Penerbit:
Satya Mandiri Publisher

Editor:
Dr. Abdillah Munawir, M.Si

KOLABORASI & KEBIJAKAN PUBLIK PENGEMBANGAN WISATA BUDAYA PALEMBANG







Penulis:
Prof. Dr. Darmanto, M.Ed.
Dr. Meita Istianda, S.IP., M.Si.
Dr. Heri Wahyudi, S.Sos., M.Si.

Kolaborasi dan Kebijakan Publik Pengembangan Wisata Budaya Palembang

Penulis:
Prof. Dr. Darmanto, M.Ed.
Dr. Meita Istianda, S.IP., M.Si.
Dr. Heri Wahyudi, S.Sos., M.Si.

CV. SATYA MANDIRI

Kolaborasi dan Kebijakan Publik Pengembangan Wisata Budaya Palembang

Penulis:
Prof. Dr. Darmanto, M.Ed.
Dr. Meita Istianda, S.IP., M.Si.
Dr. Heri Wahyudi, S.Sos., M.Si.

Editor:
Dr. Abdillah Munawir, M.Si

Penyunting:
Anggun Pratiwi

Desain Sampul dan Tata Letak:
Gina Salsabila Ramadani

Penerbit: CV. SATYA MANDIRI
Jl. Kalisari Dharma X Blok G4 No. 26 Pakuwon City, Surabaya
Telp. 031-58201229, 0331-4436810, Fax. 0331-4436810
Email: satyamandiri2gmail.com

ISBN: 978-634-96093-1-9
No. IKAPI : 373/JTI/2023
Jember : Penerbit CV. Satya Mandiri, 2024
vi+ 195; A5 Unesco: 15,5 x 23 cm

Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa karena atas rahmat dan karunia-Nya, buku ini yang berjudul *"Kolaborasi dan Kebijakan Publik Pengembangan Wisata Budaya Palembang"* dapat diselesaikan dengan baik.

Buku ini hadir sebagai bentuk kontribusi intelektual dalam memahami dinamika pengembangan pariwisata budaya di Kota Palembang melalui pendekatan kolaboratif dan kebijakan publik yang efektif. Dalam era pemerintahan yang semakin terbuka dan partisipatif, kolaborasi antara pemerintah, masyarakat, pelaku industri pariwisata, serta akademisi menjadi faktor kunci dalam merancang dan mengimplementasikan kebijakan yang berdampak nyata. Kota Palembang, dengan kekayaan budaya dan sejarahnya, memiliki potensi besar untuk dikembangkan sebagai destinasi wisata budaya unggulan. Namun, potensi ini tidak akan optimal tanpa sinergi antarpemangku kepentingan serta kerangka kebijakan yang terstruktur dan berkelanjutan.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, segala bentuk kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan demi penyempurnaan edisi-edisi selanjutnya. Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam proses penulisan buku ini.

Semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi para pembaca, khususnya bagi mereka yang tertarik pada bidang kebijakan publik, pariwisata budaya, dan pembangunan daerah.

Akhir kata, penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam proses penyusunan buku ini.

Tangerang Selatan, Juli 2025

Tim Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR iii
DAFTAR ISI v

BAB 1. PENDAHULUAN 1

BAB 2. SEJARAH, BUDAYA, DAN POTENSI PULAU KEMARO 7
A. Letak Geografis dan Karakteristik Pulau Kemaro 7
B. Legenda Tan Bun An dan Siti Fatimah 12
C. Klenteng Hok Tjing Rio dan Pagoda Pulau Kemaro 18
D. Nilai Budaya, Religi, & Identitas Multikultural Pulau Kemaro 29

BAB 3. KEBIJAKAN PUBLIK, GOVERNANCE, DAN KOLABORASI PULAU KEMARO 39
A. Pengertian dan Ruang Lingkup Kebijakan Publik 39
B. Teori dan Model dalam Kebijakan Publik 46
C. Tata Kelola Pemerintahan (Governance) 64
D. Konsep dan Praktik Kolaborasi dalam Tata Kelola 76
E. Aktor, Jaringan, dan Dinamika Kepentingan 87
F. Penerapan Konsep dalam Konteks Pulau Kemaro 100

BAB 4. DINAMIKA PENGEMBANGAN DESTINASI PULAU KEMARO 109
A. Peran Pemerintah Kota Palembang 109
B. Aktor-Aktor Terlibat dalam Kebijakan Pulau Kemaro 120
C. Tantangan Kolaborasi dan Dinamika Kepentingan 128
D. Strategi Penguatan Tata Kelola Berkelanjutan 136

