

# IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA KAITAN DENGAN PERLINDUNGAN HAK ATAS TANAH MASYARAKAT ADAT PUBABU, DESA LINAMNUTU, KECAMATAN AMANUBAN SELATAN, KABUPATEN TIMOR TENGAH SELATAN

Fasri Ferroh<sup>1\*</sup>, Husni Kusuma Dinata<sup>2</sup>, Chatryen M Dju Bire<sup>3</sup>

<sup>1\*</sup>Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: fackerferroh@gmail.com

<sup>2</sup>Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: hkusumad@gmail.com

<sup>3</sup>Faculty of Law, Nusa Cendana University, Indonesia. E-mail: chatryen.bire@staf.undana.ac.id

\*) Corresponding Author

**Abstract:** This research is an empirical study that aims to determine and analyze the implementation of the basic agrarian law and its obstacles in protecting the land rights of the Pubabu indigenous community, Linamnutu Village, South Amanuban District, TTS Regency. This research was conducted in Linamnutu Village. The types of data used were primary data and secondary data. The data collection techniques used were interviews and literature studies. The population in this study were the Head of East Nusa Tenggara State Land Agency Region, Head of Amanuban Selatan Sub-District, Head of Linamnutu Village, Usif (King) of Amanuban, Pubabu Indigenous Community Leaders. The sample used in this research is a saturated sample technique with a total of 8 respondents. This research shows that, the implementation of the Basic agrarian law in the Pubabu case reveals a systematic failure that requires fundamental reformulation from a technocratic paradigm towards a transformative paradigm. the obstacles to the implementation of the Basic agrarian law in protecting the land rights of Pubabu indigenous peoples, in Linamnutu Village are not solely caused by administrative technical issues, but reflect stronger structural problems in the Indonesian government system.

**Keywords:** Barriers; Indigenous Peoples; Implementation; Land Rights; Protection.

## 1. Pendahuluan

Tanah memiliki peran yang fundamental bagi kehidupan Masyarakat adat di Indonesia. Tanah bagi mereka tidak hanya memiliki nilai ekonomi, tetapi juga mengandung nilai sosial, budaya dan spiritual yang mendalam.<sup>1</sup> Salah satunya sebagai warisan leluhur yang harus dilindungi dan dikelola untuk kelangsungan hidup generasi mendatang. Namun, dalam beberapa dekade terakhir, hak atas tanah bagi Masyarakat adat sering kali terabaikan dan terancam akibat berbagai kebijakan pemerintah yang lebih mengutamakan kepentingan pembangunan dan investasi ekonomi.

---

<sup>1</sup> Benediktus Peter Lay, dkk. "Cara Masyarakat Adat Suku Anapasoka Dalam Mempertahankan Tanah Adat (Studi Kasus Terhadap Konflik Tanah Adat Suku Anapasoka di Desa Watu Asa Kec. Mamboro Kab. Sumba Tengah)", Jurnal Tata Kelola Hukum 9, no. 1 (2025): 2.

Hak atas tanah bagi masyarakat adat Indonesia merupakan masalah yang penting dan menantang, terutama ketika mempertimbangkan perubahan dalam kebijakan modernisasi dan pembangunan bangsa. Secara internasional, hak-hak masyarakat adat telah diakui melalui instrumen seperti Deklarasi PBB tentang Hak-hak Masyarakat Adat dan Konvensi ILO No. 169 tahun 1989, yang menjamin hak individu dan kolektif masyarakat adat. Pasal 3 menyatakan bahwa masyarakat adat berhak menikmati hak asasi manusia dan kebebasan mendasar tanpa halangan atau diskriminasi, termasuk perlindungan yang setara bagi anggota masyarakat adat, baik laki-laki maupun perempuan. Akan tetapi, Indonesia belum meratifikasi konvensi ini, yang menimbulkan tantangan dalam perlindungan hak-hak masyarakat adat.<sup>2</sup>

Pengakuan terhadap masyarakat hukum adat secara konstitusional, tercantum dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 setelah amandemen, khususnya pada Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 28I Ayat (3). Pasal 18B Ayat (2) menyatakan bahwa: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang".<sup>3</sup> Sementara Pasal 28I Ayat (3) mengatur bahwa: "Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban".<sup>4</sup> Kedua pasal ini merupakan dasar hukum dalam melindungi masyarakat adat dari segala bentuk penindasan dan perampasan hak.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) adalah dasar hukum utama yang mengatur kepemilikan dan pemanfaatan tanah di Indonesia. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengakui keberadaan hak ulayat, yakni hak yang dimiliki oleh masyarakat adat atas wilayah tanah tertentu, dan menggariskan bahwa negara wajib menghormati hak-hak Masyarakat adat selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Meskipun begitu, dalam praktiknya pelaksanaan perlindungan hak-hak Masyarakat adat masih menemui banyak hambatan dan sering kali tidak sesuai dengan prinsip yang tertuang dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Lahirnya UUPA menandai dimulainya masa transformasi dan reformasi dalam sistem hukum pertanahan Indonesia. Semua regulasi yang berhubungan dengan urusan pertanahan dirancang ulang secara menyeluruh guna menjamin hak-hak semua pihak, termasuk hak ulayat masyarakat adat.<sup>5</sup> Kedudukan hak ulayat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) ditentukan dalam Pasal 3 yaitu: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."<sup>6</sup> Eksistensi hak ulayat ini

---

<sup>2</sup> Pasal 3 Konvensi Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) Nomor 169 Tahun 1989 mengenai Masyarakat Hukum Adat.

<sup>3</sup> Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>4</sup> Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>5</sup> Urip Santoso, *Perolehan Hak Atas Tanah* (Jakarta: kencana, 2015), 40.

<sup>6</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

menunjukkan bahwa hak ulayat mendapat tempat dan pengakuan dari Negara sepanjang menurut kenyataan masih ada.

Penyebab terjadinya konflik di bidang pertanahan antara lain terbatasnya ketersediaan tanah, ketimpangan dalam struktur penguasaan tanah, ketiadaan persepsi yang sama antara sesama pengelola negara mengenai makna penguasaan tanah oleh negara, dan inkonsistensi. Maka dari itu, untuk dapat memenuhi berbagai kebutuhan penduduk akan tanah terhadap tanah yang bersifat tetap, maka pemerintah berupaya mengoptimalkan peruntukkan dari penggunaan tanah dengan berbagai cara, diantaranya dengan mengeluarkan berbagai bentuk peraturan pertanahan seperti peraturan penyediaan tanah untuk kepentingan perorangan dan Badan Hukum atas tanah-tanah Negara dan atau atas tanah-tanah hak.<sup>7</sup> Meski didukung oleh undang-undang, pengakuan terhadap keberadaan masyarakat adat dalam banyak hal masih belum melembaga secara penuh dan memiliki kekuatan hukum yang kuat di tingkat akar rumput. Hal tersebut terlihat dari banyaknya permasalahan yang dialami oleh masyarakat adat.

Salah satu daerah di Indonesia yang masih menghadapi masalah hak atas tanah masyarakat adat adalah Masyarakat adat Pubabu, yang terletak di Desa Linamnutu, Kecamatan Amanuban Selatan, Kabupaten Timor Tengah Selatan. Masyarakat Adat Pubabu di Desa Linamnutu menghadapi konflik terkait klaim atas Hutan Adat Pubabu dengan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Hutan Pubabu sendiri, dinamai demikian karena disana banyak *Nono Babu*, sejenis sulur-suluran yang mengandung air. Apabila raja dan rakyat berburu disana dan haus, maka mereka akan menarik sulur ini ketanah (*pu'*) dan memotong sulur-sulur ini lalu meminum air di dalam sulur-suluran ini. Itulah sebabnya hutan ini dinamai Pubabu. sehingga Masyarakat yang tinggal disekitaran hutan Pubabu disebut sebagai masyarakat adat Pubabu.

Awal permasalahan dimulai ketika kontrak kerja sama program percontohan pembibitan ternak Pemerintahan Australia (pada tahun 1982-1987) program berakhir. Setelah berakhir karena dalam kurun waktu 5 tahun program tersebut tidak berjalan justru program tersebut dipinjamkan kepada Dinas Kehutanan melalui Program Gerakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GERHAN) yang melibatkan 4 desa yaitu Desa Polo, Desa Mio, Desa Oe Ekam dan Desa Eno Neten tanpa diketahui dan tidak pernah dimintai persetujuan ke masyarakat Adat Pubabu.

