



Analisis Kelembagaan Aturan Main KPH: Studi Peraturan Daerah Provinsi Riau dengan Konsep *Rules-In-Use* Ostrom dan Konsep Kejelasan Aturan

(Institutional Analysis of FMU Governance Rules: Applying Ostrom's Rules-in-Use and Rule Clarity to Riau Provincial Regulations)

Eno Suwarno¹, Emy Sadjati², Muhammad Ikhwan³

^{1,2,3}Program Studi Kehutanan, Fakultas Kehutanan dan Sains, Universitas Lancang Kuning, Pek anbaru 28295, Indonesia

Email : enosuwarno@unilak.ac.id¹, emy_mnhunilak@yahoo.co.id², mmighwan@unilak.ac.id³

Diterima: 28 Januari 2026, Direvisi: 01 April 2026, Disetujui: 2 Juli 2026

DOI: 10.31849/damc9g63

Abstract

The operationalization of FMUs in Riau faces regulatory and funding challenges, despite its ±5.4 million hectares of forest area holding significant potential for a green economy. The Riau Provincial Government issued Regional Regulation No. 11/2024 as the first legal framework at the provincial level. This study analyzes the clarity and completeness of the rules within this Regulation using Ostrom's rules-in-use framework (seven types of rules) and rule clarity theory, with GR 23/2021 as the primary benchmark. The method employed is qualitative content analysis of 127 units of analysis, evaluated using a clarity matrix on a Likert scale of 1-5. The results show that the Regulation has a strong structural foundation in boundary rules (4.2), position rules (3.8), and scope rules (4.0) — which is commendable as a local initiative aligned with GR 23/2021. However, strengthening is needed in aggregation rules (2.5), information rules (2.8), authority rules (2.7), and payoff rules (2.5). A regulatory gap analysis identifies two serious normative gaps (authority over forest area use permits and BUMD favoritism) as well as six procedural gaps that can be addressed through Governor's Regulations. Recommendations include revising Article 37 paragraph (3), correcting BUMD preferences, and issuing Governor's Regulations on verification service standards, a retain revenue mechanism (30-50% of environmental service PNPB for FMUs), administrative sanction gradation, and a permanent coordination forum.

Keywords: Forest Management Unit (FMU), Ostrom's rules-in-use, rule clarity, regulatory gap analysis.

Abstrak

Operasionalisasi KPH di Provinsi Riau menghadapi tantangan regulasi dan pendanaan, meskipun kawasan hutan seluas ±5,4 juta hektar berpotensi besar bagi pengembangan ekonomi hijau. Pemerintah Provinsi Riau telah menerbitkan Perda No. 11/2024 sebagai landasan hukum pertama di tingkat provinsi. Penelitian ini menganalisis kejelasan dan kelengkapan aturan dalam Perda tersebut menggunakan kerangka *rules-in-use* Ostrom (tujuh jenis aturan) dan teori kejelasan aturan, dengan PP 23/2021 sebagai pembanding utama. Metode yang digunakan adalah analisis isi kualitatif terhadap 127 unit analisis, dievaluasi dengan matriks kejelasan skala Likert 1-5. Hasilnya menunjukkan Perda memiliki fondasi struktural kuat pada aturan batas (4,2), posisi (3,8), dan cakupan (4,0) — patut diapresiasi sebagai inisiatif daerah yang selaras dengan PP 23/2021. Namun, penguatan diperlukan pada aturan agregasi (2,5), informasi (2,8), kewenangan (2,7), dan pembayaran (2,5). Analisis kesenjangan mengidentifikasi dua kesenjangan normatif serius (kewenangan penggunaan kawasan hutan dan favoritisme BUMD) serta enam kesenjangan prosedural yang dapat diisi melalui Peraturan Gubernur. Rekomendasi mencakup revisi Pasal 37 ayat (3), koreksi preferensi BUMD, dan penerbitan Pergub tentang standar verifikasi, *retain revenue* (30-50% PNPB jasa lingkungan untuk KPH), sanksi administratif, dan forum koordinasi tetap.

Kata kunci: Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH), *rules-in-use* Ostrom, kejelasan aturan, analisis kesenjangan regulasi.



I. PENDAHULUAN

Pengelolaan hutan berkelanjutan di Indonesia menghadapi tantangan kompleks antara tekanan ekonomi, pelestarian ekologi, dan keadilan sosial. Sebagai instrumen desentralisasi, Kesatuan Pengelolaan Hutan (KPH) dirancang sebagai terobosan kelembagaan di tingkat tapak. Provinsi Riau, dengan kawasan hutan seluas $\pm 5,4$ juta hektar, memiliki potensi besar namun juga mengalami tekanan deforestasi dan konflik tenurial yang signifikan di Sumatra (Juniyanti & Situmorang, 2023; Yuslaini & Maulidiah, 2024). Secara empiris, pengelolaan hutan di Riau dihadapkan pada kebakaran hutan dan lahan gambut, konflik tenurial, serta kelemahan tata kelola seperti batas kawasan yang belum jelas (Yusuf et al., 2019; Mustofa et al., 2024; Daulay et al., 2024).

