

GOVERNANCE NETWORK DALAM PENGELOLAAN OPERASIONAL BANDARA INTERNASIONAL JAWA BARAT KERTAJATI

Rahma Najla Amalia¹, Sinta Ningrum²

^{1,2} Program Studi Administrasi Keuangan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Padjadjaran, Kec. Jatinangor, Kabupaten Sumedang, Jawa Barat
Email Korespondensi : rahma22011@mail.unpad.ac.id¹, sinta.ningrum@unpad.ac.id²

Submitted: 05-02-2026; Accepted: 15-04-2026; Published : 28-04-2026

ABSTRAK

Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati merupakan infrastruktur strategis yang dibangun untuk memperkuat konektivitas regional, nasional, dan internasional sekaligus mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah. Namun, kapasitas infrastruktur yang besar belum diikuti oleh tingkat utilisasi operasional yang optimal. Kondisi ini menunjukkan bahwa persoalan BIJB Kertajati tidak hanya terletak pada aspek teknis-operasional, tetapi juga pada efektivitas tata kelola jejaring antaraktor yang terlibat dalam pengelolaannya. Penelitian ini bertujuan menganalisis governance network dalam pengelolaan operasional BIJB Kertajati dengan menggunakan kerangka teori Klijn dan Koppenjan (2016). Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif melalui wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Informan penelitian terdiri dari perwakilan DPRD Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Kabupaten Majalengka, PT Bandarudara Internasional Jawa Barat (Perseroda), PT Angkasa Pura Indonesia, dan pengguna jasa. Analisis data dilakukan dengan bantuan NVivo 12 berdasarkan dimensi *institutional factors*, *external developments*, *substantive factors*, *strategic factors*, *interactive process*, *network management*, dan *outcomes*. Hasil penelitian menunjukkan bahwa governance network pengelolaan BIJB Kertajati belum berjalan efektif. Hambatan utamanya terletak pada tiga hal. Pertama, ketidakefektifan kolaborasi dalam pemanfaatan kapasitas bandara yang dipengaruhi oleh asimetri kekuasaan, di mana pemerintah pusat mendominasi pengambilan keputusan strategis sementara aktor daerah memiliki ruang manuver terbatas. Kedua, lemahnya kolaborasi informasional dalam promosi dan sosialisasi akibat fragmentasi persepsi antaraktor dalam mendefinisikan masalah utama bandara. Ketiga, perbedaan perspektif antaraktor menghasilkan strategi yang belum terkonvergensi dalam tindakan kolektif yang efektif. Faktor yang paling krusial adalah belum terbangunnya mekanisme network management yang sistematis dan terinstitusionalisasi untuk mengelola kompleksitas interaksi dan mengarahkan kolaborasi menuju tujuan bersama.

Kata kunci: Tata Kelola Jaringan, Bandara Internasional Jawa Barat Kertajati, Kolaborasi Antaraktor, Network Management

ABSTRACT

West Java International Airport (BIJB) Kertajati is a strategic infrastructure project developed to strengthen regional, national, and international connectivity while stimulating regional economic growth. However, its large infrastructure capacity has not been followed by optimal operational utilization. This indicates that the core issue of BIJB Kertajati extends beyond technical and operational aspects to the effectiveness of inter-actor governance arrangements. This study aims to analyze the governance network in the operational management of BIJB Kertajati using Klijn and Koppenjan's (2016) theoretical framework. The research employs a qualitative approach with a descriptive method through in-depth interviews and documentation studies. Informants consist of

representatives from the West Java Provincial Parliament, Majalengka Regency Government, PT Bandarudara Internasional Jawa Barat (Perseroda), PT Angkasa Pura Indonesia, and service users. Data were analyzed using NVivo 12 based on the dimensions of institutional factors, external developments, substantive factors, strategic factors, interactive process, network management, and outcomes. The findings reveal that the governance network in BIJB Kertajati operational management has not functioned effectively. Three major constraints were identified. First, ineffective collaboration in airport capacity utilization is shaped by power asymmetry, where the central government dominates strategic decision-making while local actors have limited room for maneuver. Second, weak informational collaboration in promotion and public outreach stems from fragmented perceptions among actors in defining the airport's main problem. Third, divergent actor perspectives produce strategies that have not converged into effective collective action. The most crucial underlying factor is the absence of a systematic and institutionalized network management mechanism to manage interaction complexity and direct collaboration toward shared goals.

Key word: *Governance Network, West Java International Airport Kertajati, Inter-actor Collaboration, Network Managemen.*

PENDAHULUAN

Pembangunan infrastruktur memiliki peran strategis dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan mobilitas manusia, barang, dan jasa, serta memperkuat konektivitas nasional dan internasional. Dalam sektor transportasi udara, pembangunan bandar udara menjadi elemen penting untuk mendukung dinamika pembangunan wilayah dan integrasi ekonomi (Shobirin & Ali, 2019). Karena itu, bandara tidak dapat dipahami hanya sebagai fasilitas transportasi, melainkan juga sebagai instrumen kebijakan publik yang memerlukan dukungan tata kelola yang efektif agar mampu menghasilkan manfaat ekonomi dan sosial secara berkelanjutan (Subekti, 2016).

Di tingkat daerah, Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengembangkan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati sebagai proyek strategis yang diharapkan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi regional dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Zulfikar, 2021). BIJB Kertajati dirancang tidak hanya sebagai terminal penerbangan, tetapi juga sebagai pusat pertumbuhan ekonomi terintegrasi melalui pengembangan kawasan Aerocity yang menggabungkan fungsi industri, perdagangan, permukiman, dan pariwisata (Tjahjono & Yuliawati, 2017). Bandara ini diresmikan pada tahun 2018 dengan investasi sekitar Rp2,6 triliun dan kapasitas awal 5,6 juta penumpang per tahun. Secara konseptual,

BIJB Kertajati dibangun sebagai infrastruktur berskala besar yang diharapkan mampu menjadi pengungkit transformasi wilayah (Rochman et al., 2021).

Ekspektasi besar terhadap BIJB Kertajati belum sepenuhnya berbanding lurus dengan pemanfaatan operasionalnya. Dalam praktiknya, bandara ini menghadapi persoalan utilisasi yang belum optimal, keterbatasan rute penerbangan, ketergantungan pada keputusan maskapai, serta tantangan dalam membangun ekosistem pendukung yang memadai. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa problem utama BIJB Kertajati tidak cukup dijelaskan sebagai persoalan teknis-operasional semata, tetapi perlu dibaca sebagai persoalan tata kelola yang lebih kompleks. Dengan kata lain, persoalan BIJB Kertajati bukan sekadar “bandara yang belum ramai”, melainkan bagaimana infrastruktur strategis yang telah dibangun belum sepenuhnya dapat dikonversi menjadi kinerja operasional yang efektif dan berkelanjutan (Naipospos et al., 2020).

Secara regulatif, pengelolaan BIJB Kertajati memiliki dasar hukum yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan, Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 2001 tentang Kebandarudaraan, serta Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 13 Tahun 2010 dan Nomor 22 Tahun 2013. Kerangka regulatif tersebut menunjukkan bahwa sejak awal pengelolaan BIJB Kertajati menuntut keterlibatan banyak aktor, baik dari

pemerintah pusat, pemerintah daerah, BUMD, BUMN, maupun aktor nonpemerintah lainnya. Dengan demikian, BIJB Kertajati secara substantif merupakan arena *governance network*, yaitu situasi kebijakan yang ditandai oleh ketergantungan antaraktor, distribusi sumber daya yang tidak merata, dan kebutuhan akan koordinasi lintas kelembagaan (Klijn, Hans & Koppenjan, 2016).

Dalam perspektif *governance network*, efektivitas pengelolaan kebijakan tidak ditentukan semata oleh kapasitas satu organisasi, tetapi oleh kualitas interaksi antaraktor yang saling bergantung dalam struktur kelembagaan tertentu (Klijn & Koppenjan, 2016). Artinya, keberhasilan BIJB Kertajati tidak hanya bergantung pada kualitas infrastruktur fisik, tetapi juga pada kemampuan jejaring aktor dalam membangun definisi masalah bersama, menyelaraskan strategi, mengelola perbedaan kepentingan, serta menciptakan mekanisme koordinasi yang efektif. Pada titik inilah BIJB Kertajati menjadi kasus yang penting secara akademik dan kebijakan memperlihatkan paradoks antara besarnya investasi infrastruktur dan belum optimalnya pemanfaatan operasional.

Kajian sebelumnya mengenai BIJB Kertajati cenderung lebih banyak menyoroti aspek pembangunan fisik, pengembangan kawasan, atau dimensi ekonomi wilayah. Sementara itu, kajian yang secara khusus membaca BIJB Kertajati melalui lensa *governance network* dalam tahap pengelolaan operasional masih relatif terbatas. Padahal, pada tahap operasional inilah persoalan koordinasi, pembagian kewenangan, strategi aktor, dan efektivitas jejaring justru menjadi paling menentukan. Dengan demikian, terdapat ruang analitis yang penting untuk menjelaskan mengapa keberadaan banyak aktor dan forum koordinasi belum otomatis menghasilkan pengelolaan bandara yang efektif.

