



## Memahami *Bureaucratic Overload* dalam Perspektif Pemasyarakatan: Studi Kasus Rutan Kelas IIB Boyolali

Fitriya Sito Siwi<sup>1</sup>, Naniek Pangestuti<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Politeknik Pengayoman Indonesia

email:

<sup>1</sup>[fitriyatya27@gmail.com](mailto:fitriyatya27@gmail.com)

<sup>2</sup>[naniekedi14@gmail.com](mailto:naniekedi14@gmail.com)

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis fenomena *Bureaucratic Overload* di Rumah Tahanan Negara (Rutan), khususnya di Rutan Kelas IIB Boyolali, yang secara faktual melaksanakan fungsi penahanan dan pembinaan narapidana. Secara normatif, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, Rutan diperuntukkan bagi perawatan tahanan. Melalui pendekatan kualitatif deskriptif berdasarkan studi literatur dan analisis data sekunder, penelitian ini menemukan bahwa beban birokrasi berlebihan menyebabkan sejumlah masalah sistemik, seperti overcrowding, administratif, dan tekanan pada sistem kerja internal. Selain itu, kondisi ini memiliki dampak langsung terhadap efektivitas program pembinaan dan kualitas layanan pemasyarakatan. Artikel ini menyoroti bagaimana beban birokrasi berlebih mempengaruhi efektivitas pembinaan, kualitas layanan, dan hak dasar narapidana.

**Kata Kunci:** *Overload Bureaucratic*, Rutan, *Overcrowding*, Pemasyarakatan.

### Abstract

*This study aims to analyze the phenomenon of bureaucratic overload in state detention centers (Rutan), specifically the Class IIB Boyolali Detention Center, which in fact carries out the functions of detaining and rehabilitating inmates. Normatively, based on Law Number 22 of 2022 concerning Corrections, Rutan are designated for the treatment of inmates. Using a descriptive qualitative approach based on literature review and secondary data analysis, this study found that excessive bureaucratic overload causes a number of systemic problems, such as overcrowding, administrative problems, and pressure on internal work systems. Furthermore, this condition has a direct impact on the effectiveness of correctional programs and the quality of correctional services. This article highlights how excessive bureaucratic overload affects the effectiveness of correctional programs, the quality of services, and the basic rights of inmates.*

**Keywords:** *Bureaucratic Overload*, *Detention Center*, *Overcrowding*, *Corrections*.

## 1. Pendahuluan

Rutan berfungsi sebagai tempat penahanan sementara bagi orang yang sedang menunggu proses peradilan, sedangkan lembaga pemasyarakatan (Lapas) berfungsi sebagai tempat pembinaan narapidana yang telah diputuskan bersalah. Praktik di lapangan menunjukkan adanya tumpang tindih fungsi antara Rutan dan Lapas. Rutan pada awalnya hanya berfungsi untuk menampung tahanan sementara. Pada perkembangannya saat ini juga difungsikan untuk menampung narapidana yang sudah divonis oleh pengadilan. Hal ini berujung pada overcrowding atau kepadatan berlebih yang mempengaruhi efektivitas pembinaan dan hak-hak warga binaan.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, Rutan memiliki fungsi sebagai tempat pelayanan terhadap Tahanan. Fungsi utamanya adalah untuk menjaga keamanan dan ketertiban, serta memberikan fasilitas untuk pembinaan agar tahanan siap menjalani proses hukum. Ketika Rutan dihadapkan dengan masalah yakni harus menjalankan fungsi penahanan sementara dan sekaligus sebagai lembaga pembinaan, maka struktur dan proses pemasyarakatan mengalami tekanan hal ini menyebabkan adanya kelebihan beban pada birokrasi Rutan. Overkapasitas menjadi masalah besar yang memengaruhi kualitas pembinaan dan kehidupan tahanan. Selain itu, minimnya program pembinaan di Rutan menyebabkan kurangnya peluang bagi penghuni untuk mengembangkan diri selama berada di sana.

