Journal of Innovative and Creativity
Journal Homepage: https://joecy.org/index.php/joecy
e-mail: journaljoecy@gmail.com

Faculty of Education
University of Pahlawan Tuanku Tambusai
ISSN 2775-771X (Online)
ISSN 2962-570X **(Printed)**
6 (1) 2026, Page 6273- 6279

Fragmentasi Kewenangan dalam Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Daerah di Kota Batam: Tinjauan Literatur Kritis

Iranda Firiansyah[1], Riswandi[2]
[1] Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora, Universitas Putera Batam
[2] Program Studi Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Humaniora, Universitas Putera Batam
iranda.firiansyah@puterabatam.ac.id

ABSTRAK

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji secara komprehensif fragmentasi kewenangan dan dampaknya terhadap administrasi pemerintahan daerah di Kota Batam melalui pendekatan kajian literatur. Metode yang digunakan adalah kajian literatur naratif dengan pendekatan sistematis terbatas, melalui penelusuran jurnal ilmiah, buku akademik, serta dokumen kebijakan yang relevan dengan tema desentralisasi, tata kelola pemerintahan daerah, dan fragmentasi kelembagaan. Hasil kajian menunjukkan bahwa fragmentasi kewenangan berdampak signifikan terhadap rendahnya efektivitas koordinasi kelembagaan, menurunnya kapasitas implementasi kebijakan, melemahnya akuntabilitas publik, serta penurunan kualitas pelayanan publik. Kajian ini menegaskan bahwa fragmentasi kewenangan tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga merupakan persoalan tata kelola yang berkaitan erat dengan desain kelembagaan pemerintahan daerah. Artikel ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konseptual dalam pengembangan studi administrasi pemerintahan daerah serta menjadi rujukan bagi perumusan kebijakan yang lebih terintegrasi dan adaptif dalam menghadapi kompleksitas kewenangan di tingkat lokal.

Kata Kunci: Administrasi Pemerintahan Daerah; Fragmentasi Kewenangan; Tata Kelola; Desentralisasi Kota Batam

ABSTRACT

This article aims to comprehensively examine the fragmentation of authority and its impact on local government administration in Batam City through a literature review approach. The method used is a narrative literature review with a limited systematic approach, through a search of scientific journals, academic books, and policy documents relevant to the themes of decentralization, local governance, and institutional fragmentation. The results of the study indicate that fragmentation of authority has a significant impact on the low effectiveness of institutional coordination, decreased policy implementation capacity, weakened public accountability, and a decline in the quality of public services. This study confirms that fragmentation of authority is not only administrative in nature but also a governance issue closely related to the institutional design of local government. This article is expected to provide a conceptual contribution to the development of local government administration studies and serve as a reference for the formulation of more integrated and adaptive policies in addressing the complexity of authority at the local level.

Keywords: Local Government Administration; Fragmentation of Authority; Governance; Decentralization of Batam City

© The Author(s). 2026 Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. To view a copy of this licence, visit http://creativecommons.org/licenses/by/4.0

PENDAHULUAN

Desentralisasi pemerintahan merupakan salah satu agenda reformasi administrasi publik yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, serta responsivitas pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Dalam kerangka administrasi pemerintahan daerah, desentralisasi diharapkan mampu memperkuat kapasitas pemerintah daerah dalam pengambilan keputusan, pengelolaan sumber daya, serta pelaksanaan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan lokal (Rondinelli, McCullough, & Johnson, 1989; Cheema & Rondinelli, 2007). Namun, dalam praktiknya,

desentralisasi tidak selalu menghasilkan tata kelola pemerintahan yang sederhana dan terintegrasi. Sebaliknya, pada beberapa daerah tertentu justru muncul fenomena fragmentasi kewenangan akibat tumpang tindih peran, fungsi, dan otoritas antar lembaga pemerintahan.