Kawasan tersebut kemudian dijadikan sebagai Kawasan budidaya untuk tanaman komoditas seperti jati dan mahoni dengan skema Hak Guna Usaha (HGU) dari tahun 1988 hingga 2008. Program tersebut berlangsung dengan pembabatan hutan, masyarakat juga kehilangan akses terhadap kawasan hutan. Sehingga ditahun 2008 terjadi aksi penolakan perpanjangan Hak Guna Usaha (HGU) untuk program Gerakan Rehabilitasi Hutan dan Lahan (GERHAN) tersebut. Konflik terus berlanjut sampai saat ini, tercatat sudah 3 kali KOMNAS HAM mengeluarkan surat kepada Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) agar menghentikan sementara upaya melanjutkan program sampai masalah terselesaikan dengan baik dan belum menemui titik terang.

---

<sup>7</sup> F. X. G. T. Mali. "Negara vs Masyarakat: Konflik Tanah di Kabupaten Nagekeo, NTT." Jurnal Politik Universitas Nasional 11, no. 02 (2015): 1658.

Tindakan pemerintah ini nyata-nyata bertentangan dengan semangat dan pasal-pasal kunci Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang dengan tegas menekankan bahwa hak ulayat masyarakat adat diakui, dihormati, dan dilindungi sepanjang hak tersebut masih eksis dan selaras dengan perkembangan dinamika kemasyarakatan dan kepentingan nasional. Penggunaan Hutan Pubabu untuk kepentingan budidaya tanaman komoditas seperti jati dan mahoni tanpa mekanisme konsultasi, negosiasi, dan persetujuan bebas, mendalam, dan informatif dari masyarakat adat merupakan pelanggaran konstitusional terhadap hak-hak fundamental mereka.

Masyarakat Adat Pubabu bukan hanya tidak memperoleh pengakuan resmi atas hak ulayat mereka, melainkan secara sistematis telah dipaksa kehilangan akses, kontrol, dan hubungan tradisionalnya dengan wilayah adatnya. Kondisi ini mengakibatkan konflik berkepanjangan yang tidak hanya bersifat legal, tetapi juga menyentuh dimensi sosial, kultural, dan eksistensial masyarakat adat. Dalam konteks ini, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang seharusnya menjadi instrumen perlindungan justru tampak tidak berdaya memberikan jaminan konkret terhadap hak-hak masyarakat adat.

Penolakan masyarakat terhadap proses perpanjangan hak pakai yang diusulkan Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) pada tahun 2010 bukanlah sekadar resistensi administratif, melainkan ekspresi fundamental atas ketidakadilan yang mereka alami. Penolakan ini dengan gamblang mencerminkan ketidakpuasan mendalam terhadap pendekatan instrumental dan hegemoni pemerintah dalam mengelola dan menentukan nasib wilayah adat.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) secara normatif mengamanatkan prinsip dialogis dan kesepakatan substantif antara para pihak dalam penguasaan tanah. Namun, dalam praktik empirisnya, pemerintah kerap mengabaikan suara, pengetahuan, dan hak-hak masyarakat adat, yang pada gilirannya melahirkan siklus penolakan, konflik, dan marginalisasi berkelanjutan. Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka artikel mengkaji lebih mendalam mengenai implementasi UUPA dan hambatanya dalam melindungi hak atas tanah masyarakat adat Pubabu, di Desa Linamnutu, Kecamatan Amanuban Selatan, Kabupaten TTS.

## 2. Metode

Penelitian ini merupakan penelitian jenis Yuridis Empiris atau penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kehidupan masyarakat.<sup>8</sup> Aspek-aspek yang dibahas dalam penelitian ini adalah implementasi UUPA dan juga hambatan implementasi UUPA dalam melindungi hak atas tanah masyarakat adat pubabu. Jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah, bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara dan studi kepustakaan. Setelah data dikumpulkan, data akan diolah menggunakan teknik editing, coding, dan tabulasi data, setelah itu data akan dianalisis secara deskriptif kualitatif.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Suharsimi Arikunto, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 2023), 126.

<sup>9</sup> Sandu Siyoto, dan M. Ali Sodik, *Dasar Metodologi Penelitian* (Yogyakarta: Literasi Media Publishing, 2019),

### 3. Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dalam Melindungi Hak Atas Tanah Masyarakat Adat Pubabu Desa Linamnutu, Kecamatan Amanuban Selatan, Kabupaten Timor Tengah Selatan

Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan pelaksanaan atau penerapan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang bertujuan untuk memberikan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hukum terhadap hak-hak tanah yang dimiliki oleh masyarakat adat berdasarkan hukum adat mereka.<sup>10</sup> Implementasi ini mencerminkan upaya menyeimbangkan kepentingan pembangunan nasional dengan perlindungan terhadap hak-hak komunal masyarakat adat sebagai komponen penting dari keberagaman budaya dan identitas nasional Indonesia.

Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam melindungi hak atas tanah Masyarakat Adat Pubabu, Desa Linamnutu, menggunakan teori implementasi George C. Edward III mengklasifikasikan keberhasilan implementasi kebijakan dalam empat variabel yaitu Komunikasi, Sumber daya, Disposisi, dan Struktur birokrasi.<sup>11</sup>

#### 1) Komunikasi

Yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Komunikasi yang efektif dibangun agar Masyarakat dapat memahami, menerima, dan berpartisipasi aktif dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam konteks persoalan yang dihadapi Masyarakat Adat Pubabu, komunikasi yang seharusnya menjadi jembatan penghubung antara pemerintah dan Masyarakat justru menunjukkan kegagalan sistemik. Hal ini mengakibatkan munculnya konflik berkepanjangan terkait hak atas tanah Masyarakat adat yang hingga saat ini belum menemukan titik terang. Lemahnya komunikasi tercermin dari minimnya dialog antara pemerintah dengan tokoh-tokoh adat Pubabu. Berdasarkan teori implementasi menurut George C. Edward III, komunikasi mencakup beberapa indikator penting yaitu:

- a) Transformasi informasi (Transmisi), menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dalam konflik tanah di Pubabu, terdapat kesenjangan transformasi informasi antara berbagai pihak yang terlibat. Pasal 3 UUPA secara tegas mengakui eksistensi hak ulayat dan hak-hak serupa dari masyarakat hukum adat, dengan syarat masih hidup dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pasal 5 UUPA juga menegaskan bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara.

---

<sup>10</sup> Soepomo, *Bab-Bab tentang Hukum Adat* (Jakarta: PT. Pradnya Paramitha, 2020), 32.

<sup>11</sup> George C. Edward III, *Public Policy Implementing* (London England: Jai Press Inc, Goggin, Malcolm L et al, 2020), 149.

Lebih lanjut, Pasal 2 ayat (4) UUPA memberikan landasan bahwa hak menguasai dari negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional. Namun, transformasi informasi mengenai pengakuan hak ulayat ini mengalami distorsi sistemik di lapangan.

Dari hasil analisis ditemukan bahwa, informasi dari pemerintah provinsi ke jajaran bawahnya tampak berjalan searah, namun tidak melibatkan masyarakat adat secara menyeluruh. Awal permasalahan yang terjadi di Pubabu berangkat dari penerbitan sertifikat tanpa sepengetahuan tokoh masyarakat adat Pubabu. Hal ini bertentangan dengan Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, yang seharusnya melibatkan transparansi dan partisipasi masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara bersama Bapak NM selaku tokoh masyarakat adat Pubabu, beliau menjelaskan bahwa "Pemerintah Provinsi NTT menerbitkan sertifikat hak pakai seluas 3.780 Ha tetapi sketsanya itu 6.000 Ha, dan itu yang menjadi persoalan. Ditambah lagi, penerbitan sertifikat tersebut dilakukan tanpa membangun komunikasi dengan pemilik lahan sekitaran hutan adat Pubabu. Hal ini memicu konflik semakin memanas."<sup>12</sup>

Pandangan berbeda dikemukakan oleh pihak pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Wilayah NTT dari hasil wawancara bersama Ibu Pipit Dawardani selaku koordinator seksi penanganan perkara pertanahan mengungkapkan bahwa, "Kalau untuk penerbitan sertifikat hak pakai itu dari BPN kabupaten, karena ada permohonan dari pemerintah provinsi, jadi untuk sertifikat hak pakai itu pemerintah tidak harus melakukan dialog lagi dengan Masyarakat akan tetapi langsung mengajukan permohonan ke BPN, jadi untuk aset dari pemerintah itu sebelum pengukuran untuk penerbitan sertifikat itu lahannya harus bersih tidak boleh ada Masyarakat yang menduduki wilayah tersebut. Jadi untuk sertifikat hak pakai Nomor 00001/2013-BP.794953 itu sebelumnya sudah melakukan pelepasan hak oleh Masyarakat dengan Pemerintah Provinsi NTT."<sup>13</sup>

Perbedaan keterangan ini mengindikasikan adanya kesenjangan komunikasi yang signifikan antara pemerintah dan masyarakat adat. Di satu sisi, BPN menganggap proses penerbitan sertifikat hak pakai sebagai prosedur administratif yang tidak memerlukan dialog langsung dengan masyarakat karena sudah menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Di sisi lain, masyarakat adat merasa hak-hak mereka terabaikan karena tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak langsung pada wilayah yang mereka jaga sebagai tanah adat.