Penelitian mengenai Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati sebelumnya lebih banyak menitikberatkan pada aspek pembangunan infrastruktur, pengembangan kawasan aerocity, serta dampak ekonomi wilayah (Rochman et al., 2021; Tjahjono & Yuliawati, 2017). Studi-studi tersebut cenderung melihat keberhasilan

bandara dari perspektif fisik dan potensi ekonomi, namun belum secara mendalam mengkaji dinamika tata kelola antaraktor dalam fase operasional. Di sisi lain, penelitian mengenai *governance network* dalam sektor infrastruktur publik menekankan pentingnya interaksi antaraktor, distribusi kekuasaan, serta mekanisme koordinasi dalam menentukan efektivitas kebijakan (de Leon & Varda, 2009; Klijn, Hans & Koppenjan, 2016)

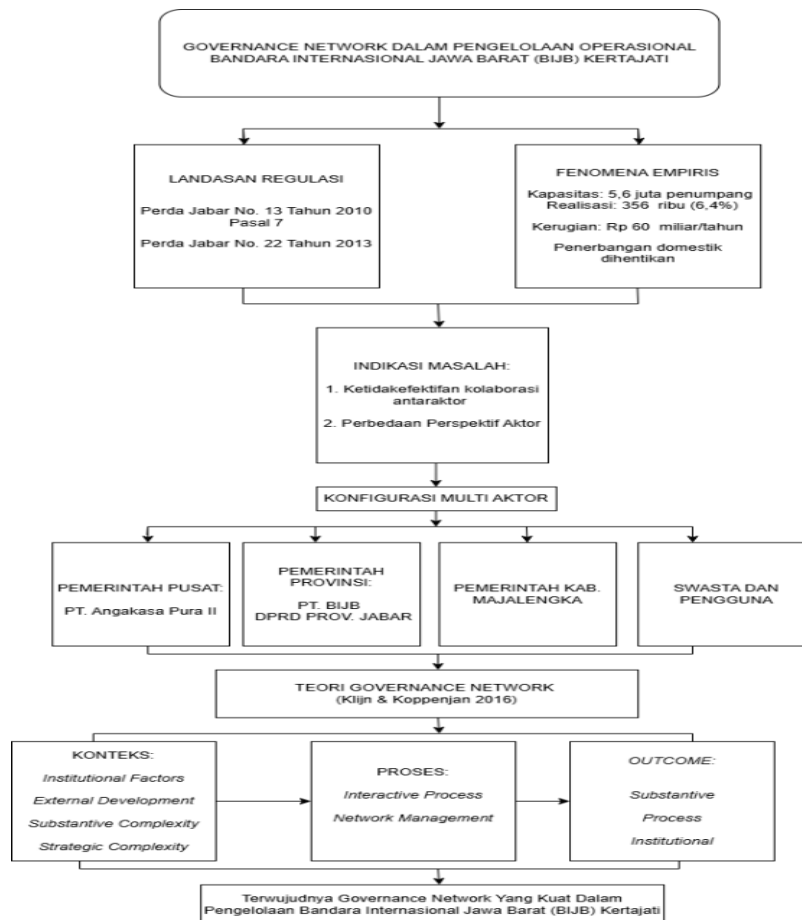
Penelitian sebelumnya seperti Ansell & Gash (2008) telah mengembangkan model *collaborative governance* yang menekankan pentingnya interaksi antaraktor, trust, dan *institutional design* dalam keberhasilan kebijakan publik. Namun, kajian yang mengaplikasikan pendekatan ini dalam konteks pengelolaan operasional bandara di Indonesia, khususnya BIJB Kertajati, masih terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis efektivitas *governance network* dalam pengelolaan BIJB Kertajati (Ansell & Gash, 2008).

Namun demikian, kajian yang secara spesifik mengintegrasikan perspektif *governance network* dengan konteks pengelolaan operasional bandara di Indonesia, khususnya BIJB Kertajati, masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini menghadirkan kebaruan (*state of the art*) dengan mengkaji efektivitas pengelolaan operasional bandara melalui pendekatan *governance network* secara komprehensif, tidak hanya pada aspek struktur jejaring, tetapi juga pada proses interaksi, strategi aktor, serta mekanisme *network management* yang memengaruhi outcomes kebijakan. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya mengisi kesenjangan literatur, tetapi juga memberikan perspektif baru dalam memahami kegagalan optimalisasi infrastruktur strategis dari sudut pandang tata kelola jejaring.

Berdasarkan kondisi tersebut, penelitian ini memfokuskan kajian pada *governance network* dalam pengelolaan operasional Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati. Dengan menggunakan kerangka teori *governance network*, penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana pola interaksi, pembagian peran, dan mekanisme kolaborasi antaraktor memengaruhi pemanfaatan bandara serta

mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat terwujudnya pengelolaan bandara yang efektif dan berkelanjutan. Secara akademik penelitian ini diharapkan berkontribusi dalam memperkaya studi *governance network* pada konteks

infrastruktur strategis di Indonesia. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan dasar analitis bagi perbaikan tata kelola BIJB Kertajati ke depan.



Gambar. Kerangka Berpikir
 Sumber: *Diolah oleh penulis (2025)*

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode deskriptif, yang bertujuan untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai *governance network* dalam pengelolaan operasional Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati (Creswell & Creswell, 2018). Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang diteliti bersifat kompleks, melibatkan banyak aktor, serta memerlukan analisis terhadap proses interaksi, persepsi, dan dinamika kolaborasi antaraktor.

Teknik dan Sumber Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur terhadap informan kunci yang dipilih secara purposive, yaitu aktor-aktor yang terlibat langsung dalam pengelolaan dan pengawasan BIJB Kertajati. Informan terdiri dari perwakilan DPRD Provinsi Jawa Barat, Pemerintah Kabupaten Majalengka, PT Bandar Udara Internasional Jawa Barat (PT BIJB), PT Angkasa Pura Indonesia dan Pengguna Jasa. Studi dokumentasi digunakan untuk melengkapi

data wawancara, meliputi dokumen kebijakan, peraturan perundang-undangan, laporan kinerja, berita media, serta dokumen resmi terkait pengelolaan BIJB Kertajati

Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan secara kualitatif melalui tahapan reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Untuk meningkatkan ketajaman analisis, penelitian ini menggunakan perangkat lunak NVivo 12 sebagai alat bantu pengolahan data kualitatif. NVivo digunakan untuk melakukan proses coding, pengelompokan tema, serta pemetaan hubungan antar konsep yang berkaitan dengan dimensi *governance network* menurut Klijn dan Koppenjan (2016), yaitu *institutional factors, external developments, substantive factors, strategic factors, interactive process, network management, dan outcomes*. Visualisasi dalam NVivo membantu mengidentifikasi pola interaksi, perbedaan persepsi antaraktor, serta tingkat keterhubungan antar dimensi dalam *governance network* pengelolaan BIJB Kertajati (Priyatni et al., 2020).

Secara analitis, proses *coding* dilakukan untuk menelusuri:

1. bagaimana aktor mendefinisikan masalah utama bandara,
2. bagaimana kewenangan dan sumber daya didistribusikan,
3. bagaimana strategi dan interaksi antaraktor terbentuk,
4. serta bagaimana pola tersebut memengaruhi efektivitas pengelolaan operasional.

Dengan demikian, analisis tidak berhenti pada kategorisasi data, tetapi diarahkan untuk membaca mekanisme sebab-akibat yang menjelaskan mengapa *governance network* BIJB Kertajati belum berjalan secara optimal.

Uji Keabsahan Data

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan metode, dengan membandingkan hasil wawancara antar informan serta mencocokkannya dengan data dokumentasi. Selain itu, konsistensi temuan diuji melalui penelusuran pola yang berulang dalam hasil coding NVivo untuk memastikan

bahwa interpretasi peneliti didukung oleh data empiris yang memadai.

Catatan Metodologis

Penelitian ini tidak menggunakan uji korelasi statistik karena berfokus pada pemahaman proses dan dinamika jejaring, bukan pada pengukuran hubungan kuantitatif antar variabel. Analisis diarahkan untuk menggambarkan bagaimana interaksi, perbedaan persepsi, serta ketiadaan mekanisme *network management* memengaruhi efektivitas *governance network* dalam pengelolaan BIJB Kertajati.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Profil dan Bandara Internasional Jawa Barat Kertajati

Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati merupakan bandar udara internasional yang berlokasi di Kabupaten Majalengka, Provinsi Jawa Barat, dan dikelola oleh PT Bandarudara Internasional Jawa Barat (Perseroda). Bandara ini dirancang sebagai simpul transportasi udara strategis yang berfungsi mendukung konektivitas regional, nasional, dan internasional, sekaligus menjadi penggerak pengembangan kawasan ekonomi baru di wilayah timur Jawa Barat (Gideon, 2025).

Secara geografis dan fungsional, BIJB Kertajati diproyeksikan sebagai bandara alternatif bagi wilayah Jawa Barat dan sebagian Jawa Tengah, serta sebagai penyangga bagi bandara-bandara eksisting yang mengalami keterbatasan kapasitas (Hanifah, 2025). Keberadaan bandara ini juga dikaitkan dengan pengembangan kawasan Rebana Metropolitan, sehingga perannya tidak hanya terbatas pada pelayanan transportasi udara, tetapi juga sebagai infrastruktur pendukung pertumbuhan ekonomi wilayah.

Dari sisi infrastruktur, BIJB Kertajati memiliki landasan pacu (runway) sepanjang 3.000 meter yang mampu melayani pesawat berbadan lebar, serta terminal penumpang dengan kapasitas awal 5,6 juta penumpang per tahun. Dalam rencana pengembangan jangka panjang, bandara ini dirancang untuk melayani hingga 29 juta penumpang dan 1,5 juta ton kargo per tahun, yang menunjukkan

skala dan ambisi besar dalam perencanaan pembangunannya ((PERSERODA), 2024).

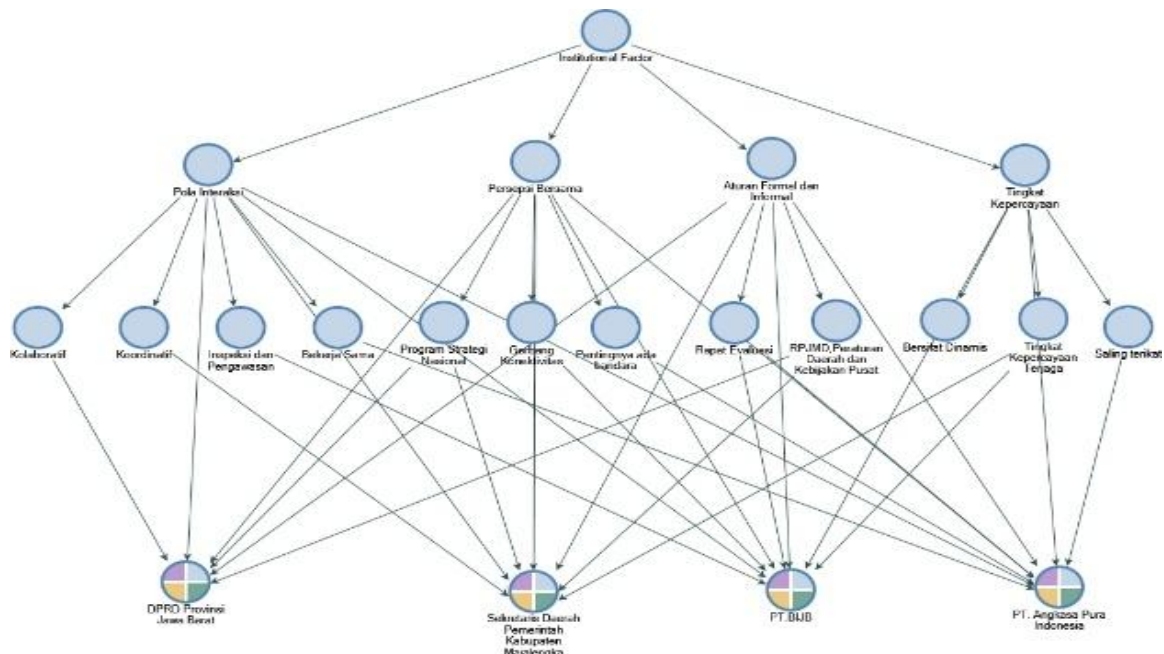
Visi PT Bandar Udara Internasional Jawa Barat (PT BIJB) adalah “menjadikan PT BIJB sebagai perusahaan holding bertaraf internasional, pengelola bandara dan kawasan terbaik di Indonesia, serta motor penggerak perekonomian khususnya di Jawa Barat melalui usaha-usaha pengembangan dan pembangunan yang berakar pada budaya dan nilai-nilai Jawa Barat”. Sejalan dengan visi tersebut, PT BIJB menetapkan misi yang meliputi pengelolaan bandara dan kawasan secara profesional, efektif, efisien, dan berorientasi pada keberlanjutan usaha pemberian nilai manfaat bagi kemajuan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat Jawa Barat, serta pengembangan bandara-bandara di Jawa Barat, khususnya Bandara Kertajati beserta kawasannya, sebagai simpul konektivitas yang menghubungkan Jawa Barat dengan negara-negara lain di dunia ((PERSERODA), 2023).