Fragmentasi kewenangan dalam administrasi pemerintahan daerah merujuk pada kondisi di mana kewenangan pemerintahan tersebar ke berbagai institusi dengan batas otoritas yang tidak jelas, sehingga menimbulkan masalah koordinasi, konflik kelembagaan, serta ketidakefisienan dalam pelaksanaan kebijakan publik (Peters, 2018; Christensen & Lægreid, 2011). Dalam perspektif administrasi publik, fragmentasi ini sering dikaitkan dengan melemahnya kapasitas negara di tingkat lokal, rendahnya akuntabilitas birokrasi, serta terhambatnya kinerja pelayanan publik (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2016). Oleh karena itu, fragmentasi kewenangan menjadi isu krusial yang perlu dikaji secara mendalam, khususnya dalam konteks pemerintahan daerah dengan karakteristik kelembagaan yang kompleks.

Kota Batam merupakan salah satu contoh daerah dengan struktur administrasi pemerintahan yang unik dan kompleks. Selain menjalankan fungsi sebagai pemerintah daerah otonom, Batam juga berada dalam kerangka pengelolaan kawasan strategis nasional yang melibatkan institusi non-pemerintah daerah dengan kewenangan khusus. Kondisi ini menciptakan pembagian kewenangan yang tidak sepenuhnya berada di bawah kendali pemerintah daerah, sehingga berpotensi menimbulkan fragmentasi dalam proses perencanaan, implementasi kebijakan, serta penyelenggaraan pelayanan publik. Sejumlah studi sebelumnya lebih banyak menyoroti fragmentasi kewenangan di Batam dari perspektif ekonomi politik, investasi, dan iklim usaha, sementara kajian yang secara khusus menempatkan fenomena tersebut dalam kerangka administrasi pemerintahan daerah masih relatif terbatas.

Dari sudut pandang administrasi pemerintahan daerah, fragmentasi kewenangan tidak hanya berdampak pada efektivitas kebijakan, tetapi juga memengaruhi pola hubungan antar lembaga, mekanisme koordinasi birokrasi, serta kejelasan akuntabilitas publik. Ketiadaan integrasi kewenangan dapat menyebabkan duplikasi program, inefisiensi anggaran, serta kebingungan masyarakat sebagai pengguna layanan publik (Pollitt & Bouckaert, 2017). Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi menghambat terwujudnya prinsip *good governance* yang menekankan transparansi, efektivitas, dan akuntabilitas pemerintahan daerah.

Berdasarkan kondisi tersebut, kajian literatur mengenai fragmentasi kewenangan dan dampaknya terhadap administrasi pemerintahan daerah di Kota Batam menjadi penting untuk dilakukan. Pendekatan literature review memungkinkan peneliti untuk mensintesis berbagai temuan teoritis dan empiris terkait fragmentasi kewenangan, desentralisasi, dan tata kelola pemerintahan daerah, serta mengidentifikasi celah penelitian yang belum banyak dibahas. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya berkontribusi pada pengayaan literatur administrasi pemerintahan daerah, tetapi juga memberikan dasar konseptual bagi perumusan kebijakan dan perbaikan tata kelola pemerintahan daerah di wilayah dengan karakteristik kelembagaan yang terfragmentasi seperti Kota Batam.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode kajian literatur naratif dengan pendekatan sistematis terbatas untuk menganalisis fenomena fragmentasi kewenangan dan dampaknya terhadap administrasi pemerintahan daerah. Kajian literatur naratif dipilih karena memungkinkan peneliti untuk mengkaji, menginterpretasikan, dan mensintesis berbagai konsep, teori, serta temuan empiris dari penelitian terdahulu secara mendalam dan kontekstual (Baumeister & Leary, 1997; Grant & Booth, 2009). Pendekatan ini relevan untuk memahami kompleksitas tata kelola pemerintahan daerah yang tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga kelembagaan dan relasional.

Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran literatur ilmiah yang bersumber dari jurnal nasional dan internasional bereputasi, buku akademik, laporan kebijakan, serta dokumen regulasi yang relevan dengan topik desentralisasi, fragmentasi kewenangan, dan administrasi pemerintahan daerah. Basis data yang digunakan meliputi Google Scholar, Scopus, dan portal jurnal nasional terakreditasi. Kata kunci yang digunakan antara lain fragmentasi kewenangan, administrasi pemerintahan daerah, desentralisasi, *governance*, dual *authority*, dan local government administration. Untuk memastikan relevansi konteks, penelusuran juga difokuskan pada literatur yang membahas wilayah dengan karakteristik kelembagaan khusus, kawasan strategis, dan daerah dengan struktur kewenangan yang kompleks.

