

## TANTANGAN PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS LENGKAP DI KABUPATEN ENDE

**Kurnia Rheza Randy Adinegoro**

Kantor Pertanahan Kabupaten Ende  
Jalan Melati Nomor 3 Paupire Nusa Tenggara Timur  
email: rhezarndy@gmail.com

**Vol 3, No. 1**  
**April 2023**

**Received**  
**Nov 7<sup>th</sup>, 2022**

**Accepted**  
**Dec 6<sup>th</sup>, 2022**

**Published**  
**Apr 26<sup>th</sup>, 2023**

### **ABSTRACT**

*The local government acknowledges that indigenous peoples have a legal unit, a unit of power, and a unit of territory. The authority of customary leaders makes it hard for the Ende Land Office to implement full systematic land registration (PTSL). The goal of this study was to figure out how the presence of indigenous peoples affects the implementation of PTSL in Ende Regency. The study used qualitative research tools. During the five years that PTSL was in place, recording and observation studies were used to gather information. Data analysis uses narrative analysis by reducing data, showing data, and drawing conclusions. The study's results show that most of the towns in Ende Regency are still strong in Mosalaki. Mosalaki is a symbol of the existence of indigenous peoples. He is also the person in charge of customary power over rituals and control over customary lands. So, for PTSL to work, the Ende District Land Office has to talk to Mosalaki to get their support and approval for their area to be a PTSL site. The fact that it was hard to get Mosalaki's approval became the main thing that stopped the PTSL from doing things from village to village. Mosalaki didn't want a PTSL in his area because he was worried about members of the indigenous community giving their land to other people and how members of the indigenous peoples would act after land certification in regards to customary provisions.*

**Keywords:** Customary land; customary law community; complete systematic land registration

### **INTISARI**

Masyarakat adat memiliki eksistensi kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan wilayah yang diakui oleh pemerintah daerah. Adanya otoritas pemimpin adat menjadikan tantangan bagi Kantor Pertanahan Ende dalam pelaksanaan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi pengaruh eksistensi masyarakat adat terhadap pelaksanaan PTSL di Kabupaten Ende. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Pengumpulan data-datanya melalui studi dokumentasi dan observasi selama lima tahun pelaksanaan PTSL. Analisis datanya menggunakan analisis naratif dengan melakukan reduksi data, penyajian data dan hingga penarikan kesimpulan. Temuan studi menunjukkan bahwa sebagian besar desa-desa di Kabupaten Ende masih kental dengan adanya *Mosalaki*. *Mosalaki* sebagai simbol keberadaan masyarakat adat bertugas sebagai penanggung jawab kekuasaan adat atas ritual dan penguasaan tanah-tanah adat. Oleh karena itu dalam pelaksanaan PTSL, Kantor Pertanahan Kabupaten Ende wajib melakukan konsultasi dengan *Mosalaki* agar mendapatkan dukungan dan persetujuan atas wilayahnya untuk ditetapkan menjadi lokasi PTSL. Kesulitan untuk mendapatkan persetujuan *Mosalaki* menjadi faktor penghambat utama dalam kegiatan PTSL dari desa ke desa. Kekhawatiran akan lepasnya kepemilikan tanah dari anggota masyarakat adat ke orang lain serta modus tidak tertibnya anggota masyarakat adat terhadap ketentuan adat pasca sertifikasi tanah menjadi dasar *Mosalaki* untuk menolak lokasi PTSL di wilayahnya.

**Kata Kunci :** Tanah ulayat, masyarakat hukum adat, pendaftaran tanah sistematis lengkap

---

### **A. Pendahuluan**

Tanah merupakan karunia Tuhan yaitu sebagai kebutuhan dasar dalam kehidupan manusia (Irawan & Junarto, 2022). Tanah menjadi kebutuhan dasar manusia karena mempunyai dua fungsi utama yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. *Social asset* dalam hal ini berarti tanah sebagai sarana pemersatu nilai dalam

masyarakat, sedangkan *capital aset*, tanah sebagai modal dalam masyarakat. Sebagaimana yang telah digencarkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) melalui program strategis nasional Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap mempunyai tujuan agar tanah dapat dimanfaatkan sebagai *capital asset*. Sebagai *capital asset* tanah telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi (Ihsannudin dkk., 2018). Selain itu tanah juga didorong sebagai jaminan untuk modal dalam pertumbuhan ekonomi. Namun hal itu juga bukan tanpa tantangan dikarenakan pasti ada pro dan kontra yaitu pada satu sisi tanah harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat, pada sisi lain juga harus dijaga kelestariannya (Rubaie, 2007).

Pentingnya tanah sebagai penunjang kelangsungan hidup masyarakat memerlukan serangkaian norma tertulis, berupa peraturan yang lengkap mengenai penggunaan, pengembangan, kepemilikan tanah. (Yulianto dkk., 2021). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Kementerian ATR/BPN sebagai pengemban tugas yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang mempunyai tugas utama untuk melakukan reforma agraria. Reforma agraria ini diwujudkan dengan dua cara yaitu *asset reform* dan *access reform*. Untuk *asset reform* Kementerian ATR/BPN mempunyai program strategis nasional yaitu Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang selanjutnya disebut PTSL.

