
Sinkronisasi Kebijakan Hukum dan Strategi Pentahelix dalam Akselerasi Pembangunan Kawasan Perbatasan Indonesia

Ilham Akbar Dzaky Al Dzikri¹, Masdar Bakhtiar², Ervan Fawwaaz Wijanarko³, Prigani Jayadilaga⁴, Muhammad Farouq Al Yaasin⁵

Program Studi Hukum Keimigrasian Fakultas Keimigrasian Politeknik Imigrasi, Indonesia

E-mail: ilhama1620@gmail.com¹, masdar.bakhtiar.kemenkumham@gmail.com²,

fawwaazervan@gmail.com³, ganijayadilaga@gmail.com⁴, muhammadfarouqalyassin@gmail.com⁵

Article History:

Received: 20 November 2025

Revised: 01 Desember 2025

Accepted: 04 Desember 2025

Keywords: Border Areas, Pentahelix Strategy, Legal Policy.

Abstract: *The development of Indonesia's border regions has undergone a paradigm shift from an inward-looking security approach to an outward-looking prosperity approach. The Pentahelix strategy, which prioritizes multi-stakeholder collaboration between the government, academia, businesses, communities and the media, is adopted as a framework to accelerate this development. However, the implementation of this collaborative strategy is potentially hampered by the existing legal framework, which has historically been more oriented towards sovereignty and centralized control. This journal analyzes the synchronization between legal policies governing border areas, particularly Law No. 43/2008 on State Territory, and the demands of Pentahelix strategy implementation. Using a juridical-normative method supported by qualitative analysis through case studies in several border areas, this research identifies legal-strategic dissonance. The existing legal framework shows a hierarchical authority structure and has not explicitly adopted the principles of welfare and collaboration as its main foundation. As a result, Pentahelix implementation tends to be partial, ad-hoc and highly dependent on local actors' initiatives, rather than driven by a coherent national system. Key findings point to legal and institutional gaps that hinder effective multi-stakeholder synergies. The journal recommends legislative reforms to integrate the principles of welfare and collaboration into the State Territory Law, as well as strengthening the institutional role of the National Border Management Agency (BNPP) from a mere coordinator to an orchestrator of the Pentahelix ecosystem. These reforms are essential to create a synergistic and conducive policy environment for sustainable and inclusive border area development.*

Kata Kunci: Kawasan Perbatasan, Strategi Pentahelix, Kebijakan Hukum.

Abstrak: Pembangunan kawasan perbatasan Indonesia mengalami pergeseran paradigma dari pendekatan keamanan (*security approach*) yang bersifat *inward-looking* menuju pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) yang *outward-looking*. Strategi Pentahelix, yang mengedepankan kolaborasi multipihak antara pemerintah, akademisi, pelaku usaha, komunitas, dan media, diadopsi sebagai kerangka kerja untuk mengakselerasi pembangunan ini. Namun, implementasi strategi kolaboratif ini berpotensi terhambat oleh kerangka hukum yang ada, yang secara historis lebih berorientasi pada kedaulatan dan kontrol terpusat. Jurnal ini menganalisis sinkronisasi antara kebijakan hukum yang mengatur kawasan perbatasan, terutama Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, dengan tuntutan implementasi strategi Pentahelix. Dengan menggunakan metode yuridis-normatif yang didukung oleh analisis kualitatif melalui studi kasus di beberapa wilayah perbatasan, penelitian ini mengidentifikasi adanya disonansi legal-strategis. Kerangka hukum yang ada menunjukkan struktur kewenangan yang hierarkis dan belum secara eksplisit mengadopsi prinsip kesejahteraan dan kolaborasi sebagai fondasi utamanya. Akibatnya, implementasi Pentahelix cenderung bersifat parsial, ad-hoc, dan sangat bergantung pada inisiatif aktor lokal, bukan didorong oleh sebuah sistem nasional yang koheren. Temuan utama menunjukkan adanya kesenjangan hukum dan kelembagaan yang menghambat sinergi multipihak yang efektif. Jurnal ini merekomendasikan reformasi legislatif untuk mengintegrasikan prinsip kesejahteraan dan kolaborasi ke dalam UU Wilayah Negara, serta penguatan peran institusional Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) dari sekadar koordinator menjadi orkestrator ekosistem Pentahelix. Reformasi ini esensial untuk menciptakan lingkungan kebijakan yang sinergis dan kondusif bagi pembangunan kawasan perbatasan yang berkelanjutan dan inklusif.

PENDAHULUAN

Kawasan perbatasan negara secara historis dipandang sebagai garis demarkasi kedaulatan yang rentan, sehingga kebijakan pengelolaannya didominasi oleh pendekatan keamanan (*security approach*) yang bersifat *inwardlooking* (Sholihah 2016). Dalam paradigma ini, perbatasan adalah halaman belakang negara yang harus dijaga ketat, dengan fokus utama pada pertahanan dan penegakan hukum. Namun, seiring dengan dinamika geopolitik dan geoekonomi global, terjadi pergeseran fundamental dalam cara pandang terhadap kawasan perbatasan di Indonesia. Pemerintah kini mengadopsi paradigma baru yang bersifat *outward-looking*, memosisikan

kawasan perbatasan bukan lagi sebagai halaman belakang, melainkan sebagai beranda depan negara (*beranda depan negara*) dan pintu gerbang bagi aktivitas ekonomi serta perdagangan dengan negara tetangga (Komdigi 2020). Pergeseran paradigma ini secara eksplisit tertuang dalam

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang mengarahkan kebijakan untuk mempercepat pembangunan kawasan perbatasan secara terintegrasi. Arah baru ini tidak lagi hanya bertumpu pada pendekatan keamanan, tetapi mengintegrasikannya dengan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) dan pendekatan lingkungan (*environment approach*). Transformasi ini menandakan redefinisi fundamental peran negara di kawasan perbatasan, dari sekadar penjaga kedaulatan (*sovereign guard*) menjadi fasilitator pembangunan aktif (*development facilitator*). Tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal, mengurangi kesenjangan, dan memperkuat pertahanan nasional melalui pembangunan ekonomi dan sosial yang inklusif.

Untuk menerjemahkan visi baru ini ke dalam tindakan nyata, diperlukan sebuah model tata kelola yang mampu mengatasi kompleksitas isu di perbatasan, mulai dari keterbatasan infrastruktur, kualitas sumber daya manusia (SDM), hingga tantangan sosial-ekonomi. Model tata kelola tradisional yang bersifat

top-down dan sektoral dianggap tidak lagi memadai. Sebagai gantinya, strategi kolaborasi multipihak atau model Pentahelix diadopsi sebagai pendekatan modern. Model ini didasarkan pada sinergi antara lima pilar utama masyarakat: Pemerintah sebagai regulator, Akademisi sebagai konseptor, Pelaku Usaha sebagai *enabler*, Komunitas sebagai akselerator, dan Media sebagai *expander* (Arifin Utha et al. 2024). Melalui kolaborasi yang terstruktur, diharapkan berbagai sumber daya, keahlian, dan perspektif dapat diintegrasikan untuk menghasilkan inovasi dan solusi pembangunan yang efektif dan berkelanjutan.

Namun, adopsi strategi pembangunan yang progresif ini memunculkan sebuah tantangan krusial: apakah kerangka hukum yang menjadi landasan pengelolaan kawasan perbatasan telah selaras dan mampu mendukung implementasi model Pentahelix? Kebijakan hukum yang ada, terutama produk legislasi yang dirumuskan dalam paradigma lama, berpotensi menciptakan gesekan atau bahkan menjadi penghambat bagi strategi kolaboratif yang baru (Arifin Utha et al. 2024). Terdapat potensi disonansi antara filosofi hukum yang lama, yang menekankan kontrol negara dan hierarki, dengan filosofi pembangunan yang baru, yang menuntut fleksibilitas, desentralisasi, dan pemberdayaan multipihak. Redefinisi peran negara sebagai fasilitator pembangunan tidak akan lengkap dan efektif jika tidak tertanam kuat di dalam landasan hukumnya. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan riset utama: "Bagaimana sinkronisasi antara kerangka hukum yang ada dengan implementasi strategi Pentahelix dalam pembangunan kawasan perbatasan Indonesia, dan reformasi kebijakan apa yang diperlukan untuk mengoptimalkan sinergi tersebut?"