Gejala kelebihan beban birokrasi dapat dilihat sebagai indikator perlunya penyesuaian struktural dalam sistem pemasyarakatan yang lebih luas. Rutan tidak hanya dibebani tanggung jawab administratif sebagai tempat penahanan sementara, tetapi juga dituntut untuk melaksanakan program pembinaan yang sejatinya merupakan fungsi utama Lapas. Beban tersebut tidak hanya berdampak pada overkapasitas fisik bangunan, tetapi juga menciptakan tekanan terhadap sistem kerja internal, termasuk peran petugas yang akhirnya harus menjalankan berbagai fungsi secara bersamaan tanpa dukungan sumber daya manusia dan pelatihan yang memadai.

Hal ini sesuai dengan konsep *bureaucratic overload*, di mana volume tugas institusional melebihi kapasitas administratif yang tersedia, sehingga mengakibatkan menurunnya kinerja organisasi secara keseluruhan (Lenz, Steinebach, & Casula, 2024). Ketika fungsi pembinaan dipaksakan di ruang dan struktur yang tidak dirancang untuk itu, maka potensi keberhasilan reintegrasi sosial menjadi minim, dan Rutan berisiko menjadi ruang penahanan semata tanpa pembinaan bermakna. Dalam jangka panjang, situasi ini bukan hanya menggerus efektivitas pemasyarakatan, tetapi juga melemahkan prinsip keadilan restoratif dan tujuan rehabilitasi narapidana sebagaimana dicitakan dalam sistem pemasyarakatan Indonesia. Permasalahan tumpang tindih fungsi antara Rutan dan Lapas yang berujung pada overload birokrasi mencerminkan fenomena *bureaucratic overload* yang telah menjadi fokus penelitian dalam beberapa tahun terakhir. Konsep ini menggambarkan situasi ketika beban tugas organisasi melampaui kapasitas administratif yang tersedia, sehingga menyebabkan organisasi harus melakukan trade-off atau policy triage dalam pelaksanaan kebijakan (Zink, et al).

Overload birokrasi tidak hanya terjadi karena volume kebijakan yang terus bertambah, tetapi juga karena lemahnya kapasitas adaptasi organisasi untuk menghadapi beban tersebut (Zink et al., 2024). Situasi serupa ditemukan dalam studi Zhao (2023) di mana keterbatasan kapasitas organisasi menyebabkan pembebanan berlebihan pada birokrasi tingkat bawah, yang pada akhirnya memicu burnout pegawai dan fragmentasi implementasi kebijakan. Studi-studi ini menunjukkan bahwa tanpa perbaikan struktural dan mekanisme kompensasi overload, organisasi cenderung terjebak dalam pola kerja reaktif dan pragmatis yang justru menghambat efektivitas

implementasi. Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini berjudul **Memahami *Bureaucratic Overload* Dalam Perspektif Pemasarakatan: Studi Kasus Rutan Kelas IIB Boyolali**

### Tinjauan Pustaka

Kajian mengenai birokrasi dalam administrasi publik menunjukkan bahwa persoalan utama yang sering muncul adalah patologi birokrasi dan kelebihan beban birokrasi (*bureaucratic overload*). Patologi birokrasi dipahami sebagai kondisi ketika birokrasi mengalami penyimpangan fungsi akibat faktor kepemimpinan, ketidakmampuan pegawai, pelanggaran norma hukum, perilaku negatif birokrat, maupun situasi internal yang tidak kondusif (Siagian, 1994). Penelitian terbaru menegaskan bahwa patologi ini masih menjadi masalah serius dalam penyelenggaraan pelayanan publik di berbagai sektor pemerintahan. Hidayah dan Priyanti (2022), misalnya, menunjukkan bahwa upaya reformasi administrasi publik di Dinas Lingkungan Hidup Purwakarta bertujuan untuk mencegah terjadinya patologi birokrasi melalui inovasi kelembagaan. Temuan serupa juga disampaikan oleh Ramadhan, Hakim, dan Aditya (2023) yang menyoroti penyimpangan dalam layanan administrasi e-KTP di tingkat kelurahan, di mana perilaku aparat yang tidak sesuai prosedur menjadi hambatan utama bagi terciptanya tata kelola yang efektif.

