

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kebudayaan dapat dipahami sebagai keseluruhan gagasan, emosi, serta karya yang dihasilkan manusia dalam kehidupan sosial dan diwariskan melalui proses belajar. Oleh karena itu, hampir setiap tindakan manusia dapat digolongkan sebagai bagian dari kebudayaan. Tidak hanya terbatas pada bentuk seni seperti tari atau nyanyian, kebudayaan juga mencakup warisan intelektual dan esensi suatu bangsa (Koentjaraningrat, 2011) dalam Wulandari (2024). Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan, kebudayaan didefinisikan sebagai segala hal yang berkaitan dengan cipta, rasa, karsa, serta karya masyarakat. UU tersebut menetapkan sepuluh Objek Pemajuan Kebudayaan (OPK) menurut UU No. 5 2017, yang meliputi:

1. Tradisi Lisan: Tuturan yang diwariskan secara turun-temurun oleh masyarakat, seperti sejarah lisan, dongeng, rapalan, pantun, dan cerita rakyat.
2. Manuskrip: Naskah beserta segala informasi yang terkandung di dalamnya yang memiliki nilai budaya dan sejarah, seperti serat, babad, hikayat, dan kitab.
3. Adat Istiadat: Kebiasaan yang didasarkan pada nilai tertentu dan dilakukan oleh kelompok masyarakat secara terus-menerus serta diwariskan pada

generasi berikutnya, seperti tata kelola lingkungan dan tata cara penyelesaian sengketa.

4. Ritus: Tata cara pelaksanaan upacara atau kegiatan yang didasarkan pada nilai tertentu dan dilakukan secara berkelanjutan, seperti berbagai perayaan, peringatan kelahiran, upacara perkawinan, upacara kematian, dan ritual kepercayaan.
5. Pengetahuan Tradisional: Seluruh ide dan gagasan dalam masyarakat yang mengandung nilai-nilai setempat sebagai hasil pengalaman nyata dalam berinteraksi dengan lingkungan, seperti kerajinan, busana, metode penyehatan, jamu, makanan dan minuman tradisional.
6. Teknologi Tradisional: Keseluruhan sarana untuk menyediakan barang-barang atau cara yang diperlukan bagi kelangsungan hidup manusia dalam bentuk produk, kemahiran, dan keterampilan masyarakat, seperti arsitektur, perkakas pengolahan sawah, alat transportasi, dan sistem irigasi.
7. Seni: Ekspresi artistik individu, kolektif, atau komunal yang berbasis warisan budaya maupun kreativitas penciptaan baru, seperti seni pertunjukan, seni rupa, seni sastra, film, seni musik, dan seni media.
8. Bahasa: Sarana komunikasi antarmanusia, baik berbentuk lisan, tulisan, maupun isyarat, seperti bahasa Indonesia dan bahasa daerah.
9. Permainan Rakyat: Berbagai permainan yang didasarkan pada nilai tertentu dan dilakukan secara berkelanjutan serta diwariskan pada generasi berikutnya, seperti permainan kelereng, congklak, gasing, dan gobak sodor.

10. Olahraga Tradisional: Berbagai aktivitas fisik dan/atau mental yang bertujuan untuk menyehatkan diri dan meningkatkan daya tahan tubuh, seperti bela diri, pasola, lompat batu, dan debus.

Kebudayaan sebagai bagian tidak terpisahkan dari bangsa Indonesia menjadikan masyarakat setiap daerah memiliki keunikan dan keragaman menjadi alasan pemerintah memiliki kewajiban untuk menjaga dan melestarikan objek-objek kebudayaan (Hidayat dkk., 2025). Hal ini sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yang menegaskan bahwa urusan kebudayaan menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota. Dalam konteks pelayanan publik, salah satu bentuk pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya menjaga nilai-nilai sosial budaya. Komitmen terhadap pelestarian warisan budaya bangsa semakin diperkuat dengan hadirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mengusung desentralisasi serta memberikan ruang bagi daerah untuk berperan aktif dalam mempertahankan budaya lokal. Perubahan tersebut didasarkan pada penataan ulang struktur pemerintahan yang memperhatikan fungsi dan peran setiap tingkatan pemerintahan.

