

Bureaucratic Overload Petugas
Pemasyarakatan Dalam Perspektif *Street-Level*
Dan Ekonomi Politik

*Corresponding author(s)

email:

Fitriyatya27@gmail.com

Fitriya Sito Siwi¹, Naniek Pangestuti²

^{1,2}Politeknik Pengayoman Indonesia

Abstrak

Artikel ini membahas fenomena *bureaucratic overload* dalam sistem pemasyarakatan Indonesia, dengan fokus pada pengalaman petugas lapangan di Rutan Kelas IIB Boyolali. Petugas pemasyarakatan di tingkat pelaksana sering kali menjalankan peran ganda yang melampaui fungsi normatif dalam kondisi sumber daya yang terbatas. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan teknik analisis tematik dan interpretatif, berdasarkan data hasil observasi, wawancara mendalam, dokumen internal lembaga, serta regulasi formal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *overload* birokrasi tidak hanya merupakan akibat dari kekurangan teknis atau manajerial, tetapi juga dipengaruhi oleh desain kelembagaan dan struktur insentif politik yang belum berpihak pada birokrasi pelaksana. Secara signifikan dipengaruhi oleh desain kelembagaan yang belum optimal terhadap pemisahan fungsi antara Rutan dan Lapas, rasio SDM yang tidak proporsional, serta mekanisme pemindahan narapidana yang belum berjalan sistemik, yang semuanya berkontribusi pada peningkatan beban kerja petugas. Artikel ini merekomendasikan pendekatan menyeluruh dalam pembenahan sistem, mulai dari reformasi regulasi, digitalisasi layanan, penguatan kapasitas unit pelaksana teknis, hingga desentralisasi kewenangan berbasis kebutuhan riil guna mengurangi beban birokrasi dan memperkuat peran petugas pemasyarakatan sebagai ujung tombak pelayanan publik.

Kata kunci: *Bureaucratic Overload; Pemasyarakatan; Street-level Bureaucracy; ekonomi politik; Rutan.*



Gema Publica : Jurnal Manajemen dan Kebijakan Publik (E-ISSN: 2548-1363) Publish by Department of Public Administration, Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Diponegoro under license of [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

Pendahuluan

Sistem pemasyarakatan merupakan bagian tak terpisahkan dari sistem peradilan pidana di Indonesia. Peran utamanya tidak hanya menjalankan hukuman secara legal terhadap pelanggar hukum, tetapi juga memberikan pembinaan untuk mempersiapkan mereka kembali ke masyarakat sebagai individu yang lebih baik. Landasan normatif sistem ini termuat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, yang menekankan prinsip reintegrasi sosial, keadilan restoratif, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Namun, implementasi sistem ini seringkali menghadapi tantangan dalam menjembatani jarak antara norma dan realitas. Meskipun kerangka hukum dan kebijakan dirancang secara ideal, pelaksanaannya sering menghadapi hambatan struktural yang berlapis, khususnya dalam kapasitas kelembagaan di tingkat unit pelaksana teknis (UPT) seperti Lapas dan Rutan.

Salah satu hambatan utama adalah kelebihan beban birokrasi atau *bureaucratic overload*. Konsep ini mengacu pada kondisi ketika volume kerja atau beban kebijakan yang ditugaskan kepada sebuah lembaga atau individu melebihi kemampuan mereka untuk menyelesaikannya. *Overload* terjadi ketika pertumbuhan kebijakan publik tidak diimbangi dengan peningkatan kapasitas administratif yang memadai, sehingga organisasi harus melakukan *policy triage* atau seleksi implementasi kebijakan berdasarkan kapasitas yang ada (Zink *et al.*, 2024: 637-655). Akibatnya, organisasi tidak lagi bisa menjalankan semua tugas secara optimal. Hal ini justru membuat terjebak dalam pilihan pragmatis antara mana yang bisa dijalankan, mana yang harus ditunda, dan mana yang diabaikan.

Beban ini muncul dari berbagai sisi seperti overkapasitas jumlah penghuni, keterbatasan anggaran operasional, minimnya jumlah dan kompetensi sumber daya manusia, hingga beban administrasi yang meningkat akibat digitalisasi dan reformasi prosedural yang tidak dibarengi dengan kesiapan struktural. Petugas pemasyarakatan menjadi aktor utama yang harus berhadapan langsung dengan tekanan tersebut di lapangan. Mereka menjalankan fungsi-fungsi penjagaan, pembinaan, pelayanan, integrasi, pengawasan dalam satu waktu, sering kali tanpa dukungan sistemik yang memadai. Kondisi ini menempatkan petugas dalam situasi sulit, dimana di satu sisi diharapkan bekerja dengan optimal, namun di sisi lain menghadapi keterbatasan dukungan sistemik dan sumber daya.

Bureaucratic overload tidak hanya berdampak pada performa lembaga, tetapi juga memberi tekanan besar kepada individu di dalam organisasi tersebut. Ketika kapasitas organisasi stagnan atau menurun, tetapi kompleksitas tugas meningkat (misalnya karena regulasi baru, tuntutan transparansi, atau beban administratif digital), maka pegawai birokrasi di tingkat bawah menjadi korban utama dari kegagalan sistemik tersebut (Knill *et al.*, 2024: 324-351).