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif sebagai pendekatan utama, yang berfokus pada analisis peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait pengelolaan dan pembangunan kawasan perbatasan di Indonesia (Republik Indonesia 2008). Pendekatan ini melibatkan kajian mendalam terhadap kerangka hukum primer, seperti Undang-Undang No. 43

Tahun 2008 tentang Wilayah Negara dan Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, beserta peraturan pelaksanaannya. Metode yuridis-normatif ini didukung oleh pendekatan kualitatif dengan sifat deskriptif-analitis. Data sekunder dikumpulkan melalui studi literatur yang komprehensif dari berbagai sumber, termasuk jurnal ilmiah, buku, laporan pemerintah, dan artikel berita yang relevan. Selain itu, penelitian ini menerapkan analisis komparatif dengan menelaah model pengelolaan perbatasan di negara lain, seperti Malaysia dan Uni Eropa, untuk mendapatkan perspektif yang lebih luas dan mendukung perumusan rekomendasi kebijakan. Sintesis antara analisis hukum, temuan dari studi literatur, dan studi kasus digunakan untuk membangun argumen utama mengenai sinkronisasi kebijakan hukum dengan implementasi Strategi Pentahelix.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kerangka Hukum Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia: Analisis Kritis

Fondasi hukum yang menopang seluruh kebijakan dan program pembangunan di kawasan perbatasan Indonesia bersifat multi-lapis, terdiri dari undang-undang sektoral hingga peraturan pelaksana yang spesifik. Analisis kritis terhadap kerangka ini esensial untuk memahami apakah struktur hukum yang ada berfungsi sebagai akselerator atau justru menjadi disinsentif bagi kolaborasi Pentahelix. Undang-Undang (UU) No. 43 Tahun 2008 merupakan payung hukum utama (*lex specialis*) dalam pengelolaan wilayah negara, termasuk kawasan perbatasan. UU ini memberikan kepastian hukum mengenai definisi, batas, dan kewenangan pengelolaan wilayah negara. Pasal 1 angka 6 mendefinisikan Kawasan Perbatasan sebagai "bagian dari Wilayah Negara yang terletak pada sisi dalam sepanjang batas wilayah Indonesia dengan negara lain, dalam hal Batas Wilayah Negara di darat, Kawasan Perbatasan berada di kecamatan". Definisi ini secara administratif membatasi fokus pengelolaan pada level kecamatan, yang relevan untuk intervensi pembangunan di tingkat lokal.

Namun, analisis yang lebih mendalam pada aspek filosofis dan normatif UU ini mengungkapkan beberapa potensi inkonsistensi dengan paradigma pembangunan baru. Pasal 2 UU No. 43 Tahun 2008 menjabarkan sembilan asas pengelolaan Wilayah Negara, yaitu kedaulatan, kebangsaan, kenusantaraan, keadilan, keamanan, ketertiban dan kepastian hukum, kerja sama, kemanfaatan, dan pengayoman (Republik Indonesia 2008). Secara signifikan, asas "kesejahteraan" (*welfare*) tidak tercantum secara eksplisit. Ketidadaan ini merupakan sebuah omisi penting yang mencerminkan sisa-sisa paradigma lama yang lebih memprioritaskan kedaulatan dan keamanan. Meskipun tujuan pembangunan perbatasan saat ini adalah peningkatan kesejahteraan, landasan hukum utamanya tidak menempatkan kesejahteraan sebagai prinsip fundamental, yang dapat melemahkan legitimasi dan prioritas program-program yang berorientasi pada *prosperity approach* (Nugroho et al. 2023).

Lebih lanjut, struktur pembagian kewenangan (*kewenangan*) dalam UU ini menunjukkan pola yang sangat hierarkis dan sentralistik. Pasal 10 memberikan kewenangan yang luas kepada Pemerintah Pusat, mulai dari penetapan kebijakan, perundingan internasional, hingga pembangunan tanda batas. Kewenangan Pemerintah Provinsi (Pasal 11) dan Pemerintah Kabupaten/Kota (Pasal 12) lebih banyak bersifat pelaksana kebijakan pusat, koordinasi, dan pengawasan (Republik Indonesia 2008). Struktur vertikal ini, di mana kebijakan mengalir dari atas ke bawah, secara inheren bertentangan dengan sifat model Pentahelix yang horizontal dan berjejaring. Pentahelix mengasumsikan adanya kemitraan setara di mana inovasi dapat muncul

dari simpul mana pun, baik itu inisiatif komunitas, konsep akademisi, maupun investasi swasta. Kerangka hukum yang hierarkis cenderung membatasi ruang gerak dan inisiatif aktor nonpemerintah, menempatkan mereka sebagai objek atau pelaksana, bukan sebagai mitra strategis yang setara.

Selanjutnya, UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang memberikan landasan hukum yang krusial bagi aspek fisik pembangunan perbatasan, terutama infrastruktur. Pasal 5 ayat (5) UU ini mengklasifikasikan kawasan perbatasan sebagai Kawasan Strategis Nasional (KSN) (Indonesia n.d.). Penetapan sebagai KSN berarti penataan ruang di wilayah tersebut diprioritaskan karena dianggap memiliki pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan, pertahanan, ekonomi, sosial, budaya, dan lingkungan. Klasifikasi ini memberikan legitimasi hukum yang kuat bagi pemerintah untuk mengalokasikan sumber daya dan mempercepat pembangunan infrastruktur di perbatasan, seperti jalan, pelabuhan, dan Pos Lintas Batas Negara (PLBN). Pembangunan infrastruktur ini merupakan prasyarat penting bagi keberhasilan peran aktor Pemerintah dan Pelaku Usaha dalam model Pentahelix. Tanpa infrastruktur yang memadai, investasi swasta tidak akan masuk, dan layanan publik pemerintah tidak akan optimal. Dengan demikian, UU Penataan Ruang berfungsi sebagai pilar pendukung yang penting, meskipun fokusnya terbatas pada aspek spasial dan fisik.

Pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) merupakan manifestasi dari amanat Pasal 14 Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara, yang kemudian diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 12 Tahun 2010 (Indonesia n.d.). Kelahiran BNPP didasari oleh kesadaran bahwa pengelolaan perbatasan negara adalah isu yang sangat kompleks, multidimensional, dan lintas sektoral, sehingga tidak dapat lagi ditangani secara parsial oleh masing-masing kementerian atau lembaga secara terpisah. Sebelum adanya BNPP, kebijakan dan program di perbatasan seringkali tumpang tindih, tidak terkoordinasi, dan kurang memiliki visi strategis yang terpadu. Hal ini mengakibatkan pembangunan berjalan lambat dan tidak merata, serta memperlebar kesenjangan antara kawasan perbatasan dengan wilayah lain di Indonesia. Oleh karena itu, BNPP dibentuk sebagai sebuah lembaga sentral non-kementerian yang diharapkan mampu menjadi dirigen dalam orkestrasi pembangunan perbatasan, menyinkronkan langkah berbagai pemangku kepentingan, dan memastikan bahwa setiap program berjalan sesuai dengan Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara (Widiartana 2021). Secara kelembagaan, BNPP memiliki kedudukan yang sangat strategis, yakni berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden (Sekretariat Negara RI n.d.). Strukturnya dirancang untuk mencerminkan bobot tugasnya yang berat. BNPP memiliki Dewan Pengarah yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, dengan para Menteri Koordinator lainnya sebagai wakil ketua. Sementara itu, posisi Kepala BNPP secara *ex-officio* dijabat oleh Menteri Dalam Negeri, yang menggarisbawahi pentingnya aspek administrasi pemerintahan dan koordinasi dengan pemerintah daerah dalam pengelolaan perbatasan (Widiartana 2021). Keanggotaan BNPP pun sangat komprehensif, melibatkan sekitar 20 menteri, Panglima TNI, Kepala BIN, hingga para gubernur yang wilayahnya berbatasan langsung dengan negara tetangga. Struktur raksasa ini menunjukkan bahwa BNPP adalah sebuah "*super-agency*" yang dirancang untuk memiliki daya dorong politik yang kuat dalam mengatasi ego sektoral dan memastikan komitmen seluruh jajaran pemerintah.

