim.2/V/2012

OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan kewenangan yang diatur UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI, telah menindaklanjuti permasalahan terkait dengan penolakan Rektor Universitas Terbuka atas permohonan mutasi Sdr Tiwi Nurjannati Utami dari UPBJJ Pekanbaru ke UPBJJ Malang. Setelah menerima penjelasan para pihak, antara lain Sdr. Tiwi Nurjannati Utami dosen pada FEKON UT-UPBJJ Pekanbaru, Nadia S. Damajanti PR II Universitas Terbuka (UT), berkas-berkas dan dokumen terkait serta hasil investigasi/pemeriksaan, berdasarkan Pasal 8 dan Pasal 37 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, memberikan Rekomendasi sebagai berikut:

I. URAIAN PERMASALAHAN

1. Pada tanggal 1 April 2006, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami diangkat sebagai Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) pada FEKON Universitas Terbuka dpk Unit Program Belajar Jarak Jauh (UPBJJ-UT) Pekanbaru dengan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 18556/A2/KP/2006. Pada tanggal 1 April 2007 diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada FEKON Universitas Terbuka dpk Unit Program Belajar Jarak Jauh (UPBJJ-UT) Pekanbaru dengan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 743/J31.11.2/KP/2007. Pada tanggal 1 Januari 2008 diangkat sebagai Asisten Ahli pada FEKON-UT dpk. pada UPBJJ-UT Pekanbaru dalam mata kuliah Ekonomi Manajemen dengan Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 3917/H31/KEP/2007. Pada tanggal 9 Januari 2008 diangkat sebagai Koordinator Bantuan Belajar dan Layanan Bahan Ajar (BBLBA) di UPBJJ-UT Pekanbaru dengan Surat Keputusan Rektor Universitas Terbuka No. 53/H31/KEP/2008.
2. Pada tanggal 22 Desember 2008, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami mengajukan permohonan pindah/mutasi dari UPBJJ-UT Pekanbaru ke UPBJJ-UT Malang kepada Rektor UT dengan alasan mengikuti suami yang bertugas sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS)/Dosen pada Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Malang. Pada tanggal 3 Pebruari 2009 dengan Surat No. 1711/H31.11.2/KP/2009, permohonan mutasi DITOLAK dengan alasan: *"Saat ini jumlah tenaga dosen di UPBJJ-UT Malang sudah sangat mencukupi baik dari segi jumlah maupun kualifikasi bidang ilmu untuk menanggapi pelaksanaan tugas UPBJJ-UT Malang. Selain itu, sejak awal Pelapor sudah dipersiapkan untuk melaksanakan tugas di UPBJJ-UT Pekanbaru untuk bidang ilmu Manajemen"*. Sdr. Tiwi Nurjannati Utami kembali melanjutkan tugas sebagai Dosen pada Fakultas Ekonomi Universitas Terbuka UPBJJ-UT Pekanbaru dan juga menjabat sebagai Koordinator Bantuan Belajar dan Layanan Bahan Ajar (BBLBA).
3. Pada tanggal 22 Maret 2011, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami mengajukan kembali permohonan pindah/mutasi meminta ijin untuk memperoleh surat lolos butuh kepada Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru; dari UPBJJ-UT Pekanbaru ke UPBJJ-UT Malang dengan alasan sesuai surat pengajuannya sebagai berikut: *"Saya selama ini bertugas di UPBJJ-UT Pekanbaru, berpisah dengan suami dan anak saya selama lebih dari 5 tahun. Suami saya adalah Subagyo, SE., SH., MM, saat ini bertugas sebagai dosen Fakultas Ekonomi Jurusan Manajemen (Pegawai Negeri Sipil) di Universitas Negeri Malang, dan anak adalah Ahmad Abdi Raja Semesta Alam (umur 9 tahun) berada dalam asuhan suami saya. Sehubungan dengan berpisah saya dengan keluarga, maka terasa beban psikologis mempengaruhi optimalisasi kinerja saya, meskipun saya sudah berupaya keras untuk mengesampingkan kepentingan pribadi tersebut demi keberhasilan dalam mengemban tugas saya di UPBJJ-UT Pekanbaru. Permohonan ini dilandasi oleh keinginan untuk bisa tetap bekerja dan mengabdikan kepada negara serta agar dapat kembali bersatu dengan keluarga"*.