PTSL merupakan kegiatan pendaftaran tanah pertama kali yang mengakomodasi tanah yang belum mempunyai sertipikat hak atas tanah untuk memperoleh tanda bukti hak tersebut. Kegiatan PTSL dilakukan secara sistematis yaitu mencakup seluruh wilayah desa/kelurahan dan/atau setingkat itu (Mirza, 2019). Program ini juga merupakan amanat Pasal 19 Undang-Undang (UU) Nomor 5 Tahun 1960 tentang UU Pokok Agraria. Dalam pasal tersebut menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah harus mengadakan percepatan pendaftaran tanah secara massal. Objek tanah yang dapat mengikuti PTSL adalah bidang yang belum pernah dilekati suatu hak atas tanah atau belum mempunyai sertipikat tanah baik berasal dari tanah adat maupun tanah negara dan/atau tanah lainnya (Hidayati & Adinegoro, 2022). Segala biaya Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang timbul akibat kegiatan PTSL digratiskan, atau dibiayai melalui sumber dana dari pemerintah dapat berupa Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) ataupun bisa juga dari sektor privat antara lain Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) ataupun melalui swadaya masyarakat.

Kantor Pertanahan yang selanjutnya disebut Kantah Kabupaten Ende sebagai salah satu unit vertikal dari Kementerian ATR/BPN mempunyai kewajiban untuk menyukseskan program yang telah dicanangkan oleh pusat salah satunya adalah melaksanakan program PTSL. Namun dalam pelaksanaannya, Kantah Kabupaten Ende mengalami tantangan yang bisa dikatakan unik karena masih adanya eksistensi pranata adat. Pranata adat yang ada di Kabupaten Ende dikepalai oleh *Mosalaki*.

*Mosalaki* merupakan sebutan ketua lembaga adat sekaligus menjadi simbol lembaga adat di Kabupaten Ende. Peran *Mosalaki* dapat dibidang vital dan beragam selain utamanya sebagai pemimpin upacara adat, *Mosalaki* juga menjadi penguasa atas tanah adat/ulayat, penguasa hukum adat dan sebagai penjaga yang terus mewarisi tradisi sakral nenek moyang (Sakasare, 2010).

Penelitian sebelumnya telah membahas eksistensi adat dan tanah adat di Kabupaten Ende seperti (Kurniawati, 2014) dan (Sakasare, 2010). Kurniawati (2014) menyebutkan bahwa masyarakat hukum adat ikut mempengaruhi pelaksanaan pendaftaran tanah di beberapa kecamatan Kabupaten Ende. Pada sisi lain, Sakasare (2010) menemukan bahwa peran lembaga adat *Mosalaki*, sebagai wujud eksistensi masyarakat hukum adat di Ende, menjadi esensial dalam penyelesaian konflik hak atas tanah, khususnya tanah ulayat. Kedua kajian tersebut telah membahas peran masyarakat hukum adat dan lembaga adat *Mosalaki* dalam membantu lancarnya pendaftaran tanah. Namun, keduanya belum menggabungkan antara pelaksanaan, tantangan, solusi atas permasalahan pelaksanaan pendaftaran tanah, berdasarkan kondisi sosial dan kulturalnya.

Eksistensi masyarakat hukum adat di Kabupaten Ende jarang didengar, bahkan tenggelam antara masyarakat hukum adat di daerah lain dikarenakan belum banyak penelitian yang dilakukan atasnya. Masyarakat adat juga memerlukan perlindungan hukum dan kepastian terhadap hak atas wilayah adatnya melalui pendaftaran tanah (Jannah dkk., 2022). Pembangunan fisik dan manusia akan berjalan lancar jika setiap jengkal bidang tanah oleh pemilik tanah telah terdaftar. Dampak lainnya, pendaftaran tanah mengoptimalkan penggunaan dan pemanfaatan tanah yang *idle* (Junarto & Suhattanto, 2022). Termasuk berkurangnya konflik tanah adat seiring adanya pengakuan masyarakat hukum adat dan peningkatan pendapatan/kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan pelaksanaan, tantangan, dan memberikan alternatif solusi atas permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap di Kabupaten Ende.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif agar dapat menggambarkan dan mendeskripsikan secara sistematis serta faktual mengenai eksistensi masyarakat adat terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah di Kabupaten Ende. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi dan telaah dokumentasi (Creswell, 2019). Data primer dalam penelitian ini berasal dari observasi. Data sekunder berasal dari telaah dari laporan instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN) khususnya Kantor Pertanahan (Kantah) Kabupaten Ende, jurnal ilmiah bereputasi, media masa baik *online* maupun berbasis kertas. Data primer dan sekunder yang telah terkumpul kemudian dianalisis secara deskriptif. Analisis deskriptif tersebut meliputi reduksi data, penyajian data hingga penarikan kesimpulan (Sugiyono, 2019).