Berdasarkan Perpres No. 12 Tahun 2010, tugas utama BNPP adalah menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengoordinasikan

pelaksanaan, serta melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan. Untuk menjalankan tugas tersebut, BNPP menyelenggarakan tujuh fungsi utama, yaitu:

1. Penyusunan dan penetapan rencana induk dan rencana aksi pembangunan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.
2. Pengoordinasian penetapan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan, pengelolaan serta pemanfaatan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.
3. Pengelolaan dan fasilitasi penegasan, pemeliharaan dan pengamanan Batas Wilayah Negara.
4. Inventarisasi potensi sumber daya dan rekomendasi penetapan zona pengembangan ekonomi, pertahanan, sosial budaya, lingkungan hidup dan zona lainnya di Kawasan Perbatasan.
5. Penyusunan program dan kebijakan pembangunan sarana dan prasarana perhubungan dan sarana lainnya di Kawasan Perbatasan.
6. Penyusunan anggaran pembangunan dan pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan sesuai dengan skala prioritas.
7. Pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan serta evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan Batas Wilayah Negara dan Kawasan Perbatasan.

Penting untuk dicatat bahwa BNPP bukanlah eksekutor utama di lapangan. Pelaksanaan teknis pembangunan tetap menjadi tanggung jawab kementerian/lembaga terkait serta pemerintah daerah, sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Peran BNPP adalah memastikan bahwa semua eksekutor tersebut bekerja dalam satu kerangka acuan yang sama, yaitu Rencana Induk dan Rencana Aksi yang telah ditetapkan oleh BNPP. Fungsi koordinasi BNPP adalah kunci. Namun, dalam praktiknya, efektivitas BNPP sebagai koordinator Pentahelix menghadapi tantangan struktural. Mandatnya untuk "mengoordinasikan" dalam konteks kerangka hukum yang hierarkis sering kali diterjemahkan sebagai "mengarahkan" kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Meskipun dirancang sebagai lembaga koordinatif, budaya birokrasi yang masih kuat dengan "ego sektoral" menjadi hambatan utama. Setiap kementerian/lembaga cenderung memiliki program, anggaran, dan indikator kinerjanya sendiri, yang terkadang sulit untuk disinergikan dalam satu payung besar pembangunan perbatasan. BNPP seringkali harus bekerja keras untuk memediasi dan menyelaraskan berbagai kepentingan ini, sebuah tugas yang tidak mudah mengingat posisinya yang, meskipun strategis, tidak memiliki kewenangan eksekusi langsung atas anggaran yang berada di masing-masing kementerian/lembaga.

Hal ini berisiko memperkuat pola hubungan vertikal yang sudah ada, alih-alih membangun jembatan horizontal antar-aktor Pentahelix. BNPP mungkin efektif dalam mengoordinasikan sesama lembaga pemerintah, tetapi belum tentu memiliki mandat dan kapasitas yang memadai untuk berfungsi sebagai fasilitator bagi kemitraan yang setara dengan akademisi, swasta, komunitas, dan media. Berbagai kajian menunjukkan bahwa BNPP masih berfokus pada fungsi-fungsi primer pemerintahan dan belum optimal dalam merangkul aktor non-pemerintah sebagai mitra strategis (Putra, Putri Charin, and Rahmi 2024). Lembaga yang seharusnya menjadi motor penggerak kolaborasi berisiko menjadi instrumen yang justru melanggengkan pendekatan *government-centric*, sebuah antitesis dari semangat Pentahelix.

Strategi Pentahelix: Dekonstruksi Peran dan Sinergi Multipihak pada Pembangunan Kawasan Perbatasan Indonesia

Strategi Pentahelix merupakan evolusi dari model *Triple Helix* (AkademisiBisnis-Pemerintah) dan *Quadruple Helix* (menambahkan masyarakat), dengan mengintegrasikan Media sebagai pilar kelima yang krusial. Konsep ini sangat relevan untuk mengatasi permasalahan pembangunan yang kompleks seperti di kawasan perbatasan, karena mengakui bahwa tidak ada satu aktor pun yang memiliki semua sumber daya, pengetahuan, dan legitimasi untuk berhasil sendirian (Wahidah and Suherman 2022). Keberhasilan bergantung pada sinergi dan kolaborasi aktif dari kelima pilar tersebut. Dalam konteks pembangunan kawasan perbatasan Indonesia, peran masing-masing aktor dapat didekonstruksi sebagai berikut:

1. Pemerintah (Government) sebagai Regulator

Peran utama pemerintah, yang diwujudkan melalui BNPP di tingkat nasional dan pemerintah daerah, adalah sebagai regulator dan fasilitator. Pemerintah bertanggung jawab untuk menciptakan kerangka kebijakan yang kondusif, melakukan perencanaan tata ruang, mengalokasikan anggaran pembangunan (APBN/APBD), menyediakan layanan dasar, dan mengoordinasikan para pemangku kepentingan lainnya. Dalam konteks perbatasan, ini mencakup pembangunan infrastruktur strategis seperti PLBN, jalan akses, serta penyusunan regulasi yang mendukung investasi dan perdagangan lintas batas (Supriyanto and Iskandar 2022).

2. Akademisi (Academia) sebagai Konseptor

Perguruan tinggi dan lembaga penelitian bertindak sebagai sumber pengetahuan, inovasi, dan evaluasi objektif. Peran mereka meliputi penyediaan data dan analisis berbasis riset untuk mendukung perumusan kebijakan yang berbasis bukti (*evidence-based policy*), pengembangan teknologi tepat guna, serta peningkatan kapasitas sumber daya manusia lokal melalui pendidikan dan pelatihan. Inisiasi pembentukan Forum Perguruan Tinggi untuk Perbatasan Negara (Forpertas) oleh UGM dan sembilan perguruan tinggi lainnya adalah manifestasi konkret dari peran ini (UGM.ac.id 2018), yang bertujuan memberikan payung hukum dan sinergi bagi kontribusi akademisi dalam akselerasi pembangunan perbatasan.

3. Pelaku Usaha (Business) sebagai Enabler

Sektor swasta, baik korporasi besar maupun Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), adalah mesin penggerak pertumbuhan ekonomi. Peran mereka sebagai *enabler* diwujudkan melalui investasi, penciptaan lapangan kerja, penyediaan teknologi, dan pembangunan infrastruktur komersial. Di kawasan perbatasan, kontribusi sektor swasta sering kali juga disalurkan melalui program *Corporate Social Responsibility* (CSR), yang dapat difokuskan pada pembangunan infrastruktur skala kecil, pemberdayaan masyarakat, dan peningkatan kompetensi SDM lokal (Murni, Amin, and Fitriyah 2024).

4. Komunitas (Community) sebagai Akselerator

Masyarakat lokal bukanlah objek pasif dari pembangunan, melainkan subjek aktif yang berperan sebagai akselerator. Mereka memiliki pengetahuan lokal (*local knowledge*) yang tak ternilai, menjadi penjaga kearifan lokal, dan merupakan kunci keberlanjutan setiap program pembangunan (Murni et al. 2024). Partisipasi komunitas dalam proses perencanaan, seperti melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), sangat penting untuk memastikan bahwa program yang dirancang benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi mereka, sehingga meningkatkan rasa memiliki dan menjamin keberlanjutan program.