4. Pada tanggal 4 April 2011, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami mengajukan permohonan pindah/mutasi kepada Kepala UPBJJ-UT Malang; dari UPBJJ-UT Pekanbaru ke UPBJJ-UT Malang dengan alasan sesuai suratnya sebagai berikut: *"Saya selama ini bertugas di UPBJJ-UT Pekanbaru, terpisah dengan suami dan anak saya selama lebih dari 5 tahun. Suami saya adalah Subagyo, SE., SH., MM, saat ini bertugas sebagai dosen Fakultas Ekonomi Jurusan Manajemen (Pegawai Negeri Sipil) di Universitas Negeri Malang, dan anak adalah Ahmad Abdi Raja Semesta Alam (umur 9 tahun) berada dalam asuhan suami saya. Sehubungan dengan berpisah saya dengan keluarga, maka terasa beban psikologis mempengaruhi optimalisasi kinerja saya, meskipun saya sudah berupaya keras untuk mengesampingkan kepentingan pribadi tersebut demi keberhasilan dalam mengemban tugas saya di UPBJJ-UT Pekanbaru. Permohonan ini dilandasi oleh keinginan untuk bisa tetap bekerja dan mengabdikan kepada negara serta agar dapat kembali bersatu dengan keluarga".*
5. Pada tanggal 26 April 2011, Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru melalui Surat No. 976/N31.24/LL/2011 memberikan izin (lolos butuh) untuk Sdr. Tiwi Nurjannati Utami dapat pindah/mutasi dan bekerja di UPBJJ-UT Malang dengan pertimbangan sebagai berikut: *"a). Dengan kepindahan saudara Tiwi Nurjannati Utami, MM maka standar minimal kebutuhan jumlah staf akademik di UPBJJ-UT Pekanbaru masih terpenuhi karena terdapat dua orang staf akademik dari FEKON; b). Selama ini yang bersangkutan sudah menunjukkan kinerja terbaiknya kepada Universitas Terbuka khususnya kepada UPBJJ-UT Pekanbaru tempat yang bersangkutan bertugas; c). Memperhatikan optimalisasi kinerja yang bersangkutan yang sedikit banyak dipengaruhi oleh aspek psikologis karena berpisah dengan keluarga serta pertimbangan kemanusiaan.*
6. Pada tanggal 29 April 2011, Kepala UPBJJ-UT Malang melalui Surat No. 278/UN31.38/LL/2011 memberikan pernyataan kesediaan untuk menerima kepindahan, didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut: *"Keputusan menerima kepindahan staf tersebut di atas ke UPBJJ-UT Malang didasarkan atas pertimbangan bahwa jumlah staf yang ada di UPBJJ-UT Malang saat ini dinilai kurang memadai dibanding ruang lingkup dan volume tugas yang harus diemban UPBJJ-UT Malang".*
7. Pada tanggal 2 Mei 2011, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami mengajukan mutasi dari UPBJJ-UT Pekanbaru ke UPBJJ-UT Malang kepada Rektor Universitas Terbuka dengan alasan sebagaimana pengajuannya sebagai berikut: *"Saya selama ini bertugas di UPBJJ-UT Pekanbaru, berpisah dengan suami dan anak saya selama lebih dari 5 tahun. Suami saya adalah Subagyo, SE., SH., MM, saat ini bertugas sebagai dosen Fakultas Ekonomi Jurusan Manajemen (Pegawai Negeri Sipil) di Universitas Negeri Malang, dan anak adalah Ahmad Abdi Raja Semesta Alam (umur 9 tahun) berada dalam asuhan suami saya. Sehubungan dengan berpisah saya dengan keluarga, maka terasa beban psikologis mempengaruhi optimalisasi kinerja saya, meskipun saya sudah berupaya keras untuk mengesampingkan kepentingan pribadi tersebut demi keberhasilan dalam mengemban tugas saya di UPBJJ-UT Pekanbaru. Permohonan ini dilandasi oleh keinginan untuk bisa tetap bekerja dan mengabdikan kepada negara serta agar dapat kembali bersatu dengan keluarga".* Dalam surat permohonan tersebut juga dilampirkan Surat Kesediaan Melepas (Lolos Butuh) dari Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru dan Surat Kesediaan Menerima dari Kepala UPBJJ-UT Malang serta surat Keterangan dari Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Malang.
8. Pada tanggal 25 Mei 2011, dengan Surat No. 11997/UN31.11.2/KP/2011, Pembantu Rektor II atas nama Rektor Universitas Terbuka menjelaskan bahwa permohonan mutasi tersebut ditolak dengan alasan sebagai berikut: *"Beban kerja dari UPBJJ-UT Pekanbaru lebih berat/banyak dari beban kerja pada UPBJJ-UT Malang. Hal ini berdasarkan pada analisis dari berbagai hal, seperti; jumlah mahasiswa, luas area lokasi mahasiswa dan jumlah pegawai. Berkemungkinan hal tersebut maka permohonan pindah saudara dari UPBJJ-UT Pekanbaru ke UPBJJ-UT Malang belum dapat dipertimbangkan".*

Sdr. Tiwi Nurjannati Utami kembali melanjutkan tugas sebagai Dosen pada Fakultas Ekonomi Universitas Terbuka diperbantukan di Unit Program Belajar Jarak Jauh - Universitas Terbuka (UPBJJ-UT) Pekanbaru dan sekaligus sebagai Koordinator Bantuan Belajar dan Layanan Bahan Ajar (BBLBA).