Dalam konteks ini, Pemerintah Provinsi Riau menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Hutan pada Wilayah KPH sebagai landasan hukum pertama di tingkat provinsi yang mengatur kelembagaan, tata hutan, pemanfaatan, perlindungan, pemberdayaan masyarakat, hingga pembiayaan KPH. Perda ini merupakan turunan langsung dari Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan, regulasi induk pasca-UU Cipta Kerja yang merespons kebutuhan penyederhanaan regulasi dan peningkatan investasi di sektor kehutanan (Sahide et al., 2016; Maryudi et al., 2018). Karena itu, evaluasi terhadap Perda Riau tidak dapat dilepaskan dari evaluasi terhadap PP 23/2021, mengingat beberapa keterbatasan Perda — seperti minimnya insentif positif, ketidakjelasan prosedur verifikasi, dan absennya forum koordinasi tetap — juga merupakan keterbatasan yang melekat pada regulasi nasional.

Studi-studi sebelumnya tentang KPH di Indonesia didominasi oleh evaluasi implementasi, konflik tenurial, dan kinerja kelembagaan, dengan beberapa penelitian menggunakan kerangka *Institutional Analysis and Development* (IAD) atau *rules-in-use* Ostrom di tingkat nasional maupun daerah (Suwarno et al., 2015; Riggs et al., 2018; Badi'ah et al., 2022). Studi-studi ini umumnya menyimpulkan bahwa KPH menghadapi masalah *high mandate, low capacity* yang kronis (Ichsan et al., 2021; Budiningsih et al., 2022; Chervier et al., 2025). Namun, analisis sistematis yang membedah naskah Perda KPH provinsi dengan pembandingan langsung terhadap PP 23/2021 masih sangat terbatas; kebanyakan penelitian lebih fokus pada evaluasi implementasi di lapangan (Fisher et al., 2017; Affandi et al., 2021) daripada analisis kualitas aturan formal (*rules-in-form*) itu sendiri, padahal kejelasan dan konsistensi aturan formal merupakan prasyarat penting bagi efektivitas *rules-in-use* di tingkat tapak (Ostrom, 2005; Cole, 2017).

Kebaruan penelitian ini terletak pada tiga hal: (1) menjadikan Perda Riau No. 11/2024 sebagai objek analisis tunggal dengan pembandingan eksplisit PP 23/2021; (2) mengintegrasikan kerangka *rules-in-use* Ostrom, teori kejelasan aturan (*rule clarity*), dan analisis kesenjangan regulasi secara simultan — pendekatan multidisiplin yang jarang ditemukan; serta (3) secara eksplisit mengakui bahwa beberapa keterbatasan Perda mencerminkan keterbatasan regulasi nasional, berbeda dengan studi-studi sebelumnya yang cenderung menyudutkan pemerintah daerah (Wibowo & Giessen, 2015). Penelitian ini bertujuan untuk: (1) memetakan klausul Perda ke dalam tujuh jenis aturan Ostrom; (2) mengevaluasi tingkat kejelasan masing-masing aturan menggunakan empat indikator; (3)



mengidentifikasi kesenjangan regulasi dengan PP 23/2021 serta membedakan kesenjangan normatif, prosedural, dan fiskal; serta (4) menyusun rekomendasi kebijakan yang berimbang melalui Peraturan Gubernur maupun revisi Perda.

Manfaat teoretis penelitian ini adalah memperkaya penerapan kerangka *rules-in-use* Ostrom dalam konteks negara hierarkis-sektoral seperti Indonesia, dengan menekankan dimensi komparasi vertikal (pusat-daerah) dalam analisis kelembagaan sebagai pijakan bagi model analisis regulasi yang lebih sensitif terhadap desentralisasi asimetris (Cole, 2017; Lammers & Heldeweg, 2016). Manfaat praktisnya adalah menyediakan peta jalan konkret bagi Pemerintah Provinsi Riau untuk menyempurnakan Perda No. 11/2024 — melalui Peraturan Gubernur (jangka pendek) maupun revisi Perda (jangka menengah) — dengan tetap menghormati hierarki regulasi nasional dan menghindari konflik kewenangan, sekaligus menjadi bahan pembelajaran bagi provinsi lain yang sedang menyusun Perda KPH serupa.

II. METODE PENELITIAN

2.1 Pendekatan dan Desain Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tunggal instrumental (*instrumental single case study*) (Creswell & Poth, 2018), dengan Perda Riau No. 11/2024 sebagai kasus spesifik. Desain ini memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap satu dokumen regulasi untuk memahami kejelasan aturan kelembagaan serta keselarasannya dengan regulasi nasional. Kasus dipilih bukan karena representatif secara statistik, melainkan sebagai "jendela" untuk

memahami tantangan implementasi KPH di era desentralisasi (Stake, 1995; Yin, 2018). Pembanding tunggal adalah PP 23/2021 — dipilih karena merupakan regulasi induk pasca-UU Cipta Kerja, dirujuk secara eksplisit oleh Perda, dan membatasi analisis pada satu regulasi induk memungkinkan fokus yang lebih tajam (Radaelli, 2004; Heidenheimer et al., 2010).

2.2 Sumber Data dan Unit Analisis

Sumber data primer terdiri dari Perda Riau No. 11/2024 (16 Bab, 68 Pasal) dan PP No. 23/2021 (302 Pasal). Unit analisis adalah setiap pasal, ayat, dan huruf dalam Perda yang mengandung klausul normatif (total 127 unit). Untuk komparasi, pasal-pasal relevan dalam PP 23/2021 dipasangkan (*paired*) dengan pasal dalam Perda berdasarkan kesamaan topik — metode *legal matching* (Lammers & Heldeweg, 2016).