Kriteria inklusi dalam kajian ini meliputi publikasi ilmiah yang membahas fragmentasi kewenangan, tata kelola pemerintahan daerah, koordinasi kelembagaan, serta implementasi kebijakan di tingkat lokal. Literatur yang digunakan terutama diterbitkan dalam rentang waktu dua dekade terakhir guna menangkap perkembangan konseptual dan empiris terkini dalam studi administrasi publik. Sementara itu, kriteria eksklusi diterapkan pada sumber yang tidak relevan secara substansial, bersifat opini non-akademik, atau tidak memiliki landasan teoritis yang jelas.

Analisis data dilakukan melalui proses reduksi, kategorisasi, dan sintesis tematik. Setiap literatur yang terpilih dianalisis untuk mengidentifikasi konsep kunci, pola hubungan antar variabel, serta temuan utama terkait dampak fragmentasi kewenangan terhadap kinerja administrasi pemerintahan daerah. Selanjutnya, temuan-temuan tersebut dikelompokkan ke dalam tema-tema analitis, seperti koordinasi kelembagaan, efektivitas kebijakan, akuntabilitas birokrasi, dan kualitas pelayanan publik. Pendekatan tematik ini memungkinkan peneliti untuk menarik kesimpulan konseptual yang komprehensif tanpa melakukan pengukuran kuantitatif (Braun & Clarke, 2006). Meskipun tidak menggunakan prosedur systematic review secara penuh seperti PRISMA, kajian ini tetap mengadopsi elemen sistematis dalam proses penelusuran dan seleksi literatur guna meminimalkan bias dan meningkatkan kredibilitas hasil kajian (Snyder, 2019). Dengan demikian, metode ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang komprehensif mengenai fragmentasi kewenangan dalam administrasi pemerintahan daerah, khususnya dalam konteks Kota Batam.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan penelusuran dan analisis terhadap berbagai literatur yang relevan, kajian ini mengidentifikasi beberapa tema utama yang menjelaskan bagaimana fragmentasi kewenangan memengaruhi administrasi pemerintahan daerah. Tema-tema tersebut mencerminkan pola konseptual dan empiris yang berulang dalam studi administrasi publik dan pemerintahan daerah, khususnya pada wilayah dengan struktur kelembagaan yang kompleks.

Fragmentasi Kewenangan dan Lemahnya Koordinasi Kelembagaan

Literatur menunjukkan bahwa fragmentasi kewenangan sering kali berimplikasi pada lemahnya koordinasi antar lembaga pemerintahan. Ketika kewenangan tersebar pada berbagai institusi dengan mandat yang saling beririsan, mekanisme koordinasi menjadi tidak efektif dan cenderung bersifat sektoral (Christensen & Lægreid, 2011). Kondisi ini memperbesar risiko terjadinya konflik kewenangan, keterlambatan pengambilan keputusan, serta ketidaksinkronan kebijakan.

Dalam konteks administrasi pemerintahan daerah, lemahnya koordinasi ini berdampak pada tidak optimalnya fungsi perencanaan dan pelaksanaan kebijakan. Peters (2018) menegaskan bahwa struktur pemerintahan yang terfragmentasi cenderung menghasilkan coordination failure, terutama ketika tidak didukung oleh kerangka regulasi dan kepemimpinan kelembagaan yang kuat. Temuan ini relevan untuk memahami dinamika administrasi pemerintahan daerah di wilayah dengan pengaturan kewenangan yang kompleks seperti Batam.

Tema kedua yang menonjol adalah hubungan antara fragmentasi kewenangan dan efektivitas implementasi kebijakan publik. Literatur administrasi publik secara konsisten menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada kejelasan struktur kewenangan dan keselarasan antar aktor pelaksana (Pressman & Wildavsky, 1984). Fragmentasi kewenangan menyebabkan terjadinya duplikasi program, tumpang tindih kebijakan, serta ketidakjelasan aktor yang bertanggung jawab. Bouckaert, Peters, dan Verhoest (2016) menyatakan bahwa fragmentasi struktural dalam pemerintahan dapat menurunkan kapasitas administratif, karena sumber daya organisasi tidak terkoordinasi secara optimal. Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi menghambat pencapaian tujuan kebijakan daerah dan menurunkan kinerja pemerintahan secara keseluruhan.