5. Media sebagai Ekspander

Media, baik konvensional maupun baru (digital), memiliki peran strategis sebagai *expander* atau penyebar informasi. Fungsinya mencakup promosi potensi ekonomi dan pariwisata kawasan perbatasan untuk menarik investasi dan wisatawan, membangun citra positif (*brand image*) perbatasan sebagai beranda depan negara, serta menjalankan fungsi kontrol sosial dengan memastikan transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan program pembangunan. Namun, peran ini sering kali terhambat oleh minimnya infrastruktur telekomunikasi di banyak wilayah perbatasan, yang membatasi akses masyarakat terhadap informasi dan sebaliknya, membatasi liputan media tentang kondisi riil di perbatasan (BNPP 2024).

Tabel 1. Peran dan Kontribusi Aktor Pentahelix dalam Pembangunan Kawasan Perbatasan

Aktor Helix	Peran Konseptual	Fungsi Kunci di Kawasan Perbatasan	Indikator Keberhasilan
Pemerintah	Regulator	Penetapan kebijakan, perencanaan tata ruang, alokasi anggaran, pembangunan infrastruktur dasar, koordinasi multipihak.	Regulasi yang pro-investasi dan pro-masyarakat, terwujudnya Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) perbatasan, meningkatnya alokasi anggaran, terbangunnya PLBN dan jalan akses.
Akademisi	Konseptor	Penelitian dan kajian potensi lokal, pengembangan SDM, penyusunan peta jalan pembangunan berbasis riset, pendampingan teknis.	Tersedianya <i>masterplan</i> pembangunan berbasis data, meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM), adanya inovasi teknologi tepat guna yang diadopsi masyarakat.
Pelaku Usaha	Enabler	Investasi pada sektor unggulan (pertanian, pariwisata), penciptaan lapangan kerja, pembangunan infrastruktur komersial, program CSR.	Peningkatan investasi (PMA/PMDN), penurunan tingkat pengangguran, peningkatan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), jumlah UMKM yang berkembang.
Komunitas	Akselerator	Partisipasi aktif dalam Musrenbang, penyediaan pengetahuan lokal, menjaga kearifan lokal dan lingkungan, penggerak inisiatif ekonomi lokal.	Tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pengawasan pembangunan, munculnya produk unggulan desa (<i>one village one product</i>), terjaganya kelestarian lingkungan.
Media	Ekspander	Publikasi potensi dan kemajuan pembangunan, promosi pariwisata dan produk lokal, kontrol sosial dan pengawasan kebijakan.	Peningkatan citra positif kawasan perbatasan, meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan, adanya liputan media yang kritis dan konstruktif, meningkatnya transparansi pemerintah.

Analisis implementasi strategi *Pentahelix* di lapangan menunjukkan gambaran yang beragam. Di satu sisi, terdapat inisiatif-inisiatif kolaboratif yang menjanjikan di tingkat lokal. Di sisi lain, berbagai tantangan sistemik masih menghambat terwujudnya sinergi yang optimal dan berkelanjutan di seluruh kawasan perbatasan yang dapat dijabarkan contoh studi kasusnya sebagai berikut:

1. Studi Kasus 1: Pembangunan Ekonomi di Perbatasan Nusa Tenggara Timur (NTT)

Provinsi NTT, yang berbatasan darat dengan Timor Leste, menjadi salah satu fokus pembangunan perbatasan. Salah satu inisiatif menarik adalah program yang didorong oleh BNPP untuk mengembalikan Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) sebagai "Gudang Ternak" nasional (BNPP 2023). Inisiatif ini secara eksplisit mengadopsi kerangka *Pentahelix*. Pemerintah (BNPP dan Pemda TTU) berperan sebagai inisiator dan regulator yang menyusun konsep *circular farming*. Pelaku Usaha diharapkan masuk sebagai fasilitator yang mengelola proses produksi, pengolahan pasca-panen, hingga pemasaran untuk memberikan nilai tambah. Akademisi dilibatkan untuk menyediakan teknologi dan inovasi, sementara komunitas peternak lokal menjadi subjek utama program. Media diharapkan membangun branding "TTU Gudang Ternak" untuk menarik pasar yang lebih luas (BNPP 2023).

Di sektor lain seperti pariwisata di Kota Kupang, kolaborasi juga mulai terbentuk. Pemerintah daerah membuat program-program seperti festival budaya untuk menarik wisatawan. Sektor swasta, seperti Himpunan Pramuwisata Indonesia (HPI) dan *Association of the Indonesian Tours and Travel Agencies* (ASITA), dilibatkan sebagai mitra dalam pengembangan paket wisata. Komunitas lokal berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan festival dan penyediaan kuliner lokal, sementara media berperan dalam promosi (Nujum, Pellokill, and Theresia Kiak 2024). Inisiatif-inisiatif ini menunjukkan adanya kesadaran akan pentingnya kolaborasi, meskipun skalanya masih terbatas dan sering kali bersifat tentatif.

2. Studi Kasus 2: Pembangunan Sosial dan SDM di Perbatasan Kalimantan

Di perbatasan Kalimantan, yang berbatasan darat dengan Malaysia, fokus pembangunan tidak hanya pada ekonomi tetapi juga pada pemberdayaan sosial dan peningkatan kualitas SDM. Di Kabupaten Kapuas Hulu, Kalimantan Barat, Badan Pengelola Perbatasan Daerah (BPPD) menginisiasi forum diskusi kolaborasi *Pentahelix* untuk mendorong program *One Village One Product (OVOP)* (BPPD Kapuas Hulu n.d.). Program ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan mengembangkan produk-produk unggulan lokal di desa-desa perbatasan, memberikan nilai tambah, dan membuka akses pasar. Inisiatif ini secara sadar melibatkan berbagai pihak sejak tahap awal perencanaan. Pada Kabupaten Nunukan, Kalimantan Utara, sebuah program pemberdayaan masyarakat yang digagas oleh Universitas Borneo Tarakan bersama pemerintah desa setempat berfokus pada isu kesetaraan gender melalui "Implementasi Desa Ramah Perempuan". Program ini merupakan contoh nyata peran Akademisi sebagai konseptor dan inisiator yang berkolaborasi langsung dengan Komunitas dan Pemerintah di tingkat desa untuk mengatasi masalah sosial yang spesifik, seperti rendahnya partisipasi perempuan dalam pemerintahan desa dan tingginya angka perkawinan anak. Keberhasilan program-program seperti ini sangat bergantung pada proaktivitas aktor-aktor di tingkat regional, seperti universitas atau badan pemerintah daerah yang memiliki komitmen kuat (Rahman 2023).