Konsep ini diperluas oleh Dasgupta dan Kapur (2024) melalui penelitian mereka terhadap birokrat pembangunan pedesaan di India. Mereka menunjukkan bahwa *overload* bukan sekadar akibat teknokratis, tetapi merupakan produk dari struktur insentif politik. Fenomena yang sering terobservasi adalah adanya kecenderungan di mana pertimbangan politik mendorong fokus pada perumusan program-program baru yang menjanjikan keuntungan elektoral, sementara investasi dalam pembangunan kapasitas birokrasi untuk implementasi yang efektif masih belum optimal. Akibatnya, birokrasi lokal justru semakin kewalahan karena harus mengimplementasikan kebijakan tanpa dukungan sumber daya yang sesuai. Dalam perspektif ekonomi politik, *overload* dipahami sebagai gejala dari ketidakseimbangan antara ekspansi kebijakan dan perhatian terhadap kapasitas institusi pelaksana (Dasgupta dan Kapur, 2024: 1316-1334).

Ketika pendekatan ini diterapkan dalam konteks pemasyarakatan, dapat dilihat bahwa banyaknya regulasi, kewajiban layanan, dan ekspansi tugas pembinaan belum secara optimal disertai dengan peningkatan SDM, anggaran, atau dukungan struktural. Petugas lapangan menjadi representasi konkret dari bagaimana *overload* birokrasi menimbulkan dampak langsung pada tingkat implementasi kebijakan. Bukan hanya

menanggung beban administratif, tetapi juga beban politik dan kelembagaan yang dibebankan dari atas.

Fenomena *bureaucratic overload* ini tidak terjadi dalam ruang hampa. Hal ini merupakan manifestasi dari kesenjangan antara ekspansi fungsi birokrasi pemasyarakatan dan tidak seimbangnya penguatan kapasitas kelembagaan. Dalam praktiknya, banyak petugas pemasyarakatan yang harus merangkap peran, misalnya sebagai staff administrasi sekaligus pembina kemandirian. Berada dalam posisi ambivalen antara mandat normatif dan realitas operasional, *street-level bureaucrats* cenderung mengalami tekanan psikologis dan dilema etika dalam pengambilan keputusan. Diskresi yang digunakan sering kali tidak dilandasi pilihan bebas, melainkan sebagai bentuk adaptasi terhadap sistem yang tidak mendukung. Perilaku birokrat di lapangan tidak bisa dianggap sebagai penyimpangan, melainkan sebagai respons rasional terhadap *constraint* struktural dan kelembagaan yang dihadapi.

Konsep *street-level bureaucracy* relevan untuk membaca realitas ini. Konsep ini diperkenalkan oleh Michael Lipsky (1980). Lipsky (1980) menjelaskan bahwa para birokrat garis depan termasuk petugas sosial, polisi, guru, hingga petugas pemasyarakatan bukan hanya pelaksana kebijakan, melainkan sekaligus pembuat kebijakan dalam praktik. Hal ini terjadi karena mereka berhadapan langsung dengan klien dan harus mengambil keputusan dalam situasi kerja yang kompleks, penuh tekanan, dan sumber daya yang terbatas. Menurut Lipsky (1980), kondisi ini membuat para petugas lapangan menggunakan diskresi yang tinggi, menyederhanakan prosedur, serta menetapkan prioritas kerja sendiri untuk bisa bertahan dalam sistem yang menuntut banyak hal namun tidak memberikan dukungan yang memadai.

Dalam kerangka tersebut birokrat garis depan bukan hanya pelaksana kebijakan, tetapi juga pembuat kebijakan *de facto* karena mereka memiliki kewenangan diskresi dalam mengambil keputusan-keputusan mikro yang sangat menentukan hasil akhir kebijakan. Petugas pemasyarakatan, yang setiap hari berinteraksi langsung dengan tahanan dan narapidana, menjadi ujung tombak negara dalam pelaksanaan fungsi pemasyarakatan. Petugas harus membuat keputusan siapa saja yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti pembinaan, bagaimana menangani pelanggaran disiplin, atau apakah program integrasi bisa berjalan dalam kondisi yang sangat terbatas. Terkadang keputusan tersebut tidak ideal secara normatif, tetapi rasional secara praktis karena didasarkan pada logika bertahan hidup birokrasi.

Namun, improvisasi ini memiliki risiko. Diskresi yang terlalu luas dapat membuka ruang bagi penyimpangan, ketidakadilan, atau ketidakkonsistenan dalam perlakuan terhadap warga binaan. Beban kerja yang berlebih tidak hanya berpotensi menurunkan kualitas pelayanan, tetapi juga berpotensi merusak legitimasi sistem pemasyarakatan itu sendiri.

Meski demikian, memahami fenomena *overload* birokrasi hanya dari perspektif teknis atau perilaku organisasi tidak cukup. Diperlukan lensa yang lebih luas untuk menelusuri akar struktural dan politis dari beban tersebut. Di sinilah pendekatan ekonomi politik birokrasi menjadi penting. Dasgupta dan Kapur (2024), menunjukkan

bahwa kelebihan beban kerja birokrasi sering kali merupakan hasil dari dinamika politik yang lebih besar. Dalam banyak kasus, politisi dan pembuat kebijakan lebih tertarik menciptakan program-program baru yang tampak populer dan bisa dikapitalisasi secara elektoral, dibanding memperkuat kapasitas birokrasi pelaksana yang bekerja di lapangan. Akibatnya, birokrat tingkat bawah dipaksa melaksanakan kebijakan tanpa peningkatan sumber daya, pelatihan, atau dukungan kelembagaan.