Dalam matriks pembagian urusan bidang kebudayaan pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Pemerintah Pusat bertanggung jawab mengelola kebudayaan yang pelakunya berada di lintas provinsi dan melindungi Hak Kekayaan Intelektual (HKI) komunal. Pemerintah Provinsi mengatur kebudayaan yang pelakunya berada di lintas kabupaten/kota dalam satu provinsi. Sementara itu, Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang

mengelola kebudayaan yang pelakunya berada dalam wilayah administrasinya masing-masing. Pembagian kewenangan ini menegaskan bahwa pemberdayaan berbasis kearifan lokal dilakukan oleh level pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, sejalan dengan prinsip subsidiaritas dalam sistem desentralisasi.

UU No. 23 Tahun 2014 juga memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pemberdayaan sosial, termasuk pengembangan potensi kesejahteraan sosial di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Berdasarkan UU No. 5 Tahun 2017, tentang pemajuan kebudayaan menjadi salah satu upaya pemerintah memberikan aturan khusus untuk mendukung bentuk peningkatan, pemanfaatan, pengembangan serta pelestarian kebudayaan (Apriani dkk., 2025). Dengan demikian, kebudayaan bisa dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat bukan hanya mendukung pelestarian budaya. Agar kearifan lokal tidak tersisihkan oleh arus globalisasi, pemerintah perlu mengambil peran yang kuat dalam melindunginya. Selain itu, pemerintah daerah harus lebih memihak pada masyarakat lokal karena kelestarian budaya merupakan bagian penting dari sumber kehidupan mereka (Ramayani dkk., 2025).

Dalam upaya melestarikan budaya lokal, pemerintah perlu melibatkan seluruh pemangku kepentingan melalui mekanisme kerja sama antarlembaga. Penelitian (Sandi dkk., 2025) di Desa Peliatan, Bali, menjelaskan bahwa keberlangsungan tradisi Meanyud-anyudan sangat ditentukan oleh sinergi berbagai pihak, terutama melalui program lingkungan, peningkatan kesadaran masyarakat, serta dukungan infrastruktur dari pemerintah desa, masyarakat adat, dan sektor swasta seperti PT PLN UID Bali.

Kajian lain oleh Sulaeman (2022) mengenai upaya pelestarian budaya Betawi di DKI Jakarta menunjukkan bahwa Dinas Kebudayaan memahami bahwa pelestarian warisan budaya tidak dapat dilakukan secara sepihak. Kerja sama antara masyarakat, tokoh adat, dan pihak-pihak terkait menjadi kunci dalam merumuskan strategi yang efektif untuk menjaga dan mengembangkan tradisi agar tetap bertahan dan relevan. Hal ini semakin penting mengingat arus modernisasi yang berpotensi mengikis nilai-nilai budaya lokal (Oktaria dkk., 2025).

Kabupaten Lingga merupakan salah satu daerah di Provinsi Kepulauan Riau yang secara historis dikenal sebagai pusat Kerajaan Melayu Riau-Lingga dan dijuluki sebagai “Negeri Bunda Tanah Melayu.” (Muhaimin Wahyudi dkk., 2024) Tahun 1722 hingga 1911, wilayah ini menjadi pusat pemerintahan kerajaan Melayu yang berdaulat, berlokasi di Daik Lingga di Pulau Bintan. Setelah era reformasi, Kabupaten Lingga resmi dibentuk pada akhir tahun 2003 melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2003 tanggal 18 Desember 2003 sebagai bagian dari Provinsi Kepulauan Riau (Egia dkk., 2021).