Analisis Tantangan & Hambatan Penerapan *The Pentahelix Strategy* di Kawasan Perbatasan Indonesia

Meskipun terdapat contoh-contoh positif, implementasi *Pentahelix* secara keseluruhan

masih menghadapi berbagai tantangan sistemik yang berakar pada kerangka hukum dan kelembagaan yang ada. Tantangan sistemik tersebut antara lain. Pertama, Koordinasi Lemah dan Tumpang Tindih. Salah satu tantangan terbesar adalah kurangnya koordinasi yang efektif antar-aktor, baik secara vertikal (antara pusat dan daerah) maupun horizontal (antar-pilar Pentahelix). Hal ini sering kali menyebabkan tumpang tindih program, persaingan alokasi sumber daya, dan perbedaan kepentingan yang sulit disatukan. BNPP sebagai koordinator nasional belum sepenuhnya mampu mengatasi sekat-sekat ego sektoral antar kementerian/lembaga (Wiartha et al. 2025). Kedua, Dominasi Peran Pemerintah Dalam banyak kasus, kolaborasi yang terjadi masih bersifat semu, di mana pemerintah tetap menjadi aktor dominan yang menentukan arah dan agenda. Aktor non-pemerintah sering kali hanya dilibatkan secara formalitas untuk memenuhi prosedur, bukan sebagai mitra setara dalam pengambilan keputusan (Arrahman and Ixora 2024). Hal ini mencerminkan struktur kekuasaan hierarkis yang tertanam dalam kerangka hukum. Ketiga, Keterbatasan Kapasitas Aktor Non-Pemerintah Komunitas lokal dan UMKM sering kali tidak memiliki kapasitas, sumber daya finansial, dan akses informasi yang memadai untuk dapat berpartisipasi secara efektif dalam forumforum kolaborasi. Konsep "peran serta masyarakat" dalam UU No. 43 Tahun 2008 belum diterjemahkan menjadi program pemberdayaan yang sistematis untuk meningkatkan kapasitas mereka (Wiartha et al. 2025). Keempat, Kesenjangan Infrastruktur Digital Peran Media sebagai expander sangat terhambat oleh minimnya infrastruktur telekomunikasi dan internet di sebagian besar wilayah perbatasan. Kesenjangan digital ini tidak hanya menghambat promosi dan penyebaran informasi, tetapi juga mengisolasi masyarakat perbatasan dari diskursus nasional dan membatasi akses mereka terhadap pengetahuan dan peluang ekonomi.

Keempat, Kesenjangan Sosial-Ekonomi yang besar. Model Pentahelix diimplementasikan di wilayah yang secara inheren memiliki tantangan sosialekonomi yang berat, seperti tingkat kemiskinan yang tinggi, kualitas SDM yang rendah, dan akses terbatas terhadap layanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan. Kondisi ini menciptakan fondasi yang rapuh bagi pembangunan kolaboratif. Aktor komunitas sering kali lebih fokus pada pemenuhan kebutuhan dasar sehari-hari, sehingga partisipasi mereka dalam proses perencanaan strategis jangka panjang menjadi terbatas. Tanpa mengatasi masalah fundamental kesejahteraan ini, sulit untuk mengharapkan kolaborasi yang efektif dan berkelanjutan dari pilar komunitas (Feneteruma 2018). Kelima, Konflik Kepentingan dan Ketidadaan Visi Bersama. Setiap pilar dalam Pentahelix memiliki kepentingan dan metrik keberhasilan yang berbeda. Pelaku usaha berorientasi pada keuntungan, pemerintah fokus pada stabilitas dan pencapaian target birokrasi, akademisi mengejar pengembangan ilmu pengetahuan, sementara komunitas menginginkan peningkatan kesejahteraan langsung. Seringkali, tidak ada platform yang efektif untuk menyatukan berbagai kepentingan ini menjadi sebuah visi bersama yang disepakati. Akibatnya, program yang berjalan cenderung parsial dan mencerminkan kepentingan aktor yang paling dominan, bukan hasil sintesis dari kebutuhan semua pihak. Keenam, Kompleksnya Kerangka Regulasi dan Birokrasi. Meskipun semangat Pentahelix adalah fleksibilitas dan inovasi, pelaksanaannya terbentur oleh kerangka regulasi dan prosedur birokrasi yang kaku. Proses penganggaran, perizinan, dan pelaporan yang hierarkis dan memakan waktu sering kali tidak sejalan dengan dinamika kolaborasi yang cepat dan adaptif. Aturan yang ada belum dirancang untuk memfasilitasi kemitraan lintas sektor yang setara, misalnya dalam hal pembagian risiko atau pengelolaan aset bersama. Akibatnya, banyak inisiatif kolaboratif yang potensial gagal terwujud karena terhambat oleh hambatan administratif. Ketujuh, Minimnya Insentif dan Mekanisme Akuntabilitas. Belum ada sistem insentif yang jelas dan terstruktur untuk mendorong aktor non-pemerintah, khususnya

sektor swasta, untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan perbatasan. Partisipasi sering kali masih bersifat sukarela atau terbatas pada program CSR yang tidak selalu selaras dengan rencana pembangunan strategis daerah. Di sisi lain, ketika sebuah program kolaboratif gagal, tidak ada mekanisme akuntabilitas yang jelas. Sulit untuk menentukan siapa yang bertanggung jawab atas kegagalan tersebut, apakah karena kurangnya komitmen dari satu pihak, perencanaan yang buruk, atau faktor eksternal lainnya. Ketiadaan akuntabilitas ini melemahkan komitmen jangka panjang para pihak.

Dari analisis ini, terlihat bahwa keberhasilan implementasi *Pentahelix* cenderung bersifat sporadis dan sangat bergantung pada kehadiran "pelopor" (*local champions*) di tingkat daerah baik itu kepala daerah yang visioner, universitas yang proaktif, atau komunitas yang solid. Keberhasilan ini terjadi meskipun ada keterbatasan dalam kerangka nasional, bukan karena didorong olehnya. Ini menunjukkan bahwa kerangka hukum dan kelembagaan nasional saat ini lebih berfungsi sebagai latar belakang yang pasif, dan belum menjadi sebuah sistem yang secara aktif dan sistematis memfasilitasi, mendorong, dan mereplikasi kolaborasi *Pentahelix* di seluruh kawasan perbatasan Indonesia.

Analisis Komparatif Model Pengelolaan Perbatasan Negara (Model Koridor Ekonomi Malaysia & Model Kerjasama Lintas Batas Uni Eropa)

Untuk mengevaluasi pendekatan Indonesia secara lebih objektif, perbandingan dengan model pengelolaan perbatasan negara lain dapat memberikan wawasan berharga. Model Koridor Ekonomi Malaysia dan model Kerjasama Lintas Batas Uni Eropa (UE) menawarkan dua filosofi yang berbeda, yang dapat menjadi cermin bagi kekuatan dan kelemahan pendekatan *Pentahelix* di Indonesia.

1. Model Koridor Ekonomi Malaysia (SDC & SCORE)

Malaysia mengadopsi pendekatan pembangunan perbatasan yang sangat terstruktur dan berorientasi pada investasi melalui konsep koridor ekonomi. Dua contoh utama di Pulau Kalimantan adalah *Sabah Development Corridor (SDC)* dan *Sarawak Corridor of Renewable Energy (SCORE)* (MIDA.GOV.MY n.d.). Model ini bersifat top-down, di mana pemerintah pusat dan negara bagian merancang sebuah masterplan pembangunan jangka panjang yang ambisius, kemudian membentuk otoritas khusus *Sabah Economic Development and Investment Authority (SEDIA)* untuk SDC dan *Regional Corridors Development Authority (RECODA)* untuk SCORE untuk mengimplementasikannya (RECODA.GOV.MY n.d.).

Tujuan utamanya adalah akselerasi pertumbuhan ekonomi melalui investasi skala besar, baik domestik maupun asing. Fokusnya adalah pada pengembangan sektor-sektor unggulan seperti agribisnis, pariwisata, manufaktur, dan energi terbarukan. Pemerintah secara proaktif membangun infrastruktur pendukung dan menawarkan paket insentif fiskal yang menarik bagi investor. Meskipun melibatkan sektor swasta secara intensif, model ini secara fundamental digerakkan oleh negara (*state-driven*), dengan peran komunitas dan media yang cenderung lebih subordinat dibandingkan dalam model *Pentahelix*.