## **C. Hasil dan Pembahasan**

### **C.1 Keberadaan Masyarakat Adat pada pelaksanaan PTLIS di Kabupaten Ende**

Masyarakat Hukum adat adalah komunitas masyarakat yang mempunyai kesamaan garis leluhur (genealogis) yang tinggal dalam suatu tempat tertentu (geografis). Mereka mempunyai kesamaan visi hidup untuk melestarikan dan menjaga nilai dan norma yang diwarisi oleh leluhur. Selain itu eksistensi masyarakat adat dapat melestarikan nilai yang ada dan menjaga sistem hukum adat yang telah lahir dan timbul yang dipatuhi oleh masyarakat dengan dipimpin oleh kepala adat. Selain itu juga tersedia tempat/lembaga-lembaga penyelesaian adat baik antara masyarakat hukum adat yang sama maupun dengan masyarakat lainnya (Thontowi, 2015). Lebih dari itu masyarakat hukum adat mempunyai sebuah tatanan hukum adat yang dipatuhi oleh warga bersama.

Perlindungan hak asasi masyarakat adat diakui dalam Pasal 18 B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yaitu: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”. Hak masyarakat adat juga dilindungi dalam pasal 28 I ayat (3) yang menyatakan “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”. Menurut pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, masyarakat adat merupakan persekutuan bersama yang ditimbulkan kesamaan tempat tinggal dan/atau kesamaan keturunan. Olehnya masyarakat adat dapat dibentuk berdasarkan ikatan darah (genealogis) atau berdasarkan ikatan daerah (teritorial).

Sebagaimana diketahui, objek hukum pada masyarakat hukum adat (MHA) meliputi berbagai hal meliputi wilayah adatnya (hak ulayat), tanah, air, tumbuh-tumbuhan, dan binatang. Batas-batas wilayah hukum adat dibagi menjadi 2 yaitu batas faktual seperti kunampakkan alam, sungai, gunung dan sebagainya dan juga batas simbolis yang telah disepakati (Thontowi, 2015). Kondisi masyarakat hukum adat di Indonesia dapat dibagi menjadi beberapa kelompok antara lain:

1. Kesatuan MHA yang sudah tiada/mati;
2. Kesatuan MHA yang masih ada namun sudah tidak menjalankan praktik-praktik adat, harus dipicu agar tetap hidup;
3. Kesatuan MHA yang masih terjaga dan masih hidup (Sugiswati, 2012).

Kabupaten Ende terletak di Pulau Flores, berada satu pulau dengan Labuan Bajo Manggarai Barat. Selain menyimpan daya tarik wisata yang indah Kabupaten Ende kaya akan kebudayaan. Dua etnik besar mendiami Kabupaten Ende yaitu Suku Ende dan Suku Lio. Masyarakat Ende maupun Lio walaupun terdapat perbedaan namun mereka selalu memegang teguh budaya yang diwariskan oleh leluhurnya.

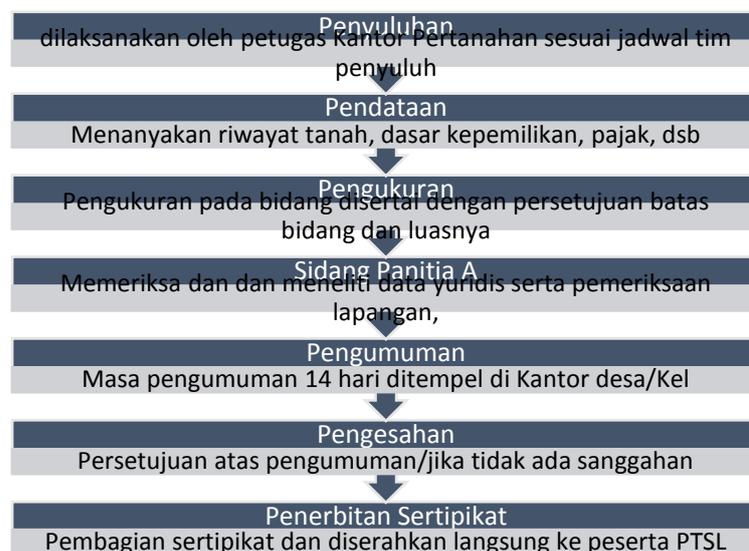
Pranata adat di Kabupaten Ende khususnya yang berada di luar ibu kota kabupaten Ende masih sangat kental. Ritual dan kegiatan gotong royong masyarakat masih terpelihara dengan baik. Hal tersebut terlihat apabila ada acara baik itu pernikahan ataupun kedukaan/kematian. Apabila ada acara maka masyarakat rela meninggalkan pekerjaannya sehari-hari untuk saling bergotong royong.