Sebagai daerah yang dikenal sebagai Bunda Tanah Melayu, Kabupaten Lingga memiliki beragam kekayaan budaya Melayu. Namun, arus modernisasi yang berkembang lebih cepat dibandingkan dengan pelestarian budaya setempat menyebabkan tradisi lokal semakin terpinggirkan dan hampir tidak lagi dikenal oleh masyarakat (Siswoyo dkk., 2024). Untuk menjawab tantangan tersebut, pada tahun 2020 Pemerintah Kabupaten Lingga menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Lingga Nomor 1 Tahun 2020 tentang Pemajuan Kebudayaan Kabupaten Lingga Bunda Tanah Melayu. Peraturan ini merupakan tindak lanjut dari Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 2017 tentang Pemajuan Kebudayaan, yang memuat empat strategi utama dalam pemajuan kebudayaan, yaitu perlindungan, pengembangan, pemanfaatan, dan pembinaan.

Hingga tahun 2023, Kabupaten Lingga menjadi salah satu daerah yang paling menonjol dalam hal pencatatan Pengetahuan Tradisional dan Ekspresi Budaya Tradisional di Provinsi Kepulauan Riau. Tercatat 67 sertifikat Pengetahuan Tradisional dan 50 sertifikat Ekspresi Budaya Tradisional telah didaftarkan pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Kepulauan Riau sebagai bagian dari kekayaan intelektual komunal (Selvitri, 2024),

Salah satu kekayaan budaya Melayu yang berasal dari Kabupaten Lingga adalah Tudung Manto, yakni kain penutup kepala tradisional masyarakat Melayu. Tudung Manto telah tercatat sebagai Warisan Budaya Tak Benda (WBTB) sejak tahun 2011 dengan nomor registrasi 2011001303 (Rusdi & Djamisah, t.t.). Selanjutnya, pada tahun 2015, Tudung Manto kembali ditetapkan sebagai salah satu WBTB oleh Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi (Dinas Kebudayaan Kepri, 2015).

Sejarah Tudung Manto telah berkembang sejak masa Kerajaan Melayu Lingga–Riau (1787–1911). Di Daik, telah dikenal beragam teknik pembuatan kain tenun, termasuk teknik tekat atau sulaman, seperti tekat tanah, tekat timbul, dan tekat kelingan. Dari teknik-teknik inilah salah satu produk tenun khas, yaitu Tudung Manto, dihasilkan. Sejak abad ke-18, perempuan Melayu di Daik telah menggunakan Tudung Manto, berkat keterampilan bertenun yang berkembang di Kampung Mentok, Siak, Sepincan, Tanda, dan Gelam (Febriyandi., 2011) Tudung

Manto sendiri merupakan penutup kepala wanita Melayu yang terbuat dari berbagai bahan seperti sifon, kain kase, sari, dan sutera dengan beragam warna. Ukuran kain ini juga bervariasi, mulai dari lebar sekitar 60 cm, panjang 150 cm hingga 200 cm. Ciri paling menonjol dari Tudung Manto adalah hiasan tekat dengan berbagai motif, yang dibuat menggunakan kawat lentur seperti genggang atau kelingkan untuk menciptakan sulaman berwarna emas atau perak. Tudung Manto digunakan oleh perempuan Melayu di Daik sebagai penutup kepala tradisional (Swastiwi dkk., 2018).

Gambar 1. 1 Proses Pembuatan Tudung Manto



Sumber: Data Olahan Peneliti, 2025

Saat ini, Pemerintah Kabupaten Lingga tengah berupaya memaksimalkan pelestarian Tudung Manto melalui Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2020. Pasal 3 dalam peraturan tersebut menegaskan sebelas objek pemajuan kebudayaan yang menjadi fokus utama pelestarian, meliputi manuskrip, tradisi lisan, adat istiadat, ritus, pengetahuan tradisional, teknologi tradisional, seni, bahasa, permainan rakyat, olahraga tradisional, dan cagar budaya. Tudung Manto termasuk dalam kategori objek pemajuan kebudayaan pada aspek pengetahuan tradisional karena

proses pembuatannya melibatkan teknik khusus seperti tekat atau sulaman tradisional (PPKD, 2018).