Kajian literatur juga mengungkap bahwa fragmentasi kewenangan memiliki implikasi signifikan terhadap akuntabilitas pemerintahan daerah. Ketika kewenangan tersebar dan batas tanggung jawab tidak jelas, mekanisme akuntabilitas menjadi kabur dan sulit ditelusuri (Pollitt & Bouckaert, 2017). Masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama sering kali mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi institusi yang bertanggung jawab atas kegagalan kebijakan atau rendahnya kualitas layanan publik.

Dalam perspektif tata kelola pemerintahan daerah, kondisi ini bertentangan dengan prinsip *good governance* yang menekankan transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas administrasi. Literatur menegaskan

bahwa tanpa integrasi kewenangan dan kejelasan peran kelembagaan, reformasi administrasi pemerintahan daerah cenderung menghasilkan perubahan yang bersifat prosedural, bukan substantif (Peters & Pierre, 2016).

Tema terakhir berkaitan dengan dampak fragmentasi kewenangan terhadap kualitas pelayanan publik. Sejumlah studi menunjukkan bahwa fragmentasi administratif berkontribusi pada rendahnya kualitas layanan, khususnya dalam hal kecepatan, kepastian prosedur, dan kepuasan masyarakat (Denhardt & Denhardt, 2015). Ketidakterpaduan antar lembaga menyebabkan proses pelayanan menjadi berbelit dan tidak efisien. Kualitas pelayanan publik merupakan indikator utama kinerja administrasi. Oleh karena itu, fragmentasi kewenangan tidak hanya menjadi persoalan struktural, tetapi juga berdampak langsung pada legitimasi pemerintah daerah di mata masyarakat. Literatur menegaskan bahwa integrasi kewenangan dan penguatan koordinasi antar lembaga merupakan prasyarat penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dengan karakteristik kelembagaan yang terfragmentasi.

Implikasi Kebijakan dan Administratif

Berdasarkan hasil kajian literatur, terdapat beberapa implikasi kebijakan dan administratif yang dapat dipertimbangkan untuk memperbaiki tata kelola pemerintahan daerah dalam kondisi fragmentasi kewenangan. Pertama, diperlukan penguatan mekanisme koordinasi antar lembaga pemerintahan melalui pengaturan kelembagaan yang lebih jelas dan terintegrasi. Literatur menekankan bahwa koordinasi yang efektif membutuhkan kejelasan peran, prosedur bersama, serta kepemimpinan kelembagaan yang mampu menjembatani kepentingan antar institusi (Christensen & Lægreid, 2011). Dalam konteks pemerintahan daerah, hal ini dapat diwujudkan melalui forum koordinasi formal, penyelarasan perencanaan lintas lembaga, serta penguatan fungsi sekretariat daerah sebagai simpul koordinasi administratif.

Kedua, fragmentasi kewenangan menuntut adanya penataan ulang sistem akuntabilitas pemerintahan daerah. Ketidakjelasan batas kewenangan sering kali menyebabkan kaburnya tanggung jawab publik, sehingga menyulitkan proses evaluasi kinerja dan pengawasan. Oleh karena itu, sistem akuntabilitas perlu dirancang dengan menekankan kejelasan mandat, indikator kinerja yang terintegrasi, serta mekanisme pelaporan yang transparan (Peters & Pierre, 2016). Ketiga, peningkatan kapasitas administratif aparatur pemerintah daerah menjadi faktor kunci dalam menghadapi kompleksitas fragmentasi kewenangan. Literatur menunjukkan bahwa kapasitas individu dan organisasi birokrasi memiliki peran penting dalam mengelola koordinasi lintas lembaga dan mengurangi dampak negatif fragmentasi struktural (Bouckaert et al., 2016). Pelatihan berbasis kolaborasi, penguatan kompetensi manajerial, serta pemahaman lintas kewenangan menjadi kebutuhan strategis dalam konteks ini.