Kelembagaan adat Kelembagaan adat yang ada juga masih terjalin dan dihormati oleh masyarakatnya. Struktur kelembagaan adat di sebagian besar masyarakat kabupaten Ende diwariskan oleh leluhurnya. Budaya tersebut dipegang teguh oleh “*anak kalo fai walu*” (sebutan bagi masyarakat/Penggarap) di bawah kepemimpinan para pemimpin adat yakni *Mosalaki* (ketua adat) (Pricemarina, 2015). *Mosalaki* mempunyai peran sentral dalam kehidupan hukum adat. *Mosalaki* sebagai pembuat keputusan dan pemegang hukum adat setempat sehingga sangat dihormati oleh masyarakat setempat (Ahimsah, 2012). Selain bertanggung jawab sebagai pemimpin adat/pemimpin upacara adat, *Mosalaki* juga sebagai penguasa tanah ulayat (Bego & Se, 2020). *Mosalaki* secara harafiah diartikan sebagai tuan laki-laki (Ahimsah, 2012).

Otoritas *Mosalaki* ini diperoleh secara turun menurun dari keturunan nenek moyang. Nenek moyang *Mosalaki* diyakini sebagai orang yang pertama menetap dan bertempat tinggal di daerah tersebut. Selain itu daerah tersebut juga bisa didapat dengan memerangi pribumi pada awalnya. Sedangkan para penggarap atau petani adalah mereka yang tidak masuk dalam kelompok *Mosalaki*. Mereka hanya mengelola ladang yang sering disebut “*ana kalo fae walu*”. Kekuatan yang dimiliki dengan basis masyarakat adat yang sangat patuh terhadap pemimpinnya itulah yang menjadikan *Mosalaki* sebagai sosok yang sangat berpengaruh. Tidak terkecuali dengan ihwal pertanahan di Kabupaten Ende. Masalah tanah pun tidak luput dari peran *Mosalaki* dalam memberikan kuasa garap terhadap penggarap atau “*anak kalo fai walu*” (sebutan bagi masyarakat/Penggarap). Di bawah kepemimpinan para pemimpin adat/*Mosalaki* (ketua adat), para penggarap hanya diberikan tanah selama mampu menggarap tanahnya tersebut. Apabila penggarap memutuskan untuk pindah maka *Mosalaki* berhak mengambil tanahnya kembali. Hal ini yang sering menjadi permasalahan pertanahan (Kurniawati, 2014).

### C.2. Tantangan dan Kendala Pelaksanaan PTSL

Pendaftaran Tanah Sistematis Langsung (PTSL) adalah kegiatan pendaftaran tanah yang belum mempunyai bukti hak atas tanah yang dilakukan serentak dan sistematis terhadap satu wilayah desa/kelurahan/nama wilayah setingkat kelurahan (Ishaya dkk., 2021). Tahapan PTSL secara garis besar dibagi menjadi 6 tahapan sebagaimana Gambar 1.



Gambar 1. Tahapan Pelaksanaan PTSL. Sumber: Petunjuk Teknis PTSL 2022

Adapun pelaksanaan PTSL berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 6 Tahun 2018 meliputi seluruh bidang tanah tanpa terkecuali. Kantor Pertanahan Kabupaten Ende sebagai perpanjangan tangan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Ende setiap tahunnya mendapat jatah PTSL dengan jumlah yang dapat dikatakan relatif sedikit dibanding Kantor Pertanahan lainnya di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Data perbandingan target PTSL di kabupaten/kota dalam Provinsi NTT dapat dilihat sebagaimana tabel 1 di bawah.

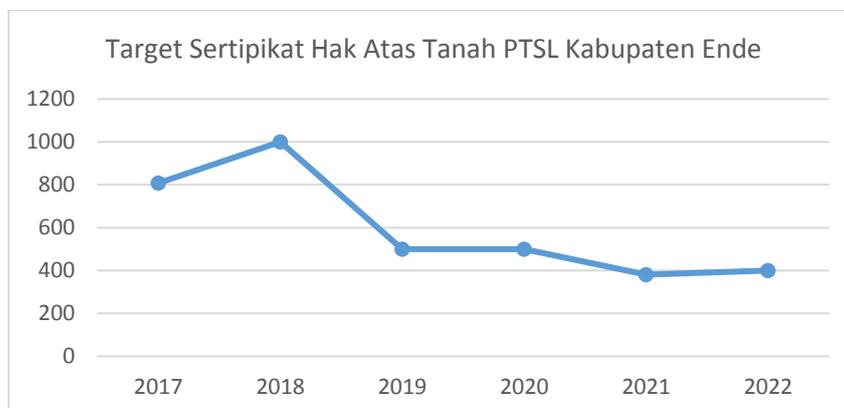
Tabel 1. Target PTSL di Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2022