Untuk memahami keberhasilan model koridor ekonomi Malaysia, penting untuk menganalisis dua lembaga kunci yang menjadi motor penggerakannya: SEDIA dan RECODA. Kedua lembaga ini memiliki landasan hukum yang kuat dan mandat yang jelas, yang memungkinkan mereka untuk bertindak secara efektif sebagai otoritas pembangunan. *Sabah Economic Development and Investment*

Authority (SEDIA). SEDIA didirikan secara resmi pada 15 Januari 2009, melalui pengesahan "Sabah Economic Development and Investment Authority Enactment 2009" oleh Dewan Undangan Negeri Sabah. Pembentukannya merupakan langkah strategis untuk mengakselerasi implementasi Sabah Development Corridor (SDC) yang telah diluncurkan setahun sebelumnya, pada 29 Januari 2008. SEDIA dirancang sebagai "Otoritas Satu Pintu" (*One-Stop Authority*) dengan tanggung jawab utama untuk merencanakan, mengoordinasikan, mempromosikan, dan mempercepat pembangunan SDC

(Commonwealth Governance 2024). Sebagai badan hukum negara bagian, SEDIA bertanggung jawab kepada Pemerintah Negara Bagian dan Pemerintah Federal, menempatkannya pada posisi unik untuk menyelaraskan agenda pembangunan Sabah dengan kebijakan nasional. Fungsi-fungsi utamanya meliputi: merekomendasikan proyek-proyek strategis kepada pemerintah, menyalurkan dana pembangunan, bertindak sebagai pusat layanan terpadu untuk memfasilitasi implementasi proyek, memantau dan melaporkan kemajuan proyek, serta secara aktif mempromosikan SDC sebagai lokasi investasi yang menarik.

Regional Corridor Development Authority (RECODA). RECODA adalah badan hukum negara bagian yang dibentuk lebih awal, yakni pada tahun 2006 melalui "RECODA Ordinance 2006". Lembaga ini diberi mandat untuk mengawasi dan mengelola rencana pembangunan Sarawak *Corridor of Renewable Energy* (SCORE), yang diluncurkan secara resmi pada 11 Februari 2008. RECODA berfungsi sebagai pengembang utama dan orkestrator yang mendorong transformasi ekonomi Sarawak dari berbasis sumber daya alam menjadi berbasis pengetahuan dan energi terbarukan. Tugas utamanya adalah menarik investasi, terutama di industri padat energi, dengan memanfaatkan potensi besar tenaga hidroelektrik Sarawak. RECODA secara aktif memfasilitasi investor, bekerja sama erat dengan lembaga lain seperti Malaysian *Investment Development Authority* (MIDA), dan mengimplementasikan proyek-proyek infrastruktur dan sosial-ekonomi untuk mendukung kawasan SCORE. Untuk memperluas jangkauan pembangunannya ke daerah pedalaman, pada tahun 2017 RECODA membentuk tiga agensi pembangunan regional di bawahnya: *Upper Rajang Development Agency* (URDA), *Highland Development Agency* (HDA), dan *Northern Region Development Agency* (NRDA).

2. Model Kerjasama Lintas Batas Uni Eropa (*EU Cross-Border Cooperation*)

Berbeda dengan Malaysia, model Uni Eropa tidak berfokus pada pembangunan satu sisi perbatasan, melainkan pada integrasi kawasan lintas batas (*cross-border regions*). Pendekatan ini sangat terinstitusionalisasi dan didasarkan pada kerangka hukum supranasional yang kuat. Tujuannya adalah untuk menghilangkan hambatan administratif, hukum, dan fisik yang menghalangi interaksi antar masyarakat di kedua sisi perbatasan, sehingga tercipta sebuah kawasan ekonomi dan sosial yang kohesif. Mekanisme utamanya adalah program pendanaan seperti Interreg, yang secara khusus membiayai proyek-proyek bersama yang digagas oleh aktor-aktor lokal dari negara-negara anggota yang berbeda. Selain itu, UE menyediakan instrumen hukum seperti *European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC)*, sebuah badan hukum yang memungkinkan otoritas regional dan lokal dari negara yang berbeda untuk membentuk satu entitas bersama guna mengelola layanan atau proyek lintas batas. Model ini bersifat bottom-up dan sangat menekankan pada tata kelola bersama (*shared governance*) dan kohesi sosial, bukan semata-mata pertumbuhan ekonomi (Sousa 2013).

Perbandingan ketiga model ini menyoroti posisi unik pendekatan Indonesia. Strategi

Pentahelix Indonesia merupakan model *hybrid*. Di satu sisi, ia tidak sepenuhnya *state-driven* seperti model koridor ekonomi Malaysia, karena secara teoritis memberikan peran setara kepada aktor non-pemerintah. Di sisi lain, ia tidak memiliki landasan hukum dan kelembagaan yang sekuat dan seterintegrasi model kerjasama lintas batas UE. Akibatnya, pendekatan Indonesia berada di tengah-tengah: lebih partisipatif daripada Malaysia, tetapi kurang terstruktur secara hukum dibandingkan UE. Kelemahan dari posisi hibrida ini adalah potensi ambiguitas dalam implementasi, di mana semangat kolaborasi dari strategi Pentahelix sering kali terbentur oleh realitas struktur kekuasaan yang masih hierarkis dalam kerangka hukumnya.

Tabel 2. Perbandingan Model Pengelolaan Kawasan Perbatasan: Indonesia, Malaysia, dan Uni Eropa

Aspek Perbandingan	Indonesia (Strategi Pentahelix)	Malaysia (Koridor Ekonomi)	Uni Eropa (Cross-Border Cooperation)
Dasar Hukum/Kerangka	UU 43/2008 & Perpres (nasional, hierarkis)	Rencana Pembangunan Nasional & Negara Bagian (terpusat)	Regulasi UE & Perjanjian Bilateral (supranasional, terintegrasi)
Aktor Utama	Multipihak (Pemerintah, Akademisi, Bisnis, Komunitas, Media)	Otoritas Pembangunan (SEDIA/RECODA), Pemerintah, Sektor Swasta	Otoritas Regional & Lokal Lintas Batas, Komunitas, Organisasi Masyarakat Sipil
Tujuan Utama	Kesejahteraan & Keamanan Nasional	Pertumbuhan Ekonomi & Penarikan Investasi	Integrasi Regional & Kohesi Sosial
Mekanisme Finansial	APBN/APBD, Investasi Swasta, CSR	Investasi Pemerintah (Pusat & Negara Bagian), Investasi Swasta (FDI)	Dana Struktural UE (mis. Interreg), Anggaran Nasional & Regional
Fokus Pembangunan	Pembangunan sektoral yang partisipatif, infrastruktur dasar.	Infrastruktur skala besar, pengembangan industri & sektor unggulan.	Penghapusan hambatan administratif, proyek bersama (lingkungan, budaya, ekonomi).

Rekomendasi Kebijakan untuk Tata Kelola Perbatasan yang Sinergis

Analisis terhadap disonansi antara kerangka hukum dan strategi pembangunan di kawasan perbatasan menuntut adanya reformasi kebijakan yang fundamental. Tujuannya adalah untuk menciptakan sebuah ekosistem tata kelola yang tidak hanya memungkinkan, tetapi secara aktif mendorong dan melembagakan kolaborasi Pentahelix. Rekomendasi berikut dirumuskan untuk menjembatani kesenjangan tersebut:

1. Reformasi Legislatif

Landasan hukum harus diperkuat untuk secara eksplisit mencerminkan paradigma pembangunan baru. Tanpa perubahan pada level undang-undang, setiap inisiatif kolaboratif akan tetap berada di atas fondasi yang rapuh.

a. *Amandemen UU No. 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara*

Mengintegrasikan Prinsip Kesejahteraan dan Kolaborasi: Perubahan paling mendasar adalah merevisi Pasal 2 (Asas) untuk secara eksplisit menambahkan asas "kesejahteraan" dan "kolaborasi". Penambahan ini akan memberikan mandat hukum yang kuat bagi seluruh pemangku kepentingan untuk memprioritaskan program-program yang berorientasi pada peningkatan kualitas hidup masyarakat dan mewajibkan pendekatan multipihak dalam setiap tahapan pengelolaan perbatasan. Ini akan menyelaraskan filosofi hukum dengan strategi pembangunan nasional.

b. Memperkuat Peran Serta Masyarakat pada Pasal 19

Saat ini, pasal tersebut masih bersifat pasif, menyatakan bahwa masyarakat "dapat" dilibatkan. Revisi harus mengubahnya menjadi kewajiban bagi pemerintah untuk secara aktif memberdayakan dan melibatkan masyarakat. Ini dapat dilakukan dengan merinci mekanisme partisipasi yang lebih konkret, misalnya dengan mewajibkan integrasi hasil Musrenbang desa/kecamatan perbatasan ke dalam Rencana Aksi BNPP, sehingga memberikan kekuatan hukum pada aspirasi komunitas.