Pengembangan Bandara Internasional Kertajati juga tidak terlepas dari konsep Kertajati Aerocity yang diusung sebagai “Kota Bandara Hijau Terdepan”. Kawasan ini dirancang sebagai pusat pertumbuhan primer

berbasis industri penerbangan dan logistik, yang mendukung aktivitas berbisnis, bermukim, dan berekreasi dalam satu kawasan terintegrasi. Dengan luas kawasan sekitar 3.480 hektare, Kertajati Aerocity terhubung dengan pelabuhan, stasiun kereta api, dan jaringan jalan raya, serta diatur melalui Peraturan Pemerintah Provinsi Jawa Barat Nomor 22 Tahun 2013, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2021, dan RDTR OSS 2022–2042. Konsep pengembangan ini sejalan dengan misi menjadikan Jawa Barat sebagai provinsi unggul melalui inovasi dan kolaborasi.

Institutional Factors dalam Governance Network Pengelolaan Operasional Bandara Kertajati

Faktor institusional merupakan fondasi utama dalam memahami bagaimana *governance network* terbentuk dan beroperasi pada pengelolaan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati. Dimensi ini mencakup pola interaksi antaraktor, persepsi bersama, aturan formal dan informal, serta tingkat kepercayaan yang bersama-sama membentuk struktur kelembagaan pengelolaan bandara.



Gambar. Project Map Dimensi Institutional Factors

Sumber: diolah oleh penulis (2025)

Hasil analisis NVivo menunjukkan bahwa pola interaksi antaraktor bersifat

kolaboratif dan koordinatif, namun tetap diwarnai mekanisme hierarkis melalui

pengawasan pemerintah pusat. Keterlibatan aktor seperti DPRD Provinsi Jawa Barat, Sekretaris Daerah Kabupaten Majalengka, PT BIJB, dan PT Angkasa Pura Indonesia menegaskan bahwa koordinasi tidak hanya mencakup aspek operasional, tetapi juga regulasi, pengawasan, dan pengembangan wilayah. Hal ini mencerminkan kebutuhan akan kerja sama lintas institusi dalam pengelolaan infrastruktur strategis.

Pada aspek persepsi bersama, seluruh aktor memandang BIJB Kertajati sebagai program strategis nasional dan gerbang konektivitas regional yang berpotensi mendorong pertumbuhan ekonomi. Kesamaan pandangan ini menjadi modal kolaborasi, meskipun belum sepenuhnya diterjemahkan ke dalam prioritas operasional yang selaras karena adanya perbedaan kepentingan dan ukuran keberhasilan antaraktor.

Dimensi aturan formal dan informal memperlihatkan adanya kombinasi kerangka regulatif seperti RPJMD, peraturan daerah, dan kebijakan pusat dengan praktik koordinasi informal yang berbasis relasi personal. Meskipun mekanisme informal meningkatkan fleksibilitas dan responsivitas dalam penyelesaian masalah teknis, dominasi praktik ini berpotensi melemahkan stabilitas kelembagaan, terutama ketika terjadi perubahan politik atau personel.

Sementara itu, tingkat kepercayaan antaraktor tergolong dinamis dan sangat dipengaruhi oleh intensitas komunikasi. Interdependensi yang kuat, khususnya antara PT BIJB dan PT Angkasa Pura Indonesia dalam skema kerja sama operasi, menuntut kepercayaan yang berkelanjutan. Namun, sifat kepercayaan yang masih personal dan situasional menunjukkan bahwa proses institusionalisasi belum sepenuhnya terbentuk, sehingga berisiko terhadap keberlanjutan kolaborasi jangka panjang.

Efektivitas *governance network* BIJB Kertajati dibatasi sejak awal oleh struktur kelembagaan yang formalnya kolaboratif, tetapi secara operasional tetap bekerja dalam logika hierarkis. Pengelolaan BIJB Kertajati melibatkan berbagai aktor lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan. Secara normatif, konfigurasi ini mencerminkan karakter *governance network* karena terdapat ketergantungan antaraktor dalam

pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan. Namun, hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur jejaring yang terbentuk tidak berjalan dalam relasi yang sepenuhnya setara. Pemerintah pusat tetap menempati posisi dominan dalam keputusan strategis kebandarudaraan, sedangkan aktor daerah cenderung memiliki ruang manuver yang lebih terbatas. Dalam konteks ini, tata kelola yang tampak kolaboratif secara formal sesungguhnya masih bekerja dengan pola yang kuat dipengaruhi logika hierarki.

Secara analitis, kondisi tersebut penting karena dalam perspektif *governance network*, efektivitas jejaring sangat dipengaruhi oleh distribusi kewenangan, akses terhadap sumber daya, dan kapasitas tiap aktor untuk memengaruhi proses kebijakan (Klijn & Koppenjan, 2016). Ketika struktur kelembagaan tidak cukup simetris, maka ketergantungan antaraktor tidak menghasilkan negosiasi yang seimbang, melainkan kecenderungan penyesuaian dari aktor yang lebih lemah terhadap aktor yang lebih dominan. Pada kasus BIJB Kertajati, kondisi ini menjelaskan mengapa banyak forum koordinasi tidak selalu berujung pada penguatan kapasitas kolektif, karena sebagian keputusan kunci tetap sangat bergantung pada otoritas eksternal jejaring daerah. Dengan demikian, *institutional factors* dalam pengelolaan BIJB Kertajati menunjukkan bahwa persoalan efektivitas tidak hanya terletak pada siapa saja aktor yang terlibat, tetapi pada bagaimana struktur kelembagaan membatasi atau memungkinkan kolaborasi berjalan secara substantif.

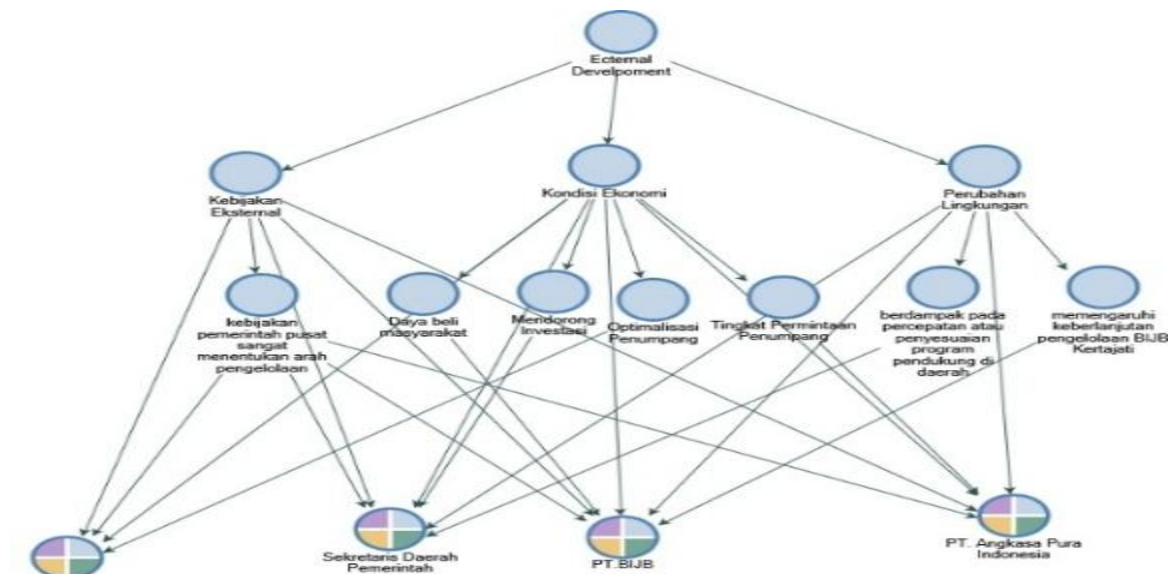
Perspektif pengguna turut menguatkan temuan ini. Informan dari BUMD Majalengka menilai bahwa tanggung jawab atas rendahnya pemanfaatan bandara tersebar di berbagai aktor, termasuk pengelola bandara, pemerintah pusat, serta pemerintah daerah. Selain itu, upaya promosi oleh pemerintah daerah dipandang belum maksimal. Persepsi ini menegaskan bahwa fragmentasi kewenangan tidak hanya menjadi persoalan struktural, tetapi juga berdampak pada outcomes yang dirasakan oleh stakeholder eksternal.

Secara keseluruhan, *institutional factors* dalam *governance network* pengelolaan BIJB Kertajati menunjukkan

struktur kolaboratif yang telah terbentuk, tetapi belum sepenuhnya stabil. Penguatan mekanisme formal, penyelarasan kepentingan antaraktor, serta institusionalisasi kepercayaan menjadi langkah penting untuk meningkatkan efektivitas governance network dan mendukung optimalisasi pemanfaatan bandara.

External Developments dalam Governance Network Pengelolaan BIJB Kertajati

Dalam perspektif *governance network* Klijn dan Koppenjan (2016), external developments merujuk pada faktor-faktor di luar kendali langsung aktor jejaring yang tetap memengaruhi dinamika interaksi, strategi, dan hasil kebijakan. Pada pengelolaan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati, dimensi ini terbukti berperan signifikan dalam membentuk ruang gerak serta kapasitas adaptasi para aktor.



Gambar. Project Map Dimensi External Developemnts
 Sumber: diolah oleh penulis (2025)

Hasil analisis NVivo mengidentifikasi tiga subdimensi utama external developments, yaitu kebijakan eksternal, kondisi ekonomi, dan perubahan lingkungan politik. Ketiganya membentuk konteks struktural yang menentukan arah pengelolaan bandara sekaligus membatasi fleksibilitas jejaring.