9. Pada tanggal 9 November 2011, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami mengajukan pengunduran diri sebagai Koordinator Bantuan Belajar dan Layanan Bahan Ajar (BBLBA) dengan alasan sebagai berikut: *"a). Saya telah menjabat sebagai Koordinator BBLBA sejak Januari 2008 dan akan berakhir pada Januari 2012. Selama masa kerja tersebut, saya telah berupaya maksimal untuk bersama-sama memajukan UT khususnya UPBJJ-UT Pekanbaru, b). Selama ini saya berpisah dengan keluarga (suami dan anak) yang berada di Malang, karena suami (Subagyo, SE., SH., MM) bertugas sebagai PNS/Dosen di Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Malang, c). Saya merasa kurang dapat bekerja secara maksimal lagi sebagai Koordinator Bantuan Belajar dan Layanan Bahan Ajar (BBLBA) di UPBJJ-UT Pekanbaru dengan kondisi tersebut (berpisah dengan keluarga dalam waktu yang semakin lama). Hal tersebut saya khawatirkan akan mengganggu kinerja pengelolaan UPBJJ-UT Pekanbaru secara keseluruhan"*. Pada tanggal 16 Desember 2011, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami diberhentikan dengan hormat sebagai Koordinator Bantuan Belajar dan Layanan Bahan Ajar (BBLBA) di UPBJJ-UT Pekanbaru dengan Surat Keputusan Rektor Universitas Terbuka No. 9454/UN31/KEP/2011.
10. Pada tanggal 14 November 2011, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami mengajukan Cuti di Luar Tanggungan Negara dengan alasan: *"a). Mengikuti suami tugas dinas, b). Menyelesaikan urusan keluarga yang sangat penting"*. Keputusan mengajukan permohonan Cuti di Luar Tanggungan Negara tersebut sesungguhnya lebih didorong oleh rasa putus asa setelah beberapa kali mengajukan mutasi kepada Rektor UT dari UPBJJ-UT Pekanbaru ke UPBJJ-UT Malang ditolak. Pada tanggal 19 Desember 2011, dengan Surat No. 25336/UN31.11.2/KP/2011, Pembantu Rektor II atas nama Rektor Universitas Terbuka menolak permohonan Cuti di luar Tanggungan Negara dengan alasan sebagai berikut: *" beban kerja UPBJJ-UT Pekanbaru saat ini sangat berat dengan volume kerja yang cukup banyak. Hal ini berdasarkan analisis dari berbagai hal, seperti: jumlah mahasiswa, luas area lokasi mahasiswa, dan jumlah pegawai"*.
11. Pada tanggal 20 Desember 2011, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami mengajukan mutasi dari Universitas Terbuka dpk UPBJJ-UT Pekanbaru ke Universitas Brawijaya Malang kepada Rektor UT dengan alasan mengikuti suami yang bertugas sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) / Dosen pada Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Malang.
12. Pada hari Selasa, tanggal 3 Januari 2012, tanpa didahului pemanggilan tertulis (sesuai ketentuan Pasal 23 ayat 1 dan ayat 2 PP No.53 Tahun 2010), Sdr. Tiwi Nurjannati Utami telah diperiksa dengan dugaan pelanggaran disiplin. Sesuai dengan penjelasan pasal 24 ayat 1 PP No.53 Tahun 2010 disebutkan bahwa tujuan pemeriksaan adalah untuk mengetahui apakah PNS yang bersangkutan benar atau tidak melakukan pelanggaran disiplin, serta untuk mengetahui faktor-faktor yang mendorong atau menyebabkan ia melakukan pelanggaran disiplin. Hasil pemeriksaan tersebut telah ditulis dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP), yang seharusnya sesuai dengan pasal 28 ayat 1, BAP tersebut ditandatangani oleh Pejabat yang memeriksa dan PNS yang diperiksa. Sampai saat ini, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami tidak pernah ditunjukkan dan diminta menandatangani BAP tersebut. Berdasarkan pasal 28 ayat 3 pada PP No.53 Tahun 2010, PNS yang diperiksa berhak mendapatkan foto kopi BAP. Sampai saat ini, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami tidak mendapatkan hak tersebut.
13. Pada hari Rabu, tanggal 4 Januari 2012, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami menerima surat panggilan tertulis dari Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru dengan surat No: 026/UN31.24/KP/2012, untuk hadir dalam pemeriksaan pada hari Rabu, tanggal 11 Januari 2012, jam 10.00 WIB di Kantor UPBJJ-UT Pekanbaru. Setelah menerima surat tersebut dan dengan beberapa pertimbangan, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami memutuskan untuk meminta penjelasan tertulis kepada Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru. Pada hari Rabu, tanggal 11 Januari 2012, sesuai dengan waktu dan tempat yang ditentukan pada surat panggilan dari Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami

hadir memenuhi panggilan tersebut. Pada hari Rabu, tanggal 11 Januari 2012 tersebut, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami menerima surat Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru No: 2945a/UN31.24/KP/2011 yang berisi tentang Peringatan Tidak Masuk Kerja 2 (dua) hari berturut-turut pada bulan November 2011. Antara tanggal surat tersebut dan tanggal penyerahan surat terdapat selisih waktu sekitar 2 (dua) bulan.