2.3 Instrumen Analisis: Kerangka Ganda

Penelitian ini menggunakan dua instrumen analisis yang dioperasionalkan secara sistematis dan saling melengkapi.

Instrumen 1: Tujuh Jenis Aturan *Rules-in-Use* Ostrom

Berdasarkan Ostrom (2005) dan Ostrom et al. (2006), setiap unit teks dikodekan ke dalam salah satu dari tujuh kategori berikut. Ketujuh jenis aturan ini membentuk sistem insentif yang memengaruhi perilaku aktor dalam suatu situasi aksi (*action situation*). Dalam konteks analisis Perda, ketujuh aturan ini digunakan sebagai "kacamata" untuk melihat apakah Perda telah menyediakan kerangka kelembagaan yang lengkap.



Tabel 2.1. Operasionalisasi Tujuh Jenis Aturan *Rules-in-Use* Ostrom untuk Analisis Isi Perda

Jenis Aturan	Fokus Analisis	Pertanyaan Operasional
Aturan Batas (<i>Boundary</i>)	Siapa yang boleh masuk/keluar arena aksi	Siapa subjek yang diatur? Siapa yang dilarang?
Aturan Posisi (<i>Position</i>)	Posisi apa yang tersedia	Jabatan apa yang disebut? Siapa pengisinya?
Aturan Cakupan (<i>Scope</i>)	Hasil apa yang boleh/tidak boleh dihasilkan	Apa tujuan? Apa ruang lingkup?
Aturan Agregasi (<i>Aggregation</i>)	Bagaimana keputusan kolektif dibuat	Apakah ada mekanisme voting/rapat/kesepakatan?
Aturan Informasi (<i>Information</i>)	Informasi apa yang tersedia	Kewajiban laporan? Sanksi keterlambatan? Akses publik?
Aturan Kewenangan (<i>Authority</i>)	Tindakan apa yang diizinkan/dilarang	Kata kerja: "menetapkan", "memberi", "melarang"?
Aturan Pembayaran (<i>Payoff</i>)	Insentif/disinsentif apa yang melekat	Sanksi? Denda? Insentif? Bagi hasil?

Sumber: Dikembangkan dari Ostrom (2005) dan Ostrom et al. (2006).

Prosedur pengkodean dilakukan dalam empat tahap: (1) unitisasi — memisahkan setiap pasal/ayat/huruf menjadi 127 unit independen; (2) koding terbuka — dua peneliti mengkode 20% unit untuk uji reliabilitas antar-pengkode menggunakan *percentage agreement*, menghasilkan nilai 0,84 (kategori "baik"), melampaui ambang minimum 0,70 (Neuendorf, 2017; Krippendorff, 2018); (3) koding tertutup — sisa 80% unit dikodekan oleh peneliti utama; (4) rekonsiliasi — perbedaan didiskusikan hingga mencapai konsensus.

Instrumen 2: Matriks Evaluasi Kejelasan Aturan (*Rule Clarity Matrix*)

Setiap jenis aturan dievaluasi menggunakan empat indikator dengan skala Likert 1-5 (Nilsson & Nistotskaya, 2025, dimodifikasi). Skor akhir untuk setiap jenis aturan adalah rata-rata aritmatika dari keempat indikator. Pendekatan multi-indikator ini dipilih karena kejelasan aturan merupakan konsep multidimensional yang tidak dapat diukur dengan satu dimensi tunggal (lihat juga Epstein & Walker, 2019).



Tabel 2.2. Matriks Evaluasi Kejelasan Aturan (*Rule Clarity Matrix*)

Indikator Kejelasan	Skala (1-5)	Kriteria Operasional	Contoh Penerapan dalam Perda
Presisi Bahasa	1–5	1: Kata "dapat", "diupayakan" tanpa batasan. 5: Kata "wajib", "dilarang" dengan definisi operasional.	Pasal 39: "wajib" → skor tinggi. Pasal 37(3): "fasilitas umum non komersial" tanpa definisi → skor sedang.
Konsistensi Internal	1–5	1: Pasal A dan B saling bertentangan. 5: Seluruh pasal saling mendukung.	Periksa apakah Pasal 5 (KPH fasilitator) bertentangan dengan Pasal 27 (Dinas verifikasi).
Kelengkapan Prosedural	1–5	1: "Harus melaporkan" tanpa rincian. 5: Subjek, objek, waktu, tempat, format, sanksi dijelaskan.	Pasal 27: "verifikasi oleh Dinas" tanpa batas waktu → skor rendah.
Kompatibilitas Eksternal	1–5	1: Mengatur hal yang menjadi kewenangan eksklusif pusat. 5: Selaras dengan PP 23/2021.	Bandingkan Pasal 37(3) dengan Pasal 96(2) PP 23/2021.

Sumber: Dikembangkan dari Nilsson & Nistotskaya (2025) dan dimodifikasi untuk konteks analisis Perda.

Kategorisasi skor akhir ditetapkan berdasarkan rentang nilai pada skala Likert 1-5. Skor dalam rentang 1,0 hingga 2,4 dikategorikan sebagai Rendah, yang mengindikasikan bahwa aturan tersebut perlu revisi substantif karena kejelasannya sangat kurang dan berpotensi menimbulkan multitafsir. Skor dalam rentang 2,5 hingga 3,4 dikategorikan sebagai Sedang, yang berarti aturan tersebut perlu penyempurnaan lebih lanjut meskipun sudah memiliki dasar yang cukup. Adapun skor dalam rentang 3,5 hingga 5,0 dikategorikan sebagai Tinggi, yang menunjukkan bahwa aturan tersebut sudah baik dan perlu dipertahankan karena telah memenuhi kriteria kejelasan secara memadai.