Fenomena yang mencerminkan logika serupa juga dapat diamati dalam implementasi kebijakan di sektor pemsarakatan Indonesia. Ekspansi fungsi pemsarakatan meliputi pembinaan berbasis kepribadian, keagamaan, kemandirian, hingga integrasi sosial belum secara maksimal diimbangi dengan penguatan institusi di tingkat UPT. Alih-alih memperkuat SDM atau optimalisasi rasio petugas terhadap warga binaan, kebijakan di sektor pemsarakatan masih lebih mengedepankan inisiatif simbolik yang dalam implementasinya belum selalu dapat berjalan secara menyeluruh atau memberikan dampak substansial pada kapasitas operasional petugas. Dalam kerangka ekonomi politik, kondisi ini mencerminkan adanya disjuncture antara logika kekuasaan di tingkat pusat dengan kebutuhan birokrasi lapangan..

Pada kondisi ini petugas pemsarakatan menjadi pihak yang paling terdampak sekaligus paling tak terlihat. Petugas menjalankan fungsi negara dalam kondisi yang tidak ideal, menanggung konsekuensi kegagalan kebijakan, tetapi jarang mendapat ruang dalam diskusi publik maupun perhatian dari pengambil kebijakan. Fenomena ini seringkali menempatkan petugas dalam posisi yang rentan secara kelembagaan, di mana mereka terperangkap dalam struktur yang menuntut kinerja tinggi namun dengan dukungan yang belum memadai. Oleh karena itu, analisis terhadap kondisi kerja mereka perlu melampaui evaluasi kinerja individual, untuk turut mempertimbangkan dimensi struktural dan politik yang membentuk beban kerja tersebut. Hal ini mencakup pertanyaan mengenai mekanisme regulasi dan pengawasan, alokasi sumber daya kelembagaan, serta akuntabilitas sistemik terhadap kondisi yang dihadapi petugas di lapangan.

Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan manifestasi dan konsekuensi yang dipikul oleh petugas pemsarakatan di tingkat bawah, serta mengidentifikasi dinamika politik-institusional yang berkontribusi. Dengan memadukan perspektif *street-level bureaucracy* dan ekonomi politik birokrasi, artikel ini menyajikan analisis yang bertumpu pada pengalaman konkret petugas pemsarakatan, sekaligus mengaitkannya dengan struktur kekuasaan dan desain kebijakan yang bersifat eksklusif terhadap kebutuhan birokrasi pelaksana. Fokus kajian ini diarahkan pada salah satu Rumah Tahanan Negara Kelas IIB di Jawa Tengah.

Kajian ini berusaha untuk tidak hanya menggambarkan realitas beban kerja petugas pemsarakatan di tingkat mikro, tetapi juga menjelaskan bagaimana realitas itu terbentuk dari desain kebijakan dan insentif politik di tingkat makro. Selain itu, artikel ini tidak hanya memberi gambaran tentang bentuk dan dampak *bureaucratic overload* dalam sistem pemsarakatan, tetapi juga menjadikan fenomena tersebut sebagai pintu masuk untuk mengkaji logika kekuasaan yang bekerja dalam proses formulasi dan implementasi

kebijakan publik. Harapannya, temuan dari kajian ini dapat menjadi dasar bagi wacana reformasi pemasyarakatan yang lebih adil, berbasis kapasitas, dan menempatkan petugas lapangan sebagai subjek, bukan sekadar objek kebijakan.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk menggambarkan secara mendalam fenomena *bureaucratic overload* yang dialami petugas pemasyarakatan di tingkat pelaksana. Pendekatan ini dipilih karena fokus penelitian bertumpu pada pengalaman subjektif dan realitas sosial yang dihadapi oleh para petugas dalam kesehariannya, terutama saat menjalankan peran ganda sebagai penjaga keamanan sekaligus pelaksana pembinaan, dalam kondisi sumber daya yang terbatas. Penelitian ini dilaksanakan di Rumah Tahanan Negara Kelas IIB Boyolali, Jawa Tengah. Rutan ini dinilai menjadi lokasi yang relevan karena secara *de facto* melaksanakan fungsi pemasyarakatan ganda yakni merawat tahanan sekaligus membina narapidana.

Data penelitian diperoleh dari observasi langsung, wawancara, dokumen internal lembaga, serta regulasi yang berlaku. Wawancara mendalam dilakukan dengan empat informan kunci, yakni Kepala Rutan, Kepala Pengamanan, Kepala Pelayanan Tahanan, dan Staff. Data observasi mencakup observasi partisipatif dan non-partisipatif, termasuk pengamatan langsung terhadap rutinitas kerja petugas jaga, staf pelayanan tahanan, dan pelaksana pembinaan di bidang kepribadian maupun kemandirian. Penelitian ini dilaksanakan selama 19 hari, yaitu pada 7–25 April 2025. Pemilihan informan dilakukan secara purposif untuk memperoleh perspektif yang komprehensif dari level struktural hingga pelaksana teknis.