No	Kantor Pertanahan	Target Peta Bidang Tanah	Target Sertipikat
1	Kab Kupang	2100	3100
2	Kab Timor Tengah Selatan	2040	3100
3	Kab Timor Tengah Utara	2100	2100
4	Kab Belu	2000	3000
5	Kab Alor	1700	2400
6	Kab Flores Timur	2000	2500
7	Kab Sikka	2000	2300
8	Kab Ende	400	400
9	Kab Ngada	2000	2300
10	Kab Manggarai	2000	2726
11	Kab Sumba Timur	2374	2874
12	Kab Sumba Barat	2000	3000
13	Kota Kupang	500	600
14	Kab Lembata	1500	2500
15	Kab Rote Ndao	1981	3167
16	Kab Manggarai Barat	2000	2000
17	Kab Nagekeo	1500	2500
18	Kab Sumba Tengah	2000	2200
19	Kab Sumba Barat Daya	2000	2600
20	Kab Manggarai Timur	2000	2000
21	Kab Sabu Raijua	1500	1500
22	Kab Malaka	2540	3500

Sumber: Kantor Wilayah BPN Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2022

Berdasarkan Tabel 1, Kabupaten Ende hanya mempunyai target PTSL berjumlah 400 bidang tanah. Hal tersebut tentunya yang paling kecil di Provinsi NTT. Hal itu tentunya bukan tanpa alasan yaitu adanya kendala dalam mencari lokasi Desa/Kelurahan yang akan dijadikan target lokasi PTSL. Seperti yang disampaikan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Ende dalam *Podcast Milenial spirit* yang menyebutkan bahwa: kondisi Kabupaten Ende ini berbeda dengan Kabupaten/Kota lain yang Desa/Kelurahan karena memerlukan izin dari *Mosalaki* dengan bersurat untuk meminta wilayahnya dilakukan kegiatan PTSL. Oleh karena itu, pelaksanaan PTSL di Kabupaten Ende setiap tahunnya harus berkeliling ke seluruh penjurur desa/kelurahan untuk mencari lokasi (Milenial Spirit, 2022). Hal tersebut membuat kontribusi target PTSL di Kabupaten Ende terlihat kecil walaupun usaha yang dilakukan sudah maksimal.

Target PTSL di Kabupaten Ende cukup fluktuatif selama tahun 2017 hingga tahun 2022. Target tertinggi berada pada tahun 2017 dan 2018 pada saat awal program ini berjalan yaitu dengan jumlah bidang 800 dan 100 bidang. Setelahnya, target bidang PTSL di Kabupaten Ende relatif menurun karena sulitnya mencari lokasi yang pemilik tanahnya bersedia disertipikatkan. Gambar 2, merepresentasikan target sertipikasi PTSL selama enam tahun terakhir.



Gambar 2. Grafik Target Sertipikat Hak Atas Tanah PTSL Kabupaten Ende.

Sumber: Kantah Kabupaten Ende 2022, diolah oleh penulis

Melihat grafik di atas, target penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah (SHAT) melalui PTSL di Kabupaten Ende mengalami tren negatif. Dibalik tren negatif ini, Kantah Kabupaten Ende tetap menjaga kualitas kinerjanya. Terbukti pada tahun 2019, Kantor Pertanahan Kabupaten Ende berhasil masuk nominasi 5 Kantor Pertanahan dengan PTSL terbaik kategori target kecil.

Problematika utama PTSL yang terjadi di Kabupaten Ende adalah sulitnya mencari wilayah desa/kelurahan yang bersedia bidang tanahnya dilakukan legalisasi aset. Hal ini terjadi karena Sebagian besar *Mosalaki* menolak wilayahnya dijadikan objek PTSL, padahal pemerintah desa/kelurahan setempat setuju. Kegiatan PTSL di Kabupaten Ende sangat bergantung pada kerelaan *Mosalaki* untuk menyerahkan tanahnya kepada penggarap. Oleh sebab itulah, terkadang Kantah Kabupaten Ende mempunyai tantangan tersendiri dalam melakukan kegiatan percepatan pendaftaran tanah. Kendala ini memang ditemukan di wilayah kabupaten Ende terutama di bagian utara, yaitu Kecamatan Detusoko, Kecamatan Ndonga Timur, Kecamatan Kelimutu, Kecamatan Wolojita, Kecamatan Wewaria, Kecamatan Maurole dan Kecamatan Maukaro yang masih kental dengan masyarakat hukum adatnya.

Saat Kantor Pertanahan Kabupaten Ende ingin melakukan kegiatan PTSL di daerah yang masih kental dengan masyarakat hukum adat, maka dilakukan pendekatan secara persuasif. Jika hal ini tidak dilakukan maka *Mosalaki* akan menolak kegiatan PTSL ini. Hal itu bukan tanpa alasan, banyak sekali alasan yang dikemukakan yaitu *Mosalaki* takut jika tanah yang sudah disertipikatkan nantinya akan beralih pemilik atau takut para penggarap jika sudah diberikan sertipikat akan tidak taat lagi dengan ketentuan adat. Peralihan pemilik jika tidak terlacak pada administrasi adat tentunya akan menimbulkan konflik penggunaan dan pemanfaatan tanah. Hal ini selaras dengan ketentuan adat di *Mosalaki* bahwa jika penggarap tidak aktif menggunakan tanah dan berada di luar lokasi tanah (telah

pergi) maka tanah tersebut kembali ke pengelolaan *Mosalaki*. Kemudian, *Mosalaki* berhak memberikan kuasa garap kepada penggarap lainnya untuk meningkatkan dan mengoptimalkan keberadaan aset tanah adanya.