2.4 Analisis Kesenjangan Regulasi (*Regulatory Gap Analysis*)

Selain analisis internal, dilakukan perbandingan antara Perda Riau dengan PP 23/2021 menggunakan metode *gap analysis* atau *regulatory mapping* (Radaelli, 2004; Tauschinsky, 2015), yang mengidentifikasi tiga jenis kesenjangan. Kesenjangan normatif terjadi

ketika Perda bertentangan dengan PP 23/2021 atau mengklaim kewenangan yang memerlukan delegasi Menteri (contoh: Pasal 37 ayat 3 tanpa frasa "sepanjang dilimpahkan Menteri", bertentangan dengan Pasal 96 ayat 2 PP 23/2021) — memerlukan revisi Perda. Kesenjangan prosedural terjadi ketika Perda tidak mengatur mekanisme operasional yang diperlukan; karena PP 23/2021 juga tidak mengatur secara rinci, kesenjangan ini dapat diisi melalui Peraturan Gubernur (contoh: Pasal 27 tentang verifikasi tanpa batas waktu). Kesenjangan fiskal terjadi ketika Perda tidak menyediakan akses pendanaan atau mekanisme *retain revenue* (contoh: ketiadaan mekanisme bagi hasil PNPB jasa lingkungan).

Khusus untuk aspek yang tidak diatur dalam PP 23/2021 (BLUD, forum koordinasi tetap dengan mekanisme voting, insentif positif terinci), penelitian ini tidak mengklasifikasikannya sebagai "kesenjangan" melainkan sebagai "ruang inovasi daerah" (*space for local innovation*) — hal-hal yang tidak dilarang dan dapat diisi oleh Perda



atau Pergub sepanjang tidak bertentangan dengan regulasi yang lebih tinggi.

2.5 Langkah Analisis

Analisis data dilakukan melalui enam tahap sistematis. Tahap pertama adalah pembacaan holistik terhadap Perda (16 Bab, 68 Pasal) dan PP 23/2021 untuk mengidentifikasi pasal-pasal relevan serta mencatat konsiderans dan penjelasan umum yang memberikan konteks kebijakan. Tahap kedua adalah unitisasi teks, yaitu memisahkan setiap pasal, ayat, atau huruf dalam Perda menjadi 127 unit analisis independen yang diberi kode identifikasi unik. Tahap ketiga adalah koding ke dalam tujuh jenis aturan Ostrom, disertai uji reliabilitas antar-pengkode (0,84), dengan setiap unit diberi satu kode aturan dominan berdasarkan fungsi utamanya — menghasilkan pemetaan aturan per jenis beserta frekuensi kemunculannya. Tahap keempat adalah penilaian kejelasan (*clarity assessment*) untuk setiap jenis aturan menggunakan empat indikator skala Likert 1-5, dilakukan secara kolaboratif oleh dua peneliti hingga diperoleh skor kejelasan per jenis aturan (1,0–5,0).

Tahap kelima adalah perbandingan dengan PP 23/2021 pada delapan aspek kunci: (1) pengelolaan jasa lingkungan & NEK, (2) status kelembagaan & fleksibilitas keuangan, (3) koordinasi lintas sektor, (4) pendanaan non-APBD, (5) kewenangan persetujuan penggunaan kawasan hutan, (6) sanksi administratif, (7) pemanfaatan hutan oleh BUMD, dan (8) prosedur verifikasi & perizinan — menghasilkan matriks kesenjangan regulasi yang membedakan kesenjangan normatif, prosedural, dan fiskal. Tahap keenam adalah sintesis temuan dan rekomendasi kebijakan, yang dibedakan menjadi dua kategori: (a) rekomendasi melalui Peraturan Gubernur (jangka pendek, tanpa revisi Perda), dan (b)

rekomendasi yang memerlukan revisi Perda (jangka menengah, dengan koordinasi DPRD), dengan prioritas ditentukan berdasarkan tingkat urgensi dan kemudahan implementasi.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Konteks Regulasi dan Tantangan Operasional KPH di Provinsi Riau

Provinsi Riau, dengan kawasan hutan seluas ±5,4 juta hektar yang mencakup ekosistem gambut kritis serta hutan lindung dan produksi, merupakan wilayah uji kebijakan kehutanan yang kompleks. Berdasarkan Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 903/MENLHK/SETJEN/PLA-2/12/2016, kawasan hutan Provinsi Riau mencapai ±62,13% dari total luas provinsi (Yusuf et al., 2019; Juniyanti & Situmorang, 2023). Secara paradoks, meskipun provinsi ini telah memiliki instrumen kebijakan daerah berupa Perda KPH, kondisi operasional KPH di lapangan masih dicirikan oleh fenomena "*high mandate, low capacity*" — mandat yang besar tetapi kapasitas yang rendah.

Ketergantungan finansial yang hampir sepenuhnya pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), yang dialokasikan secara kompetitif dengan sektor prioritas lain seperti infrastruktur, kesehatan, dan pendidikan, menempatkan KPH dalam posisi yang lemah dan tanpa kepastian pendanaan jangka panjang (Affandi et al., 2021; Ichsan et al., 2021; Budiningsih et al., 2022). Tantangan ini semakin diperparah oleh fragmentasi kewenangan antara pusat dan daerah, di mana KPH — sebagai institusi yang paling memahami dinamika lapangan — tidak memiliki kewenangan substantif untuk menerbitkan atau mencabut Perizinan Berusaha Pemanfaatan Hutan (PBPH) yang menjadi instrumen utama pengendalian



kegiatan di wilayahnya (Fisher et al., 2017; Sahide et al., 2016).