14. Sebelum pemeriksaan, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami meminta jawaban atas surat yang telah dikirim oleh Sdr. Tiwi Nurjannati Utami. Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru hanya memberikan jawaban lisan yang kurang menyentuh dengan materi yang ditanyakan serta tidak bersedia memberikan jawaban tertulis. Dengan kebijakan tersebut, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami memutuskan untuk tidak bersedia dilanjutkan pemeriksaan saat itu, sebelum ada penjelasan tertulis atas surat yang pernah dikirimnya.
15. Pada hari Kamis, tanggal 12 Januari 2012, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami menerima Surat Keputusan Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru dengan No: 079/UN31.24/KP/2012, tertanggal 11 Januari 2012, tentang Penjatuhan Hukuman Disiplin berupa Pernyataan Tidak Puas Secara Tertulis. Berdasarkan surat tersebut, maka Sdr. Tiwi Nurjannati Utami memandang bahwa Penjatuhan Hukuman Disiplin tersebut, tidak sesuai dengan Pasal 23 dan Pasal 24 PP No.53 Tahun 2010 dan Pasal 28 PP No.53 Tahun 2010. Pada hari Jumat, tanggal 13 Januari 2012, Sdr. Tiwi Nurjannati Utami meminta penjelasan secara tertulis kepada Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru atas Penjatuhan Hukuman Disiplin dimaksud, yang semestinya harus sesuai dengan PP No.53 tahun 2010 serta memberikan informasi terkait alasan dan upaya Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru dalam mengeluarkan surat peringatan dan penjatuhan hukuman disiplin tersebut kepada pihak-pihak yang mendapatkan tembusan, namun tidak dilayani. Sejak bulan Januari 2012, pembayaran tunjangan kinerja Sdr. Tiwi Nurjannati Utami dihentikan tanpa ada penjelasan.
16. Pada tanggal 14 Februari 2012, Ombudsman RI menerima surat Rektor Universitas Terbuka Nomor 2949/UN31/kp/2012 tertanggal 13 Februari 2012, yang merupakan tanggapan surat Ombudsman RI 0030/KLA/0756.2011/KI-07/Tim 2/I/2012 tertanggal 20 Januari 2012 pada intinya menjelaskan pengajuan pindah a.n Sdr. Tiwi Nurjannati Utami belum dapat dipenuhi termasuk pengajuan pindah ke Univ. Brawijaya.

II. HASIL INVESTIGASI/PEMERIKSAAN OMBUDSMAN RI

1. Bahwa permohonan mutasi yang diajukan Pelapor tidak menyalahi peraturan perundang-undangan. Meskipun mutasi bukan hak, namun sesungguhnya dimungkinkan dengan mempertimbangkan berbagai aspek, seperti rasio beban pekerjaan, kepentingan lembaga, pembinaan, karir dan aspek – aspek lain yang dilakukan secara adil, bijaksana dan tidak diskriminatif.
2. Ratio kebutuhan tenaga
 - a. Perbandingan rasio kebutuhan tenaga UPBJJ Malang dan Pekanbaru registrasi 2011
 - a.1. UPBJJ Malang registrasi 2011.1
Mahasiswa Pendas + Non Pendas : $21.647 + 2.508 = 24.155$
Jumlah dosen + tenaga administrasi: $12 + 16 = 28$
Rasio Pegawai vs Mahasiswa: $28 : 24.155$
 $1 : 863$ (1 orang pegawai melayani 863 mahasiswa)
Lingkup layanan 15 (dari 38) Kabupaten/Kota di Jawa Timur
Rasio Pegawai vs Wilayah Kabupaten/Kota = $28 : 15$
 $1,87 : 1$ (1 Kabupaten/Kota dilayani 1,87 pegawai)
 - a.2. UPBJJ Pekanbaru registrasi 2011.2
Mahasiswa Pendas + Non Pendas: $11.173 + 3.026 = 14.199$

Jumlah dosen + tenaga administrasi: $6 + 19 = 25$
Rasio Pegawai vs Mahasiswa = $25 : 14.199$
1: 567,96 (1 orang pegawai melayani 568 mahasiswa)
Lingkup layanan 12 Kabupaten/Kota di Propinsi Riau
Rasio Pegawai vs Wilayah Kabupaten/Kota = $25 : 12$
2,08 : 1 (1 Kabupaten/Kota dilayani 2,08 pegawai)

Dari rasio perbandingan jumlah pegawai dan mahasiswa yang harus dilayani dan lingkup luasan wilayah pelayanan, kebutuhan tenaga pada UPBJJ Malang ternyata lebih tinggi dari pada UPBJJ Pekanbaru. Artinya sangat rasional mutasi dari Pekanbaru ke Malang.

Apabila dilakukan persetujuan mutasi terhadap pemohon, diperoleh rasio sebagai berikut:

- UPBJJ Malang jumlah dosen dan tenaga administrasi menjadi 29 orang (1 orang pegawai melayani 833 mahasiswa). UPBJJ Pekanbaru jumlah dosen dan tenaga administrasi menjadi 24 orang (1 orang pegawai melayani 592 mahasiswa). Terhadap cakupan wilayah layanan setelah dilakukan mutasi, pada UPBJJ Malang tiap kota/kabupaten dilayani 1,94 pegawai. Sedangkan Pekanbaru tiap kota/kabupaten dilayani 2 pegawai.
- Dari simulasi ini apabila dilakukan mutasi ternyata menunjukkan kebutuhan pegawai masih tetap lebih tinggi pada UPBJJ Malang daripada UPBJJ Pekanbaru. Namun dengan mutasi ini setidaknya lebih menyeimbangkan rasio daripada sebelum dilakukan mutasi.

b. Ketersediaan dan distribusi tenaga Dosen.

Dari 10 UPBJJ yang bisa disampling ternyata ketersediaan dosen tidak selalu ada atau aktif di setiap fakultas. Terdapat UPBJJ yang tidak memiliki wakil dosen di salah satu fakultas atau memiliki wakil dosen namun tidak aktif karena sedang melanjutkan studi.

Di FEKON UPBJJ Pekanbaru terdapat 2 dosen (1 orang aktif, dan 1 orang sedang mengikuti program studi S2). Di FEKON UPBJJ Malang terdapat 1 dosen aktif (Susilo Wardoyo) namun dalam kondisi sakit yang harus dipasang alat untuk cuci darah sehingga tidak bisa bertugas penuh waktu. Permohonan pemohon untuk mutasi ke UPBJJ Malang akan membantu kinerja UPBJJ Malang khususnya di FEKON dan tidak akan mempengaruhi kinerja UPBJJ Pekanbaru karena rasio tingkat kebutuhannya lebih rendah dari pada UPBJJ Malang.