---

<sup>12</sup> Wawancara Dengan Bapak NM Selaku Tokoh Masyarakat Adat Pubabu, Pada 10 Maret 2025.

<sup>13</sup> Wawancara Dengan Ibu Pipit Dawardani Selaku Koordinator Seksi Penanganan Perkara pertanahan Pada 9 maret 2025.

Dari hasil wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa, kesenjangan pemahaman ini menggambarkan kegagalan transformasi informasi dalam implementasi kebijakan agraria, dimana informasi tidak mengalir secara komprehensif kepada seluruh pemangku kepentingan terutama pada kelompok sasaran kebijakan. Transformasi informasi yang efektif seharusnya tidak hanya fokus pada prosedur administratif, tetapi juga memastikan bahwa seluruh pihak terkait, khususnya Masyarakat adat untuk memperoleh informasi yang memadai mengenai kebijakan yang akan berdampak langsung pada hak-hak mereka atas tanah.

- b) Kejelasan informasi (*Clarity*), menekankan pentingnya penyampaian pesan yang mudah dimengerti dan tidak ambigu, dengan tujuan mencegah interpretasi yang keliru dari berbagai pihak yang terlibat dalam penerapan kebijakan, termasuk para pelaksana, kelompok target, dan pemangku kepentingan lainnya. Ketidakjelasan informasi menjadi penyebab utama konflik, salah satunya mengenai pemahaman tentang status kepemilikan tanah. Di satu sisi, masyarakat menganggap status kepemilikan tanah ini berdasarkan historis yang dibuktikan dengan adanya tumpukan batu adat dan kuburan nenek moyang. Selain itu juga, masyarakat adat memiliki bukti pajak dari jaman penjajahan Belanda. Di sisi lain, pemerintah mengklaim tanah tersebut sudah diserahkan kepada pihak pemerintah melalui keluarga Nabuasa. Hal ini dikonfirmasi oleh Bapak SB selaku tokoh masyarakat adat Pubabu yang mengatakan bahwa, "Jadi untuk hutan Pubabu ada tumpukan batu sebagai penanda ada 37 tumpukan batu, waktu tahun 1960 itu ada pendaftaran tanah, jadi untuk pajak yang saya bayar itu sudah 8 pemimpin dari Ir. Soekarno-Prabowo. Opa saya membayar pajak itu dari tahun 1932 sejak penjajahan Belanda, ditahun 1960 barulah mulai pendaftaran tanah dan tahun 1961 blangko pembayarannya sudah keluar, ditahun 1962 baru pembayaran berjalan, jadi saya minta supaya meluruskan hak tanah ini dari tanah sawah sampai tanah belukar. Karena beberapa suku disini memiliki batas-batas tanah. Jadi siapa yang mau rampas tanah saya maka maaf karna tanah saya itu sudah membayar pajak sejak jaman penjajahan Belanda."<sup>14</sup>

Pernyataan ini menunjukkan bahwa masyarakat adat memiliki pemahaman yang kuat bahwa tanah tersebut adalah milik mereka secara turun-temurun, yang didukung oleh bukti fisik berupa tumpukan batu sebagai penanda batas wilayah dan bukti pembayaran pajak sejak zaman kolonial Belanda. Pemerintah mengklaim tanah tersebut sudah diserahkan kepada pihak pemerintah melalui keluarga Nabuasa, hal ini sejalan dengan hasil wawancara dengan Bapak Carles Nuban selaku Kepala Seksi PMD/K yang mengatakan bahwa, "kalau status tanah tersebut versi kami pemerintah kecamatan, itu tanah milik Pemerintah Provinsi NTT. Sertifikatnya ada di pihak Pemerintah Provinsi NTT dan bukti penyerahan dari keluarga Nabuasa juga ada."<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Wawancara Dengan Bapak SB Selaku Tokoh Masyarakat Adat Pubabu pada tanggal 10 maret 2025.

<sup>15</sup> Wawancara Dengan Bapak Carles Nuban Selaku Kepala Seksi PMD Kecamatan Amanuban Selatan Pada Tanggal 20 maret 2025.

Namun, klaim penyerahan tanah oleh keluarga Nabuasa dibantah oleh Bapak PN selaku Usif (Raja) Amanuban, beliau menjelaskan bahwa “untuk tanah yang berada di Pubabu sebagai wilayah konflik antara masyarakat dan pemerintah provinsi, itu adalah tanah adat yang sudah diakui dari jaman Belanda, jadi ketika ada yang mengatakan bahwa tanah di hutan Pubabu itu sudah diserahkan oleh keluarga Nabuasa ke pemerintah provinsi maka perlu kita telusuri keluarga Nabuasa itu mendapatkan tanah dari siapa, karena untuk wilayah Amanuban itu semua tanah dimiliki oleh Usif (Raja), sedangkan keluarga Nabuasa itu hanya sebagai Meo (Panglima Perang), jadi penyerahan tanah tersebut tidak dapat diakui secara adat.”<sup>16</sup>

Pernyataan-pernyataan di atas menunjukkan adanya perbedaan interpretasi yang signifikan antara masyarakat adat dan pemerintah mengenai status kepemilikan tanah di Pubabu. Masyarakat adat berpegang pada bukti historis berupa tumpukan batu adat, kuburan nenek moyang, dan bukti pembayaran pajak zaman kolonial Belanda. Sementara itu, pemerintah melegitimasi klaim kepemilikannya melalui sertifikat hak pakai dan dokumen penyerahan dari keluarga Nabuasa.

Struktur hierarki adat yang dijelaskan oleh Usif Amanuban menambah kompleksitas situasi, dimana keluarga Nabuasa sebagai Meo (Panglima Perang) tidak memiliki kewenangan untuk menyerahkan tanah adat, karena otoritas tersebut hanya dimiliki oleh Usif (Raja). Ketidakjelasan informasi mengenai mekanisme penyerahan tanah menurut hukum adat dan hukum nasional telah menciptakan ruang interpretasi yang berbeda-beda, yang pada akhirnya memicu konflik berkelanjutan antara masyarakat adat dan pemerintah provinsi dalam implementasi UUPA di wilayah Pubabu.

- c) Konsistensi informasi (*Consistency*), menghendaki agar informasi yang disampaikan tetap konsisten guna menghindari kebingungan di antara pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, serta pihak-pihak terkait. Penyampaian informasi harus dilakukan secara terus-menerus dan berkesinambungan untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya kesalahan dalam komunikasi, serta membangun kepercayaan antara semua pihak yang terlibat.

Dalam konteks konflik tanah di Pubabu, temuan penelitian ditemukan bahwa adanya inkonsistensi informasi, terutama terkait dengan rencana relokasi masyarakat yang terdampak konflik. Salah satunya adalah adanya kontradiksi dalam tindakan pemerintah yang membangun rumah bantuan bagi masyarakat namun kemudian justru menggusur rumah-rumah tersebut.

Pasal 6 UUPA menegaskan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, artinya penggunaan tanah harus memberikan manfaat tidak hanya bagi pemilikinya tetapi juga bagi masyarakat luas. Implementasi kebijakan di Pubabu menunjukkan penyimpangan terhadap asas ini melalui serangkaian tindakan yang justru merugikan fungsi sosial tanah.

Berdasarkan keterangan Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial, Bapak Fransisco Nidjani, pada tahun 2023 terdapat perencanaan penanaman kelor yang memerlukan pembersihan lahan di lokasi tersebut. Tindakan ini memicu

---

<sup>16</sup> Wawancara Dengan Bapak PN Selaku Usif (Raja) Amanuban Pada Tanggal 12 Maret 2025.

penolakan dari masyarakat yang bahkan berujung pada pemboikotan dan penghambatan pekerjaan alat berat di wilayah tersebut.