Sejumlah studi lain menekankan bahwa patologi birokrasi juga berkaitan erat dengan perilaku aparatur sipil negara. Sabilah dan Sulistyaningsih (2023) menemukan adanya praktik hipokrisi dalam kinerja aparatur di Mojokerto, di mana norma pelayanan publik yang diagungkan secara retorik tidak sejalan dengan praktik lapangan. Kondisi ini memperlihatkan adanya *gap* antara desain kebijakan normatif dan realitas implementasi. Setyasih (2023) bahkan menekankan perlunya desain birokrasi yang lebih efektif dengan cara mengurangi faktor-faktor patologis yang muncul dalam pemerintahan daerah. Dalam konteks serupa, Sitti, Hasran, Bachtiar, dan Fitriani (2023) menguraikan bagaimana patologi birokrasi pada tingkat kecamatan di Takalar masih menjadi penghambat pelayanan publik yang transparan dan akuntabel. Sementara itu, Maswati (2023) menyoroti kasus di Supiori yang memperlihatkan bagaimana lemahnya kapasitas birokrasi memunculkan patologi berupa keterlambatan, prosedur berbelit, dan rendahnya kualitas layanan.

Selain permasalahan patologi, literatur terbaru juga menyoroti isu *bureaucratic overload* yang semakin relevan dalam konteks pertumbuhan kebijakan publik yang pesat. Knill, Steinebach, dan Zink (2024) menunjukkan bahwa ketika pemerintah terus menambah program dan mandat tanpa memperkuat kapasitas birokrasi, maka terjadi *overload*, yakni kondisi di mana organisasi pelaksana harus menghadapi volume kerja yang melebihi kapasitas administratif, teknis, dan sumber daya manusia yang tersedia. Fenomena ini mendorong munculnya praktik *policy triage*, yaitu seleksi informal atas kebijakan mana yang dapat dijalankan, ditunda, atau bahkan diabaikan. Perspektif ini kemudian diperdalam oleh Zink, Knill, dan Steinebach (2024) yang melalui studi komparatif lintas negara menemukan bahwa *policy triage* merupakan respons struktural yang umum dilakukan oleh birokrasi pelaksana dalam menghadapi ketidakseimbangan antara tuntutan kebijakan dan kapasitas organisasi.

Kajian dari perspektif internasional juga memperkuat pemahaman tentang kelebihan beban birokrasi. Zhao (2023) dalam disertasinya tentang pemerintahan akar rumput di Tiongkok menggambarkan bagaimana *bureaucratic overload* mendorong birokrasi lokal untuk mengembangkan strategi adaptif, seperti seleksi prioritas, pelanggaran prosedur, hingga

bentuk-bentuk perlawanan diam-diam terhadap kebijakan pusat. Penelitian ini menegaskan bahwa *overload* bukan sekadar persoalan administratif, tetapi juga berkaitan dengan dinamika politik, hubungan hierarkis, dan legitimasi birokrasi di tingkat pelaksana.

Sintesis dari penelitian-penelitian tersebut menunjukkan dua hal penting. Pertama, patologi birokrasi dan *bureaucratic overload* sama-sama memperlihatkan kegagalan desain kelembagaan dalam menyesuaikan mandat kebijakan dengan kapasitas organisasi. Kedua, birokrasi di level pelaksana tidak sekadar menjadi korban dari kebijakan yang membebani, tetapi juga menjadi aktor yang mengembangkan strategi adaptif untuk mempertahankan kelangsungan layanan publik. Dengan demikian, penelitian mengenai birokrasi masyarakatan dapat memanfaatkan kerangka patologi birokrasi untuk menjelaskan sisi internal kelembagaan, sekaligus kerangka *bureaucratic overload* dan *policy triage* untuk mengurai hubungan antara pertumbuhan kebijakan, keterbatasan kapasitas, dan strategi adaptif petugas di lapangan.