Kebijakan pemerintah pusat muncul sebagai faktor paling dominan. Otoritas nasional dalam penetapan izin penerbangan, status bandara, serta penugasan fungsi tertentu menjadikan aktor daerah cenderung bersifat adaptif dan reaktif. Ketergantungan ini membatasi ruang inovasi pemerintah daerah dalam mengoptimalkan pengelolaan bandara, sekaligus menegaskan karakter hierarkis dalam relasi antarlevel pemerintahan.

Kondisi ekonomi eksternal juga memberikan dampak multidimensi, terutama

melalui daya beli masyarakat, tingkat permintaan penumpang, serta minat maskapai membuka rute. Fluktuasi ekonomi tidak hanya memengaruhi operasional bandara, tetapi juga strategi pengembangan wilayah, termasuk upaya mendorong investasi dan pengembangan kawasan penyangga. Dalam konteks ini, PT BIJB dan PT Angkasa Pura Indonesia menunjukkan sensitivitas tinggi terhadap dinamika pasar karena utilisasi bandara sangat bergantung pada ekosistem penerbangan dan permintaan aktual.

Sementara itu, perubahan lingkungan politik berpengaruh terhadap konsistensi dukungan kebijakan dan keberlanjutan program pengembangan bandara. Pergantian prioritas politik dapat memengaruhi political will pemerintah pusat maupun daerah, yang pada akhirnya berdampak pada realisasi

komitmen serta kepercayaan investor dan pelaku industri penerbangan.

Pola hubungan antar subdimensi menunjukkan bahwa pengaruh external developments lebih banyak mengalir dari faktor eksternal menuju aktor jejaring, bukan sebaliknya. DPRD Provinsi Jawa Barat dan Sekretaris Daerah Kabupaten Majalengka cenderung lebih terhubung dengan kebijakan eksternal dan dinamika politik, sedangkan PT BIJB dan PT Angkasa Pura Indonesia lebih dipengaruhi oleh kondisi ekonomi. Hal ini menegaskan diferensiasi peran antara aktor pemerintahan yang berorientasi kebijakan dan aktor operator yang berorientasi pasar.

Perkembangan eksternal tidak sekadar menjadi konteks, tetapi berfungsi sebagai tekanan berkelanjutan yang menguji kapasitas adaptif governance network BIJB Kertajati. Pengelolaan BIJB Kertajati berlangsung dalam lingkungan eksternal yang dinamis, mulai dari kebijakan pemerintah pusat, perubahan strategi maskapai, persepsi pengguna terhadap aksesibilitas bandara, hingga kondisi ekosistem transportasi dan layanan pendukung. Faktor-faktor ini tidak berdiri di luar jejaring, melainkan terus-menerus memengaruhi keputusan, orientasi, dan ruang gerak para aktor. Dalam praktiknya, perubahan eksternal tersebut sering kali memaksa jejaring untuk beradaptasi secara cepat, tetapi kemampuan adaptif itu belum selalu terlembagakan secara baik.

Secara kausal, ketergantungan yang tinggi pada faktor eksternal khususnya keputusan regulator pusat dan maskapai membuat *governance network* BIJB Kertajati tidak sepenuhnya memiliki kontrol atas hasil yang ingin dicapai. Akibatnya, respons antaraktor lebih sering bersifat reaktif daripada antisipatif. Ini memperlihatkan bahwa problem pengelolaan bandara bukan hanya masalah koordinasi internal, tetapi juga lemahnya kemampuan jejaring dalam mengelola ketidakpastian eksternal sebagai bagian dari strategi kolektif.

Dalam kerangka Klijn dan Koppenjan (2016), *external developments* seharusnya tidak diposisikan hanya sebagai “gangguan lingkungan”, tetapi sebagai unsur yang harus diantisipasi melalui kapasitas adaptif jaringan.

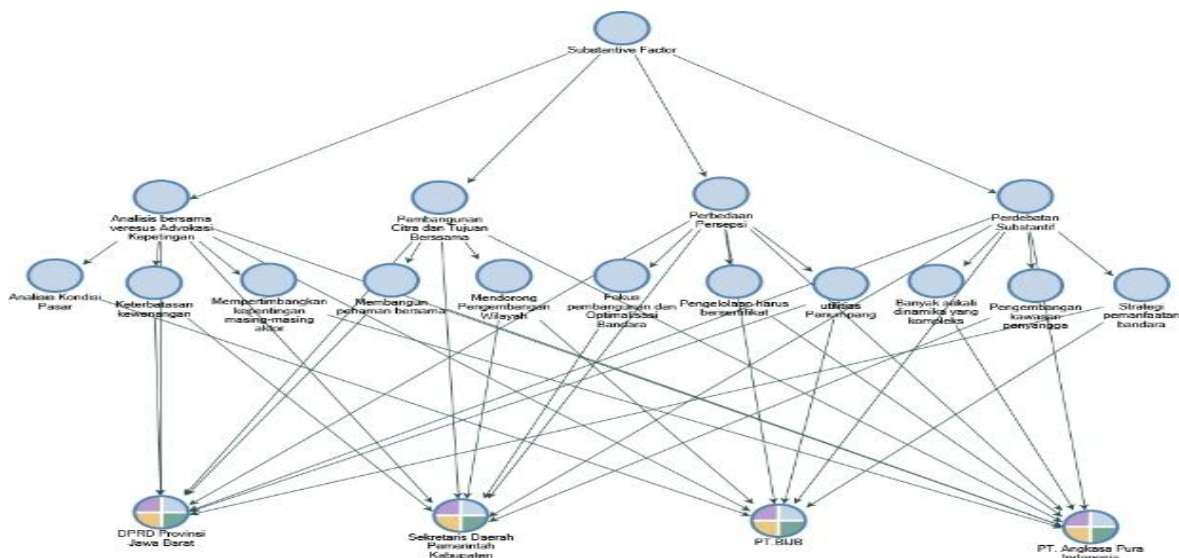
Pada kasus BIJB Kertajati, lemahnya kapasitas adaptif ini ikut menjelaskan mengapa berbagai penyesuaian yang dilakukan belum sepenuhnya mampu mendorong utilisasi bandara secara lebih stabil. Secara teoretis, temuan ini sejalan dengan konsep governance network yang menempatkan external developments sebagai faktor kontekstual pembentuk batasan jejaring. Namun, dominasi kebijakan pusat menyebabkan governance network BIJB Kertajati cenderung reaktif daripada proaktif, sementara kapasitas adaptif jejaring masih belum memadai untuk mengimbangi tingkat ketidakpastian ekonomi dan politik.

Perspektif pengguna lokal turut memperkuat temuan tersebut, khususnya terkait aksesibilitas sebagai tantangan eksternal. Keterbatasan transportasi umum memaksa pengguna bergantung pada kendaraan pribadi, meskipun secara geografis bandara relatif dekat. Selain itu, BIJB Kertajati masih dipersepsikan memiliki ekosistem pendukung yang belum optimal, termasuk transportasi, akomodasi, dan fasilitas penunjang. Kondisi ini menciptakan paradoks: kedekatan geografis menjadi keunggulan potensial, tetapi belum mampu meningkatkan daya tarik bandara akibat keterbatasan konektivitas.

Secara keseluruhan, *external developments* terbukti menjadi faktor krusial yang membentuk dinamika governance network BIJB Kertajati. Kuatnya pengaruh kebijakan pusat, ketidakpastian ekonomi, serta perubahan politik menunjukkan perlunya peningkatan kapasitas adaptif jejaring agar pengelolaan bandara tidak hanya responsif terhadap tekanan eksternal, tetapi juga mampu mengantisipasi dan mengelolanya secara strategis.

Substantive Factors dalam Governance Network Pengelolaan BIJB Kertajati

Faktor substantif merupakan dimensi penting dalam memahami dinamika governance network pada pengelolaan operasional BIJB Kertajati karena berkaitan dengan bagaimana aktor mendefinisikan masalah, membangun tujuan bersama, serta memperdebatkan arah kebijakan.



Gambar. Project Map Dimensi Substantive Factors
 Sumber: diolah oleh penulis (2025)

Analisis NVivo menunjukkan bahwa kompleksitas substantif terutama dipengaruhi oleh perbedaan persepsi, kepentingan institusional, dan cara pandang (framing) antaraktor, yang pada akhirnya memengaruhi efektivitas koordinasi dalam jejaring.

Empat subdimensi utama teridentifikasi, yaitu analisis bersama versus advokasi kepentingan, pembangunan citra dan tujuan bersama, perbedaan persepsi, serta perdebatan substantif. Pada aspek analisis bersama, terdapat upaya kolaboratif untuk memahami kondisi pasar dan tantangan pengelolaan, namun praktik pengambilan keputusan masih kuat dipengaruhi advokasi kepentingan masing-masing aktor. PT BIJB dan PT Angkasa Pura Indonesia cenderung berorientasi pada kelayakan bisnis dan dinamika pasar, sementara DPRD Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kabupaten Majalengka lebih terikat pada keterbatasan kewenangan dan pertimbangan kebijakan publik. Gap ini menunjukkan belum terintegrasinya kerangka analisis lintas aktor secara komprehensif.

Dalam pembangunan citra dan tujuan bersama, seluruh aktor memiliki kesadaran kolektif mengenai pentingnya optimalisasi bandara dan pengembangan wilayah sekitar. Namun, kesepakatan yang terbentuk masih bersifat normatif dan belum sepenuhnya diterjemahkan ke dalam strategi operasional yang terkoordinasi. Perbedaan prioritas

menjadi hambatan utama, di mana operator berfokus pada utilitas bandara, sedangkan pemerintah daerah menekankan dampak ekonomi lokal dan pengembangan kawasan penyangga.

Perbedaan persepsi antaraktor semakin memperjelas kompleksitas substantif. DPRD menyoroti rendahnya utilitas dan beban pembiayaan publik, Pemerintah Kabupaten Majalengka menekankan belum optimalnya manfaat ekonomi bagi masyarakat, sementara operator melihat persoalan utama pada belum terbentuknya ekosistem kebandarudaraan yang terintegrasi dan berbasis permintaan pasar. Variasi definisi masalah ini menghasilkan solusi dan implikasi kebijakan yang berbeda, sehingga menyulitkan tercapainya konsensus strategis.