Konteks ini menyediakan arena yang kritis untuk menguji efektivitas Perda Riau No. 11/2024 sebagai *rules-in-form* yang diharapkan dapat mengarahkan perilaku multi-aktor menuju pengelolaan hutan lestari. Sebagaimana dikemukakan oleh Ostrom (2005, 2011), kualitas aturan formal — terutama kejelasan, konsistensi, dan kelengkapan proseduralnya — merupakan determinan penting bagi terbentuknya *rules-in-use* yang efektif di tingkat tapak.

3.2 Kekuatan Struktural Perda Riau No. 11/2024

Sebelum mengidentifikasi bagian-bagian yang perlu diperkuat, penting untuk mengapresiasi capaian positif Perda ini. Pemerintah Provinsi Riau telah mengambil langkah maju yang signifikan dengan menerbitkan Perda KPH yang komprehensif sebagai landasan hukum pertama di tingkat provinsi. Beberapa kekuatan utama Perda ini antara lain:

Perda Riau No. 11/2024 memiliki lima kekuatan struktural utama yang patut diapresiasi. Pertama, ruang lingkup pengaturannya (Pasal 2) mencakup 11 aspek penting — dari kelembagaan, tata hutan, pemanfaatan, perlindungan, pemberdayaan masyarakat, hingga pembiayaan dan insentif — menunjukkan pemahaman holistik tentang pengelolaan KPH berkelanjutan yang sejalan dengan prinsip *integrated landscape management* (Sayer et al., 2013; Reed et al., 2020). Kedua, Perda ini secara konsisten membedakan kewajiban ("wajib" di Pasal 28,

39), larangan ("dilarang" di Pasal 40), dan pilihan ("dapat" di Pasal 50 ayat 6), memberikan kepastian hukum dasar dan menghindari ambiguitas bahasa yang dapat menyebabkan inkonsistensi implementasi (Nilsson & Nistotskaya, 2025). Ketiga, Perda ini menghormati hierarki regulasi nasional dengan merujuk secara eksplisit pada 21 peraturan pusat, menunjukkan kesadaran hukum yang baik tentang pembagian kewenangan dalam sistem desentralisasi asimetris Indonesia (Sahide et al., 2016; Maryudi et al., 2018).

Keempat, Perda ini responsif terhadap agenda nasional terkini seperti Nilai Ekonomi Karbon (Pasal 13 ayat 4) dan jasa lingkungan (Pasal 17, 21), yang selaras dengan komitmen Indonesia dalam FOLU Net Sink 2030 dan membuka peluang akses pendanaan internasional seperti REDD+ dan pasar karbon sukarela (Kementerian LHK, 2022; Angelsen et al., 2018; Korhonen-Kurki et al., 2019). Kelima, Perda ini memberikan perhatian serius pada pemberdayaan masyarakat (Pasal 50-52) dan peran serta masyarakat (Pasal 51-52), yang merupakan prasyarat penting bagi pengelolaan hutan berbasis komunitas dan sejalan dengan tren global yang mengakui pentingnya *social inclusion* serta *participatory governance* (Colfer et al., 2022).

Hasil pemetaan ke dalam tujuh jenis aturan Ostrom (Tabel 3.1) mengonfirmasi kekuatan struktural ini, dengan skor tinggi pada Aturan Batas (4,2), Aturan Posisi (3,8), dan Aturan Cakupan (4,0) — yang mengindikasikan bahwa Perda ini sangat baik dalam mendefinisikan *siapa* aktor-aktor kunci, *apa* ruang lingkup pengelolaan, dan *bagaimana* posisi masing-masing.



Tabel 3.1. Pemetaan dan Evaluasi Kejelasan Aturan dalam Perda KPH Riau

Jenis Aturan (Ostrom)	Klausul Utama dalam Perda	Skor Kejelasan (1-5)	Evaluasi Singkat
1. Aturan Batas	Pasal 1 (22-25, 34-38), Pasal 4, 26	4,2 (Tinggi)	Sangat baik: mendefinisikan subjek pemohon (perorangan, UMKM, KTH, Koperasi, BUMN, BUMD, BUMS, BUMDes) dan jenis KPH secara jelas. Selaras dengan Pasal 135(4) dan 152(4) PP 23/2021.
2. Aturan Posisi	Pasal 4, 5, 23, 27-28, 50	3,8 (Tinggi)	Baik: menjelaskan posisi Kepala KPH, Dinas, Gubernur, dan kewajiban pemegang PBPH. Struktur organisasi didelegasikan ke Pergub (wajar dan lazim dalam regulasi daerah).
3. Aturan Cakupan	Pasal 2 (a-l), 13, 19, 41, 49	4,0 (Tinggi)	Sangat baik: ruang lingkup lengkap (11 aspek), tujuan pengelolaan lestari, peningkatan PAD, pemberdayaan, konservasi. Selaras dengan Pasal 2 PP 23/2021.
4. Aturan Agregasi	Pasal 11, 12(4), 52	2,5 (Sedang)	Perlu penguatan: mengatur konsultasi publik, tetapi belum mengatur mekanisme pengambilan keputusan kolektif yang mengikat (voting, kuorum, kewenangan veto). Keterbatasan ini juga terdapat dalam PP 23/2021 (Pasal 49).
5. Aturan Informasi	Pasal 11, 28(1)s & (2)l, 56-57	2,8 (Sedang)	Perlu penguatan: mengatur laporan periodik dan sistem informasi SPBE, namun belum mengatur sanksi keterlambatan pelaporan atau hak akses publik terhadap data.
6. Aturan Kewenangan	Pasal 5, 13-25, 27-28, 37-38, 41	2,7 (Sedang)	Perlu penguatan: ada ketegangan antara mandat koordinasi (Pasal 5) dan keterbatasan kewenangan substantif. Ini lebih karena struktur PP 23/2021 (Pasal 123), bukan kelemahan Perda semata.
7. Aturan Pembayaran	Pasal 1(44), 27(3), 28(1)m & (2)j, 33, 34, 50(6), 63	2,5 (Sedang)	Perlu penguatan: insentif masih abstrak (belum ada skema konkret), pembagian hasil diserahkan ke Pergub. Namun, pengaturan PNPB dan denda sudah cukup jelas.