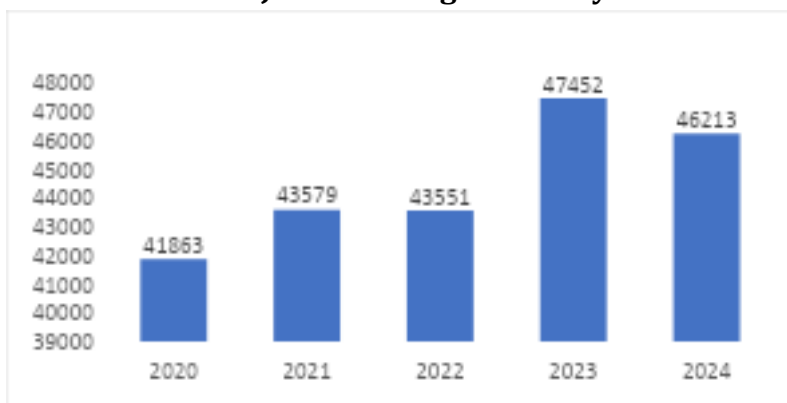
Data yang terkumpul dianalisis menggunakan teknik analisis tematik dengan pendekatan interpretatif. Fokus utama analisis diarahkan pada tema beban kerja, tumpang tindih peran, diskresi petugas, SOP pembinaan, dan tekanan struktural. Proses analisis dilakukan melalui transkripsi wawancara, koding, serta pengelompokan narasi berdasarkan indikator konseptual yang telah ditentukan sebelumnya. Penafsiran terhadap pengalaman kerja petugas didasarkan pada teori *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980), yang menekankan penggunaan diskresi dalam pelayanan publik, dan diperkuat oleh kerangka *bureaucratic overload* dari Knill, et al (2024), yang menjelaskan bahwa beban birokrasi yang berlebihan tidak lepas dari absennya insentif politik untuk memperkuat kapasitas kelembagaan. Selama proses penelitian, peneliti berposisi sebagai pengamat terlibat secara terbatas, menjaga keseimbangan antara jarak analitis dan kedekatan relasional dengan informan, serta berusaha menjaga objektivitas dan kesadaran reflektif dalam memahami dan menafsirkan data yang diperoleh.

Hasil Dan Pembahasan

Fenomena *bureaucratic overload* dalam sistem pemasyarakatan terlihat jelas ketika ditelusuri dari sudut pandang petugas pelaksana di lapangan. Salah satu bentuk dari kondisi ini adalah peran ganda yang harus dijalankan oleh petugas. Peran tersebut sering kali dijalankan tanpa adanya pembagian fungsi yang tegas atau dukungan

prosedural yang memadai. Keterbatasan pelatihan teknis, jumlah tenaga pendukung yang terbatas, dan belum tersedianya standar operasional prosedur (SOP) yang rinci untuk tugas-tugas non-penjagaan mendorong petugas untuk mengambil keputusan secara mandiri. Dalam situasi tertentu, petugas harus menyesuaikan tindakan berdasarkan kebutuhan yang mendesak, baik terkait layanan warga binaan, kelangsungan kegiatan pembinaan, maupun pelaporan administratif. Implikasi dari penggunaan diskresi semacam ini bukan hanya pada aspek efisiensi kerja, tetapi juga berdampak pada konsistensi dan akuntabilitas pelayanan yang diberikan. Berikut adalah grafik pertumbuhan jumlah petugas pemasarakatan dari tahun ke tahun:

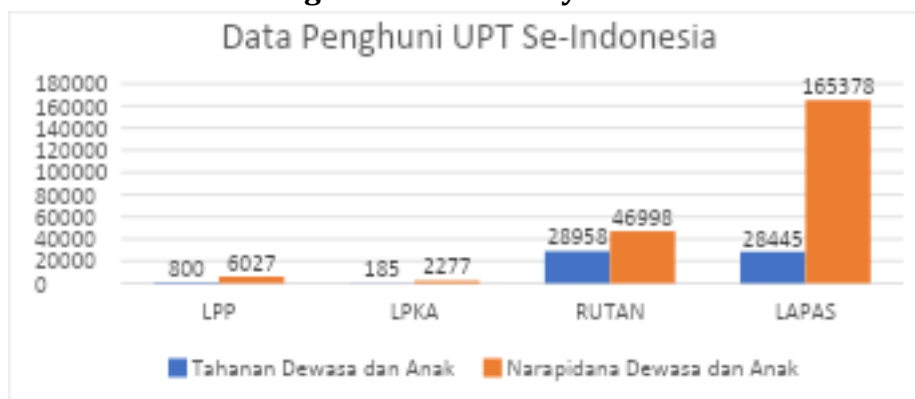
Gambar 1. 1 Pertumbuhan Jumlah Petugas Pemasarakatan Se-Indonesia



Sumber: LKIP Ditjenpas Tahun 2024

Data pada Gambar 1.1 memperlihatkan bahwa jumlah petugas pemasarakatan secara nasional memang mengalami peningkatan dari tahun 2020 hingga 2023, meskipun sedikit menurun kembali pada 2024. Namun, jika angka ini dibandingkan dengan jumlah penghuni UPT Pemasarakatan (Gambar 1.2), terlihat adanya ketimpangan signifikan antara pertumbuhan jumlah petugas dan lonjakan populasi warga binaan. Pada tahun 2023 jumlah petugas meningkat dibandingkan 2022, tetapi beban kerja justru semakin berat karena penghuni Rutan dan Lapas secara keseluruhan telah menembus lebih dari 270 ribu orang. Artinya, rasio petugas-warga binaan tetap belum ideal, dan setiap tambahan petugas tidak serta merta mampu menutup jurang kebutuhan riil di lapangan. Berikut adalah data penghuni UPT se-Indonesia:

Gambar 1. 2 Penghuni UPT Pemasarakat Se-Indonesia



Sumber: sdppublik.ditjenpas.go.id diakses 02/07/2025

Gambaran beban kerja ini semakin jelas ketika meninjau data jumlah penghuni Unit Pelaksana Teknis (UPT) Pemasyarakatan di seluruh Indonesia. Data menunjukkan total populasi warga binaan yang sangat besar dan terdistribusi di berbagai jenis UPT. Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) menampung jumlah narapidana dewasa dan anak yang paling dominan, mencapai 165.378 orang, di samping 28.445 tahanan. Sementara itu, Rumah Tahanan Negara (Rutan) juga mengemban beban signifikan dengan 28.958 tahanan dan, secara krusial, 46.998 narapidana dewasa dan anak yang seharusnya berada di Lapas. Angka ini secara eksplisit menguatkan argumen mengenai tumpang tindih fungsi Rutan yang tidak hanya menahan, tetapi juga melaksanakan pembinaan bagi narapidana, sebuah tugas yang secara normatif bukan fungsi utamanya. Kepadatan penghuni ini, yang turut membebani Lembaga Pemasyarakatan Perempuan (LPP) dengan 6.027 narapidana dan Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA) dengan 2.277 narapidana (di luar jumlah tahanan).