## 2. Metodologi

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan studi kasus di Rutan Kelas IIB Boyolali, untuk memahami secara mendalam fenomena *bureaucratic overload* yang terjadi. Sumber data utama penelitian ini terdiri dari data sekunder berupa dokumen resmi Rutan Boyolali, laporan internal, kebijakan masyarakatan, serta literatur dan kajian empiris yang relevan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dan telaah pustaka.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1 Hasil Penelitian

#### a. Realitas Kondisi Bureaucratic Overload

Fenomena *bureaucratic overload* mencerminkan deviasi struktural dalam sistem masyarakatan Indonesia. Secara normatif, merujuk pada Pasal 1 angka 16 dan 18 UU No. 22 Tahun 2022 tentang Masyarakatan, Rutan seharusnya hanya menjalankan fungsi pelayanan terhadap tahanan, sedangkan pembinaan terhadap narapidana merupakan fungsi dari Lapas. Dalam praktiknya, data aktual menunjukkan bahwa dari total 306 penghuni, sebanyak 178 di antaranya merupakan narapidana, yang sejatinya tidak lagi termasuk kategori tahanan sementara. Hal ini menyebabkan Rutan Boyolali harus melaksanakan pembinaan narapidana di luar kapasitas institusional yang dirancang untuk fungsi penahanan. Berikut data yang dihimpun dari bagian Pelayanan Tahanan.

**Table 1. Komposisi Penghuni di Rutan Kelas IIB Boyolali**

Status/Golongan	Pria	Wanita
BI	169	6
BIIA	8	3
BIIB	-	-
BIIS	1	-
<b>Jumlah</b>	<b>178</b>	<b>9</b>
AI	23	3
AII	17	2
AIII	58	2

Status/Golongan	Pria	Wanita
AIV	10	-
AV	4	-
<b>Jumlah</b>	112	7
<b>Total</b>	306	

Sumber: Pelayanan Tahanan 16/09/2025 10.00 WIB

Dalam praktiknya, data aktual menunjukkan bahwa dari total 306 penghuni, sebanyak 178 di antaranya merupakan narapidana, yang sejatinya tidak lagi termasuk kategori tahanan sementara. Hal ini menyebabkan Rutan Boyolali harus melaksanakan pembinaan narapidana di luar kapasitas institusional yang dirancang untuk fungsi penahanan. Secara fisik, Rutan Kelas IIB Boyolali memiliki kapasitas hunian maksimal hanya untuk 156 orang, tetapi faktanya menampung lebih dari dua kali lipat jumlah tersebut. Kepadatan ini mengindikasikan terjadinya overcrowding, kondisi ini memperberat beban pelaksanaan program pembinaan. Sedangkan, pembinaan merupakan proses yang memerlukan ruang, waktu, dan pendekatan personal, yang tidak mungkin dilakukan secara optimal dalam kondisi demikian.

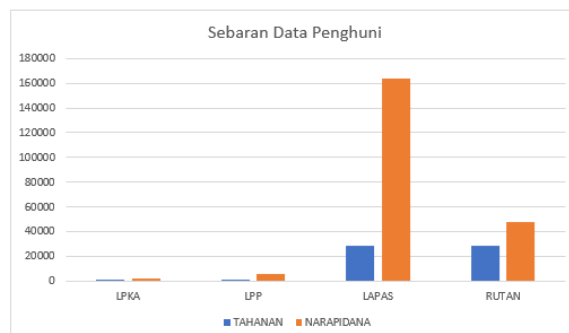
Keterbatasan kapasitas fisik dan sumber daya menjadi tantangan utama, Rutan Kelas IIB Boyolali beradaptasi dengan memberikan layanan pembinaan bagi warga binaan. Upaya ini tidak hanya berhenti pada pembinaan kepribadian melalui kegiatan keagamaan atau pembinaan moral, tetapi juga pada pembinaan kemandirian. Rutan Boyolali menjalin kerja sama lintas sektor, seperti Dinas Pertanian, Dinas Perikanan, dan Dinas Ketenagakerjaan. Rutan berusaha menghadirkan program yang relevan untuk membekali narapidana dengan keterampilan praktis. Inisiatif ini menunjukkan komitmen institusi dalam menjalankan fungsi pembinaan, meskipun tidak dirancang secara struktural untuk menampung beban tersebut. Dengan kata lain, keberadaan berbagai program kemandirian menjadi bentuk adaptasi dan inovasi yang dilakukan rutan dalam menjawab tantangan overcrowding dan keterbatasan sumber daya.