Kendala substantif BIJB Kertajati terutama terletak pada tidak terbangunnya *shared problem definition*, sehingga aktor-aktor dalam jejaring bergerak dengan pembacaan masalah yang tidak sepenuhnya sama. Hasil penelitian menunjukkan bahwa antaraktor belum sepenuhnya memiliki kesepahaman mengenai persoalan inti BIJB Kertajati. Sebagian memaknai masalah utama pada rendahnya rute dan minat maskapai, sebagian menekankan keterbatasan aksesibilitas dan ekosistem pendukung, sementara sebagian lain menempatkan persoalan pada lemahnya promosi atau belum optimalnya integrasi kawasan pendukung.

Perbedaan framing ini menunjukkan bahwa masalah BIJB Kertajati tidak hanya kompleks secara teknis, tetapi juga kompleks secara kognitif dan politis.

Secara analitis, kondisi ini penting karena *governance network* membutuhkan definisi masalah yang cukup bersama agar aktor dapat membangun agenda dan strategi yang konvergen. Ketika masalah dipahami secara berbeda, maka strategi yang dibangun juga cenderung sektoral. Dalam konteks BIJB Kertajati, hal ini tampak pada kecenderungan antaraktor untuk mendorong solusi sesuai domain masing-masing, tanpa selalu terintegrasi dalam kerangka penyelesaian yang sama. Akibatnya, koordinasi yang berlangsung lebih sering berfungsi sebagai arena advokasi kepentingan daripada arena pembelajaran bersama.

Perspektif pengguna turut memperkuat temuan ini. Keterbatasan pilihan rute dan maskapai dipandang sebagai hambatan utama dalam meningkatkan penggunaan bandara. Selain itu, minimnya ekosistem pendukung seperti transportasi dan akomodasi mengurangi daya tarik bandara bagi maskapai maupun calon penumpang. Situasi ini menciptakan siklus yang saling memperkuat: keterbatasan infrastruktur pendukung menurunkan minat maskapai, sedikitnya rute mengurangi pilihan pengguna, dan rendahnya utilisasi semakin melemahkan daya saing bandara. Dalam perspektif *governance network*, situasi tersebut menunjukkan bahwa problem substantif belum berhasil direduksi menjadi agenda kebijakan bersama yang operasional.

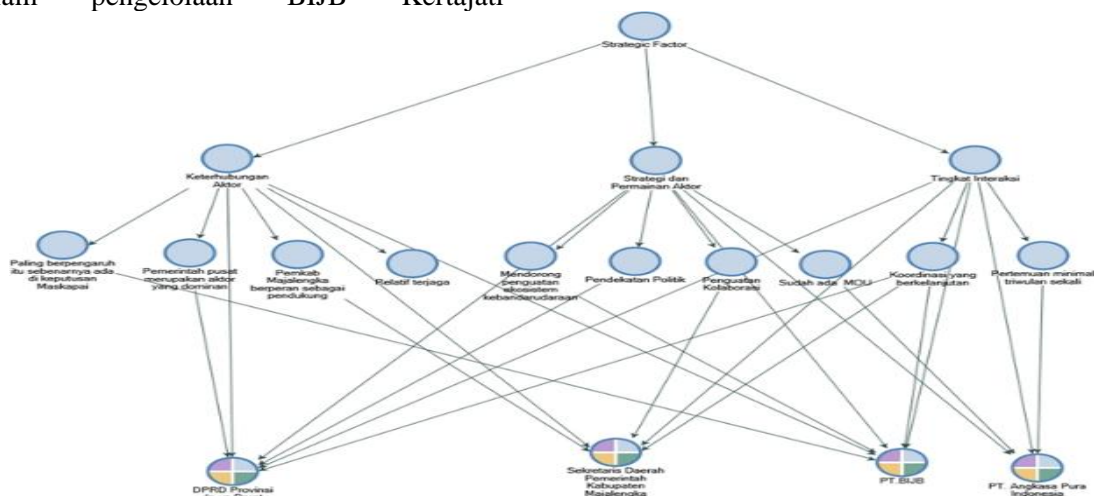
Dengan demikian, *substantive factors* dalam pengelolaan BIJB Kertajati

menunjukkan bahwa problem efektivitas jejaring tidak sekadar terletak pada kurangnya koordinasi, tetapi pada lemahnya konsolidasi makna terhadap masalah yang hendak diselesaikan. Temuan ini sejalan dengan teori *governance network* Klijn dan Koppenjan (2016) yang menekankan bahwa kompleksitas kebijakan tidak hanya bersumber dari konflik kepentingan material, tetapi juga dari perbedaan kerangka kognitif dalam memaknai masalah (Klijn, Hans & Koppenjan, 2016). Akibatnya, tujuan bersama dalam pengelolaan BIJB Kertajati masih bersifat abstrak dan sulit dioperasionalkan. Kondisi ini menunjukkan perlunya *network management* yang lebih aktif untuk mendorong reframing kebijakan, mengurangi asimetri informasi, serta memperkuat proses analisis bersama.

Secara keseluruhan, *substantive factors* dalam *governance network* BIJB Kertajati menunjukkan tingkat kompleksitas yang tinggi dan belum terkelola secara optimal. Perbedaan framing masalah, dominasi advokasi kepentingan, serta lemahnya integrasi analisis bersama menjadi tantangan utama dalam membangun strategi pengelolaan yang efektif dan berkelanjutan.

Strategic Factors dalam Governance Network Pengelolaan BIJB Kertajati

Faktor strategis merupakan dimensi penting dalam menganalisis *governance network* pengelolaan BIJB Kertajati karena berkaitan dengan perilaku aktor, keterhubungan dalam jejaring, strategi yang digunakan untuk memperjuangkan kepentingan, serta intensitas interaksi.



Gambar. Project Map Dimensi Strategic Factors

Sumber : diolah oleh penulis (2025)

Hasil analisis NVivo menunjukkan adanya kompleksitas strategis yang tinggi, ditandai oleh asimetri kekuasaan, variasi strategi aktor, serta interaksi yang intens namun belum menghasilkan koordinasi strategis yang efektif.

Pada aspek keterhubungan aktor, struktur jejaring menunjukkan pola hierarkis dengan dominasi pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan strategis, terutama terkait kebijakan kebandarudaraan. Di sisi lain, maskapai penerbangan muncul sebagai aktor eksternal yang memiliki pengaruh sangat besar terhadap tingkat utilisasi bandara melalui keputusan pembukaan dan penutupan rute berdasarkan pertimbangan bisnis. Meskipun tidak termasuk dalam struktur formal *governance network*, posisi maskapai menciptakan ketergantungan strategis yang membatasi kontrol aktor pengelola bandara. Pemerintah daerah, khususnya Kabupaten Majalengka, cenderung berperan sebagai pendukung dengan kewenangan terbatas, meskipun hubungan antaraktor relatif terjaga melalui mekanisme koordinasi formal.

Dalam dimensi strategi dan permainan aktor, masing-masing pihak mengembangkan pendekatan berbeda sesuai posisi dan sumber daya yang dimiliki. PT BIJB menekankan pembangunan ekosistem kebandarudaraan untuk menciptakan permintaan pasar, DPRD Provinsi Jawa Barat menggunakan pendekatan politik guna memperoleh dukungan pemerintah pusat, Pemerintah Kabupaten Majalengka berfokus pada penguatan kolaborasi lokal, sementara PT Angkasa Pura Indonesia mengandalkan formalisasi kerja sama melalui instrumen hukum. Meskipun seluruh aktor memiliki tujuan yang sama yaitu optimalisasi pemanfaatan bandara, strategi yang berjalan masih bersifat sektoral dan belum terintegrasi dalam kerangka kolektif.

Tingkat interaksi antaraktor tergolong tinggi dan berlangsung melalui forum koordinasi rutin, pertemuan stakeholder, serta komunikasi informal. Namun, pola interaksi tersebut cenderung reaktif dan lebih berorientasi pada isu teknis operasional daripada perencanaan strategis jangka panjang. Kondisi ini menunjukkan adanya gap antara intensitas interaksi dan efektivitas

koordinasi strategis, di mana frekuensi pertemuan belum mampu mendorong terbentuknya strategi jejaring yang koheren.

Kelemahan strategis *governance network* BIJB Kertajati terletak pada adanya saling ketergantungan antaraktor yang tidak diikuti oleh konvergensi strategi. Hasil analisis menunjukkan adanya kompleksitas strategis yang tinggi, ditandai oleh asimetri kekuasaan, variasi strategi aktor, serta interaksi yang intens namun belum menghasilkan koordinasi strategis yang efektif. Pada aspek keterhubungan aktor, struktur jejaring menunjukkan pola hierarkis dengan dominasi pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan strategis, terutama terkait kebijakan kebandarudaraan. Di sisi lain, maskapai penerbangan muncul sebagai aktor eksternal yang memiliki pengaruh sangat besar terhadap tingkat utilisasi bandara melalui keputusan pembukaan dan penutupan rute berdasarkan pertimbangan bisnis. Meskipun tidak sepenuhnya berada dalam struktur formal *governance network*, posisi maskapai menciptakan ketergantungan strategis yang membatasi kontrol aktor pengelola bandara.

Dalam dimensi strategi dan permainan aktor, masing-masing pihak mengembangkan pendekatan yang berbeda sesuai posisi dan sumber daya yang dimiliki. PT BIJB menekankan pembangunan ekosistem kebandarudaraan untuk menciptakan permintaan pasar, DPRD Provinsi Jawa Barat menggunakan pendekatan politik untuk memperoleh dukungan pemerintah pusat, Pemerintah Kabupaten Majalengka berfokus pada penguatan kolaborasi lokal, sementara PT Angkasa Pura Indonesia menekankan formalisasi kerja sama melalui instrumen hukum. Meskipun seluruh aktor pada dasarnya menginginkan optimalisasi pemanfaatan bandara, strategi yang berjalan masih bersifat sektoral dan belum terintegrasi dalam kerangka tindakan kolektif yang konvergen.

Dalam kerangka Klijn dan Koppenjan (2016), kondisi ini menunjukkan bahwa strategi aktor dalam *governance network* tidak otomatis saling memperkuat hanya karena mereka berada dalam arena kebijakan yang

sama. Ketika strategi tidak dikelola dan diselaraskan, maka ketergantungan antaraktor justru dapat menghasilkan kebuntuan. Pada kasus BIJB Kertajati, ketergantungan terhadap maskapai sebagai penentu utilisasi menjadi bottleneck strategis yang memperlihatkan keterbatasan jejaring dalam mengonversi niat kolaboratif menjadi hasil operasional.