Hal ini menunjukkan bahwa meskipun ada pertumbuhan jumlah petugas, belum terjadi perbaikan proporsional dalam rasio pengawasan dan pelayanan, sehingga persoalan overload tetap berlanjut. Penambahan kuantitas SDM tidak otomatis berbanding lurus dengan penurunan beban kerja, jika tidak dibarengi redistribusi penghuni dan kejelasan fungsi kelembagaan antara Rutan dan Lapas. Tekanan beban kerja tersebut menimbulkan gejala kelelahan fisik dan mental di kalangan petugas. Situasi seperti misalnya petugas pengamanan yang paling sering berinteraksi dengan narapidana maupun tahanan, karena mereka bertugas mendampingi dan menjaga keamanan setiap hari. Kedekatan ini menjadikan petugas tidak hanya berperan sebagai pengawas, tetapi juga sebagai orang terdekat yang kerap menjadi tempat bercerita atau berkonsultasi bagi warga binaan. Namun, di sisi lain, petugas pengamanan pada dasarnya tidak dibekali dengan kompetensi psikologis secara khusus. Ketika harus mendengarkan berbagai persoalan yang dihadapi warga binaan setiap hari, kondisi ini dapat menimbulkan kelelahan emosional.

Fenomena ini dapat dilihat melalui kerangka *street-level* bureaucracy (Lipsky, 2010), di mana birokrat lapangan dituntut untuk tetap menjalankan fungsinya dalam kondisi sumber daya yang terbatas dan dalam lingkungan kerja yang kompleks. Dalam konteks ini, petugas pemasyarakatan bertindak sebagai pelaksana kebijakan sekaligus pengambil keputusan mikro yang sangat menentukan jalannya pelayanan. Diskresi yang digunakan menjadi strategi adaptif terhadap keterbatasan sistemik, meskipun tidak selalu mendapatkan legitimasi formal yang kuat. Sementara dari perspektif *bureaucratic overload* (Knill, Steinebach, & Zink, 2024), apa yang dialami oleh petugas mencerminkan konsekuensi dari perluasan tanggung jawab birokrasi tanpa peningkatan kapasitas kelembagaan yang sepadan.

Dalam kerangka ekonomi politik, situasi ini juga dapat dipahami sebagai hasil dari struktur insentif dan prioritas kebijakan yang belum sepenuhnya mengutamakan penguatan fungsi pelaksana di lapangan. Alih-alih memperkuat kapasitas kelembagaan dengan menyediakan SDM tambahan atau sarana pendukung, tekanan justru bertumpu pada aktor di garis depan. Petugas pemasyarakatan menjadi penyangga utama

keberlangsungan fungsi institusi, dan pada saat yang sama harus menavigasi berbagai ekspektasi dari pimpinan, warga binaan, hingga sistem administrasi yang semakin kompleks.

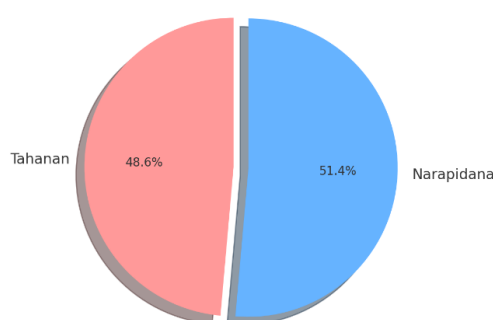
Secara keseluruhan, potret overload dari perspektif petugas menunjukkan bahwa permasalahan dalam sistem pemasyarakatan tidak hanya berkaitan dengan jumlah SDM atau volume penghuni, tetapi juga bagaimana kerja birokrasi diatur dan dijalankan. Ketika batas antara fungsi normatif dan praktik lapangan menjadi kabur, maka beban tersebut tidak hanya berdampak pada efektivitas pelayanan, tetapi pada ketahanan individu petugas dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, memahami overload dalam konteks ini menuntut pendekatan yang tidak hanya administratif, tetapi juga reflektif terhadap struktur kelembagaan dan desain kebijakan yang mendasarinya.

Ketimpangan Struktural dan Distribusi Tanggung Jawab

Fenomena bureaucratic overload dalam sistem pemasyarakatan tidak dapat dilepaskan dari persoalan mendasar dalam desain kelembagaan, khususnya terkait pembagian fungsi antara Rutan dan Lapas. Secara normatif, Rumah Tahanan Negara (Rutan) diperuntukkan bagi tahanan yang masih dalam proses peradilan, sementara Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) ditujukan untuk narapidana yang telah memiliki kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Namun, dalam praktiknya, batas antara dua fungsi ini tidak berjalan secara tegas. Rutan menjalankan fungsi ganda dengan menampung sekaligus membina narapidana, sebagaimana yang terjadi di Rutan Kelas IIB Boyolali. Hal ini menyebabkan distribusi tanggung jawab tidak proporsional terhadap kapasitas lembaga.