Dengan struktur fisik dan organisasi yang tidak dirancang untuk pembinaan jangka panjang, pelaksanaan fungsi ganda ini secara tidak langsung mereduksi prinsip dasar pemasyarakatan yang berorientasi pada reintegrasi sosial. Kelebihan beban ini pun berisiko menciptakan birokrasi yang disfungsi, dimana efisiensi dan keadilan justru terabaikan. Adanya hal ini perlu kebijakan redistribusi beban lembaga dan peninjauan ulang terhadap peran Rutan.

### 3.2 Pembahasan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan menegaskan bahwa sistem pemasyarakatan merupakan subsistem peradilan pidana yang bertujuan tidak hanya untuk menjalankan hukuman, tetapi juga membina dan mempersiapkan warga binaan agar dapat kembali ke masyarakat sebagai individu yang produktif dan taat hukum (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2022). Prinsip dasar ini mencakup pelaksanaan fungsi pelayanan, pembinaan, perawatan, pengamanan, pengamatan, dan pembimbingan kemasyarakatan dalam kerangka terpadu yang mengedepankan hak asasi manusia serta keadilan restoratif. Hakikat pembinaan dalam sistem pemasyarakatan adalah memberikan perlakuan yang adil dan manusiawi terhadap tahanan dan narapidana, serta membekali mereka dengan keterampilan, nilai, dan kesadaran hukum agar tidak mengulangi tindak pidana. Pasal 10 Undang-Undang Pemasyarakatan menyebutkan bahwa narapidana yang aktif mengikuti pembinaan dan menunjukkan penurunan tingkat risiko berhak mendapatkan hak-hak integratif seperti remisi, asimilasi, dan pembebasan bersyarat. Hal ini sejalan dengan konsep pemasyarakatan sebagai bentuk rehabilitasi sosial, bukan sekadar bentuk pembalasan atas kejahatan. Menurut Lenz

(2024), fungsi pemasyarakatan harus dijalankan secara proporsional agar tidak berubah menjadi beban birokratik yang justru menghambat reintegrasi sosial. Oleh karena itu, penting bagi institusi pemasyarakatan, termasuk Rutan, untuk menjalankan fungsi pembinaan secara selektif, proporsional, dan sesuai mandat hukum, guna menjaga efektivitas dan legitimasi sistem peradilan pidana secara keseluruhan.



**Grafik 1.** Sebaran Data Penghuni di UPT seluruh Indonesia  
Sumber : sdppublik.ditjenpas.go.id 29/05/2025

Data menunjukkan sebaran data penghuni lembaga pemasyarakatan berdasarkan jenis dan fungsi unit pelaksana teknis (UPT), yaitu Lembaga Pembinaan Khusus Anak (LPKA), Lembaga Pemasyarakatan Perempuan (LPP), Lembaga Pemasyarakatan (Lapas), dan Rumah Tahanan Negara (Rutan). Terlihat bahwa jumlah narapidana jauh lebih tinggi di Lapas dibandingkan dengan Rutan, sementara jumlah tahanan mendominasi di Rutan. Sebaliknya, LPKA dan LPP memiliki jumlah penghuni yang relatif kecil, baik tahanan maupun narapidana. Ketimpangan paling mencolok terdapat di Lapas, yang dihuni lebih dari 150.000 narapidana, jauh melampaui jumlah tahanan di sana. Data ini menegaskan adanya diferensiasi fungsi antara Rutan dan Lapas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, di mana Rutan diperuntukkan bagi tahanan yakni individu yang belum memperoleh putusan hukum tetap sementara Lapas difungsikan sebagai tempat pembinaan narapidana yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Namun, banyaknya narapidana yang juga tercatat menghuni Rutan menunjukkan adanya praktik tumpang tindih fungsi yang berpotensi menyalahi mandat struktural dan hukum sistem pemasyarakatan. Situasi ini menjadi salah satu penyebab tekanan birokratis yang mengganggu fungsi utama Rutan, yaitu pelayanan dasar terhadap tahanan.