Merespons situasi ini, pemerintah provinsi mengambil langkah tegas dengan melakukan penggusuran, memutus aliran listrik, dan menghancurkan beberapa rumah bantuan yang ironisnya sebelumnya justru dibangun oleh pemerintah provinsi sendiri. Ketidakkonsistenan tindakan ini mencerminkan lemahnya koordinasi internal dalam institusi pemerintah dan ketiadaan komunikasi yang efektif dengan masyarakat setempat.<sup>17</sup>

Tindakan penggusuran rumah bantuan yang ironisnya dibangun oleh pemerintah provinsi sendiri mencerminkan kontradiksi mendasar dalam pemahaman fungsi sosial tanah. Rumah-rumah bantuan tersebut seharusnya berfungsi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun justru dihancurkan ketika terjadi konflik kepentingan. Pemutusan aliran listrik dan penghancuran fasilitas masyarakat lainnya juga bertentangan dengan prinsip bahwa tanah harus memberikan manfaat sosial bagi masyarakat.

Inkonsistensi juga terlihat dalam informasi tentang rencana relokasi. Pihak pemerintah menyatakan bahwa lokasi relokasi telah disiapkan, namun masyarakat menolak untuk meninggalkan tanah adat mereka. Penolakan ini tidak semata-mata karena ketidakmauan masyarakat, tetapi lebih pada ketidakpercayaan yang terbentuk akibat inkonsistensi informasi dan tindakan pemerintah sebelumnya.

Dalam kasus Pubabu, terjadi “redistribusi terbalik” dimana tanah masyarakat adat yang telah dikelola secara turun-temurun dialihkan kepada pemerintah untuk kepentingan proyek-proyek yang belum tentu memberikan manfaat langsung bagi masyarakat setempat. Pengalihan tanah adat untuk kepentingan proyek pemerintah tanpa kompensasi yang layak dan tanpa mempertimbangkan dampak sosial-budaya bagi masyarakat adat bertentangan dengan semangat keadilan sosial yang menjadi fondasi UUPA.

UUPA lahir dengan semangat reforma agraria yang bertujuan mewujudkan keadilan sosial melalui redistribusi penguasaan dan pemilikan tanah. Konflik Pubabu menunjukkan betapa jauhnya implementasi UUPA dari cita-cita reforma agraria yang sesungguhnya.

Hal ini memperlihatkan bahwa lemahnya konsistensi informasi tidak hanya menghambat implementasi kebijakan tetapi juga memperdalam krisis kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat adat, yang pada akhirnya memperburuk konflik yang sudah berlangsung lama.

## 2) Sumber Daya

Meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan, keberhasilan implementasi sangat bergantung pada ketersediaan sumber daya yang memadai. Dalam teori Edward III, sumber daya memiliki peran penting dalam implementasi kebijakan, dengan staff atau pegawai sebagai komponen utamanya. Salah satu penyebab umum kegagalan implementasi kebijakan adalah keterbatasan staff, baik dari segi jumlah yang tidak memadai maupun kualitas kompetensi yang kurang sesuai dengan bidang tugasnya.

---

<sup>17</sup> Wawancara Dengan Bapak Fransisco Nidjani Selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Amanuban Selatan Pada 20 Maret 2025.

Selain itu, variabel sumber daya mencakup beberapa komponen penting lainnya seperti kewenangan (*authority*), informasi dan data yang relevan. Tanpa sumber daya yang memadai, kebijakan hanya menjadi dokumen formal tanpa implementasi efektif di lapangan.

Dalam konteks perlindungan hak atas tanah masyarakat adat Pubabu, keterbatasan sumber daya menjadi kendala signifikan. Sumber daya dalam hal ini yaitu staff atau pegawai Pemerintah Kecamatan Amanuban Selatan, berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Fransisco Nidjani selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial mengungkapkan bahwa, “konflik yang terjadi antara Pemerintah Provinsi NTT dan masyarakat adat Pubabu memang secara historis saya tidak terlalu ikuti mengingat saya baru bekerja disini 2 tahun. Tapi sepengetahuan saya tanah tersebut sudah diserahkan ke Pemerintah Provinsi NTT, sehingga pada tahun 2022 memang ada penggusuran dari Pemerintah Provinsi NTT waktu jaman Bapak Gubernur VBL. Kita di pemerintah kabupaten atau lebih kecil di pemerintah kecamatan kesulitan mengambil tindakan terhadap tanah adat yang berada pada wilayah tersebut, karena itu sudah menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi NTT.”<sup>18</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat disimpulkan keterbatasan sumber daya menjadi salah satu hambatan dalam implementasi UUPA untuk melindungi hak atas tanah masyarakat adat Pubabu. Hal ini terlihat dari kurangnya pemahaman aparat pemerintah Kecamatan Amanuban Selatan tentang sejarah konflik yang terjadi.

Dalam kaitannya dengan implementasi UUPA, kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun UUPA bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan terhadap hak atas tanah masyarakat adat, namun ketiadaan sumber daya manusia yang kompeten dan memahami konteks lokal menjadi faktor penghambat terwujudnya tujuan tersebut. Akibatnya, implementasi UUPA gagal melindungi hak atas tanah masyarakat adat Pubabu, bahkan menghasilkan konflik berkepanjangan antara masyarakat adat dengan pemerintah provinsi yang berujung pada penggusuran di tahun 2022.

Kegagalan implementasi juga bertentangan dengan semangat UUPA yang seharusnya membawa kemakmuran dan keadilan bagi rakyat, termasuk masyarakat adat. Masalah struktural dalam pembagian kewenangan antara pemerintah kecamatan dan pemerintah provinsi semakin memperburuk situasi, dimana pemerintah lokal yang seharusnya lebih memahami kondisi masyarakat adat justru tidak dapat berbuat apa-apa. Hal ini sejalan dengan hasil wawancara peneliti dengan Bapak Joni Atonis selaku Kepala Desa Linamnutu yang menjelaskan bahwa “Saya sendiri sebagai kepala desa pun sudah pernah didatangkan intel polda dan dari beberapa pihak, tetapi kami tidak bisa berbuat apa-apa, Namanya pemerintah itu pasti dia membuat yang terbaik untuk masyarakatnya, terkecuali Masyarakat itu dihasut oleh orang-orang tertentu yang memiliki kepentingan yang belum tentu membawa kesejahteraan untuk Masyarakat.”<sup>19</sup>

Hal ini menunjukkan perlunya reformasi komprehensif dalam sistem pengelolaan sumber daya manusia dan mekanisme koordinasi antar Lembaga untuk

---

<sup>18</sup> Wawancara Dengan Bapak Fransisco Nidjani Selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Amanuban Selatan Pada 20 Maret 2025.

<sup>19</sup> Wawancara Dengan Bapak Joni Atonis Kepala Desa Linamnutu Pada Tanggal 11 Maret 2025.

memastikan implementasi UUPA yang lebih efektif dalam melindungi hak atas tanah masyarakat adat. Reformasi ini harus sejalan dengan amanat Pasal 1 ayat (3) UUPA yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak milik tersebut, demikian pula hak-hak lainnya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat. Kepentingan negara dan kepentingan masyarakat haruslah saling mengimbangi, hingga pada akhirnya akan tercapai tujuan pokok kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.

### 3) Disposisi

Adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Faktor ketiga yang penting dalam pendekatan implementasi kebijakan publik adalah disposisi atau sikap dari para implementor kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Dalam konteks implementasi UUPA dalam melindungi hak atas tanah masyarakat adat Pubabu, disposisi aparat pelaksana menjadi faktor krusial yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. UUPA sebagai landasan hukum agraria nasional telah memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat adat, khususnya hak ulayat yang merupakan hak komunal atas tanah. Pengakuan terhadap hak masyarakat adat dalam UUPA diatur dalam beberapa pasal fundamental, yaitu sebagai berikut:

Pasal 3 UUPA secara tegas menyatakan: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi."

Pasal 5 UUPA menegaskan: "Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."

Pasal 2 ayat (4) UUPA juga menegaskan: "Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah."

Ketiga pasal tersebut menunjukkan bahwa UUPA mengakui keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek yang memiliki hak ulayat sebagai obyek hukum. Hak ulayat tidak dapat dipisahkan dari keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyeknya, karena hak ulayat merupakan manifestasi dari hubungan spiritual, sosial, dan ekonomi antara masyarakat adat dengan tanah ulayatnya.