Keempat, dari perspektif jangka panjang, kajian ini mengimplikasikan pentingnya reformasi tata kelola pemerintahan daerah yang menekankan prinsip integrasi, kolaborasi, dan kejelasan kewenangan. Reformasi administrasi yang hanya bersifat prosedural tanpa menyentuh akar persoalan fragmentasi

kelembagaan berpotensi menghasilkan perubahan yang tidak berkelanjutan. Oleh karena itu, kebijakan pemerintahan daerah perlu diarahkan pada desain kelembagaan yang lebih adaptif dan koheren dengan karakteristik wilayah.

Kajian literatur ini memberikan kontribusi teoretis dan praktis dalam studi administrasi pemerintahan daerah. Secara teoretis, artikel ini memperkaya diskursus tentang fragmentasi kewenangan dengan menempatkannya dalam kerangka administrasi pemerintahan daerah, bukan semata-mata dalam perspektif ekonomi atau politik. Secara praktis, hasil kajian ini dapat menjadi rujukan konseptual bagi perumus kebijakan dan praktisi pemerintahan daerah dalam merancang strategi pengelolaan kewenangan yang lebih terintegrasi dan efektif.

KESIMPULAN

Kajian literatur ini menunjukkan bahwa fragmentasi kewenangan merupakan persoalan struktural yang secara signifikan memengaruhi kinerja administrasi pemerintahan daerah. Fragmentasi tidak hanya tercermin dalam pembagian kewenangan yang tersebar di antara berbagai institusi, tetapi juga dalam lemahnya koordinasi, ketidakjelasan akuntabilitas, serta rendahnya efektivitas implementasi kebijakan publik. Temuan ini sejalan dengan literatur administrasi publik yang menekankan bahwa desain kelembagaan yang terfragmentasi cenderung menghasilkan governance failure, khususnya pada tingkat pemerintahan lokal (Peters, 2018; Bouckaert et al., 2016). Dalam konteks administrasi pemerintahan daerah, fragmentasi kewenangan berdampak langsung pada menurunnya kapasitas administratif pemerintah daerah. Ketika kewenangan tidak terintegrasi secara jelas, proses perencanaan dan pelaksanaan kebijakan menjadi terhambat oleh konflik kewenangan, tumpang tindih program, serta ketidakpastian peran antar aktor pemerintahan. Hal ini pada akhirnya memengaruhi kualitas pelayanan publik dan melemahkan legitimasi pemerintah daerah di mata masyarakat (Pollitt & Bouckaert, 2017; Denhardt & Denhardt, 2015).

Secara konseptual, kajian ini menegaskan bahwa fragmentasi kewenangan bukan sekadar persoalan teknis administratif, melainkan isu tata kelola yang berkaitan erat dengan desain kelembagaan, hubungan antar tingkat pemerintahan, serta kapasitas koordinatif birokrasi. Oleh karena itu, upaya perbaikan administrasi pemerintahan daerah tidak dapat hanya berfokus pada peningkatan kinerja individual lembaga, tetapi juga harus diarahkan pada penguatan integrasi dan kejelasan kewenangan dalam sistem pemerintahan daerah secara keseluruhan.

DAFTAR PUSTAKA

Baumeister, R. F., & Leary, M. R. (1997). Writing narrative literature reviews. Review of General Psychology, 1(3), 311–320. https://doi.org/10.1037/1089-2680.1.3.311

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137430610

Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology, 3(2), 77–101. https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa

Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). Decentralizing governance: Emerging concepts and practices. Brookings Institution Press.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration—Theoretical and empirical challenges. Public Organization Review, 11(4), 407–423. https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4

Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service: Serving, not steering (4th ed.). Routledge.

Grant, M. J., & Booth, A. (2009). A typology of reviews: An analysis of 14 review types and associated methodologies. Health Information & Libraries Journal, 26(2), 91–108. https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x

Peters, B. G. (2018). The politics of bureaucracy: An introduction to comparative public administration (7th ed.). Routledge.

Peters, B. G., & Pierre, J. (2016). Governance, politics and the state (2nd ed.). Palgrave Macmillan.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity (4th ed.). Oxford University Press.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland (3rd ed.). University of California Press.

Rondinelli, D. A., McCullough, J. S., & Johnson, R. W. (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: A political-economy framework. Development and Change, 20(1), 57–87. https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1989.tb00340.x

Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. Journal of Business Research, 104, 333–339. https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039