Rumah Tahanan Negara (Rutan) memiliki kedudukan yang berbeda secara fungsional dengan Lembaga Pemasyarakatan (Lapas), meskipun keduanya berada dalam sistem pemasyarakatan. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan, Rutan adalah tempat atau lembaga yang secara khusus menjalankan fungsi pelayanan terhadap tahanan—yaitu tersangka dan terdakwa yang sedang menjalani proses peradilan (UU No. 22 Tahun 2022, Pasal 1 Ayat 4 & 16). Sebaliknya, Lapas adalah lembaga yang diperuntukkan bagi narapidana, yaitu mereka yang telah memperoleh putusan hukum tetap dan sedang menjalani masa pidana, serta menjadi subjek utama dalam program pembinaan (UU No. 22 Tahun 2022, Pasal 1 Ayat 6 & 18). Dengan demikian, secara struktural dan operasional, Rutan tidak memiliki mandat untuk melaksanakan pembinaan narapidana secara permanen.

Fungsi utama Rutan ditegaskan dalam Pasal 4 UU Pemasyarakatan, yaitu menyelenggarakan fungsi pelayanan terhadap tahanan, termasuk pengamanan, perawatan, dan pemenuhan hak-hak dasar tahanan, seperti hak atas kesehatan, ibadah, dan bantuan hukum. Rutan bukanlah lembaga

rehabilitasi sosial, melainkan tempat transit hukum bagi individu yang belum mendapatkan kepastian hukum tetap. Oleh karena itu, pemaksaan fungsi pembinaan jangka panjang dalam struktur Rutan bukan hanya menyalahi mandat hukum, tetapi juga berisiko menciptakan tekanan birokratis yang menurunkan kualitas pelayanan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2022).

#### **a. Bureaucratic Overload**

Konsep kelebihan beban birokrasi atau dalam istilah umumnya dapat disebut sebagai *bureaucratic overload* mengacu pada kondisi di mana Rumah Tahanan Negara tidak hanya menjalankan fungsi formal sebagai tempat penahanan sementara, tetapi juga melaksanakan peran pembinaan terhadap narapidana. Dari aspek hukum, hal ini menimbulkan kontradiksi dengan ketentuan normatif yang berlaku. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 secara eksplisit memisahkan fungsi Rutan dan Lapas: Rutan hanya melayani tahanan, sedangkan pembinaan terhadap narapidana adalah wewenang Lapas (UU No. 22 Tahun 2022, Pasal 1 Ayat 16 & 18).

Secara administratif, hal ini mengakibatkan beban kerja yang tidak seimbang pada struktur organisasi Rutan. Petugas yang seharusnya hanya melayani tahanan kini dituntut untuk juga melaksanakan pembinaan narapidana, padahal baik jumlah pegawai, pelatihan, maupun anggaran tidak disesuaikan dengan kebutuhan ganda tersebut. Kondisi ini menunjukkan bentuk *bureaucratic overload*, di mana volume dan kompleksitas tugas melampaui kapasitas institusi, sebagaimana dikemukakan oleh Lenz, Steinebach, dan Casula (2024).