Aparat pelaksana utama dalam penanganan konflik yang terjadi di Desa Linamnutu meliputi:

- a) Pemerintah Provinsi NTT;
- b) ATR/BPN Wilayah NTT;
- c) Pemerintah Kecamatan Amanuban Selatan;
- d) Pemerintah Desa Linamnutu;
- e) Aparat pendukung: Polres TTS, Satpol PP dan TNI.

Dari hasil penelitian mengungkapkan adanya kegagalan Pemerintah Provinsi NTT selaku aparat pelaksana utama dalam mengimplementasikan UUPA untuk melindungi hak-hak masyarakat adat Pubabu. Pasal 3 menegaskan bahwa UUPA mengakui keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyek yang memiliki hak ulayat (obyek), karena hak ulayat tidak mungkin ada tanpa keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subyeknya.

Disposisi yang buruk dari implementor ditunjukkan melalui ketidakmampuan atau ketidakmauan Pemerintah Provinsi NTT dalam mengakui eksistensi masyarakat adat Pubabu sebagai subyek hukum yang sah. Hal ini tergambar dari pernyataan Bapak DS selaku Tokoh Masyarakat Adat Pubabu yang mengatakan bahwa, “kami sebagai masyarakat awam tidak tau UUPA itu seperti apa tapi yang kami perjuangkan selama ini kan hak-hak kami yang selama ini seharusnya pemerintah mengakui kami, masa pemerintah tidak mau mengakui kami sebagai orang asli sini, sedangkan kami dari dulu sudah ada disini. Contoh opa saya lahir disini dari tahun 1909 dan bapak kandung saya itu lahir 1941 itu belum ada Indonesia, terus kami dari dulu sudah tinggal disini sebelum Pemerintah Provinsi NTT kesini kami sudah ada disini, kami ini diakui oleh desa, camat, kami ini KTP orang asli sini. Dari dulu kami sudah disini, orang tua tokoh juga disini, tapi sampai dengan saat ini Pemerintah Provinsi NTT tidak mau mengakui kami.”<sup>20</sup>

Pernyataan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara ketentuan UUPA yang seharusnya melindungi hak masyarakat adat dengan disposisi pelaksana di lapangan. Meskipun masyarakat adat Pubabu telah menempati wilayah tersebut jauh sebelum kemerdekaan Indonesia dan diakui oleh pemerintah desa dan kecamatan, Pemerintah Provinsi NTT justru menunjukkan sikap yang bertentangan dengan semangat UUPA.

Disposisi yang buruk ini menciptakan ketidakefektifan dalam implementasi kebijakan karena implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan. Ketika UUPA dibuat dengan semangat mengakui dan melindungi hak masyarakat adat, namun implementor di lapangan menunjukkan sikap sebaliknya, maka terjadi distorsi implementasi yang signifikan.

Akibatnya, tujuan UUPA untuk melindungi hak-hak masyarakat adat tidak dapat tercapai di tingkat praktik. Hal ini tidak hanya merugikan masyarakat adat Pubabu secara langsung, tetapi juga mengancam legitimasi dan efektivitas UUPA sebagai instrumen hukum agraria nasional.

#### 4) Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan menggambarkan proses pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab di antara berbagai pihak yang

---

<sup>20</sup> Wawancara Dengan Bapak DS Tokoh Masyarakat Adat Pubabu Pada 11 Meret 2025.

terlibat dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Aspek dari struktur birokrasi adalah fragmentasi dan *Standard Operating Procedure* (SOP). Struktur birokrasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas birokrasi tidak fleksibel.

Struktur birokrasi dalam implementasi UUPA untuk melindungi hak atas tanah Masyarakat adat Pubabu, mencakup dua elemen utama yang perlu dianalisis yaitu,

a. Fragmentasi (pembagian tanggung jawab)

Fragmentasi dalam implementasi UUPA terhadap hak atas tanah Masyarakat adat Pubabu melibatkan beberapa instansi pemerintah dengan Tingkat hierarki berbeda yang meliputi sebagai berikut:

1) ATR/BPN Wilayah NTT

Badan Pertanahan Nasional (BPN) Wilayah NTT sebagai pelaksana utama Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) memiliki tanggung jawab dalam melindungi hak atas tanah masyarakat adat Pubabu. berdasarkan pasal 19 UUPA yang menyatakan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Namun berdasarkan temuan peneliti terdapat beberapa kekurangan signifikan dalam pelaksanaan tanggung jawab tersebut yang bertentangan dengan pasal 14 ayat (1) UUPA.

Pertama, BPN telah mengambil pendekatan yang cenderung birokratis dan formalistik dalam penerbitan sertifikat hak pakai Nomor 00001/2013-BP.794953 yang menjadi akar konflik. Sebagaimana diungkapkan oleh Ibu Pipit Dawardani selaku Koordinator Seksi Penanganan Perkara Pertanahan, beliau mengungkapkan bahwa, “kalau untuk penerbitan sertifikat hak pakai itu dari BPN Kabupaten, karena ada permohonan dari pemerintah provinsi. Jadi untuk sertifikat hak pakai itu pemerintah tidak harus melakukan dialog lagi dengan masyarakat akan tetapi langsung mengajukan permohonan ke BPN.” Namun, sertifikat seluas 37.800.000 m<sup>2</sup> yang diterbitkan BPN Kabupaten sesungguhnya mengandung cacat yuridis dan melanggar pasal 3 UUPA yang menegaskan perlunya memperhatikan hak ulayat masyarakat hukum adat. Peraturan menteri ATR/BPN No.16 Tahun 2022 Pasal 14 (2) huruf a menyatakan bahwa “pengukuran suatu bidang tanah yang luasnya sampai dengan 25 ha (dua puluh lima hektar) dilaksanakan oleh kantor pertanahan”. Artinya luas bidang tanah yang melebihi dari 25 ha bukan lagi kewenangan BPN Kabupaten melainkan berada pada kewenangan di tingkat kementerian. Pendekatan ini mengabaikan kompleksitas relasi antara masyarakat adat dan tanahnya, serta prinsip pengakuan hak-hak tradisional yang sebenarnya menjadi salah satu semangat UUPA sebagaimana diatur dalam pasal 5 UUPA.

Kedua, BPN tidak tampak berperan aktif dalam menyelesaikan konflik yang timbul akibat tumpang tindih klaim atas tanah Pubabu. Sebagai lembaga yang berwenang dalam administrasi pertanahan berdasarkan pasal 19 UUPA, BPN seharusnya mengambil peran sebagai mediator yang netral

antara pemerintah provinsi dan masyarakat adat, namun hal ini tidak terlihat dalam kasus di Pubabu. Sebagai lembaga yang berwenang dalam administrasi pertanahan berdasarkan pasal 19 UUPA, BPN seharusnya mengambil peran sebagai mediator yang netral antara pemerintah provinsi dan masyarakat adat, namun hal ini tidak terlihat dalam kasus di Pubabu.

Ketiga, dalam konteks fragmentasi tanggung jawab antara berbagai instansi pemerintah, BPN tidak melakukan koordinasi yang memadai dengan pemerintah kecamatan dan desa yang lebih dekat dengan masyarakat. Hal ini mengakibatkan kebingungan dan ketidakpastian bagi masyarakat adat Pubabu mengenai status tanah mereka.

Dapat disimpulkan bahwa, BPN sebagai pelaksana utama UUPA belum optimal dalam melindungi hak atas tanah masyarakat adat Pubabu. Pendekatan yang terlalu administratif dan lemahnya koordinasi dengan instansi pemerintah lainnya mencerminkan adanya kesenjangan antara semangat UUPA yang mengakui hak-hak masyarakat adat dan implementasi di lapangan.

## 2) Pemerintah Kecamatan Amanuban Selatan

Pemerintah Kecamatan Amanuban Selatan secara struktural berada dalam posisi yang sulit sebagai perantara antara pemerintah provinsi NTT dan Masyarakat Pubabu. Posisi ini harusnya sejalan dengan pasal 2 ayat (4) UUPA yang memberikan ruang bagi daerah untuk menjalankan kewenangan dalam bidang pertanahan, namun dalam praktiknya mengalami kendala hierarkis.

Meskipun pemerintah kecamatan memiliki tanggung jawab dalam menangani konflik berdasarkan pasal 14 ayat (1) huruf d UUPA yang menyatakan bahwa pemerintah “mengawasi penguasaan dan pemilikan tanah”. Namun mereka tetap terikat oleh batasan kewenangan yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi. Hal ini menciptakan fragmentasi dalam pengambilan keputusan, di mana pemerintah kecamatan tidak memiliki kekuasaan penuh untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi Masyarakat.