BAB 5. ARAH PENGEMBANGAN DAN MODEL KOLABORATIF 145
A. Perspektif Sistem Politik dalam Pengelolaan Pulau Kemaro 145
B. Isu Tata Kelola dan Kepemilikan Lahan 151
C. Usulan Desain Kebijakan Partisipatif 157
D. Strategi Pelibatan Masyarakat dan Pemberdayaan Lokal 161

BAB 6. REFLEKSI DAN PEMBELAJARAN UNTUK MAHASISWA 167
A. Wawasan dari Pengalaman Pengembangan Pulau Kemaro 167

B. Penguatan Keterampilan Analisis Kebijakan Mahasiswa.....170
C. Penerapan Konsep Governance dalam Konteks Lokal.....173

BAB 7. PENUTUP 177
GLOSARIUM 181
DAFTAR PUSTAKA 185
PROFIL PENULIS 195

BAB 1. PENDAHULUAN

Pariwisata merupakan sektor strategis yang memiliki daya ungkit besar terhadap pertumbuhan ekonomi lokal, pemberdayaan masyarakat, dan pelestarian budaya. Dalam konteks pembangunan daerah, sektor ini mendapatkan perhatian yang semakin meningkat karena kemampuannya menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan asli daerah. Selain itu, pariwisata juga berfungsi sebagai wahana untuk memperkuat identitas lokal, yang penting dalam menjaga keberagaman budaya di Indonesia. Di antara banyak destinasi yang ada, Kota Palembang, sebagai salah satu kota tua dan bersejarah di Sumatera Selatan, mempunyai potensi besar untuk pengembangan pariwisata berbasis budaya dan sejarah.

Salah satu titik fokus dalam pengembangan pariwisata di Palembang adalah Pulau Kemaro, yang dikenal sebagai ikon wisata budaya. Pulau kecil ini tidak hanya menawarkan keindahan alam, tetapi juga menyimpan kisah-kisah legendaris yang mengaitkan cinta antara Tan Bun An dan Siti Fatimah, yang semakin menambah daya tariknya bagi wisatawan. Dengan adanya berbagai situs bersejarah seperti pagoda sembilan lantai dan klenteng, Pulau Kemaro dapat menjadi tempat yang mendidik sekaligus menghibur, memperkenalkan pengunjung pada warisan budaya yang kaya dan mendalam.

Pulau Kemaro telah lama menjadi ikon wisata budaya Palembang. Daya tarik utamanya adalah legenda cinta tragis antara Tan Bun An, seorang saudagar Tiongkok, dengan Siti Fatimah, putri

bangsawan Palembang. Legenda ini tidak hanya hidup dalam narasi rakyat, tetapi juga diwujudkan secara fisik melalui keberadaan pagoda sembilan lantai, klenteng Hok Tjing Rio, dan sejumlah situs budaya lainnya. Secara historis, pulau ini juga pernah menjadi bagian dari sistem pertahanan Kesultanan Palembang dalam menghadapi kolonialisme Belanda.

Sejak awal tahun 2021, Pemerintah Kota Palembang menggulirkan agenda untuk mengembangkan Pulau Kemaro menjadi destinasi wisata air berskala nasional, bahkan diharapkan samahalnya dengan konsep Taman Impian Jaya Ancol di DKI Jakarta. Kumparan (2021) menyatakan Pulau Kemaro direncanakan untuk disulap mirip Ancol. Pembangunan infrastruktur, promosi, dan branding dicanangkan menjadi bagian dari rencana strategis jangka menengah. Pemkot pada tahun 2016 pernah menargetkan kunjungan wisatawan mencapai 6 juta orang per tahun (Andriani, 2016). Adapun tahun 2024 Pemerintah Kota Palembang, Sumatera Selatan, menargetkan sebanyak 2,5 juta wisatawan berkunjung ke kota itu pada 2024 (Antara Lampung, 2024). Namun, dalam praktiknya, agenda kebijakan ini menuai berbagai dinamika dan tantangan serius di lapangan.

Salah satu kendala paling fundamental adalah persoalan kepemilikan lahan. Beberapa kelompok masyarakat menyatakan keberatan atas rencana pembangunan yang dianggap mengabaikan sejarah status kepemilikan Pulau Kemaro, sebagaimana tertuang dalam putusan Mahkamah Agung No. REG.3863K/PDT/1987. Di sisi

lain, masyarakat adat dan sejarawan menuntut adanya pelibatan yang lebih substansial dalam perumusan arah pengembangan kawasan ini.