3. Setelah melaporkan kepada Ombudsman Republik Indonesia, menurut Pelapor justru semakin kuat mendapat tekanan dari pihak UT, antara lain sebagai berikut :

Sejak bulan Desember 2011, Ombudsman Republik Indonesia menangani keluhan ini, tekanan internal kepada Sdr Tiwi Nurjannati Utami semakin kuat. Terlihat dari fakta-fakta sebagai berikut:

- a. Ketidakhadiran Pelapor di tempat kerja pada tanggal 4 dan 7 Nopember 2011 baru diberi surat peringatan kepada yang bersangkutan pada tanggal 11 Januari 2011. Surat tersebut tertanggal 8 Nopember 2011 dengan nomor: 2945a/UN3J.24/KP/2011. Nomor surat diikuti dengan huruf "a" sebagai kelaziman bahwa surat tersebut dibuat tidak pada tanggal surat namun administrasi agenda dimasukkan pada tanggal yang tertera pada surat.
- b. Pada tanggal 3 Januari 2011 yang bersangkutan diperiksa tanpa ada panggilan tertulis, bahkan setelah diperiksa tidak ada penanda tangan BAP.
- c. Pada tanggal 4 Januari 2012 yang bersangkutan menerima undangan tertulis untuk diperiksa pada tanggal 11 Januari 2012. Dengan undangan tersebut yang bersangkutan keberatan dengan mengirimkan secara tertulis untuk mendapat tanggapan dari pimpinan UPBJJ Pekanbaru. Keberatan terutama hubungannya dengan pemeriksaan sebelumnya. Keberatan yang bersangkutan tidak pernah dijawab dan ditanggapi. Karena itu pada saat menghadiri panggilan pada tanggal 11 Januari 2012 yang bersangkutan menyatakan tidak bersedia diperiksa sebelum surat keberatannya di tanggapi.

- d. Pada tanggal 12 Januari 2012 yang bersangkutan menerima Surat Keputusan Nomor: 079/UN31.24/KP/2012 tertanggal 11 Januari 2012 tentang Penjatuhan Hukuman Disiplin berupa Pernyataan Tidak Puas Secara Tertulis. Dalam Surat Keputusan tersebut alasan penjatuhan hukuman disiplin karena yang bersangkutan tidak hadir ditempat kerja selama 14 hari pada bulan November dengan alasan yang tidak sah. Meskipun saat itu yang bersangkutan telah menyampaikan kepada pimpinan UPBJJ Pekanbaru alasan ketidakhadiran karena pulang ke Malang untuk menengok suami dan anaknya akibat depresi yang sudah lama berpisah dengan keluarga.
- e. Dihentikan tunjangan kinerja setidaknya sejak bulan Januari 2012 sampai dengan dikeluarkannya Rekomendasi ini, tanpa ada penjelasan penilaian dan berapa lama. Padahal sejak bulan Desember 2011 sampai saat ini yang bersangkutan aktif bekerja.

4. Kebijakan mutasi yang diskriminatif.

Dari hasil investigasi setidaknya ditemukan 5 kali kebijakan mutasi dilingkungan UT:

- a. Nadiya Sri Damajanti, masuk UT 1986, Dekan FKON 2001-2005, PR II 2005-2009, 2009-2013, pindah UPBJJ Semarang ke UT Pusat, mengikuti suami (Agustino Soetirto) dinas di BRI.
- b. Faurani I Shanti Singagerda, masuk UT 2006, UPBJJ Palembang 2006-2008, ke Kopertis Wilayah Lampung Tahun 2008 mengikuti suami.
- c. Ahmad Khuarizmi Suyuti, masuk UT UPBJJ Pekanbaru 2003-awal 2006. UPBJJ Serang 2006-sekarang, pindah mengikuti istri, famili Bpk Malik Fajar.
- d. Eko Kuswanti, masuk UT Pusat 1991-2002, UPBJJ Pekanbaru 2002-2008, ke UPBJJ Jakarta 2008 – sekarang, mengikuti suami dinas di BTN
- e. Supandi, Kepala UPBJJ Serang - 2009, UT Pusat 2009-2011 (ditarik ke Jakarta karena kasus akuntabilitas), kemudian ke Universitas Kiageng Tirtayasa Banten 2011-sekarang.

5. Hasil konsultasi dengan Kementerian PAN dan RB.

Pada tanggal 6 Februari 2012, Ombudsman RI bertemu Kementerian PAN dan RB. Pada intinya Kementerian PAN dan RB berpendapat bahwa mutasi atas permintaan/inisiatif sendiri secara normatif tidak diatur, namun di dalam praktek tidak bisa dihindari dan perlu kearifan pengambilan kebijakan. Karena tidaklah mungkin menutup sama sekali pintu mutasi atas permintaan/inisiatif sendiri. Sepanjang masih bisa dikaitkan dengan kepentingan kedinasan, kebijakan mutasi atas permintaan/inisiatif sendiri masih mungkin dilakukan.

Sebenarnya persoalan mutasi Sdr. Tiwi Nurjannati Utami sangat mudah karena masih di internal UT dan sangat tergantung kepada kebijakan Rektor UT. Tetapi dengan mempelajari kronologi dan perkembangan terakhir nampaknya tidak bisa diselesaikan oleh internal UT. Karena itu sebaiknya Kementerian Pendidikan Nasional dan Kebudayaan dapat memberikan masukan dalam mengatasi permasalahan tersebut.