Pada tahun 2020 Kantor Pertanahan Kabupaten Ende berhasil memetakan 1 Desa yang berpotensi lengkap. Hal ini adalah pertama kalinya dalam sejarah Kantor Pertanahan Kabupaten Ende berhasil memetakan satu desa lengkap. Pendekatan yang unik dilakukan untuk membujuk para *Mosalaki* agar memberi ijin program legalisasi aset di wilayah kekuasaannya. Tentunya dengan berbagai syarat, salah satunya adalah memberi persembahan adat sesuai dengan jumlah *Mosalaki* berupa hewan tertentu (Milenial Spirit, 2022). Pada bulan Juli 2020 Kantor Pertanahan Kabupaten Ende dapat menyelesaikan 500 bidang tanah.



Gambar 3. Upacara Adat pada Kegiatan PTSL. Sumber: Kantah Kabupaten Ende

Pada tahun 2021 dan 2022 Kantor Pertanahan Kabupaten Ende memasang strategi yang berbeda. Kantor Pertanahan Kabupaten Ende mulai menjangkir lokasi dengan mengumpulkan Kepala Desa, *Mosalaki*, dan Pemangku adat yang ada di dalam Wilayah Kecamatan Ende. Namun demikian, nasib sama masih mendera, 33 Desa yang ada di Wilayah tersebut tidak ada satu desa pun yang dengan tegas dan lugas menerima tawaran program PTSL. Kantor Kabupaten Ende terpaksa aktif mensosialisasikan pentingnya sertifikasi hak tanah ke setiap masyarakat adat karena kurangnya kesadaran masyarakat adat. Namun demikian, berbagai cara dan pendekatan sudah dilakukan Kantor Kabupaten Ende tersebut seringkali menemui jalan buntu.



Gambar 3. Sosialisasi di Kecamatan Ende. Sumber : Kantah Kabupaten Ende

### **C.3. Alternatif solusi atas permasalahan pendaftaran tanah di Kabupaten Ende**

Masalah tanah adalah masalah yang sensitif dan pelik, bukan tanpa alasan karena sifat tanah itu sendiri yang terbatas dan menjadi kebutuhan dasar manusia olehnya peluang penyelesaian harus dilakukan secara adil dan bijaksana (Nur Amrin dkk., 2021; Sumardjono, 2005). Pada dasarnya hak penguasaan tanah ulayat telah diakui di Indonesia. Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air diatur dalam Berdasarkan Pasal 3 UUPA yang menyebutkan bahwa Hak Ulayat diakui “sepanjang menurut kenyataannya masih ada”. Berdasarkan ketentuan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999, pada Pasal 4 ayat (1) dan (2) tercantum bahwa “Tanah ulayat dapat dikuasai oleh perseorangan dan badan hukum dengan cara didaftar sebagai hak atas tanah apabila dikehendaki oleh pemegang haknya yaitu warga masyarakat hukum adat menurut ketentuan hukum adatnya yang berlaku”.

Legal formal masyarakat hukum adat sebagai subjek Hukum diakui dalam sistem Hukum Republik Indonesia hal itu tertuang dalam Pasal 28 B ayat (2) pasal dan 28 I ayat (3) UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta dalam Pasal 6 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Isharyanto, 2018). Berdasarkan posisi hukum yang memungkinkan masyarakat hukum adat sebagai subjek hukum maka masyarakat hukum ada yang eksistensinya masih ada dan menguasai tanah dapat diberikan hak atas tanah selama dikehendaki menurut ketentuan hukum adat yang berlaku. Hal yang sama juga dapat berlaku pada masyarakat hukum adat di Kabupaten Ende.

Penyelesaian pendaftaran tanah masyarakat hukum adat harus dilakukan berbagai pihak, pada dasarnya kolaborasi antar instansi sangat berperan dalam hal ini terutama Pemerintah Daerah dan Kantor Pertanahan. Hal yang pertama dilakukan adalah dengan penegasan status masyarakat hukum adat dimana prosedurnya telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Pemerintah Daerah mempunyai andil besar dalam pengakuan Masyarakat Hukum Adat ini sesuai dengan pasal 2 Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 yaitu kepala daerah dalam hal ini gubernur untuk provinsi dan wali kota/bupati untuk kota/kabupaten melakukan pengakuan serta perlindungan kepada masyarakat hukum adat. Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dilakukan melalui berbagai tahapan yaitu identifikasi, verifikasi dan validasi masyarakat hukum adat. Untuk melaksanakan proses tersebut dibentuklah panitia masyarakat hukum adat. Panitia tersebut bertugas untuk melakukan identifikasi masyarakat hukum adat dengan cara mencermati:

1. Sejarah dan asal usul;
2. Objek hukum adat berupa wilayah;
3. Tatahan Hukum;
4. Benda-benda adat dan/atau kekayaan adat; dan
5. Sistem kelembagaan pemerintahan adat.