Isu lainnya adalah minimnya partisipasi masyarakat lokal dalam proses penyusunan kebijakan dan implementasi proyek. Partisipasi masyarakat dalam kebijakan pembangunan merupakan modal sosial yang penting untuk menjadikan masyarakat sebagai subjek pembangunan. Dalam kasus Pulau Kemaro, masyarakat dipersepsikan lebih sering diposisikan sebagai objek, bukan mitra dalam pembangunan. Dalam kerangka ini, pendekatan *collaborative governance* menjadi penting. Kolaborasi hanya mungkin terjadi jika organisasi bersedia menanggalkan sebagian otonominya demi hasil kolektif yang lebih besar.

Selain aspek budaya, pengembangan pariwisata di Pulau Kemaro juga berpotensi memberikan dampak positif yang luas bagi masyarakat lokal dan lingkungan. Dengan menciptakan program-program pariwisata yang berkelanjutan, masyarakat tidak hanya mendapat manfaat ekonomi dari sektor ini tetapi juga dapat terlibat dalam pelestarian lingkungan dan budaya. Melalui kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan komunitas lokal, pengembangan Pulau Kemaro dapat dijalankan secara inklusif dan adil, memastikan bahwa keuntungan yang diperoleh dari sektor pariwisata dapat dirasakan oleh semua lapisan masyarakat dan berkontribusi pada keberlangsungan budaya serta ekosistem lingkungan di sekitarnya.

Model tata kelola kolaboratif sangat relevan untuk diterapkan dalam konteks pengembangan Pulau Kemaro. Sebab, pengembangan kawasan ini tidak hanya membutuhkan investasi ekonomi, tetapi juga komitmen sosial dan politik dari berbagai pihak—pemerintah, swasta, masyarakat adat, akademisi, dan media. Sebagaimana dikemukakan oleh Stadtler (2015), kolaborasi antara sektor publik dan swasta dalam pembangunan sosial harus diarahkan pada pemenuhan layanan publik secara inklusif dan adil.

Dalam konteks global, pariwisata telah diakui sebagai instrumen pembangunan berkelanjutan. Menurut *United Nations World Tourism Organization* (UNWTO, 2020), sektor pariwisata dapat berkontribusi terhadap pencapaian *Sustainable Development Goals* (SDGs) jika dirancang dengan memperhatikan aspek sosial, lingkungan, dan budaya secara seimbang. Di Indonesia, pengembangan destinasi wisata juga diarahkan pada prinsip keberlanjutan, sebagaimana ditegaskan dalam Permenpar No. 14 Tahun 2016 tentang Pedoman Destinasi Pariwisata Berkelanjutan, tujuannya adalah untuk memastikan pembangunan destinasi pariwisata dilakukan secara terpadu, berkelanjutan, dan bertanggung jawab, dengan tetap memperhatikan keanekaragaman budaya dan alam (Kementerian Pariwisata, 2016).

Pulau Kemaro memiliki peluang besar untuk dikembangkan sesuai prinsip-prinsip tersebut. Program ekowisata berbasis CSR yang pernah digagas oleh PT Pusri dan Bank Indonesia menjadi contoh baik bagaimana masyarakat lokal dilibatkan secara aktif

dalam pelestarian lingkungan dan peningkatan ekonomi (Maharani, 2014). Namun, keberhasilan inisiatif semacam ini sangat tergantung pada keberlanjutan kebijakan dan koordinasi lintas sektor.

Oleh karena itu, buku ini disusun untuk menganalisis secara mendalam dinamika kebijakan publik dalam pengembangan Pulau Kemaro, dengan fokus pada aspek kolaboratif dan partisipatif. Diharapkan, kajian ini dapat memberikan kontribusi nyata bagi penguatan kapasitas mahasiswa dalam memahami proses perumusan, implementasi, hingga evaluasi kebijakan publik dalam konteks lokal yang dinamis dan kompleks.

Sebagaimana dinyatakan oleh Merkl (1975), politik dalam bentuk terbaiknya adalah "usaha mencapai tatanan sosial yang baik dan berkeadilan". Oleh sebab itu, pengembangan destinasi wisata sejarah-budaya seperti Pulau Kemaro harus menjadi bagian dari upaya tersebut: menciptakan keadilan sosial, keberlanjutan lingkungan, dan kebermaknaan budaya bagi generasi sekarang dan mendatang.