Gambar 1. 3 Penghuni Rutan Kelas IIB Boyolali

Komposisi Penghuni Rutan Kelas IIB Boyolali



Sumber: Pelayanan Tahanan Rutan Kelas IIB Boyolali 11/02/2025

Data penghuni diatas menunjukkan fenomena distribusi tidak merata antar-UPT. Rutan, yang secara normatif hanya menampung tahanan, juga dihuni oleh narapidana dengan status hukum tetap. Di Rutan Kelas IIB Boyolali (Gambar 1.3), jumlah narapidana mencapai 51,46% atau lebih dari setengah total penghuni. Kondisi ini bukan sekadar persoalan angka, melainkan mencerminkan pergeseran fungsi kelembagaan, karena

Rutan secara de facto turut menjalankan peran Lapas tanpa tambahan kapasitas SDM maupun fasilitas pendukung yang memadai.

Ketidaktegasan pemisahan fungsi antara Rutan dan Lapas membuat Rutan dituntut melaksanakan program pembinaan narapidana, meskipun struktur organisasi dan perangkat pendukungnya belum memadai. Kondisi ini semakin terbebani oleh keterbatasan anggaran dan SDM yang tidak sebanding dengan peningkatan jumlah penghuni, sehingga petugas harus bekerja melampaui kapasitas ideal. Ketimpangan antara tuntutan dan kemampuan inilah yang memperkuat gejala overload sekaligus mempengaruhi kualitas pelayanan bagi warga binaan.

Dari sudut pandang *bureaucratic overload* (Knill *et al.*, 2024: 324-351), situasi ini menggambarkan kondisi di mana lembaga pelaksana dipaksa untuk mengemban tanggung jawab yang melampaui kapasitas formalnya tanpa mekanisme pelimpahan atau redistribusi beban yang jelas. Sementara dari perspektif ekonomi politik birokrasi (Dasgupta & Kapur, 2024: 1316-1334), ketimpangan ini dapat dipahami sebagai konsekuensi dari tidak adanya tekanan politik untuk mendorong reformasi kelembagaan yang menyentuh akar persoalan. Ketika pemindahan narapidana atau penguatan kapasitas Rutan tidak menjadi agenda prioritas, maka kondisi overload ini akan cenderung bertahan sebagai status quo yang tidak dipersoalkan secara serius dalam kebijakan.

Ketimpangan struktural ini juga mengindikasikan adanya kesenjangan koordinasi antar-tingkatan birokrasi. Rutan berada di posisi rentan karena menerima dampak dari berbagai keputusan sistemik yang tidak dikompensasi oleh penyesuaian struktural di level pelaksana. Dalam praktiknya, Rutan bukan hanya menjadi tempat penahanan, tetapi juga tempat pembinaan, tempat integrasi, hingga tempat pelayanan kesehatan dasar. Fungsi-fungsi yang melekat secara perlahan menambah kompleksitas kelembagaan tanpa memperkuat kapasitas dasarnya.

Dengan demikian, distribusi tanggung jawab yang tidak proporsional, ketidaktegasan peran kelembagaan, serta stagnasi dalam kebijakan pemindahan narapidana merupakan faktor-faktor yang memperkuat beban struktural pada level pelaksana. Dalam kondisi seperti ini, petugas lapangan tidak hanya menanggung beban administratif, tetapi juga beban akibat desain institusional yang tidak disesuaikan dengan realitas operasional. Situasi ini menegaskan bahwa *bureaucratic overload* dalam sistem pemasyarakatan bukan semata-mata akibat kekurangan sumber daya, melainkan produk dari desain dan distribusi kerja yang tidak sinkron antara norma dan praktik.

Mengapa Overload Ini Bertahan? Perspektif Ekonomi Politik

Kondisi *bureaucratic overload* yang dialami oleh petugas pemasyarakatan bukan sekadar persoalan administratif yang belum terselesaikan, melainkan merupakan cerminan dari logika politik dan desain kelembagaan yang memungkinkan situasi tersebut berlangsung terus-menerus. Dalam perspektif ekonomi politik, keberlanjutan beban birokrasi ini tidak dapat dilepaskan dari struktur insentif yang membentuk arah kebijakan, prioritas anggaran, dan mekanisme pengawasan birokrasi.

Salah satu alasan utama mengapa *overload* ini bertahan adalah karena preferensi kebijakan publik sering kali lebih diarahkan pada program-program yang bersifat simbolik dan populer secara politik. Dalam konteks pemasyarakatan, hal ini tercermin dari fokus pada peluncuran program baru, penguatan zona integritas, atau digitalisasi layanan yang dikemas sebagai inovasi birokrasi, namun hal tersebut belum selalu diimbangi dengan penguatan kapasitas perangkat pelaksana. Prioritas output visual dan pencitraan institusional cenderung lebih dominan dibandingkan penguatan daya dukung struktural bagi petugas di lapangan. Dalam situasi ini, petugas pemasyarakatan tidak menjadi aktor utama dalam agenda reformasi, melainkan instrumen pelaksana dari proyek kebijakan yang sering bersifat *top-down*.

Dari aspek eksternal, isu peningkatan kapasitas petugas pemasyarakatan belum sepenuhnya menjadi perhatian publik, membuat topik mengenai kesejahteraan serta kapasitas kerja petugas kurang menempati ruang strategis dalam wacana kebijakan. Kondisi ini menjadikan kebutuhan penguatan sumber daya manusia dan reformasi kelembagaan di sektor pemasyarakatan masih belum dipandang sebagai agenda mendesak dalam ranah politik.