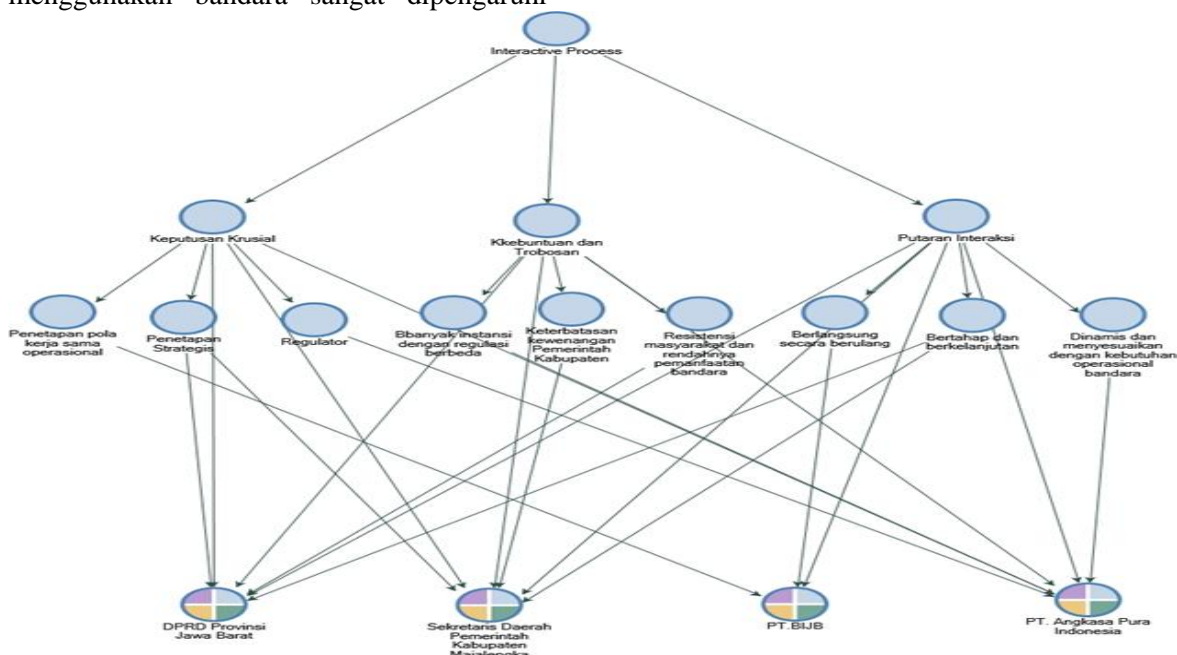
Secara keseluruhan, temuan penelitian hanya sebagian sejalan dengan teori governance network Klijn dan Koppenjan (2016). Meskipun karakteristik seperti asimetri kekuasaan, keberagaman strategi, dan tingginya interaksi telah terlihat, keberadaan faktor-faktor tersebut belum otomatis menghasilkan koordinasi strategis yang efektif. *strategic factors* menunjukkan bahwa tantangan utama BIJB Kertajati bukan absennya aktor atau strategi, melainkan belum terbangunnya keselarasan strategi antaraktor yang saling bergantung.

Perspektif pengguna turut memperkuat temuan ini. Keputusan menggunakan bandara sangat dipengaruhi

oleh ketersediaan rute dan pilihan maskapai, sementara keterbatasan ekosistem pendukung seperti transportasi dan akomodasi turut memengaruhi minat maskapai untuk beroperasi. Kondisi tersebut mencerminkan adanya disconnect antara aktor yang paling menentukan utilisasi bandara dan aktor yang dipersepsikan bertanggung jawab, sekaligus menegaskan tantangan strategis dalam governance network BIJB Kertajati.

Interactive Process dalam Governance Network Pengelolaan BIJB Kertajati

Dalam kerangka governance network, interactive process merujuk pada dinamika interaksi antaraktor yang berlangsung melalui komunikasi, negosiasi, pertukaran informasi, serta upaya mencapai kesepakatan. Hasil analisis NVivo menunjukkan bahwa proses interaksi dalam pengelolaan BIJB Kertajati bersifat dinamis, berulang, dan adaptif terhadap perubahan kondisi operasional maupun eksternal, sehingga membentuk siklus interaksi yang terus berkembang.



*Gambar. Project Map Dimensi Interactive Process
Sumber : diolah oleh penulis (2025)*

Pada subdimensi keputusan krusial, proses interaktif menghasilkan sejumlah kebijakan strategis, termasuk pembentukan Kerja Sama Operasi (KSO) antara PT BIJB sebagai pemilik aset dan PT Angkasa Pura Indonesia sebagai operator teknis. Keputusan ini mencerminkan hasil negosiasi antara

orientasi pembangunan ekonomi regional dan kebutuhan efisiensi serta keselamatan operasional. Selain itu, penetapan BIJB sebagai Proyek Strategis Nasional, peningkatan runway, dan penentuan fungsi strategis bandara menunjukkan bahwa keputusan penting lahir dari putaran interaksi

lintas aktor, meskipun dengan tingkat pengaruh yang berbeda.

Pada subdimensi kebuntuan dan terobosan, interaksi juga diwarnai berbagai hambatan seperti perbedaan regulasi, keterbatasan kewenangan daerah, resistensi masyarakat, rendahnya utilisasi bandara, serta ketergantungan pada regulator pusat. Kebuntuan tersebut direspons melalui mediasi, advokasi kebijakan, koordinasi lintas pemerintahan, dan pengembangan kawasan pendukung. Namun, kuatnya peran regulator membentuk pola interaksi yang cenderung reaktif, di mana aktor jejaring lebih sering menyesuaikan strategi setelah keputusan pusat ditetapkan.

Sementara itu, putaran interaksi menunjukkan bahwa koordinasi berlangsung secara berkelanjutan melalui forum formal dan komunikasi informal. Meskipun intensitas interaksi tergolong tinggi, pola yang terbentuk masih berorientasi pada penyelesaian masalah jangka pendek dan aspek teknis operasional, bukan pada perencanaan strategis jangka panjang. Selain itu, pembelajaran dari setiap interaksi belum terinstitusionalisasi secara sistematis, sehingga pengetahuan cenderung melekat pada individu dan berisiko hilang ketika terjadi pergantian personel.

Dalam kerangka *governance network*, *interactive process* merujuk pada dinamika komunikasi, negosiasi, pertukaran informasi, dan upaya pencapaian kesepakatan antaraktor. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses interaksi dalam pengelolaan BIJB Kertajati bersifat dinamis, berulang, dan adaptif terhadap perubahan kondisi operasional maupun eksternal. Interaksi berlangsung melalui forum formal maupun komunikasi informal, sehingga secara prosedural jejaring ini tampak aktif. Namun, interaksi yang intens tersebut belum sepenuhnya bertransformasi menjadi terobosan kolektif yang signifikan.

Pada subdimensi keputusan krusial, proses interaktif menghasilkan sejumlah kebijakan strategis, termasuk pembentukan Kerja Sama Operasi (KSO) antara PT BIJB sebagai pemilik aset dan PT Angkasa Pura Indonesia sebagai operator teknis. Keputusan ini mencerminkan hasil negosiasi antara orientasi pembangunan ekonomi regional dan kebutuhan efisiensi serta keselamatan

operasional. Selain itu, penetapan BIJB sebagai Proyek Strategis Nasional, peningkatan runway, dan penentuan fungsi strategis bandara juga menunjukkan bahwa keputusan penting lahir dari putaran interaksi lintas aktor, meskipun dengan tingkat pengaruh yang berbeda.

Namun demikian, pada subdimensi kebuntuan dan terobosan, interaksi juga diwarnai berbagai hambatan seperti perbedaan regulasi, keterbatasan kewenangan daerah, resistensi masyarakat, rendahnya utilisasi bandara, serta ketergantungan pada regulator pusat. Kebuntuan tersebut memang direspons melalui mediasi, advokasi kebijakan, koordinasi lintas pemerintahan, dan pengembangan kawasan pendukung. Akan tetapi, kuatnya peran regulator membentuk pola interaksi yang cenderung reaktif, di mana aktor jejaring lebih sering menyesuaikan strategi setelah keputusan pusat ditetapkan, bukan secara bersama-sama membentuk arah strategis dari awal.

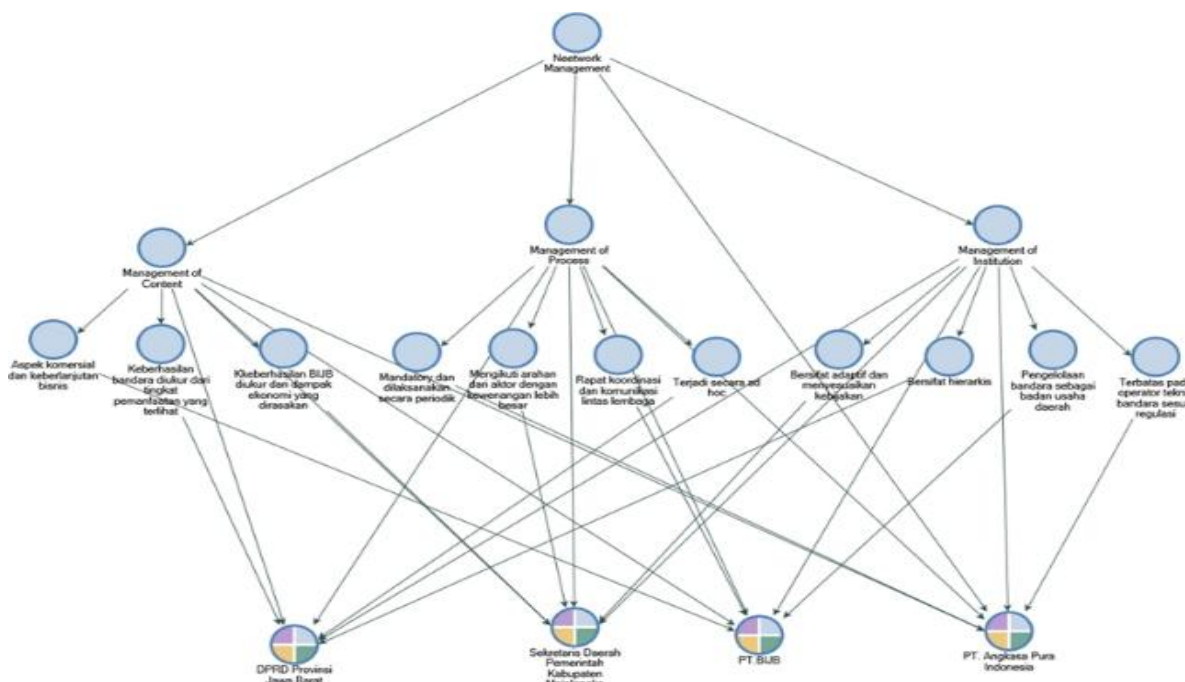
Sementara itu, putaran interaksi menunjukkan bahwa koordinasi berlangsung secara berkelanjutan, tetapi pembelajaran dari setiap interaksi belum terinstitusionalisasi secara sistematis. Pengetahuan cenderung melekat pada individu dan berisiko hilang ketika terjadi pergantian personel. Hal ini menegaskan bahwa efektivitas *interactive process* tidak cukup diukur dari frekuensi pertemuan atau intensitas komunikasi, tetapi dari kemampuannya menghasilkan pembelajaran kolektif, penyesuaian kelembagaan, dan outcomes yang nyata. Dengan demikian, *interactive process* dalam pengelolaan BIJB Kertajati memperlihatkan bahwa koordinasi yang sering belum tentu koordinasi yang efektif apabila tidak diarahkan secara strategis dan tidak menghasilkan pembelajaran yang terlembagakan.