Dalam wawancara dengan Bapak Fransisco Nidjani, Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial, mengungkapkan bahwa pemerintah kecamatan menghadapi tantangan besar dalam mengambil Tindakan terkait tanah adat yang berada di wilayah mereka. Beliau mengatakan bahwa, “kita di pemerintah kabupaten atau lebih kecil di pemerintah kecamatan kesulitan untuk mengambil Tindakan terhadap tanah adat yang berada di wilayah tersebut karena itu sudah menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi NTT.”<sup>21</sup>

Pernyataan ini menunjukkan bahwa meskipun pemerintah kecamatan memiliki tanggung jawab dalam menangani konflik berdasarkan pasal 14 ayat (1) huruf d UUPA yang menyatakan bahwa pemerintah “mengawasi penguasaan dan pemilikan tanah”. Namun mereka tetap terikat oleh batasan kewenangan yang ditetapkan oleh pemerintah provinsi. Hal ini

---

<sup>21</sup> Wawancara Dengan Bapak Fransisco Nidjani Selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Amanuban Selatan Pada 20 Maret 2025.

menciptakan fragmentasi dalam pengambilan keputusan, di mana pemerintah kecamatan tidak memiliki kekuasaan penuh untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi Masyarakat.

Meskipun pemerintah kecamatan berusaha untuk memberikan dukungan kepada Masyarakat, keputusan akhir tetap berada di tangan pemerintah provinsi. Bapak Fransisco Nidjani menambahkan bahwa pemerintah provinsi berencana untuk mengeluarkan Masyarakat dari Lokasi konflik, namun kemungkinan mereka belum memiliki regulasi yang kuat untuk melaksanakan Tindakan tersebut. Akibatnya, konflik terus berkejolak, dan Masyarakat tetap berada dalam ketidakpastian.

Dengan demikian, meskipun pemerintah Kecamatan Amanuban Selatan berupaya untuk membantu Masyarakat dalam situasi yang sulit, mereka tetap terhambat oleh batasan kewenangan yang ada. Hal ini menyoroti perlunya koordinasi yang lebih baik antara pemerintah provinsi dan kecamatan, serta pengembangan regulasi yang lebih kuat untuk menangani isu-isu yang berkaitan dengan tanah adat dan kesejahteraan Masyarakat sesuai dengan amanat pasal 2 ayat (4) UUPA.

3) Pemerintah Desa Linamnutu

Pemerintah Desa Linamnutu, sebagai unit pemerintahan terkecil dan terdekat dengan Masyarakat menghadapi dilema dalam konflik Pubabu. Seharusnya, kepala desa bertanggung jawab untuk melindungi dan membela kepentingan warganya.

Fragmentasi tanggung jawab semakin terlihat ketika pemerintah desa tidak menjalankan fungsi dasarnya sebagai pelindung masyarakat di wilayahnya. Dalam hal ini, berdasarkan pasal 3 UUPA yang mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat. Pemerintah desa seharusnya berperan aktif untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat dan memberikan dukungan yang diperlukan. Namun, mereka terhambat dalam mengambil tindakan lebih lanjut untuk melindungi warganya.

Pemerintah desa merasa terasing dan tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi keputusan yang diambil oleh pemerintah provinsi. Mereka terjebak dalam posisi menunggu, tanpa kemampuan untuk berperan aktif dalam menyelesaikan konflik yang terjadi, padahal pasal 5 UUPA memberikan pengakuan terhadap hukum adat yang seharusnya dapat menjadi dasar bagi pemerintah desa untuk membela hak masyarakat adat di wilayahnya.

b. *Standard Operating Procedur (SOP)*

*Standard Operating Procedur* merupakan prosedur baku yang menjadi pedoman bagi implementor dalam melaksanakan kebijakan. Dalam konteks konflik tanah di Pubabu, SOP dilakukan oleh aparat pendukung yang terdiri dari Polres TTS, Satpol PP dan TNI dalam melakukan penertiban terhadap masyarakat adat. Namun, implementasi SOP ini menunjukkan adanya penyimpangan dari prosedur yang seharusnya mengedepankan dialog dan pendekatan humanis. Implementasi SOP penertiban dalam konflik tanah Pubabu dilaksanakan dengan pendekatan yang cenderung represif dan mengabaikan hak-hak dasar

masyarakat adat. Tindakan intimidasi, pemaksaan, dan kegagalan menghormati privasi warga bertentangan dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan perlindungan terhadap hak asasi manusia yang seharusnya menjadi bagian integral dari SOP dalam penanganan konflik pertanahan.

Berdasarkan analisis mendalam terhadap implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dalam melindungi hak atas tanah masyarakat adat pubabu di Desa Linamnutu, penulis berpendapat bahwa kegagalan implementasi ini bukan sekedar persoalan teknis administratif, melainkan manifestasi dari kontradiksi fundamental antara semangat pluralisme hukum yang terkandung dalam UUPA dengan paradigma sentralistik yang masih mendominasi praktik birokrasi. Meskipun UUPA secara normatif mengakui eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat melalui pasal 3 UUPA, dan mengamanatkan perlindungan hak-hak masyarakat melalui pasal 2 ayat (3), pasal 5, pasal 6, pasal 14, dan pasal 19 UUPA, implementasi di lapangan justru menunjukkan dominasi logika positivistik yang mengutamakan formalitas dokumen administratif (sertifikat hak pakai) di atas realitas historis dan kultural yang telah berlangsung puluhan bahkan ratusan tahun. Hal ini tercermin dari sikap Badan Pertanahan Nasional yang menerbitkan sertifikat hak pakai seluas 3.780Ha tanpa melibatkan masyarakat adat dalam proses konsultasi, dengan dalih bahwa “pemerintah tidak harus melakukan dialog dengan masyarakat.” Sikap ini mengungkap paradigma paternalistik yang menempatkan masyarakat adat sebagai objek kebijakan, bukan subjek yang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam keputusan yang berdampak langsung terhadap kehidupan mereka.

Implementasi UUPA dalam kasus pubabu mengungkap kegagalan sistematis yang memerlukan reformulasi mendasar dari paradigma teknokratis menuju paradigma transformatif. Implementasi yang efektif memerlukan komunikasi dialogis yang mengakui masyarakat adat sebagai subjek yang setara, alokasi sumber daya yang tidak hanya memadai secara kuantitas tetapi juga sensitif terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat adat, pengembangan disposisi emansipatoris yang melihat masyarakat adat sebagai mitra dalam pembangunan, dan penciptaan struktur birokrasi horizontal yang memungkinkan sinergi dalam melindungi hak masyarakat adat. Lebih fundamental lagi, UUPA harus di implementasikan sebagai “*living law*” yang mampu mengakomodasi dinamika sosial dan kultural masyarakat adat melalui pengakuan terhadap sistem pengetahuan dan institusi tradisional, pengembangan mekanisme resolusi konflik berbasis keadilan restoratif, dan reformulasi konsep “kepentingan nasional” untuk mencakup pelestarian keberagaman budaya sebagai aset negara. Kegagalan implementasi UUPA di Pubabu bukan hanya masalah lokal, tetapi cerminan dari tantangan fundamental dalam membangun bangsa Indonesia yang demokratis dan inklusif, yang mampu menjadi rumah bagi keberagaman budaya sambil tetap mempertahankan persatuan sebagai bangsa.

#### 4. Hambatan Dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Dalam Melindungi Hak Atas Tanah Masyarakat Adat Pubabu, Desa Linamnutu, Kecamatan Amanuban Selatan, Kabupaten Timor Tengah Selatan

Hambatan adalah segala bentuk faktor, kondisi, atau keadaan yang menjadi penghalang, rintangan, atau kendala yang mengganggu, memperlambat, atau bahkan menghentikan proses pencapaian suatu tujuan atau pelaksanaan suatu kegiatan.