Pada sudut pandang internal, birokrasi pemasyarakatan memiliki sistem yang berjenjang dengan pola koordinasi vertikal yang ketat. Proses pengambilan keputusan umumnya dilakukan secara terpusat, sehingga aspirasi dan dinamika di tingkat pelaksana membutuhkan waktu lebih panjang untuk tersampaikan ke level pengambil kebijakan. Mekanisme komunikasi yang bersifat formal ini terkadang membuat masukan dari lapangan belum dapat terakomodasi secara cepat. Dalam praktiknya, situasi tersebut dapat menimbulkan tantangan bagi petugas di tingkat operasional, khususnya ketika mereka berhadapan dengan beban kerja yang meningkat.

Melalui kacamata ekonomi politik birokrasi menurut Dasgupta dan Kapur (2024), *overload* bertahan karena tidak ada insentif politik yang kuat untuk memperbaiki struktur yang ada. Petugas lapangan menjalankan fungsi vital, tetapi berada dalam posisi politik yang lemah tidak memiliki daya tawar, tidak menimbulkan tekanan publik, dan tidak dianggap strategis dalam logika kepentingan elektoral. Akibatnya, reformasi yang seharusnya diarahkan untuk memperbaiki kapasitas pelaksana, justru lebih sering terfokus pada aspek simbolik, struktural formal, atau perubahan yang bersifat kosmetik.

Jika kondisi ini dibiarkan tanpa intervensi struktural yang signifikan, maka *bureaucratic overload* akan terus menjadi bagian dari rutinitas institusional. Kinerja petugas lapangan tetap akan dituntut tinggi, sementara dukungan struktural dan kelembagaan tidak mengalami peningkatan berarti. Situasi ini tidak hanya berpotensi menghambat efektivitas sistem pemasyarakatan, tetapi juga memperbesar risiko kelelahan sistemik (*systemic fatigue*) dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, memahami mengapa *overload* ini bertahan penting untuk merumuskan kebijakan yang lebih berpihak pada pelaksana kebijakan, serta memperkuat mekanisme akuntabilitas dari atas ke bawah dan sebaliknya.

Solusi dan Rekomendasi

Fenomena *bureaucratic overload* yang dialami oleh petugas pemasyarakatan di tingkat pelaksana merupakan persoalan kompleks yang berakar pada desain kelembagaan, struktur insentif politik, serta dinamika internal organisasi birokrasi itu sendiri. Oleh karena itu, upaya penyelesaiannya memerlukan pendekatan bertingkat dan terintegrasi, mulai dari intervensi teknis yang bersifat praktis hingga pembenahan struktural dalam jangka panjang. Berikut adalah sejumlah solusi dan rekomendasi yang disusun berdasarkan skala waktu implementasi:

Jangka Pendek

Dalam jangka pendek, langkah prioritas yang dapat diambil adalah melakukan alokasi sumber daya manusia (SDM) berdasarkan beban kerja riil di lapangan. Penilaian kebutuhan SDM sebaiknya tidak hanya didasarkan pada struktur formasi, tetapi mempertimbangkan rasio jumlah penghuni terhadap jumlah petugas aktif, termasuk beban kerja administratif dan program pembinaan. Penempatan SDM juga perlu memperhatikan kompetensi dan spesialisasi agar peran-peran yang bersifat teknis tidak selalu dibebankan kepada petugas jaga yang sejatinya memiliki fokus utama pada fungsi pengamanan.

Selain itu, peran lintas fungsi yang terlalu melebar perlu dikendalikan. Meski dalam praktiknya fleksibilitas peran tidak dapat dihindari, perlu ada pembatasan yang jelas agar petugas tidak terjebak dalam multitugas yang berlebihan. Hal ini dapat dilakukan melalui penyesuaian jadwal kerja, pembagian tugas berbasis tim, serta rotasi fungsi yang lebih proporsional. Langkah ini juga harus didukung oleh penyederhanaan dan efisiensi sistem pelaporan, yang selama ini menyerap waktu dan tenaga secara signifikan.

Jangka Menengah

Dalam kerangka jangka menengah, dibutuhkan revisi terhadap prosedur operasional standar (SOP), khususnya terkait penempatan narapidana pasca putusan inkrah. Kejelasan mekanisme pemindahan narapidana dari Rutan ke Lapas akan membantu mencegah penumpukan beban pembinaan di lembaga yang tidak didesain untuk itu. Revisi SOP ini juga harus diiringi dengan penguatan koordinasi antar-unit pelaksana di wilayah kerja yang sama, baik dalam hal logistik pemindahan, administrasi integrasi, maupun penyesuaian program pembinaan.

Langkah berikutnya adalah mendorong digitalisasi proses pembinaan dan pelaporan. Teknologi dapat dimanfaatkan untuk mengurangi beban kerja administratif petugas, seperti pencatatan kegiatan, evaluasi hasil pembinaan, hingga proses integrasi narapidana. Penggunaan sistem informasi terintegrasi yang sederhana, mudah diakses, dan disesuaikan dengan kapasitas operasional Rutan dan Lapas akan membantu mempercepat layanan serta meningkatkan akurasi data. Namun demikian, digitalisasi harus dibarengi dengan pelatihan teknis dan peningkatan literasi digital bagi seluruh

petugas agar tidak menambah tekanan baru dalam bentuk adaptasi teknologi yang terburu-buru.

Jangka Panjang

Untuk jangka panjang, diperlukan reformasi kelembagaan yang lebih fundamental, yaitu melalui desentralisasi fungsi pemsarakatan yang dibarengi dengan penguatan kapasitas Unit Pelaksana Teknis (UPT). Desentralisasi yang dimaksud bukan hanya dalam hal pengelolaan anggaran, tetapi juga dalam pengambilan keputusan teknis dan operasional, sehingga UPT memiliki keleluasaan dalam mengatur strategi pelaksanaan pembinaan sesuai dengan kondisi lokal. Penguatan ini mencakup penambahan SDM fungsional, penyediaan tenaga teknis spesialis (misalnya pembina kepribadian, psikolog, pembimbing kemandirian), serta otonomi dalam menyusun agenda pembinaan yang lebih kontekstual.