Perspektif pengguna memperlihatkan evaluasi yang beragam terhadap efektivitas proses interaktif, khususnya dalam kolaborasi informasional. Informasi penerbangan dinilai cukup mudah diakses dan promosi telah menjangkau masyarakat, tetapi upaya tersebut dianggap belum maksimal karena belum berdampak signifikan pada peningkatan penggunaan bandara. Temuan ini menegaskan

bahwa efektivitas interactive process tidak hanya diukur dari intensitas komunikasi atau penyebaran informasi, tetapi dari kemampuannya menghasilkan outcomes yang nyata. Selama hambatan substantif seperti keterbatasan rute dan aksesibilitas serta tantangan strategis terkait dominasi maskapai belum teratasi, kontribusi proses interaktif terhadap optimalisasi BIJB Kertajati akan tetap terbatas.

Network Management dalam Governance Network Pengelolaan BIJB Kertajati

Network management merupakan upaya untuk mengelola, memfasilitasi, dan mengarahkan interaksi antaraktor agar kolaborasi dalam governance network dapat berjalan efektif. Hasil analisis NVivo menunjukkan bahwa fungsi network management dalam pengelolaan BIJB Kertajati masih belum optimal, meskipun secara konseptual telah mencerminkan tiga dimensi utama sebagaimana dikemukakan Klijn dan Koppenjan (2016), yaitu management of content, management of process, dan management of institution.



Gambar 4. 8 Project Map Dimensi Network Management

Sumber : diolah oleh penulis (2025)

Kelemahan paling mendasar governance network BIJB Kertajati terletak pada belum hadirnya network management yang sistematis, proaktif, dan terinstitusionalisasi.

Network management merupakan upaya untuk mengelola, memfasilitasi, dan mengarahkan interaksi antaraktor agar kolaborasi dalam governance network dapat berjalan efektif. Hasil analisis menunjukkan bahwa fungsi network management dalam pengelolaan BIJB Kertajati masih belum optimal, meskipun secara konseptual telah mencerminkan tiga dimensi utama sebagaimana dikemukakan Klijn dan Koppenjan (2016), yaitu management of content, management of process, dan management of institution.

Pada dimensi management of content, terdapat perbedaan orientasi antaraktor dalam memaknai keberhasilan bandara. PT BIJB dan PT Angkasa Pura Indonesia lebih menekankan aspek komersial dan kinerja operasional, sementara DPRD Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kabupaten Majalengka berfokus pada dampak ekonomi bagi daerah dan masyarakat. Perbedaan perspektif ini menunjukkan belum tercapainya kesepakatan mengenai indikator keberhasilan yang komprehensif, sehingga pengelolaan substansi kebijakan masih berjalan secara sektoral.

Pada dimensi management of process, koordinasi antaraktor memang telah dilakukan melalui forum formal yang bersifat mandatory dan periodik. Namun, sebagian

besar proses masih berlangsung secara *ad hoc* dan reaktif terhadap kebijakan pemerintah pusat. Pola ini menunjukkan bahwa pengelolaan proses belum diarahkan secara strategis untuk mendorong kolaborasi jangka panjang, melainkan lebih berfungsi sebagai mekanisme administratif. Artinya, forum ada, tetapi belum bekerja secara optimal sebagai instrumen penyalarsan strategi dan pemecahan masalah bersama.

Sementara itu, pada dimensi *management of institution*, struktur kelembagaan pengelolaan BIJB Kertajati masih bersifat hierarkis. PT BIJB berperan sebagai pemilik aset dengan keterbatasan kapasitas operasional, sedangkan PT Angkasa Pura Indonesia bertindak sebagai operator teknis dalam skema kerja sama operasi. Dominasi pemerintah pusat dalam pengambilan keputusan strategis turut membatasi ruang partisipasi aktor daerah, sehingga jejaring belum berkembang menjadi struktur yang setara dan kolaboratif.

Secara analitis, ketiga kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama BIJB Kertajati bukan sekadar banyaknya aktor atau rumitnya koordinasi, tetapi tidak adanya mekanisme yang secara aktif mengelola kompleksitas jejaring itu sendiri. Dalam perspektif Klijn dan Koppenjan (2016), *network management* adalah elemen kunci yang memungkinkan perbedaan kepentingan, persepsi, dan strategi dapat dikonversi menjadi tindakan kolektif yang efektif. Pada kasus BIJB Kertajati, ketiadaan

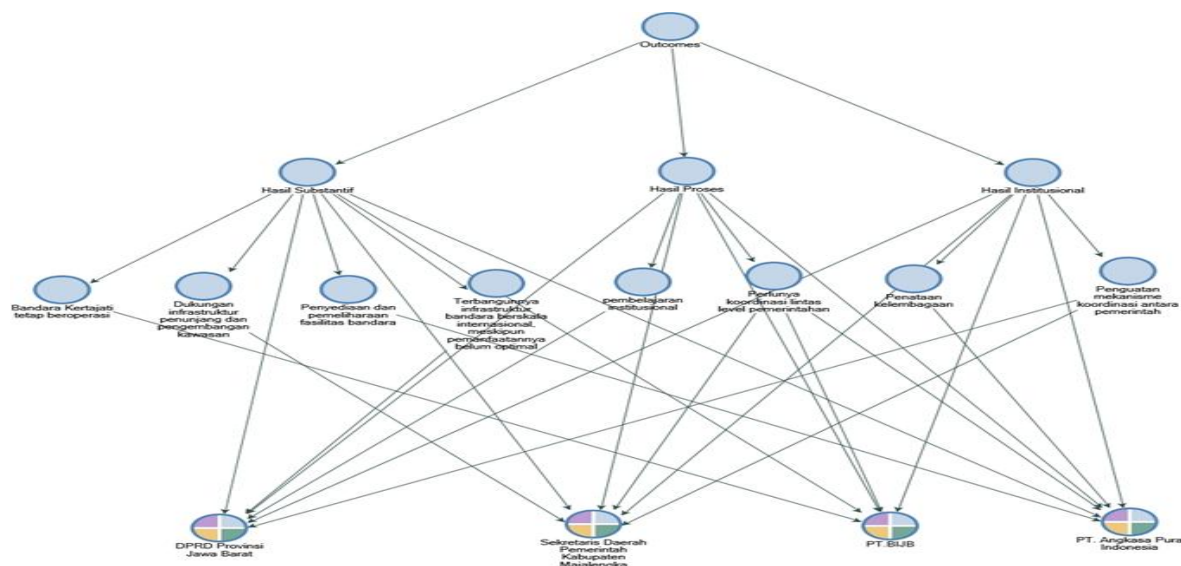
mekanisme ini membuat jejaring hadir secara formal, tetapi belum bekerja secara substantif.

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa *network management* merupakan titik lemah paling menentukan dalam *governance network* pengelolaan BIJB Kertajati.

Secara keseluruhan, temuan penelitian sejalan dengan teori pada tataran konseptual, tetapi belum sepenuhnya pada tingkat implementasi. Ketiga dimensi *network management* telah hadir secara formal, namun belum mampu mendukung terbentuknya jejaring yang kolaboratif dan efektif. Kondisi ini menegaskan bahwa keberhasilan *governance network* sangat bergantung pada kualitas *network management* dalam menyalarskan tujuan, mengelola proses interaksi secara proaktif, serta membangun struktur kelembagaan yang mendukung kerja sama lintas aktor.

Outcomes Governance Network dalam Pengelolaan BIJB Kertajati

Dimensi *outcomes* menjadi indikator utama dalam menilai efektivitas *governance network* karena mencerminkan hasil konkret dari interaksi antaraktor. Berdasarkan analisis NVivo, *outcomes* pengelolaan BIJB Kertajati terbagi ke dalam tiga kategori utama, yaitu hasil substantif, hasil proses, dan hasil institusional. Temuan menunjukkan bahwa capaian *outcomes* belum sepenuhnya optimal dan masih didominasi oleh keberhasilan pada aspek fisik dibandingkan penguatan proses kolaborasi dan kelembagaan.



Gambar 4. 9 Project Map Dimensi Outcomes

Sumber : diolah oleh penulis (2025)

Governance network BIJB Kertajati lebih berhasil menghasilkan output fisik daripada outcome kebijakan yang substantif dan berkelanjutan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa *governance network* dalam pengelolaan BIJB Kertajati memang menghasilkan sejumlah capaian penting. Pada level output, jejaring ini berhasil menopang keberadaan bandara sebagai infrastruktur strategis dengan fasilitas yang memadai, penguatan kapasitas operasional tertentu, serta keberlanjutan fungsi bandara dalam konteks kebijakan transportasi udara. Dalam arti tertentu, jejaring telah mampu memastikan bahwa bandara tetap hadir sebagai aset publik dan tetap memiliki posisi strategis dalam perencanaan pembangunan wilayah.

Namun, ketika *outcomes* dibaca secara lebih substantif, terlihat adanya kesenjangan yang cukup nyata antara hasil pembangunan fisik dan hasil pemanfaatan operasional. Bandara telah dibangun dalam skala internasional, tetapi utilisasi masih berada di bawah kapasitas yang direncanakan. Hal ini menunjukkan bahwa *governance network* belum sepenuhnya mampu mengonversi output infrastruktur menjadi outcome kebijakan berupa pemanfaatan yang optimal, peningkatan konektivitas yang stabil, dan penguatan fungsi ekonomi wilayah secara konsisten. Dengan kata lain, keberhasilan pembangunan belum sepenuhnya bertransformasi menjadi keberhasilan tata kelola.

Pada level proses, jejaring ini memang menghasilkan pembelajaran tertentu, seperti meningkatnya kesadaran antaraktor akan pentingnya koordinasi, kebutuhan penguatan kolaborasi, dan urgensi penyesuaian strategi. Akan tetapi, pembelajaran tersebut belum berkembang menjadi perubahan kelembagaan yang cukup kuat. Hal ini terlihat dari masih dominannya pola koordinasi yang reaktif, sektoral, dan belum terinstitusionalisasi secara memadai (Taryana et al., 2023).