Dalam upaya melestarikan Tudung Manto, Pemerintah Kabupaten Lingga melakukan kerjasama dengan beberapa pihak diluar unsur pemerintahan sesuai dengan amanat Perda No. 1 Tahun 2020 Pasal 7 huruf e dan f. Tanggung jawab pemerintah daerah meliputi pelaksanaan pemajuan kebudayaan, pengawasan informasi terkait kebudayaan, penyediaan sarana dan prasarana, penyediaan pendanaan, pembentukan mekanisme pelibatan masyarakat, serta mendorong partisipasi dan inisiatif masyarakat untuk menjaga ekosistem kebudayaan yang berkelanjutan. Pasal 8 semakin memperkuat mandat tersebut dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk merumuskan mekanisme pelibatan masyarakat dalam proses pemajuan kebudayaan di Kabupaten Lingga.

Salah satu bentuk konkret penerapan *Collaborative Governance* oleh Pemerintah Kabupaten Lingga dalam upaya melestarikan budaya sekaligus mengembangkan kerajinan tangan berbasis kearifan lokal adalah program pelatihan pengrajin Tudung Manto yang mulai dijalankan sejak tahun 2022. Langkah ini diambil karena pada tahun 2021 jumlah pengrajin Tudung Manto hanya sekitar 20 orang (Batamtimes, 2022). Untuk itu, pada tahun 2022 Pemerintah Kabupaten Lingga melalui Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi serta Dewan Kerajinan Nasional Daerah (Dekranasda) bekerja sama dengan Dinas Kebudayaan Kabupaten Lingga menyelenggarakan program pelatihan bagi masyarakat yang berminat menjadi pengrajin Tudung Manto (Indepthnews, 2022).

Gambar 1. 2 Pelatihan Tudung Manto



Sumber: Laporan Kegiatan Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi 2022

Pelaksanaan pelatihan ini sejalan dengan ketentuan Perda No. 1 Tahun 2020 Pasal 28 yang menegaskan kewajiban pemerintah daerah dalam melakukan pembinaan guna meningkatkan kualitas dan jumlah Sumber Daya Manusia Kebudayaan, lembaga budaya, serta pranata kebudayaan. Pemerintah Kabupaten Lingga secara konsisten mengadakan pelatihan pembuatan Tudung Manto mulai tahun 2022 hingga 2024. Pada tahun 2023, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Disnakertrans) bersama Dekranasda Kabupaten Lingga kembali menggelar pelatihan serupa sebagai bagian dari program peningkatan kompetensi kerja masyarakat. Kegiatan ini dilaksanakan di Gedung Sanggar Dekranasda Lingga dan diikuti oleh 15 peserta dari berbagai kecamatan (Wiranata, 2024) khususnya perempuan yang memiliki minat terhadap kerajinan tradisional. Pelatihan tersebut memperlihatkan sinergi antara upaya peningkatan kapasitas sumber daya manusia dan pelestarian budaya daerah.

Data jumlah peserta pelatihan berdasarkan informasi dari Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Kabupaten Lingga dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. 1 Jumlah Peserta Pelatihan

No	Tahun Pelaksanaan	Tanggal pelaksanaan	Lokasi	Jumlah Peserta
1	2022	07-21 Maret	Daik	10
2	2022	08-30 November	Dabo	15
3	2023	18 Juli-07 Agustus	Daik	15
4	2024	07-27 Agustus	Daik	20

Sumber. Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Kabupaten Lingga Rekapitulasi Data Peserta Pelatihan Tudung Manto 2022-2024