2. Transformasi Peran Badan Nasional Pengelola Perbatasan

BNPP sebagai lembaga koordinator harus ditransformasi agar mampu menjalankan peran yang lebih dinamis dalam ekosistem Pentahelix. Peran BNPP perlu didefinisikan ulang dari sekadar koordinator program pemerintah menjadi orkestrator ekosistem Pentahelix. Sebagai orkestrator, BNPP harus diberi kewenangan hukum untuk secara formal membangun kemitraan dengan aktor non-pemerintah, memfasilitasi dialog multipihak, dan menjadi mediator jika terjadi konflik kepentingan. Mandat ini akan memungkinkan BNPP untuk melampaui batas-batas birokrasi dan membangun jembatan yang efektif antar pilar Pentahelix. Untuk melembagakan fungsi ini, direkomendasikan pembentukan unit kerja khusus atau "Meja Pentahelix" (*Pentahelix Desks*) di dalam struktur organisasi BNPP. Unit ini akan bertugas secara spesifik untuk menjalin komunikasi dan kerja sama yang berkelanjutan dengan perwakilan dari dunia akademis, asosiasi bisnis, organisasi masyarakat sipil, dan dewan pers.

3. Sistem Pemberian Insentif bagi Aktor Non-Pemerintah

Kolaborasi yang efektif tidak dapat hanya didasarkan pada imbauan, tetapi harus didukung oleh sistem insentif yang jelas untuk mendorong partisipasi aktif dari aktor non-pemerintah. Pertama, Menciptakan Iklim Investasi yang Kondusif. Pemerintah, melalui BNPP dan kementerian terkait, perlu merumuskan kerangka regulasi dan insentif fiskal yang jelas untuk menarik investasi swasta (*Business as Enabler*) ke kawasan perbatasan. Ini bisa berupa kemudahan perizinan, keringanan pajak (*tax holiday*) untuk industri pionir, atau jaminan pemerintah untuk proyek infrastruktur strategis. Kedua, Mendukung Inovasi dan Pemberdayaan. Perlu diciptakan mekanisme pendanaan yang berkelanjutan dan mudah diakses untuk mendukung peran pilar lainnya. Misalnya, alokasi dana riset kompetitif khusus untuk perguruan tinggi (*Academia as Conceptor*) yang fokus pada isu-isu perbatasan, serta dana hibah bagi organisasi masyarakat sipil dan komunitas lokal (*Community as Accelerator*) untuk menjalankan program pemberdayaan dan pengawasan pembangunan. Ini akan memastikan bahwa pilar non-pemerintah memiliki sumber daya yang cukup untuk berpartisipasi secara bermakna.

4. Pembangunan Kapasitas dan Pemberdayaan Aktor Lokal

Untuk mengatasi tantangan asimetri kekuasaan dan kapasitas, diperlukan program yang sistematis dan berkelanjutan untuk memberdayakan aktor-aktor non-pemerintah di tingkat

lokal. Tanpa penguatan kapasitas, partisipasi mereka dalam model *Pentahelix* akan tetap bersifat simbolis yaitu Pertama, Program Literasi Kebijakan dan Perencanaan untuk Komunitas. Pemerintah daerah, bekerja sama dengan akademisi, perlu menyelenggarakan pelatihan reguler bagi tokoh masyarakat, kelompok pemuda, dan perwakilan komunitas mengenai proses perencanaan pembangunan (seperti Musrenbang), penganggaran, dan pengawasan. Tujuannya adalah agar komunitas tidak hanya mampu menyuarakan usulan, tetapi juga mengawal usulan tersebut dengan argumen yang kuat dan berbasis data, sehingga meningkatkan peluang usulan mereka untuk diakomodasi. Kedua, Inkubasi Bisnis dan Pendampingan UMKM: Pemerintah dan sektor swasta (melalui CSR) dapat berkolaborasi untuk mendirikan pusat inkubasi bisnis di lokasi-lokasi strategis di perbatasan. Pusat ini dapat memberikan pendampingan dalam hal manajemen keuangan, pemasaran digital, standardisasi produk, dan akses ke permodalan bagi UMKM lokal. Ini akan memperkuat peran mereka sebagai enabler ekonomi dan meningkatkan daya saing produk lokal. Ketiga, Penguatan Jurnalisme Warga dan Media Komunitas. Untuk mengatasi kesenjangan informasi, perlu ada dukungan bagi pengembangan media lokal dan jurnalisme warga. Pelatihan jurnalistik, bantuan teknis untuk mendirikan radio komunitas atau portal berita online, serta penyediaan akses internet yang lebih terjangkau dapat membantu masyarakat perbatasan untuk memproduksi dan menyebarkan konten mereka sendiri. Ini tidak hanya akan memperkuat peran Media sebagai ekspander, tetapi juga memberikan suara kepada mereka yang selama ini kurang terwakili dalam narasi nasional.

KESIMPULAN

Pergeseran kebijakan pembangunan kawasan perbatasan Indonesia dari paradigma keamanan ke paradigma kesejahteraan merupakan langkah strategis yang tepat. Adopsi strategi *Pentahelix* sebagai kerangka kerja implementasinya menunjukkan pemahaman pemerintah akan kompleksitas tantangan pembangunan yang menuntut solusi kolaboratif dan inovatif. Secara konseptual, sinergi antara pemerintah, akademisi, pelaku usaha, komunitas, dan media menawarkan sebuah model tata kelola yang ideal untuk mengakselerasi pembangunan yang inklusif dan berkelanjutan di beranda depan negara. Namun, analisis mendalam dalam jurnal ini mengungkap adanya sebuah disonansi legal-strategis yang signifikan. Terdapat kesenjangan yang nyata antara strategi pembangunan yang modern, dinamis, dan berjejaring dengan arsitektur hukum yang masih berakar pada tradisi lama yang bersifat negara-sentris, hierarkis, dan kontrol-terpusat. Undang-Undang No. 43 Tahun 2008 sebagai payung hukum utama belum secara eksplisit mengadopsi prinsip kesejahteraan dan kolaborasi, sementara struktur kewenangan yang diaturnya cenderung melanggengkan pola hubungan vertikal yang kurang kondusif bagi kemitraan horizontal yang setara. Akibatnya, implementasi *Pentahelix* di lapangan menjadi tidak merata, sering kali bersifat ad-hoc, dan lebih banyak didorong oleh inisiatif aktor lokal daripada oleh sebuah sistem nasional yang koheren dan suportif.

Untuk membuka potensi penuh dari kolaborasi multipihak ini, reformasi tidak cukup hanya pada level programatik. Diperlukan sebuah reformasi fundamental pada level kebijakan hukum dan kelembagaan. Mengintegrasikan asas kesejahteraan dan kolaborasi ke dalam tata kelola perbatasan melalui amandemen UU Wilayah Negara, serta mentransformasi peran BNPP menjadi orkestrator ekosistem *Pentahelix*, adalah langkah-langkah yang niscaya. Selain itu, reformasi struktural ini harus diimbangi dengan investasi nyata dalam pembangunan kapasitas aktor-aktor non-pemerintah agar mereka dapat berpartisipasi secara setara dan bermakna. Tanpa

reformasi ini, strategi Pentahelix berisiko tetap menjadi sebuah jargon kebijakan yang indah di atas kertas, sementara realitas di lapangan terus diwarnai oleh tantangan koordinasi, dominasi sektoral, dan partisipasi yang semu. Hanya dengan menyinkronkan landasan hukum dengan visi strategisnya, Indonesia dapat benar-benar mengubah kawasan perbatasannya menjadi beranda depan yang maju, sejahtera, dan berdaulat.