Sumber: Analisis isi Perda Riau No. 11/2024.

3.3 Evaluasi Kejelasan Aturan secara Menyeluruh

Untuk memberikan penilaian yang berimbang terhadap Perda secara keseluruhan (bukan per jenis aturan), keempat indikator kejelasan aturan dievaluasi secara lintas-aturan.

Pendekatan holistik ini penting karena kejelasan suatu regulasi tidak hanya ditentukan oleh kualitas bagian-bagiannya secara terpisah, tetapi juga oleh bagaimana bagian-bagian tersebut bekerja bersama sebagai satu kesatuan sistem (Ostrom, 2005; Cole, 2017)



Tabel 3.2. Matriks Evaluasi Kejelasan Aturan Perda Riau No. 11/2024

Indikator Kejelasan	Skor (1-5)	Justifikasi (Bukti dari Perda)	Kategori
Presisi Bahasa	3 (Cukup Presisi)	Perda cukup baik membedakan <i>wajib</i> (Pasal 28, 39), <i>dilarang</i> (Pasal 40), <i>dapat</i> (Pasal 50 ayat 6). Kelemahan: banyak frasa "sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan" tanpa menunjuk aturan spesifik (Pasal 12 ayat 7, 26 ayat 3, 38 ayat 5). Pasal 37 ayat (3): "fasilitas umum non komersial" tidak didefinisikan. Keterbatasan ini juga umum dalam regulasi daerah (lihat Subarsono, 2016).	Perlu perbaikan
Konsistensi Internal	4 (Konsisten)	Pasal-pasal saling mendukung. Contoh: Pasal 13 (pemanfaatan) selaras dengan Pasal 15-25. Tidak ditemukan kontradiksi eksplisit. Kelemahan minor: Pasal 50 ayat (4) tidak mengatur mekanisme jika pemegang PBPH lalai membiayai pemberdayaan (celah, bukan kontradiksi).	Sudah baik
Kelengkapan Prosedural	2 (Kurang Lengkap)	Kelemahan terbesar yang perlu diperbaiki. Perda sering menyebut "koordinasi", "fasilitasi", "verifikasi" tanpa rincian: batas waktu, dokumen, standar, hak keberatan. Contoh: Pasal 27 ("verifikasi oleh Dinas") tidak dijelaskan prosedurnya. Keterbatasan ini juga terdapat dalam PP 23/2021 pada level yang sama.	Perlu perbaikan signifikan
Kompatibilitas Eksternal	4 (Selaras)	Perda merujuk 21 peraturan pusat, termasuk PP 23/2021. Menghormati kewenangan Menteri (Pasal 10 ayat 2). Potensi overreach di Pasal 37 ayat (3) tentang "pertambahan rakyat" tanpa frasa "sepanjang didelegasikan Menteri" — berisiko bertentangan dengan Pasal 96 ayat (2) PP 23/2021.	Sudah baik, satu catatan serius

Kesimpulan Kejelasan: Perda ini sudah baik dalam hal larangan dan kewajiban dasar (skor presisi 3, konsistensi 4, kompatibilitas eksternal 4), tetapi memerlukan penguatan signifikan dalam hal kelengkapan prosedural (skor 2). Banyak delegasi ke Peraturan Gubernur yang belum terbit (Pasal 67 memberi waktu 6 bulan sejak Agustus 2024), sehingga Perda saat ini belum sepenuhnya *self-executing*. Dalam terminologi studi implementasi kebijakan, Perda ini masih memerlukan aturan pelaksana yang substansial sebelum dapat dioperasionalkan secara efektif (lihat Van Meter & Van Horn, 1975; Mazmanian & Sabatier, 1989; Pressman & Wildavsky, 1984).

3.4 Analisis Kesenjangan Regulasi: Perda Riau vs PP 23/2021

Analisis komparatif terhadap Perda Riau dengan PP 23/2021 mengungkap delapan aspek kesenjangan yang perlu mendapat perhatian, dengan pembedaan penting: kesenjangan normatif terjadi ketika Perda bertentangan dengan PP 23/2021 — sehingga memerlukan revisi Perda — sedangkan kesenjangan prosedural dan fiskal terjadi ketika PP 23/2021 tidak mengatur secara rinci, sehingga justru menjadi ruang inovasi daerah yang dapat diisi melalui Peraturan Gubernur tanpa harus merevisi Perda.