Kegiatan pembinaan di Rutan sering kali dilaksanakan secara terbatas, insidental, dan tidak berkesinambungan karena terbentur keterbatasan ruang, fasilitas, dan SDM. Program-program pembinaan seperti pelatihan keterampilan atau pembinaan kepribadian menjadi tidak optimal dan kurang memenuhi prinsip reintegrasi sosial sebagaimana dicita-citakan dalam sistem pemasyarakatan yang tercantum dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2022, Pasal 2. Akibatnya, narapidana tidak mendapatkan pembinaan yang memadai dan Rutan berisiko menjadi tempat penahanan semata tanpa fungsi rehabilitatif yang bermakna.

#### **b. Tantangan yang Dihadapi**

Bureaucratic Overload menimbulkan sejumlah problematika serius yang berdampak langsung pada kualitas pemasyarakatan. Permasalahan paling mendasar adalah overcrowding di mana kapasitas ideal Rutan hanya 156 orang, tetapi harus menampung 306 penghuni. Kepadatan dua kali lipat ini menyebabkan tekanan tidak hanya pada fasilitas fisik, seperti kamar hunian, sarana mandi, dan layanan kesehatan, tetapi juga terhadap aspek psikologis penghuni dan beban kerja petugas. Overkapasitas berpotensi memperburuk tata tertib, memperbesar potensi konflik, dan menghambat proses pembinaan yang efektif.

Ketidaksesuaian antara fungsi dan kapasitas Rutan menciptakan deviasi operasional. Rutan yang sejatinya hanya dirancang untuk penahanan jangka pendek, kini menjalankan pembinaan bagi narapidana, yang secara struktural merupakan tugas Lapas. Ketimpangan fungsi ini tidak hanya membebani sistem internal, tetapi juga berpotensi menurunkan standar pelayanan yang seharusnya diberikan kepada tahanan dan narapidana secara terpisah dan spesifik sesuai kebutuhan masing-masing.

Dalam kondisi seperti ini, hak-hak dasar para penghuni baik tahanan maupun narapidana berpotensi terabaikan. Undang-Undang Pemasyarakatan menjamin hak atas pelayanan kesehatan, pendidikan, pembinaan kepribadian, dan rekreasi. Keterbatasan SDM dan anggaran menyebabkan

hak-hak ini hanya dipenuhi secara minimal. Kondisi ini sudah diupayakan semaksimal mungkin oleh struktural dan pegawai Rutan, dengan kondisi dan keadaan sekadarnya telah diusahakan semaksimal mungkin pemberian layanan kepada Warga Binaan.

### **c. Solusi dan Rekomendasi**

Diperlukan pemisahan fungsional dan struktural antara tahanan dan narapidana. Salah satunya melalui percepatan pemindahan narapidana dari Rutan ke Lapas setelah vonis berkekuatan hukum tetap, agar pembinaan berjalan optimal dalam sistem yang telah disiapkan untuk itu. Rutan sebaiknya hanya melaksanakan pembinaan dasar bersifat sementara, tidak permanen, untuk menyiapkan tahanan mengikuti proses hukum, bukan sebagai tempat rehabilitasi jangka panjang. Tantangan utama bukan semata-mata pada aspek teknis pelaksanaan pembinaan, melainkan pada tumpang tindih fungsi kelembagaan yang telah berlangsung cukup lama. Dalam konteks ini, diperlukan langkah-langkah yang bersifat institusional agar sistem pemasyarakatan berjalan sesuai prinsip dasarnya, yakni pemisahan yang jelas antara fungsi penahanan sementara dan pembinaan narapidana.

Pertama, penegasan kembali batas fungsi antara Rutan dan Lapas perlu diwujudkan melalui regulasi turunan yang lebih operasional dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasyarakatan. Kebijakan tersebut dapat memuat mekanisme administratif yang secara sistemik membatasi durasi keberadaan narapidana di Rutan pasca putusan inkrah, sekaligus mendorong koordinasi lintas unit teknis untuk memastikan proses pemindahan berjalan dalam tenggat waktu yang wajar.