6. Hasil konsultasi dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Selama bulan Januari sampai Februari 2012, Ombudsman RI berkoordinasi dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak cq Bidang Pengaduan Masyarakat, sesuai dengan kewenangannya akan membantu upaya mutasi sdr. Tiwi Nurjannati Utami ke Malang, karena yang bersangkutan memiliki alasan kuat untuk bisa berkumpul dengan keluarga disamping tetap bisa aktif mengembangkan karirnya di dunia pendidikan tinggi. Dari wawancara yang dilakukan Kantor Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak cq Bidang Pengaduan Masyarakat yang juga melibatkan Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan KB Propinsi Riau kepada sdr Tiwi Nurjannati Utami ditemukan bahwa yang bersangkutan dalam kondisi tekanan psikologis karena berpisah dengan suami dan anaknya dalam jangka waktu yang lama.

Sebagai upaya untuk memberikan perlindungan dan pemenuhan hak perempuan berdasarkan Pasal 28D ayat (1) dan (2) UUD 1945, Pasal 38 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dan Pengesahan Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita (CEDAW) melalui UU No 7 Tahun 1984, tidak boleh ada perilaku diskriminasi terhadap perempuan.

7. Hasil Konseling Divisi Pelayanan Dan Pemilihan pada Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Propinsi Riau.

Berdasarkan Surat Keterangan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A) Propinsi Riau No.03/P6i/p2tp2a-prop Riau/11/2012 tertanggal 16 Februari 2012, menyampaikan hasil konseling pada intinya :

Sdr Tiwi Nurjannati Utami saat ini mengalami kondisi yang tertekan, dan merasa tidak nyaman dikarenakan terpisah dengan anak dan suami untuk jangka waktu yang lama dengan intensitas berinteraksi yang kecil. Selain itu rasa tidak nyaman dalam lingkungan kerjanya dan keadaan yang jauh dari suami dan anak seperti saat ini membuat yang bersangkutan mengalami psikosomatis sehingga mudah sakit kepala dan sulit tidur. Yang bersangkutan menjadi sensitif dan mudah emosi serta sulit untuk konsentrasi dan hal ini akan mempengaruhi kinerja sebagai seorang PNS dan dosen.

Kekhawatiran akan keharmonisan rumah tangga yang dapat terancam karena jauhnya jarak dan minimnya interaksi dengan suami juga menjadi salah satu beban pikiran yang membuat yang bersangkutan cenderung sulit realistis. Untuk itu disarankan:

- a. Sdr Tiwi Nurjannati Utami butuh penyelesaian terhadap masalahnya, yaitu dapat berkumpul lagi bersama suami dan anaknya sehingga dapat menjalankan fungsi istri dan ibu dengan maksimal.
- b. Sdr Tiwi Nurjannati Utami membutuhkan dukungan psikologis dari lingkungan keluarga dan kerja dalam memposisikan diri dan menyikapi masalah yang sedang dihadapi.
- c. Terdapat perhatian dan dukungan dari lingkungan baik keluarga maupun kerja untuk membantu mengatasi masalahnya.

8. Kebijakan Rektor Universitas Terbuka

Ombudsman RI bertemu dengan PR II Universitas Terbuka pada tanggal 16 Desember 2011 dan tanggal 10 Januari 2012. Pada intinya diperoleh kesimpulan dari pertemuan tersebut bahwa setiap PNS UT yang telah menanda tangani kesediaan untuk ditempatkan di seluruh wilayah Indonesia wajib berada di tempat yang telah ditentukan baginya. Yang bersangkutan di awal pengangkatannya bersedia ditempatkan di UPBJJ Pekanbaru. Kebijakan mutasi di lingkungan Universitas Terbuka hanya ditentukan oleh Rektor, bukan berdasarkan kebijakan/persetujuan dari Kepala UPBJJ Pekanbaru ke UPBJJ Malang. Terhadap pengajuan mutasi oleh Sdr. Tiwi Nurjannati ditolak baik ke UPBJJ Malang ataupun ke Universitas Brawijaya Malang. Permohonan mutasi bisa diijinkan seandainya meminta untuk ditempatkan di daerah lain, seperti di Ternate. Apabila Sdr Tiwi Nurjannati Utami tidak bersedia ditempatkan di Pekanbaru sebaiknya mengundurkan diri dari PNS.

9. Rektorat Universitas Brawijaya.

Menurut pihak Pejabat di Universitas Brawijaya (PR II) sangat terbuka dengan permohonan mutasi yang diajukan sdr Tiwi Nurjannati Utami dari UT UPBJJ Pekanbaru ke Universitas Brawijaya yang memiliki latar belakang S1 Ilmu Sosek Perikanan dan S2 Manajemen untuk ditempatkan pada Jurusan Sosek Fakultas Perikanan.