Tabel 3.3. Matriks Analisis Kesenjangan Regulasi (*Regulatory Gap Analysis*) Perbandingan antara PP 23/2021 dengan Perda Riau No. 11/2024

No	Aspek Regulasi	Regulasi Nasional (PP 23/2021)	Pengaturan dalam Perda Riau	Jenis Kesenjangan	Analisis & Dampak	Rekomendasi Perbaikan
1	Pengelolaan Jasa Lingkungan & NEK	Pasal 130(1)f & 143(1)f: mengakui penyerapan/penyimpanan karbon sebagai	Diatur: Pasal 13(4), 17, 21 mengakui NEK dan jasa lingkungan. Tidak mengatur mekanisme	Kesenjangan Fiskal & Prosedural (bukan	KPH normatif boleh mengelola jasa lingkungan, tetapi secara fiskal tidak	1. Pergub tentang <i>retain revenue</i> (minima 1 30-50% PNBP



Wahana Forestra: Jurnal Kehutanan
Vol. 21 No. 02 Juli 2026

No	Aspek Regulasi	Regulasi Nasional (PP 23/2021)	Pengaturan dalam Perda Riau	Jenis Kesenjangan	Analisis & Dampak	Rekomendasi Perbaikan
		jasa lingkungan. Pasal 124(2): mengakui "dana lain yang tidak mengikat". Tidak mengatur mekanisme <i>retain revenue</i> untuk KPH.	bagi hasil langsung ke KPH.	kesenjangan normatif karena PP 23/2021 juga tidak melarang)	bisa menikmati manfaat langsung. Ini adalah kelemahan sistemik di tingkat nasional dan daerah.	jasa lingkungan untuk KPH). 2. Mendorong status KPH menjadi BLUD (mengacu pada PP 23/2005, bukan PP 23/2021).
2	Status Kelembagaan & Fleksibilitas Keuangan	Pasal 122(5): KPH lindung dan produksi sebagai UPT daerah. Tidak mengatur BLUD (karena BLUD diatur dalam PP 23/2005).	Pasal 4: KPH sebagai UPT di bawah Dinas. Kata "BLUD" tidak muncul.	Bukan kesenjangan (PP 23/2021 juga tidak mengatur BLUD)	PP 23/2021 tidak mewajibkan maupun melarang KPH menjadi BLUD. Ini adalah ruang inovasi daerah yang dapat diisi tanpa bertentangan dengan regulasi nasional.	1. Revisi Perda Pasal 4 dengan opsi KPH dapat ditetapkan sebagai BLUD. 2. Pergub tentang peta jalan menuju BLUD.
3	Mekanisme Koordinasi Lintas Sektor	Pasal 123(b,c): KPH "melaksanakan koordinasi" dan "fasilitasi". Pasal 256: koordinasi kebakaran. Tidak mengatur forum tetap atau kewajiban rapat rutin.	Pasal 5: "berkoordinasi", Pasal 47: koordinasi Balai Gakkum. Tidak mengatur forum tetap.	Kesenjangan Prosedural (PP 23/2021 juga tidak mengatur secara rinci)	Koordinasi bersifat <i>ad hoc</i> , tergantung inisiatif personal. Penanganan kebakaran hutan dan konflik lahan menjadi tidak optimal.	1. Membentuk Forum Koordinasi Pengelolaan Hutan Provinsi yang diatur dalam Perda (sebagai inovasi daerah). 2. Forum wajib bersidang minimal 4 kali/tahun.
4	Mekanisme Pendanaan Non-APBD	Pasal 124(2)c: "dana lain yang tidak mengikat". Tidak mengatur prosedur penerimaan hibah langsung oleh UPT.	Pasal 61: "APBD dan/atau sumber lain yang sah dan tidak mengikat". Tidak mengatur prosedur penerimaan hibah langsung.	Kesenjangan Prosedural & Fiskal	Hibah sering tertahan di Dinas/Bappeda karena tidak ada petunjuk teknis. KPH kehilangan akses pendanaan cepat.	1. Pergub tentang Tata Cara Penerimaan Hibah Langsung untuk UPT KPH. 2. Rekening khusus non-APBD untuk setiap KPH.
5	Kewenangan Persetujuan Penggunaan Kawasan Hutan	Pasal 96(2): Menteri dapat melimpahkan wewenang kepada gubernur untuk fasilitas umum nonkomersial dan pertambangan rakyat.	Pasal 37(3): Gubernur memberi persetujuan tanpa menyebut frasa "sepanjang dilimpahkan Menteri".	Kesenjangan Normatif (Potensi Konflik Kewenangan)	Perda mengklaim kewenangan otonom, padahal PP 23/2021 menegaskan sifat delegatif (dilimpahkan). Berisiko dibatalkan atau digugat ke MA.	Revisi Pasal 37 ayat (3) dengan tambahan: " <i>sepanjang telah mendapatkan pelimpahan wewenang dari Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</i> ".
6	Sanksi Administrasi & Denda	Pasal 281-290: mengatur sanksi (teguran, denda, pembekuan, pencabutan). Pasal 284: denda dalam	Pasal 63: denda maks Rp50 juta untuk pelanggaran Pasal 39, masuk Kas Daerah. Tidak mengatur jenjang	Kesenjangan Prosedural	Perda Riau jauh lebih lemah dari PP 23/2021. Tidak ada jenjang sanksi (teguran, pembekuan, pencabutan). Denda	1. Revisi Perda untuk mengadopsi jenjang sanksi dari PP 23/2021 Pasal 281-290.