Pada akhirnya panitia tersebut setelah melakukan identifikasi sebagaimana mestinya akan melaporkan kepada pimpinan daerah dalam bentuk rekomendasi. Rekomendasi yang telah ditulis dan dibuat oleh panitia tersebut kemudian

menjadikan bahan pertimbangan pimpinan daerah untuk mengeluarkan keputusan kepala daerah. Setelah dirasa memenuhi segala unsur maka Kepala daerah mengeluarkan keputusan kepala daerah mengenai pengakuan masyarakat hukum adat.

Kementerian ATR/BPN melalui Kantor Pertanahan melakukan penatausahaan tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat. Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Permohonan penatausahaan tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat. Penatausahaan tanah ulayat kesatuan masyarakat hukum adat, mencakup pengukuran, pemetaan dan pencatatan dalam daftar tanah.

Dasar hukum dan prosedur yang telah dijelaskan sebagaimana di atas membuka peluang penyelesaian masalah yang terjadi di Kantor Pertanahan Kabupaten Ende. Nantinya apabila masyarakat hukum adat yang berada di Ende sudah diakui dalam keputusan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat oleh Kepala Daerah maka Masyarakat Hukum Adat dapat didaftarkan di daftar tanah. Memang bukan hal yang mudah karena hal ini tentunya melewati prosedur yang panjang dan sinergi kolaborasi antar instansi (Junarto & Suhattanto, 2022). Namun dengan adanya aturan tersebut sedikit banyak dapat membuka jalan bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Ende untuk dapat mewujudkan cita-cita Institusi Kementerian ATR/BPN yaitu percepatan legalisasi aset di Indonesia.

#### **D. Kesimpulan**

Eksistensi masyarakat hukum adat di Kabupaten Ende membuat pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Ende mengalami kendala. Salah satu kendalanya adalah Kantor Pertanahan Ende memiliki keterbatasan dalam hal mendapatkan lokasi/objek PTSL dari tahun ke tahun. *Mosalaki* sebagai ketua adat di Kabupaten Ende melarang tanah di wilayahnya menjadi objek PTSL karena berbagai alasan. Salah satu alasan yang paling mendominasi adalah anggota masyarakat adat tersebut tidak akan taat terhadap ketentuan adat jika telah memiliki sertipikat tanah. Terutama anggota masyarakat adat yang berprofesi sebagai petani atau yang mengelola ladang (*ana kalo fae walu*). Oleh karenanya, larangan yang diberikan oleh *Mosalaki* berdampak pada tidak maksimalnya pencapaian target PTSL oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Ende. Selain itu, larangan tersebut juga menghambat cita-cita pemerintah (Kementerian ATR/BPN) dalam mewujudkan pendaftaran tanah secara lengkap di seluruh Indonesia.

Kendala PTSL yang muncul setiap tahun di Kabupaten Ende sejatinya dapat diatasi dengan melibatkan tokoh adat dengan mendasarkan atas kewilayahannya. Oleh karena itu, pemerintah mengakomodasi keterlibatan masyarakat hukum adat dengan memedomani dan menerapkan kembali aturan yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan

Masyarakat Hukum Adat. Selain itu, pemerintah melakukan penyederhanaan peraturan melalui Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Berdasarkan kedua aturan tersebut, masyarakat hukum adat di Kabupaten Ende dapat menjadi subjek hak dalam penyertipikatan tanah adat saat ini. Namun demikian, Pemerintah Kabupaten Ende harus terlebih dahulu memberikan pengakuan eksistensi masyarakat adat tersebut melalui keputusan kepala daerah atau peraturan kepala daerah. Keputusan kepala daerah tersebut menjadi dasar bagi masyarakat hukum adat dan Kantor Pertanahan Kabupaten Ende untuk memproses kegiatan PTSL sebagai sarana untuk memberikan legalitas atas hak atas tanahnya. Harapannya, Pemerintah Pusat dapat menerbitkan peraturan yang lebih *update* untuk melindungi hak kolektif masyarakat hukum adat sehingga menjadi dasar unifikasi hukum untuk pelaksanaan PTSL di berbagai daerah.