Selain melakukan pembinaan melalui pelatihan, Pemerintah Kabupaten Lingga juga mengembangkan upaya promosi terhadap objek kebudayaan, salah satunya Tudung Manto. Langkah ini sejalan dengan amanat Perda No. 1 Tahun 2020 yang menekankan pentingnya pengembangan kebudayaan melalui penyebarluasan, pengkajian, serta pengayaan keberagaman objek pemajuan kebudayaan Lingga Bunda Tanah Melayu. Dalam rangka memperkuat eksistensi Tudung Manto di ruang publik, pemerintah menyelenggarakan Pawai Budaya atau Pawai Tudung Manto pada peringatan Hari Jadi ke-20 Kabupaten Lingga tahun 2023, yang sekaligus berhasil memecahkan rekor MURI dengan penggunaan 1.000 Tudung Manto (Wiranata, 2023) Kegiatan ini melibatkan berbagai pihak, termasuk Dinas Kebudayaan, PKK, serta Dekranasda Kabupaten Lingga.

Namun, pada awalnya upaya pelestarian ini dilakukan karena percepatan modernisasi dan globalisasi telah menyebabkan tradisi pembuatan dan penggunaan Tudung Manto semakin tersisih. Pada tahun 2021 hanya terdapat 20 pengrajin aktif, yang menunjukkan bahwa keberlanjutan warisan budaya ini berada dalam kondisi mengkhawatirkan sehingga memerlukan intervensi pemerintah untuk memastikan

pelestariannya. Selain itu, berdasarkan data pelatihan Tudung Manto tahun 2022–2024, partisipasi generasi muda masih rendah. Dari total 60 peserta, hanya 10 orang yang berusia 25 tahun ke bawah, menunjukkan minimnya keterlibatan kelompok muda dalam upaya melestarikan tradisi ini.

Oleh karena itu, tujuan dari penelitian ini adalah untuk melihat seberapa efektif kerjasama pemerintahan menggabungkan keempat pilar pemajuan kebudayaan, serta untuk menemukan faktor-faktor yang menghambat pemajuan objek kebudayaan tersebut. penelitian mengenai penerapan *Collaborative Governance* dalam pelestarian Tudung Manto oleh Pemerintah Kabupaten Lingga menjadi sangat relevan. Penelitian ini dapat mengisi ruang kosong dalam literatur terkait kolaborasi antara pemerintah dan para pemangku kepentingan dalam menjaga keberlangsungan budaya Tudung Manto. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan model kebijakan pelestarian yang tidak hanya meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat, tetapi juga mempertahankan identitas budaya serta kearifan lokal Melayu di Kabupaten Lingga.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, penelitian ini merumuskan pertanyaan utama Bagaimana proses pemajuan objek kebudayaan dengan objek Tudung Manto yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Lingga berdasarkan teori *Collaborative Governance* pada periode 2021–2025?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk Mengkaji dan menggambarkan proses pemajuan objek kebudayaan, khususnya pada objek Tudung Manto, yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Lingga bersama pihak-pihak terkait seperti Lembaga Adat Melayu serta Dewan Kerajinan Nasional Daerah Kabupaten Lingga.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

1. Penelitian ini berkontribusi dalam memperkaya kajian dalam Ilmu Pemerintahan, khususnya mengenai peran pemerintah daerah dalam upaya pelestarian kebudayaan.
2. Menambah referensi akademik mengenai mekanisme kolaborasi multi-stakeholder di tingkat pemerintah daerah dalam pelestarian warisan budaya tak benda, yang hingga kini masih relatif terbatas.

1.4.2. Manfaat Praktis

1. Dapat dijadikan pedoman dalam merancang program-program pelestarian kearifan lokal lainnya di Kabupaten Lingga.
2. Membantu lembaga terkait mengidentifikasi faktor-faktor yang menentukan keberhasilan kolaborasi multi-stakeholder sehingga upaya pelestarian budaya dapat berlangsung secara berkelanjutan dan berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

3. Memberikan wawasan bagi para pengrajin mengenai peran dan peluang kolaborasi dengan pemerintah maupun lembaga lain.