Selanjutnya, diperlukan reformasi terhadap regulasi teknis yang mengatur tugas dan fungsi lembaga pemsarakatan. Revisi ini harus mampu menjawab tantangan aktual di lapangan, termasuk memperjelas batas fungsi antara Rutan dan Lapas, memperkuat struktur layanan integrasi, serta memperhatikan kesejahteraan dan kapasitas petugas pelaksana. Regulasi yang adaptif dan berbasis kapasitas institusional akan menjadi fondasi penting untuk membangun sistem pemsarakatan yang tidak hanya taat aturan, tetapi juga mampu bekerja secara efektif dan manusiawi.

Kesimpulan

Fenomena *bureaucratic overload* dalam sistem pemsarakatan memperlihatkan bagaimana petugas lapangan menjadi representasi nyata dari negara dalam kesehariannya, namun pada saat yang sama juga menjadi pihak yang paling rentan menanggung beban kelembagaan. Mereka dihadapkan pada tugas-tugas yang melampaui kapasitas peran formal, dengan sumber daya yang terbatas dan tuntutan kerja yang terus berkembang. Dalam kondisi ini, para petugas tidak hanya menjalankan fungsi administratif atau teknis, tetapi juga menjadi aktor kebijakan mikro yang menentukan arah layanan pemsarakatan secara praktis di lapangan.

Overload birokrasi yang terjadi bukan semata-mata disebabkan oleh kekurangan SDM atau kendala manajerial internal. Sebaliknya, situasi ini merupakan akibat dari desain kebijakan dan struktur kekuasaan yang belum sepenuhnya berpihak pada pelaksana kebijakan. Ketimpangan politik dalam penetapan prioritas anggaran, kecenderungan simbolisme program, serta rendahnya responsivitas sistem birokrasi terhadap kebutuhan akar rumput menjadikan beban petugas sebagai konsekuensi dari persoalan struktural yang lebih besar. Dalam kerangka ini, petugas pemsarakatan tidak hanya bekerja dalam tekanan operasional, tetapi juga dalam ketidakpastian kelembagaan yang berlangsung sistemik.

Untuk menjawab persoalan ini, dibutuhkan pendekatan yang komprehensif dan berkelanjutan. Reformasi sistem pemsarakatan tidak cukup hanya pada aspek prosedural atau teknis, tetapi harus menyentuh pada reformulasi regulasi, redesain

kebijakan, serta penguatan kelembagaan di tingkat unit pelaksana. Dengan memperbaiki struktur pendukung, memperjelas fungsi kelembagaan, dan membuka ruang bagi aspirasi dari tingkat pelaksana, maka sistem pemasyarakatan dapat berjalan lebih adil, efisien, dan responsif terhadap tantangan aktual. Hanya dengan begitu, overload birokrasi dapat dikurangi secara substansial, dan peran petugas pemasyarakatan sebagai ujung tombak pelayanan publik dapat benar-benar diperkuat secara institusional.

Daftar Pustaka

- Dasgupta, A., & Kapur, D. (2024). The political economy of bureaucratic overload: Evidence from rural development officials in India. *American Political Science Review*, 114(4): 1316-1334.
- Depuydt, P., & Guidet, B. (2021). Triage policy of severe Covid-19 patients: what to do now?. *Annals of Intensive Care*, 11(1): 18.
- Downs, A. (1965). A theory of bureaucracy. *The American Economic Review*, 55(1/2): 439-446.
- Horn, Z., Duckett, L. G., & Webber, K. (2023). Australian high-level public policy preparedness for population-based triage during the pandemic. *The Australian Journal of Emergency Management*, 38(1): 42-48.
- Iskandar, D. (2021, July). Bureaucratic Red Tape and Discretion of Street Level Bureaucracy. In *2nd International Conference on Administration Science 2020 (ICAS 2020)*, 269-274.
- Kaplaner, C., Knill, C., & Steinebach, Y. (2025). Administrative Overload and Policy Triage: Causal evidence from the Introduction of the Acid Rain Program in the United States. *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Knill, C., Steinebach, Y., & Zink, D. (2024). How policy growth affects policy implementation: bureaucratic overload and policy triage. *Journal of European Public Policy*, 31(2): 324-351.
- Lenz, A., Steinebach, Y., & Casula, M. (2025). Mapping bureaucratic overload: Dynamics and drivers in media coverage across three European countries. *Regulation & Governance*, 19(3): 618-636.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell sage foundation.
- Moura, D. D., & Tomei, P. A. (2021). Strategic management of organizational resilience (SMOR): a framework proposition. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 23: 536-556.
- Shaw, C. K. (1992). Hegel's theory of modern bureaucracy. *American Political Science Review*, 86(2): 381-389.

- Sobrinho, Á., Ibert Bittencourt, I., CarvalhoMelo da Silveira, A., Pedro da Silva, A., Dermeval, D., Brandão Marques, L., ... & Isotani, S. (2023). Towards digital transformation of the validation and triage process of textbooks in the Brazilian educational policy. *Sustainability*, 15(7): 5861.
- Zhao, H. (2023). Overstretched leviathan: Bureaucratic overload and grassroots governance in China (*Doctoral dissertation, Harvard University*).
- Zink, D., Knill, C., & Steinebach, Y. (2024). Bureaucratic overload and organizational policy triage: A comparative study of implementation agencies in five European countries. *Regulation & Governance*, 19(3): 637-655.