### Daftar Pustaka

- Ahimsah, B. R. (2012). *Kepemimpinan Lokal Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Dan Pembangunan Di Daerah (Studi Peran Pemimpin Adat "Mosalaki" di Kabupaten Ende Propinsi Nusa Tenggara Timur)* (Skripsi). University of Muhammadiyah Malang. <https://eprints.umm.ac.id/29410/>
- Bego, C., & Se, B. R. S. (2020). Peran mosalaki (tokoh adat) terhadap tarian napa nuwa sebagai wujud menjaga ketahanan sosial budaya masyarakat adat wolotopo. 5(2). <https://doi.org/10.31764/historis.v5i2.3442>
- Creswell, J. W. (2019). *Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif dan Campuran* (Edisi Keempat). Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Hidayati, A., & Adinegoro, K. R. R. (2022). Pemberdayaan usaha mikro kecil menengah " Gula Aren Semut " melalui program sertipikasi hak atas tanah di kabupaten Sinjai. *Tunas Agraria*, 5(3), 223–237. <https://doi.org/10.31292/jta.v5i3.192>
- Ihsannudin, I., Pinujib, S., Subejo, S., & Sumada Bangko, B. (2018). Strategi Pemberdayaan Ekonomi Petani Garam Melalui Pendayagunaan Aset Tanah Pegaraman. *Economics Development Analysis Journal*, 5(4), 395–409. <https://doi.org/10.15294/edaj.v5i4.22177>
- Irawan, Y., & Junarto, R. (2022). Persepsi dan Minat Masyarakat Pesisir Terhadap Sertipikat Tanah. *Widya Bhumi*, 2(2), 104–122. <https://doi.org/https://doi.org/10.31292/wb.v2i2.44>
- Isharyanto, J. E. (2018). Eksistensi Dan Pengaturan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Sebagai Subyek Hukum Tatanegara. *Hukum Dan Dinamika Masyarakat* 16(1). 57-68. <http://dx.doi.org/10.56444/hdm.v16i1.846>
- Ishaya, N. S., Budhiawan, H., & Widarbo, K. (2021). Implementasi Hak Servituut pada Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Bekasi. *Marcapada: Jurnal Kebijakan Pertanahan*, 1(1) 1–16. <https://doi.org/10.31292/jm.v1i1.6>
- Jannah, W., Salim, M. N., & Mujiburohman, D. A. (2022). Eksistensi Masyarakat Hukum Adat dan Dinamika Tanah Ulayat di Manggarai Timur. *Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora*, 11(2), 213-232. <https://doi.org/10.23887/jish.v11i2.41006>

- Junarto, R., & Suhattanto, M. A. (2022). Kolaborasi Menyelesaikan Ketidaktuntasan Program Strategis Nasional (PTSL-K4) di Masyarakat Melalui Praktik Kerja Lapang (PKL). *Widya Bhumi*, 2(1), 21–38. <https://doi.org/https://doi.org/10.31292/wb.v2i1.24>
- Kurniawati, D. (2014). *Peran Lembaga Adat Dalam Pembagian Tanah Adat (Studi di Desa Detusoko Barat Dan Wologai Tengah Kecamatan Detusoko Kabupaten Ende Provinsi Nusa Tenggara Timur)* (Skripsi). Sekolah Tinggi Pertanian Nasional. <https://repository.stpn.ac.id/1284/>
- Milenial Spirit. (2022). *Podcast Positive Room | Perjuangan Berat ATR/BPN Ende*. <https://www.youtube.com/watch?v=SmiVnc5900c>
- Mirza, T. (2019). Implementasi kebijakan pelaksanaan percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) (studi kasus pada Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Ogan Ilir). *Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Politik Global*, 04(02), 82-94. <http://dx.doi.org/10.36982/jpg.v4i2.691>
- Nur Amrin, R., Muttaqy Zaen, H., Prayoga Dwi Nugraha, M., Putra, P., Izza Zaini, R., & Rainata Sangkay, Y. (2021). Permasalahan Pertanahan pada Daerah Berkepadatan Penduduk Rendah. *Widya Bhumi*, 1(1) 1–12. <https://doi.org/10.31292/wb.v1i1.4>
- Pricemarina, M. C. (2015). Pembatasan Hak Bagi Pemilik Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Di Wilayah Adat Kebirangga Kecamatan Maukaro Kabupaten Ende (Studi Di Wilayah Adat Kebirangga Kecamatan Maukaro Kabupaten Ende). *Arena Hukum*, 8(3), 428-446. <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/213/211>
- Rubaie, A. (2007). *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Sakasare, M. E. I. (2010). *Peran lembaga adat Mosalaki dalam penyelesaian konflik hak Tanah Ulayat di Kelurahan Wolojito Kecamatan Wolojito Kabupaten Ende Provinsi Nusa Tenggara Timur* (Tesis). Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. <http://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/47555>
- Sugiswati, B. (2012). Upaya perlindungan hukum terhadap eksistensi masyarakat adat di Indonesia. *Perspektif* 17(1) 31-43. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v17i1.92>
- Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif & Reseach and Development*. Bandung: Alfabeta
- Sumardjono, M. S. W. (2005). *Kebijakan pertanahan: antara regulasi dan implementasi*. Jakarta: Kompas
- Thontowi, J. (2015). Pengaturan Masyarakat Hukum Adat dan Implementasi Perlindungan Hak-hak Tradisionalnya Jawahir. *Pandecta*, 10(1), 1-13. <https://doi.org/10.15294/pandecta.v10i1.4190>
- Yulianto, E., Yusanta, D., Utari, P., & Satyawan, I. (2021). Community adaptation and action during the emergency response phase: Case study of natural disasters in Palu, Indonesia. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 65(November), 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2021.102557>