Dalam kerangka Klijn dan Koppenjan (2016), *outcomes governance network* tidak cukup dinilai dari apakah suatu proyek berhasil diwujudkan, tetapi dari apakah jejaring mampu menghasilkan manfaat

substantif, pembelajaran prosedural, dan penguatan kelembagaan secara simultan. Kasus BIJB Kertajati menunjukkan bahwa capaian tersebut masih belum seimbang. Jejaring lebih kuat pada pencapaian fisik dan administratif, tetapi relatif lebih lemah pada outcome pemanfaatan dan transformasi tata kelola. Dengan demikian, *outcomes governance network* BIJB Kertajati menegaskan bahwa keberhasilan pembangunan infrastruktur tidak otomatis identik dengan keberhasilan pemanfaatan apabila tidak ditopang oleh tata kelola jejaring yang efektif.

Penelitian ini memiliki implikasi teoritis dan praktis. Secara teoritis, temuan penelitian memperkuat perspektif *governance network* yang menyatakan bahwa keberhasilan kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh kapasitas institusi tunggal, tetapi oleh kualitas interaksi antaraktor dalam jejaring (Iriawan, 2024). Namun, penelitian ini juga menunjukkan bahwa keberadaan jejaring tidak otomatis menghasilkan efektivitas apabila tidak didukung oleh mekanisme *network management* yang kuat dan terinstitusionalisasi. Dengan demikian, penelitian ini memperkaya literatur *governance network*, khususnya dalam konteks infrastruktur strategis di negara berkembang, dengan menekankan pentingnya keselarasan strategi, *shared problem definition*, dan kapasitas adaptif jejaring.

Secara praktis, penelitian ini memberikan implikasi bagi pengambil kebijakan bahwa optimalisasi BIJB Kertajati memerlukan pendekatan tata kelola yang lebih integratif dan kolaboratif. Pemerintah pusat perlu membuka ruang partisipasi yang lebih besar bagi aktor daerah, sementara pemerintah daerah perlu memperkuat kapasitas koordinasi dan inovasi kebijakan. Selain itu, diperlukan penguatan mekanisme *network management* yang mampu mengarahkan interaksi antaraktor secara lebih strategis, bukan sekadar administratif. Implikasi lainnya adalah pentingnya integrasi antara kebijakan transportasi udara, pengembangan wilayah, dan strategi ekonomi lokal untuk menciptakan ekosistem kebandarudaraan yang berkelanjutan.

SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa governance network dalam pengelolaan operasional Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati belum berjalan efektif dalam mengonversi kapasitas infrastruktur menjadi kinerja operasional yang optimal. Dengan menggunakan kerangka governance network Klijn dan Koppenjan (2016), penelitian ini menegaskan bahwa persoalan utama BIJB Kertajati tidak semata terletak pada rendahnya utilisasi bandara, keterbatasan rute, atau hambatan teknis-operasional lainnya, melainkan pada keterbatasan tata kelola jejaring antaraktor yang terlibat dalam pengelolaannya.

Secara empiris, penelitian ini menemukan tiga persoalan utama. Pertama, asimetri kewenangan menempatkan pemerintah pusat pada posisi dominan dalam pengambilan keputusan strategis, sementara aktor daerah memiliki ruang manuver yang relatif terbatas. Kedua, fragmentasi persepsi antaraktor dalam mendefinisikan masalah utama bandara menyebabkan tidak terbangunnya agenda bersama yang cukup kuat untuk mendorong tindakan kolektif yang konvergen. Ketiga, belum terbangunnya *network management* yang sistematis dan terinstitusionalisasi membuat interaksi antaraktor cenderung berlangsung secara reaktif, administratif, dan belum cukup diarahkan untuk menghasilkan transformasi pengelolaan yang substantif.

Temuan ini menunjukkan bahwa problem utama BIJB Kertajati bukan absennya aktor, melainkan absennya mekanisme tata kelola yang mampu menyelaraskan kepentingan, strategi, dan orientasi antaraktor yang saling bergantung. Dalam konteks ini, koordinasi yang intens ternyata tidak otomatis menghasilkan efektivitas apabila tidak ditopang oleh pembagian kewenangan yang lebih seimbang, definisi masalah yang disepakati bersama, serta kepemimpinan jejaring yang mampu mengarahkan kolaborasi secara strategis.

Dengan demikian, penelitian ini menegaskan bahwa paradoks BIJB Kertajati yakni besarnya investasi infrastruktur namun belum optimalnya pemanfaatan pada dasarnya merupakan persoalan tata kelola. Keberhasilan pembangunan fisik belum

cukup tanpa kemampuan governance network untuk mengelola kompleksitas aktor, kepentingan, dan keputusan secara lebih terarah, adaptif, dan terkoordinasi.

REKOMENDASI

Berdasarkan temuan penelitian, perbaikan pengelolaan BIJB Kertajati perlu diarahkan tidak hanya pada aspek operasional, tetapi terutama pada penguatan tata kelola jejaring antaraktor. Rekomendasi kebijakan dapat dirumuskan dalam tiga level berikut.

1. Level Kelembagaan

Perlu dilakukan penegasan ulang pembagian peran, kewenangan, dan tanggung jawab antaraktor dalam pengelolaan BIJB Kertajati, khususnya antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, PT BIJB, dan PT Angkasa Pura Indonesia. Penegasan ini penting agar jejaring tidak terus bekerja dalam ambiguitas peran yang memperlemah efektivitas pengambilan keputusan.

2. Level Koordinasi Antaraktor

Diperlukan mekanisme *network management* yang lebih terinstitusionalisasi, bukan hanya forum koordinasi formal yang bersifat periodik. Mekanisme ini perlu diarahkan untuk menyelaraskan definisi masalah, mengkonsolidasikan strategi antaraktor, memperkuat pertukaran informasi, dan mendorong pembelajaran lintas kelembagaan yang lebih berkelanjutan.

3. Level Strategi Pemanfaatan Bandara

Strategi pemanfaatan BIJB Kertajati perlu difokuskan pada integrasi antara pengelolaan bandara, strategi rute, aksesibilitas, dan ekosistem pendukung. Dalam batas data penelitian ini, utilisasi bandara tidak dapat ditingkatkan hanya melalui promosi simbolik, tetapi memerlukan strategi kolektif yang lebih realistis untuk memperkuat daya tarik maskapai, memperbaiki konektivitas, dan membangun basis permintaan pengguna yang lebih stabil. Dengan demikian, penguatan BIJB Kertajati perlu diposisikan bukan hanya sebagai agenda operasional bandara, tetapi sebagai agenda tata kelola lintas sektor dan lintas level pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- (PERSERODA), P. B. I. J. B. (2024). *Airport Profile KJT*.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). Qualitative, quantitative and mixed methods research (Dörnyei). In *Introducing English Language*. <https://doi.org/10.4324/9781315707181-60>
- de Leon, P., & Varda, D. M. (2009). Toward a theory of collaborative policy networks: Identifying structural tendencies. *Policy Studies Journal*, 37(1), 59–74. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00295.x>
- Gideon, A. (2025). *Penerbangan Domestik Bandara Kertajati Dihentikan Mulai 2 Juni 2025*. Liputan 6. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/6092966/penerbangan-domestik-bandara-kertajati-dihentikan-mulai-2-juni-2025>
- Hanifah, W. (2025). *Perencanaan sebagai Improvisasi: Studi Kasus Rencana Pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) dan Desember 2018*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.26974.55369>
- Iriawan, H. (2024). Teori Kebijakan Publik. In Z. Bahar (Ed.), *PT. Literasi Nusantara Abadi Grup* (Vol. 1, Issue 1). Perpustakaan Nasional RI. Katalog dalam Terbitan (KDT) Hermanu. [https://repository-penerbitlitnus.co.id/id/eprint/394/1/Teori Kebijakan Publik.pdf](https://repository-penerbitlitnus.co.id/id/eprint/394/1/Teori%20Kebijakan%20Publik.pdf)
- Klijn, Hans, E., & Koppenjan, J. (2016). Governance Networks in the Public Sector. In Routledge (Ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Third Edition* (1st ed.). RoutledgeTaylor & Francis Group. <https://doi.org/10.1081/e-epap3-120010870>
- Naipospos, B., Rahmah, U. A., & Muthia, A. (2020). Partnership scheme for BIJB Kertajati West Java International Airport. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 592(1). <https://doi.org/10.1088/1755-1315/592/1/012020>
- Priyatni, E., Suryani, A., Fachrunnisa, R., Supriyanto, A., & Zakaria, I. (2020). *Pemanfaatan NVivo dalam Penelitian Kualitatif NVivo untuk Kajian Pustaka, Analisis Data, dan Triangulas*.
- Rochman, B., Meilina, C., Fajriati, C., Amalia, D., & Subhan, H. (2021). Analisis Ekologi Administrasi: Dampak Pembangunan Bandara Internasional Jawa Barat (BIJB) Kertajati Di Desa Putridalem Kecamatan Jatitujuh Kabupaten Majalengka. *Jurnal Inoasi penelitian*, 71(12), 63–71.
- Shobirin, M., & Ali, H. (2019). Strategi Pengembangan Infrastruktur Dalam Meningkatkan Pelayanan Penumpang Di Bandar Udara Internasional Soekarno Hatta Cengkareng. *Jurnal Ekonomi Dan Manajemen Sistem Informasi*, 1(November), 155–168. <https://doi.org/10.31933/JEMSI>
- Subekti, S. (2016). Strategi Pengembangan Bandar Udara H. Hasan Aroeboesman Ende Dalam Meningkatkan Pelayanan Penumpang. *Warta Penelitian Perhubungan*, 28(3), 171–180.
- Taryana, A., Suwandi, I., Nuryanto, Y., Sandjaya, T., & Ramadhan, R. (2023). State OF The ART Dari Digital Governance Melalui Analisis Vosviewer Dan Systematic Mapping Studies (SMS). *Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Bidang Administrasi, Sosial, Humaniora Dan Kebijakan Publik*, 5(3), 141–158.
- Tjahjono, T., & Yuliawati, E. (2017). Bandar Udara Internasional Jawa Barat (BIJB) dan Potensi Kertajati Sebagai Aerocity. *Warta Ardhia*, 43(1), 43–50. <https://doi.org/10.25104/wa.v43i1.274.43-50>
- Zulfikar, W. (2021). Model Kerjasama Academic, Business, Government Dan Civil Society Pada Kebijakan Kertajati Aerocity. *Jurnal Caraka Prabhu*, 3(2), 169–183. <https://doi.org/10.36859/jcp.v3i2.356>