Dalam konteks implementasi kebijakan seperti UUPA untuk melindungi hak atas tanah masyarakat adat, hambatan merujuk pada faktor-faktor yang menyebabkan pelaksanaan kebijakan tersebut tidak berjalan sebagaimana mestinya atau tidak mencapai tujuan yang diharapkan. Berdasarkan analisis peneliti sebelumnya tentang implementasi UUPA, ditemukan beberapa hambatan implementasi UUPA dalam melindungi hak atas tanah masyarakat adat Pubabu, Desa Linamnutu, Kecamatan Amanuban Selatan, Kabupaten Timor Tengah Selatan, yaitu sebagai berikut:

- a) Tidak terjalinnya komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat adat Pubabu

Hambatan pertama dan paling mendasar terjadi pada aspek komunikasi, dimana terdapat kesenjangan informasi yang sangat mencolok antara pemerintah dan masyarakat adat. Kesenjangan ini tampak jelas dalam proses penerbitan sertifikat hak pakai Nomor: 00001/2013-BP.794953 yang dilakukan tanpa sepengetahuan tokoh masyarakat adat, mencerminkan kegagalan transformasi informasi. Berdasarkan hasil wawancara peneliti bersama Bapak NM selaku tokoh masyarakat adat Pubabu, beliau menjelaskan bahwa “penyerahan tanah tersebut dilakukan diluar sepengetahuan pemilik lahan sesungguhnya. Kesepakatan yang dibuat melibatkan orang-orang tertentu dalam hal ini keluarga Nabuasa dan pemerintah setempat tanpa melibatkan peran tokoh adat.”<sup>22</sup> Pernyataan ini menunjukkan bahwa proses pengambilan keputusan terkait tanah adat dilakukan secara sepihak tanpa melibatkan partisipasi pihak utama, yaitu masyarakat adat itu sendiri. Ketidakjelasan informasi juga terlihat dari perbedaan pemahaman mengenai status kepemilikan tanah, di mana masyarakat adat berpegang pada bukti historis berupa tumpukan batu adat, kuburan nenek moyang, dan bukti pembayaran pajak zaman kolonial Belanda, sementara pemerintah mendasarkan klaimnya pada sertifikat dan dokumen penyerahan dari keluarga Nabuasa. Hal ini sejalan dengan hasil wawancara peneliti bersama Bapak SB selaku tokoh masyarakat adat Pubabu yang menjelaskan bahwa “Jadi tanah di Pubabu itu kami dapat dari kepala suku Nabuasa (*meo pa’e*) panglima yang bertugas untuk perang. untuk hutan Pubabu ada tumpukan batu sebagai penanda ada 37 tumpukan batu, waktu tahun 1960 itu ada pendaftaran tanah, dan untuk pajak yang saya bayar itu sudah 8 pemimpin dari Ir. Sukarno-Prabowo. Opa saya membayar pajak itu dari tahun 1932 sejak penjajahan Belanda, ditahun 1960 barulah mulai pendaftaran tanah dan tahun 1961 blangko pembayarannya sudah keluar, ditahun 1962 baru pembayaran berjalan, jadi saya minta supaya meluruskan hak tanah ini dari tanah sawah sampai tanah belukar.”<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Wawancara Dengan Bapak NM Selaku Tokoh Masyarakat Adat Pubabu, Pada 10 Maret 2025.

<sup>23</sup> Wawancara Dengan Bapak SB Selaku Tokoh Masyarakat Adat Pubabu pada tanggal 10 maret 2025.

Pernyataan ini menunjukkan bahwa masyarakat adat memiliki bukti dokumen yang kuat tentang kepemilikan tanah mereka, termasuk pembayaran pajak yang telah berlangsung selama puluhan tahun. Namun, informasi ini tidak pernah dikomunikasikan dengan baik kepada pemerintah atau tidak dianggap sebagai bukti yang sah.

Keterbatasan mengenai informasi ditemukan oleh peneliti berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Fransisco Nidjani Selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Amanuban Selatan mengungkapkan bahwa “Tanah tersebut yang sepengetahuan saya memang secara historis saya tidak terlalu ikuti, tapi tanah itu memang sudah di serahkan ke pemerintah provinsi NTT, sehingga waktu tahun 2022 itu memang ada penggusuran dari pemerintah provinsi waktu masih jaman bapak gubernur VBL, akan tetapi pada intinya tanah tersebut sudah diserahkan ke pemerintah provinsi, sehingga kita di pemerintah kabupaten atau lebih kecil di pemerintah kecamatan kita kesulitan untuk mengambil tindakan terhadap tanah adat yang berada di wilayah tersebut karna itu sudah menjadi kewenangan pemerintah provinsi, apapun yang akan dilaksanakan di lokasi tersebut kita memang harus tetap berkonsultasi dengan pihak pemerintah provinsi.”<sup>24</sup>

b) Keterbatasan sumber daya manusia (staff/pegawai)

Keterbatasan sumber daya manusia juga menjadi hambatan krusial dalam implementasi UUPA mengakibatkan ketidakmampuan pemerintah setempat untuk menjembatani kepentingan masyarakat adat dengan kebijakan pemerintah provinsi, masalah struktural dalam pembagian kewenangan antara pemerintah kecamatan dan provinsi semakin memperburuk situasi, dimana pemerintah kecamatan merasa kesulitan mengambil tindakan karena tanah tersebut sudah menjadi kewenangan pemerintah provinsi.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Bapak Fransisco Nidjani Selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Amanuban Selatan, menjelaskan bahwa “tanah di Pubabu itu sudah diserahkan ke pemerintah provinsi, akan tetapi saya tidak terlalu memahami betul apakah mekanisme penyerahannya sudah benar atau tidak, sehingga persoalan itu membuat kami pihak kecamatan kesulitan mengambil tindakan karena kami di pihak kecamatan tidak bisa mengintervensi pihak pemerintah provinsi, secara hirarki saja kecamatan di bawah pemerintah provinsi, jadi pada intinya kami dari pihak kecamatan hanya menunggu agar persoalan ini cepat terselesaikan, karena persoalan ini adalah masyarakat dengan pemerintah provinsi.”<sup>25</sup>

Pernyataan ini menunjukkan bahwa keterbatasan sumber daya manusia tidak hanya berkaitan dengan jumlah personel, tetapi juga dengan kapasitas dan kompetensi dalam memahami persoalan agraria yang kompleks. Pemerintah kecamatan mengakui tidak memahami betul mekanisme penyerahan tanah, yang seharusnya menjadi bagian dari kompetensi mereka dalam melayani masyarakat.

---

<sup>24</sup> Wawancara Dengan Bapak Fransisco Nidjani Selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Amanuban Selatan Pada 20 Maret 2025.

<sup>25</sup> Wawancara Dengan Bapak Fransisco Nidjani Selaku Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Amanuban Selatan Pada 20 Maret 2025.

- c) Disposisi implementor yang cenderung mengabaikan pengakuan eksistensi masyarakat adat

Terdapat ketidaksesuaian antara semangat UUPA yang mengakui keberadaan masyarakat hukum adat dengan sikap implementor di lapangan. Pemerintah Provinsi NTT menunjukkan ketidakmauan untuk mengakui eksistensi masyarakat adat Pubabu meskipun mereka telah menempati wilayah tersebut sejak sebelum kemerdekaan Indonesia. Hal ini bertentangan dengan Pasal 3 UUPA yang secara tegas mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada.

Berdasarkan hasil wawancara peneliti dengan Bapak IT selaku tokoh masyarakat adat Pubabu, beliau menjelaskan bahwa “Masyarakat adat hari ini diseluruh Indonesia khususnya di NTT saat ini telah menjadi objek penindasan, jadi Undang-Undang dibuat oleh pemerintah tapi pemerintah sendiri yang tidak menjalankannya, karena masyarakat adat ada sebelum Indonesia ada, akan tetapi hari ini pemerintah membuat aturan seolah-olah masyarakat adat itu tidak ada, kalau kita melihat lebih jauh maka Masyarakat adat yang membentuk pemerintahan, tapi hari ini pemerintah justru tidak mau mengakui masyarakat adat, seperti putusan MK No. 35 tahun 2012 itupun sama, padahal keputusan tersebut telah mengakui msyarakat adat akan tetapi tidak dijalankan, jadi apa yang dibuat oleh pemerintah itu hanya sebatas bunyi aturan tapi Masyarakat adat itu sebenarnya tidak diberikan hak atau kewenangan penuh untuk bisa mengelola wilayah adatnya.”<sup>26</sup>

Pernyataan ini menggambarkan frustrasi yang mendalam dari masyarakat adat yang merasa diabaikan oleh pemerintah. Mereka tidak hanya kehilangan tanah, tetapi juga merasa kehilangan pengakuan atas eksistensi mereka sebagai entitas hukum yang sah. Hal ini menunjukkan bahwa masalah bukan hanya terletak pada teknis implementasi, tetapi tentang cara pandang pemerintah terhadap masyarakat adat.

- d) Struktur birokrasi yang kompleks

Fragmentasi tanggung jawab antara berbagai instansi seperti BPN Wilayah NTT, Pemerintah Provinsi NTT, Pemerintah Kecamatan Amanuban Selatan dan Pemerintah Desa Linamnutu menciptakan kebingungan dan lemahnya koordinasi. BPN mengambil pendekatan yang terlalu birokratis dan formalistik dalam penerbitan sertifikat tanpa melakukan dialog dengan masyarakat.