DAFTAR REFERENSI

- Arifin Utha, Zulfiah Larisu, Irman, and La Ode Aslim. 2024. "Analisis Kemitraan Berbasis Pentahelix Dalam Komunikasi Publik Pada Forum Pendampingan, Komunikasi Dan Kemitraan Pelayanan Publik Blud Rumah Sakit Konawe." *Journal Publicuho* 7(4):2161–77. doi: 10.35817/publicuho.v7i4.577.
- Arrahman, Tharriq, and Lundia Suwaryono Ixora. 2024. "The Penta Helix Model in the Development Efforts of Agro-Tourism Village Kubu Gadang, Padang Panjang City." *Jurnal Administrasi Dan Kebijakan PUBLIK* 5(2):238–47.
- BNPP. 2023. "BNPP Ungkapkan Kolaborasi Dalam Pentahelix Bisa Kembalikan TTU Menjadi Gudang Ternak Sapi." Retrieved September 14, 2025 (<https://bnpp.go.id/berita/bnpp-ungkapkan-kolaborasi-dalam-pentahelix-bisakembalikan-ttu-menjadi-gudang-ternak-sapi>).
- BNPP. 2024. "BNPP Optimalkan Pengelolaan Informasi Dan Publikasi Lewat Branding Badan Publik Yang Mengelola Kawasan Perbatasan Negara." Retrieved September 8, 2025 (<https://bnpp.go.id/berita/bnpp-optimalkanpengelolaan-informasi-dan-publikasi-lewat-penguatan-media-brandingsebagai-badan-yang-mengelola-kawasan-perbatasan-negara>).
- BPPD Kapuas Hulu. n.d. "BPPD Melaksanakan Fordum Audiensi Dengan Penthale." Retrieved (<https://bppd.kapuashulukab.go.id/2023/06/20/bppdmelakukan-forum-diskusi-kolaborasi-pentahelix/10/>).
- Commonwealth Governance. 2024. "Sabah Economic Development & Investment Authority." Retrieved (<https://www.commonwealthgovernance.org/partners/sabah-economicdevelopment-investment-authority/>).
- Feneteruma, Luis. 2018. "Tinjauan Buku: Pembangunan Sosial Di Wilayah Perbatasan Kapuas Hulu, Kalimantan Barat." *Jurnal Masyarakat Dan Budaya* 19(3):485. doi: 10.14203/jmb.v19i3.549.
- Indonesia, Republik. n.d. "Peraturan Presiden No. 12 Tahun 2010." Komdigi. 2020. "Ini Rekomendasi Komunikonten Ke Jokowi – JK Soal
- MIDA.GOV.MY. n.d. "What Is Sabah Development Corridor (SDC)?" Retrieved (<https://www.mida.gov.my/economic-corridors-sdc/>).
- Murni, Sri, Muhammad Jamal Amin, and Nur Fitriyah. 2024. "Peranan Corporate Social Responsibility (CSR) Dalam Pemberdayaan Perempuan Pesisir." *Jurnal Administrative Reform (JAR)* 3(1):138–47.
- Nugroho, Agung Satriyo, R. Rijanta, Purwo Santoso, and Muh Aris Marfai. 2023. "The Regionalism of Borders in Indonesia (Case Study: Sebatik Island, Indonesia)." *Indonesian Journal of Geography* 55(3):433–42. doi: 10.22146/ijg.79811.
- Nujum, Alina, Marthen R. Pellokilla, and Novi Theresia Kiak. 2024. "Penerapan Model Penta-Helix Dalam Pengembangan Potensi Pariwisata Di Kota Kupang." *Jurnal Manajemen Pariwisata Dan Perhotelan* 2(2):268–79.
- Pembangunan Daerah." Retrieved September 28, 2025 (<https://www.komdigi.go.id/berita/sorotan-media/detail/ini-rekomendasikomunikonten-ke-jokowi-jk-soal-pembangunan-daerah>).

- Putra, Ardi, Rizky Octa Putri Charin, and Khairi Rahmi. 2024. "Pembangunan Kawasan Perbatasan: Efektivitas Pengelolaan Kawasan Perbatasan Laut Di Kabupaten Bintan." *Jdp (Jurnal Dinamika Pemerintahan)* 7(1):31–45. doi: 10.36341/jdp.v7i1.4404.
- Rahman, Nur Indah Noviyanti. 2023. "Implementasi Desa Ramah Perempuan Melalui Peran Kolaborasi Pentahelix Dalam Mewujudkan Kesetaraan Gender Di Desa Sungai Nyamuk Kabupaten Nunukan Wilayah Perbatasan Indonesia." *Borneo Community Health Service Journal* 3(2):139–44. doi: 10.35334/neotype.v3i2.4412.
- RECODA.GOV.MY. n.d. "What Is SARAWAK CORRIDOR OF RENEWABLE ENERGY ?" Retrieved (<https://recoda.gov.my/sarawak-corridor-of-renewableenergy/>).
- Republik Indonesia. 2008. "Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Wilayah Negara." doi: 10.28946/sc.v30i2.2858.
- Sekretariat Negara RI. n.d. "Badan Nasional Pengelola Perbatasan." Retrieved (https://www.setneg.go.id/view/index/badan_nasional_pengelola_perbatasan_1).
- Sholihah, Imas. 2016. "Kebijakan Hukum Pembangunan Kawasan Perbatasan." *Rechtsvinding* 5(3):305–20.
- Sousa, Luis De. 2013. "Understanding European Cross-Border Cooperation: A Framework for Analysis." *Journal of European Integration* 35(6):669–87. doi: 10.1080/07036337.2012.711827.
- Supriyanto, Supriyanto, and Fredy Iskandar. 2022. "IMPLEMENTASI KOLABORASI MODEL PENTAHILIX DALAM RANGKA MENINGKATKAN PEMBERDAYAAN UMKM EX LOKALISASI DOLLY PADA MASA PANDEMI COVID 19 (Studi Kasus DS.Point)." *Governance, JKMP (Governance, Jurnal Kebijakan & Manajemen Publik)* 12(1):71–91. doi: 10.38156/governancejkmp.v12i1.64.
- UGM.ac.id. 2018. "UGM Dan 9 Perguruan Tinggi Inisiasi Forum Perguruan Tinggi Untuk Perbatasan Negara." Retrieved September 1, 2025 (<https://ugm.ac.id/id/berita/16774-ugm-dan-9-perguruan-tinggi-inisiasi-forumperguruan-tinggi-untuk-perbatasan-negara/>).
- Wahidah, Idah, and Diki Suherman. 2022. "Penta Helix Collaboration in Increasing Regional Tourism Competitiveness of Bandung City." *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik* 6(1):14. doi: 10.24198/jmpp.v6i1.39986.
- Wiartha, Nyoman Gede Mas, Ni Desak Made Santi Diwyarthi Diwyarthi, I. Made Sucipta Adnyana, I. Wayan Jata, Made Darmiati, and I. Wayan Adi Pratama. 2025. "Kolaborasi Pentahelix Di Desa Wisata Keliki Gianyar Dalam Mendukung Pengembangan Wisata Budaya Berkelanjutan Dan Ramah Lingkungan." *Prosiding Seminar Hasil Penelitian Dan Pengabdian Kepada Masyarakat* 7(1):42–48. doi: 10.47767/sehati_abdimas.v7i1.903.
- Widiartana, Putu Wahyu. 2021. "Kedudukan Dan Kewenangan: Badan Nasional." *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* 51(1). doi: 10.21143/jhp.vol51.no1.3011.