III. PENDAPAT DAN BENTUK MALADMINISTRASI

A. Pendapat

1. Tidak ada alternatif dari Rektorat UT untuk memberikan jalan keluar atas permohonan mutasi Sdr Tiwi Nurjannati Utami yang sejak tahun 2006 berpisah dengan keluarga (suami dan anak) untuk bisa kembali bersatu dengan keluarga yang utuh sebagai seorang istri dan ibu. Disisi lain yang bersangkutan ingin tetap bisa bekerja sebagai dosen PNS.
2. Penolakan permohonan cuti diluar tanggungan negara dan tiga kali penolakan permohonan mutasi yang seharusnya bisa dilakukan karena secara normatif memungkinkan dan secara kedinasan memenuhi kelayakan adalah bentuk pengabaian hak-hak sosial yang dimiliki perempuan yang ingin utuh dalam membina rumah tangga dan tetap memiliki kesempatan berkarir.
3. Keberadaan seorang ibu dalam rumah tangga sangat penting bagi pendidikan dini kepribadian anak yang sekarang berusia 9 tahun, yaitu masa usia pertumbuhan yang seharusnya ada peran ibu. Sdr Tiwi Nurjannanti telah berpisah dengan anaknya sejak anaknya berusia 3 tahun. Disamping itu yang bersangkutan sekarang ini dalam kondisi tertekan, berpotensi psikosomatis, mudah emosi serta menjadi sensitif yang akan mengganggu kinerja sebagai dosen dan PNS.

Dari kondisi seperti itu, maka perlu ada penyelesaian melalui kebijakan agar yang bersangkutan bisa berkumpul kembali dengan keluarga disamping secara kedinasan memenuhi kelayakan untuk dilakukan mutasi dari Pekanbaru ke Malang.

4. Mutasi atas permintaan sendiri dimungkinkan meskipun itu bukan bersifat hak. Analisis tenaga dan tambahan formasi CPNS menjadi pertimbangan. Oleh sebab itu jika dalam peraturan dan pertimbangan kedinasan dimungkinkan, penolakan mutasi kepada seorang ibu yang ingin bersatu dengan keluarga sehingga bisa dekat dan dapat mengasuh anaknya yang masih usia 9 tahun namun disisi lain tetap ingin berkarir adalah salah satu bentuk kekerasan psikis kepada perempuan. Tidak semua perempuan memiliki ketahanan yang sama bisa berpisah dengan keluarga dalam jangka waktu yang lama.
5. Bahwa kebutuhan tenaga di UPBJJ Malang ternyata lebih tinggi dari pada UPBJJ Pekanbaru, termasuk cakupan wilayah kerjanya UPBJJ Malang lebih luas dari pada UPBJJ Pekanbaru. Dengan temuan ini sangat dimungkinkan mutasi pegawai dari UPBJJ Pekanbaru ke UPBJJ Malang, lebih-lebih dosen pada FEKON UPBJJ Malang yang hanya seorang sedang sakit yang harus rutin cuci darah sehingga tidak optimal menjalankan tugasnya. Penolakan PR II UT yang menyebutkan kebutuhan tenaga pada UPBJJ Malang sudah sangat tercukupi dibanding UPBJJ Pekanbaru tidak berdasar data dan fakta yang ada, lebih-lebih berdasarkan surat:
 - a. Kepala UPBJJ-UT Pekanbaru No. 976/N31.24/LL/2011 tanggal 26 April 2011, memberikan ijin (lolos butuh) untuk dapat mutasi dan bekerja di UPBJJ-UT Malang dengan pertimbangan sebagai berikut: *"a). Dengan kepindahan saudara Tiwi Nurjannati Utami, MM maka standar minimal kebutuhan jumlah staf akademik di UPBJJ-UT Pekanbaru masih terpenuhi karena terdapat dua orang staf akademik dari FEKON; b). Selama ini yang bersangkutan sudah menunjukkan kinerja terbaiknya kepada Universitas Terbuka khususnya kepada UPBJJ-UT Pekanbaru tempat yang bersangkutan bertugas; c). Memperhatikan optimalisasi kinerja yang bersangkutan yang sedikit banyak dipengaruhi oleh aspek psikologis karena berpisah dengan keluarga serta pertimbangan kemanusiaan.*
 - b. Kepala UPBJJ-UT Malang No. 278/UN31.38/LL/2011 tanggal 29 April 2011, memberikan pernyataan kesediaan untuk menerima kepindahan, didasarkan atas pertimbangan sebagai berikut: *"Keputusan menerima kepindahan staf tersebut diatas ke UPBJJ-UT Malang didasarkan atas pertimbangan bahwa jumlah staf yang ada di UPBJJ-UT Malang saat ini dinilai kurang memadai dibanding ruang lingkup dan volume tugas yang harus diemban UPBJJ-UT Malang".*

Meskipun PR II UT menyatakan bahwa kebijakan mutasi ada pada kewenangan Rektor UT dan tidak akan meloloskan permohonan Sdr Tiwi Nurjannati Utami, namun fakta dan penjelasan Kepala UPBJJ Malang dan Pekanbaru menunjukkan bahwa kebijakan mutasi sdr Tiwi Nurjannati Utami dari sisi kepegawaian/kedinasan rasional selayaknya dilakukan.