Kedua, perlu dirancang kebijakan alokasi narapidana berbasis kapasitas aktual lembaga, dengan menyertakan indikator beban kerja administratif dan bukan hanya kapasitas fisik hunian. Pendekatan ini memungkinkan redistribusi penghuni secara proporsional dan mencegah satuan kerja seperti Rutan menerima beban ganda di luar mandat strukturalnya.

Ketiga, evaluasi periodik terhadap distribusi beban fungsi pemasyarakatan antara UPT (Unit Pelaksana Teknis) sejenis perlu dimasukkan ke dalam agenda monitoring dan evaluasi internal Ditjenpas. Dengan memanfaatkan data kepadatan dan komposisi penghuni, Rutan yang mengalami overload dapat diintervensi melalui kebijakan redistribusi narapidana atau penguatan koordinasi antar UPT dalam satu wilayah hukum.

Keempat, perluasan basis regulasi mengenai pengelolaan transisi status tahanan ke narapidana dapat menjadi salah satu instrumen untuk mencegah terjadinya stagnasi administratif. Aturan ini dapat mengatur tenggat maksimal pemrosesan pemindahan narapidana ke Lapas, sekaligus menyiapkan langkah korektif jika terjadi penundaan tanpa alasan objektif.

## **4. Kesimpulan**

Bureaucratic overload menggambarkan realitas kompleks sistem pemasyarakatan Indonesia. Ketimpangan antara fungsi normatif dan realitas operasional menciptakan dampak sistemik, mulai dari overcrowding, ketidakefisienan pelayanan, hingga kegagalan pembinaan yang substantif. Upaya-upaya di atas bukan semata bertujuan mempercepat arus pemindahan, tetapi lebih jauh mendorong penataan sistem kelembagaan agar berjalan sesuai desain normatifnya. Dengan memperkuat aspek struktural melalui kebijakan yang adaptif dan responsif terhadap kondisi lapangan, sistem pemasyarakatan dapat bergerak ke arah yang lebih tertata dan

berkeadilan, tanpa menambah beban administratif yang justru kontraproduktif. Untuk itu, pembenahan terhadap struktur, regulasi, dan sumber daya sangat diperlukan agar sistem pemasyarakatan kembali pada tujuannya yakni merehabilitasi warga binaan menjadi pribadi yang siap kembali ke masyarakat.

### Daftar Pustaka

- Hidayah, N., & Priyanti, E. (2022). Pencegahan patologi birokrasi melalui reformasi administrasi pelayanan publik: Studi kasus pada Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Purwakarta. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 8(20), 344–352. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7243080>
- 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. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2158208>
- Maswati, R. (2023). Bureaucratic pathology in public services at the Office of the Department of Population and Civil Registration of Supiori District. *Pasundan Social Science Development (PASCIDEV)*, 3(2), 51–55.
- Ramadhan, K. R., Hakim, L., & Aditya, I. (2023). Patologi birokrasi dalam pelayanan administrasi e-KTP di Kelurahan Malaka Sari. *Community Development Journal*, 4(2), 2596–2602.
- Sabilah, A., & Sulistyarningsih, T. (2023). Hipocrisy in the performance of state civil apparatus and public services in Mojokerto District/City: New public services (NPS) perspective. *PERSPEKTIF*, 12(3), 896–903. <https://doi.org/10.31289/perspektif.v12i3.9463>
- Setyasih, E. T. (2023). Creating an effective bureaucracy by reducing bureaucratic pathology in local governments. *INFLUENCE: International Journal of Science Review*, 5(1), 137–145. <https://influence-journal.net/index.php/influence/index>
- Sitti, A., Hasran, H., Bachtiar, B., & Fitriani, A. (2023). Patologi birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik tingkat kecamatan di Takalar. *Journal of Government Insight*, 3(1), 296–304. <https://doi.org/10.47030/jgi.v1i1.53>
- Zhao, H. (2023). *Overstretched Leviathan: Bureaucratic overload and grassroots governance in China* (Doctoral dissertation, Harvard University). <https://dash.harvard.edu/handle/1/37375634>
- 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*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1111/rego.12581>