Berdasarkan analisis mendalam, peneliti berpendapat bahwa hambatan implementasi UUPA dalam melindungi hak atas tanah masyarakat adat Pubabu, di Desa Linamnutu bukan semata-mata disebabkan oleh persoalan teknis administratif, melainkan mencerminkan masalah struktural yang lebih kuat dalam sistem pemerintahan Indonesia. Keempat hambatan yang teridentifikasi, komunikasi yang buruk, keterbatasan sumber daya manusia, disposisi implementor yang mengabaikan masyarakat adat, dan kompleksitas struktur birokrasi sesungguhnya saling terkait dan memperkuat satu sama lain dalam menciptakan lingkaran setan yang merugikan masyarakat adat. Hambatan komunikasi merupakan manifestasi dari paradigma pembangunan yang *top-down* dimana pemerintah cenderung melihat masyarakat adat sebagai objek pembangunan daripada subjek yang memiliki hak sah, sementara

---

<sup>26</sup> Wawancara Dengan Bapak IT Selaku Tokoh Masyarakat Adat Pubabu pada tanggal 27 maret 2025.

keterbatasan sumber daya manusia dan sikap implementor yang mengabaikan eksistensi masyarakat adat menunjukkan lemahnya kapasitas institusional pemerintah dalam mengelola pluralisme hukum yang diakui UUPA. Kompleksitas birokrasi yang menciptakan fragmentasi kewenangan justru dimanfaatkan untuk menghindari akuntabilitas, dimana setiap instansi saling melempar tanggung jawab ketika masalah muncul. Kondisi ini menunjukkan bahwa UUPA sebagai produk hukum yang progresif belum diimplementasikan secara konsisten karena tidak didukung *political will* yang kuat dan sistem birokrasi yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat adat.

Peneliti menyimpulkan bahwa kegagalan implementasi UUPA dalam kasus ini merupakan cerminan dari ketidakkonsistenan pemerintah dalam menjalankan amanat undang-undang dan mencerminkan paradigma pembangunan yang belum sepenuhnya mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat adat sebagai bagian integral dari bangsa Indonesia.

## 5. Kesimpulan

Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dalam melindungi hak atas tanah Masyarakat Adat Pubabu Desa Linamnutu belum berjalan secara efektif. Berdasarkan analisis menggunakan teori implementasi kebijakan George C. Edward III, terdapat berbagai permasalahan dalam empat variabel utama implementasi: (a) Komunikasi: Terjadi kesenjangan komunikasi yang signifikan antara pemerintah dan Masyarakat Adat Pubabu. Proses transformasi informasi terhambat, ditandai dengan penerbitan sertifikat hak pakai Nomor 00001/2013-BP.794953 tanpa sepengetahuan tokoh masyarakat adat, ini melanggar transparansi yang diamanatkan pasal 19 ayat (1) UUPA. Ketidakjelasan informasi mengenai status kepemilikan tanah menyebabkan perbedaan pemahaman antara pemerintah yang berpegang pada dokumen formal dan masyarakat adat yang mengandalkan bukti historis seperti tumpukan batu adat, kuburan nenek moyang, dan bukti pembayaran pajak sejak zaman kolonial, ketidakjelasan ini bertentangan dengan semangat kepastian hukum yang di amanatkan oleh UUPA. Inkonsistensi informasi juga terlihat dari kontradiksi tindakan pemerintah yang membangun rumah bantuan namun kemudian justru menggusurnya, ini merupakan pelanggaran terhadap pasal 6 UUPA tentang fungsi sosial tanah; (b) Sumber daya: Keterbatasan sumber daya manusia di tingkat pemerintah kecamatan dan desa menjadi kendala signifikan. Aparat pemerintah kecamatan dan desa merasa terhambat oleh batasan kewenangan dalam mengambil tindakan untuk melindungi hak masyarakat adat, seperti yang diamanatkan pasal 14 ayat (1) UUPA, dan juga bertentangan dengan semangat kemakmuran dan keadilan dalam pasal 1 ayat (3) UUPA; (c) Disposisi: Terdapat disposisi implementor yang cenderung mengabaikan pengakuan eksistensi masyarakat adat. Pemerintah Provinsi NTT menunjukkan ketidakmauan untuk mengakui keberadaan Masyarakat Adat Pubabu yang telah menempati wilayah tersebut jauh sebelum kemerdekaan Indonesia. Hal ini bertentangan dengan semangat UUPA khususnya Pasal 3 yang secara tegas mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat; (d) Struktur birokrasi: Fragmentasi tanggung jawab antara berbagai instansi pemerintah seperti BPN Wilayah NTT, Pemerintah Provinsi NTT, Pemerintah Kecamatan Amanuban Selatan, dan Pemerintah Desa Linamnutu menciptakan kebingungan dan lemahnya koordinasi. BPN mengambil pendekatan yang

terlalu birokratis dan formalistik dalam penerbitan sertifikat tanpa melakukan dialog dengan masyarakat. *Standart Operating Procedure* (SOP) dalam penanganan konflik juga diimplementasikan dengan cara problematik, melibatkan tindakan intimidatif terhadap masyarakat adat, pemaksaan penandatanganan surat pengosongan lahan, dan pengusuran paksa. Adapun hambatan-hambatan utama dalam implementasi UUPA untuk melindungi hak atas tanah Masyarakat Adat Pubabu meliputi: (a) Tidak terjalannya komunikasi yang baik antara pemerintah dan Masyarakat Adat Pubabu. Kesenjangan informasi terjadi secara mencolok, terutama dalam penerbitan sertifikat hak pakai tanpa sepengetahuan masyarakat adat yang berpegang pada bukti historis dengan pemerintah yang mendasarkan klaimnya pada dokumen formal semakin mempersulit proses komunikasi; (b) Keterbatasan sumber daya manusia (staff/pegawai) yang kompeten di tingkat pemerintah lokal mengakibatkan ketidakmampuan untuk menjembatani kepentingan masyarakat adat dengan kebijakan pemerintah provinsi. Masalah struktural dalam pembagian kewenangan antara pemerintah kecamatan dan provinsi semakin memperburuk situasi; (c) Disposisi implementor yang cenderung mengabaikan pengakuan eksistensi masyarakat adat, terlihat dari ketidakmauan Pemerintah Provinsi NTT untuk mengakui keberadaan masyarakat adat Pubabu meskipun mereka telah lama menempati wilayah tersebut. Hal ini bertentangan dengan Pasal 3 UUPA yang secara tegas mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat; (d) Struktur birokrasi yang kompleks dengan fragmentasi tanggung jawab antara berbagai instansi menciptakan kebingungan dan lemahnya koordinasi. BPN mengambil pendekatan yang terlalu birokrasi dalam penerbitan sertifikat, pemerintah desa merasa terhalang oleh batasan kewenangan, dan SOP dalam penanganan konflik diimplementasikan dengan cara problematik.

## Referensi

- Arikunto, Suharsimi. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 2023.
- Benediktus, Peter Lay, dkk. "Cara Masyarakat Adat Suku Anapasoka Dalam Mempertahankan Tanah Adat (Studi Kasus Terhadap Konflik Tanah Adat Suku Anapasoka di Desa Watu Asa Kec. Mamboro Kab. Sumba Tengah)". *Jurnal Tata Kelola Hukum* 9 (Januari 2025): Fakultas Hukum Universitas Katolik Widya Mandira Kupang.
- Edward III, George C. *Public Policy Implementing*. London England. Goggin, Malcolm L et al: Jai Press Inc, 2020.
- Konvensi Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) Nomor 169 Tahun 1989 mengenai Masyarakat Hukum Adat.
- Mali, F. X. G. T. "Negara vs Masyarakat: Konflik Tanah di Kabupaten Nagekeo, NTT". *Jurnal Politik Universitas Nasional* 11 (2015).  
<https://www.neliti.com/publications/125646/negara-vs-masyarakat-konflik-tanah-di-kabupaten-nagekeo-ntt#>
- Santoso, Urip. *Perolehan Hak Atas Tanah*. Jakarta: kencana, 2018.
- Siyoto, Sandu dan M. Ali Sodik. *Dasar Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Literasi Media Publishing, 2019.
- Soepomo, *Bab-bab tentang Hukum Adat*. Jakarta: PT. Pradnya Paramitha, 2020.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.