6. Atas penolakan mutasi yang bersangkutan ke UPBJJ Malang dengan alasan UPBJJ Malang telah tercukupi tenaga pengelolanya, Ombudsman RI mencarikan alternatif untuk mutasi antar unit kerja dilingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yaitu ke Universitas Brawijaya. Konsultasi dengan Rektorat (PR II) Universitas Brawijaya diperoleh jawaban sangat terbuka untuk mutasi ke Universitas Brawijaya. Namun upaya ini ditolak oleh Rektor UT dengan tidak akan memberikan lolos butuh ke PTN lain.
7. Bahwa persoalan yang dihadapi sdr Tiwi Nurjannati Utami sebenarnya adalah pengabaian kebijakan yang baik oleh Pejabat Rektorat UT terhadap potensi seorang abdi negara. Disamping itu terdapat bentuk tindak diskriminatif Rektorat UT terhadap kebijakan mutasi serta pengabaian hak bertanya atas keberatan sanksi yang dimiliki setiap orang yang oleh bersangkutan telah diajukan secara tertulis.
8. Bahwa benar setiap PNS yang pengangkatannya dilakukan oleh Pemerintah Pusat harus bersedia ditempatkan diwilayah secara nasional. Namun haruslah dipahami bahwa setiap orang memiliki keterbatasan yang pada awal penerimaan bisa menjalani namun setelah berjalan perkembangan menjadi lain. Perubahan-perubahan lingkungan sosial dan kondisi psikologis bisa mempengaruhi. Ombudsman Republik Indonesia memandang bahwa inilah yang terjadi pada Sdr Tiwi Nurjannati Utami. Dalam peristiwa khususnya yang dialami Sdr Tiwi Nurjannati Utami keberlakuan hukum tidak dogmatik yang kaku. Tetapi ada pilihan (options) yang memberikan perlakuan khusus (affirmative) bagi yang tidak mungkin. Kondisi tertekan psikis dan kebutuhan anak terhadap ibunya dapat dikategorikan pilihan dan perlakuan khusus. Hal-hal seperti ini yang tidak dilihat/dipertimbangkan oleh Rektor UT.

Oleh karenanya kebijakan yang bersifat deskresi menjadi wajib karena tidak mungkin membiarkan menunggu sampai yang bersangkutan semakin parah atau berujung pada pemberhentiannya sebagai PNS. Penolakan sampai tiga kali permohonan mutasi menunjukkan pintu mutasi telah tertutup. Upaya ingin menjadi keluarga yang utuh dicoba yang bersangkutan dengan mengajukan cuti diluar tanggungan negara yang ternyata upaya ini juga ditolak. Ombudsman Republik Indonesia melihat masalah yang dihadapi yang bersangkutan sangat serius. Upaya terakhir dengan mengadukannya ke Ombudsman Republik Indonesia menunjukkan kesungguhan dan perjuangannya yang tidak berputus asa menghadapi kebuntuan birokrasi.

Konsekwensi pilihan dengan pengaduan ke Ombudsman Republik Indonesia yang bersangkutan mendapat tekanan psikologis dan perlakuan lembaga UT yang semakin menambah bebannya. Hal ini yang Ombudsman Republik Indonesia sangat sayangkan. Karenanya Ombudsman Republik Indonesia sangat menaruh perhatian untuk sungguh-sungguh menyelesaikan kasus ini.

9. Bahwa persoalan mutasi sdr Tiwi Nurjannati Utami ini tidak bisa diselesaikan di internal UT. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sudah saatnya mengambil alih untuk dilakukan mutasi antar Unit Kerja di lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Beberapa alternatif Perguruan Tinggi di Malang yaitu ke Universitas Brawijaya yang telah bersedia untuk menerima, atau ke Universitas lain seperti universitas Negeri Malang, atau ke Kopertis Wilayah VII untuk ditempatkan di salah satu PTS Malang.

B. Bentuk Maladministrasi

Sesuai dengan pemeriksaan yang telah dilakukan, Ombudsman RI menemukan Maladministrasi yang dilakukan Rektor UT sebagai berikut:

1. Pengabaian kebijakan oleh Pimpinan, yang seharusnya dalam hal mutasi mempertimbangkan kebutuhan Pegawai dan keluarga, terutama kebutuhan anak, disamping pertimbangan kedinasan; dimana UPBJJ Malang bersedia menerima dan UPBJJ Pekanbaru Pekanbaru bersedia melepaskan.
2. Diskriminatif kebijakan mutasi yang telah dilakukan Rektorat UT. Kepada PNS lain bisa dilakukan dengan alasan mengikuti suami/istri.
3. Pengabaian hak bertanya atas sanksi yang diberikan lembaga UT kepada Sdr Tiwi Nurjannati Utami.
4. Diskriminasi pemberian tunjangan kinerja kepada Sdr.Tiwi Nurjannati Utami yang tidak diterimakan setidaknya sejak bulan Januari 2012 sampai rekomendasi ini diterbitkan tanpa ada penjelasan.

IV. Rekomendasi

Berdasarkan uraian yang disampaikan terdahulu, Ombudsman RI memberikan rekomendasi kepada :

1. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI memberikan sanksi berupa teguran kepada Rektor UT atas tindakan maladministrasi yang dilakukannya.
2. Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI sesuai dengan kewenangannya mengambil alih permohonan mutasi Sdr. Tiwi Nurjannati Utami dari Universitas Terbuka untuk dimutasikan antar unit di lingkungan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sebagaimana yang dimohonkan yang bersangkutan.

V. Penutup

Sesuai ketentuan Pasal 38 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Rekomendasi ini wajib dilaksanakan.

Penerima Rekomendasi wajib menyampaikan laporan kepada Ombudsman RI tentang pelaksanaan Rekomendasi ini disertai hasil pemeriksaannya dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal diterimanya Rekomendasi.

Demikian rekomendasi ini disampaikan untuk dilaksanakan sebagaimana mestinya,

Jakarta, 4 Mei 2012
OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA

Danang Girindrawardana
Ketua