No	Aspek Regulasi	Regulasi Nasional (PP 23/2021)	Pengaturan dalam Perda Riau	Jenis Kesenjangan	Analisis & Dampak	Rekomendasi Perbaikan
		kelipatan PSDH (bukan nominal tetap).	sanksi untuk pemegang PBPH.		Rp50 juta terlalu kecil dan tidak proporsional.	2. Sesuaikan denda dengan kelipatan PSDH.
7	Pemanfaatan Hutan oleh BUMD Provinsi	Pasal 135(4) & 152(4): BUMD disebut sebagai salah satu subjek yang dapat mengajukan PBPH (setara dengan perseorangan, koperasi, BUMN, BUMS). Tidak ada prioritas khusus.	Pasal 29-34: BUMD diberi prioritas, dukungan fasilitasi, bahkan tidak dipungut retribusi (Penjelasan Pasal 30).	Kesenjangan Normatif (Favoritisme)	PP 23/2021 memperlakukan semua subjek secara setara. Perda Riau memberikan <i>privilege</i> eksplisit kepada BUMD. Berpotensi melanggar prinsip persaingan usaha sehat (UU No. 5/1999) dan dapat digugat.	1. Hapus frasa "tidak dipungut retribusi" dari penjelasan. 2. Cantumkan prioritas BUMD hanya jika kualitas proposal dan kemampuan teknis setara dengan pelaku lain.
8	Kelengkapan Prosedural Verifikasi & Perizinan	Pasal 135(5), 152(5): persyaratan teknis (dokumen lingkungan, koordinat, IPBPH). Pasal 139, 156: kewajiban dengan batas waktu. Tidak mengatur prosedur verifikasi oleh Dinas provinsi secara rinci.	Pasal 27: "verifikasi oleh Dinas" – tidak dijelaskan jangka waktu, standar, dokumen, hak keberatan. Pasal 28: "menyusun dokumen paling lambat 1 tahun" – tidak ada konsekuensi jika terlambat.	Kesenjangan Prosedural (dapat diisi Pergub)	Pemohon (koperasi, KTH, BUMDes) tidak memiliki kepastian waktu. Verifikasi bisa berbulan-bulan tanpa kejelasan. Tidak ada mekanisme <i>deemed approval</i> .	Pergub tetapkan standar pelayanan (SP) maksimal 30 hari kerja untuk verifikasi dan mekanisme <i>deemed approval</i> .

Sumber: Analisis komparatif Perda Riau No. 11/2024 dan PP 23/2021.

3.5 Titik-Titik yang Perlu Diperkuat: Analisis Kritis yang Konstruktif

Berikut identifikasi bagian Perda yang perlu diperkuat untuk perbaikan ke depan, disertai alasan dan rekomendasi konkret. Beberapa keterbatasan Perda mencerminkan celah serupa pada peraturan yang lebih tinggi yaitu PP 23/2021, sehingga bukan semata kesalahan Perda, melainkan ruang bagi inovasi daerah. Pendekatan ini diharapkan mendorong perbaikan substantif tanpa mengurangi penghargaan terhadap kerangka regulasi yang sudah ada.

3.5.1 Paradoks Kewenangan KPH: Koordinator tetapi Tanpa Kekuatan Substantif

Apa yang sudah baik: Pasal 5 ayat (1) secara jelas memberi mandat kepada Kepala KPH sebagai "koordinator dan fasilitator" di

tingkat tapak. Hal ini selaras dengan Pasal 123 PP 23/2021 yang menempatkan tugas KPH pada koordinasi dan fasilitasi, bukan pada kewenangan publik yang bersifat regulatori (seperti menerbitkan atau mencabut izin). Ini adalah pengakuan penting bahwa KPH harus menjadi pusat koordinasi lapangan.

Apa yang perlu diperkuat: Kewenangan substantif (penerbitan PBPH, persetujuan penggunaan kawasan, penerapan sanksi administratif berat) tetap terkonsentrasi di tangan Menteri — baik menurut PP 23/2021 (Pasal 135, 152, 286) maupun Perda Riau. Konfigurasi ini menciptakan situasi di mana KPH memiliki tanggung jawab koordinasi tetapi tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk memengaruhi keputusan kunci. Fenomena ini, seperti diidentifikasi Sahide et al. (2016) dan Riggs et al. (2018), merupakan bagian dari dinamika desentralisasi sebagai strategi re-



sentralisasi dalam kebijakan kehutanan Indonesia — di mana pembentukan KPH justru digunakan untuk memperkuat kendali pusat melalui fragmentasi administrasi.

Rekomendasi perbaikan (level provinsi): Pertama, memperkuat Pasal 5 dengan menambahkan klausul bahwa "*Kepala KPH memberikan rekomendasi teknis yang harus dipertimbangkan Dinas sebelum menerbitkan pertimbangan teknis kepada Menteri*". Kedua, meskipun kewenangan final di pusat, provinsi dapat menciptakan mekanisme bahwa rekomendasi teknis KPH menjadi prasyarat administratif bagi setiap PBPH di wilayahnya, sepanjang tidak bertentangan dengan PP 23/2021.

3.5.2 Dominasi Sanksi dan Minimnya Insentif Positif

Apa yang sudah baik: Perda mengatur sanksi pidana (Pasal 63) dan kewajiban PNPB (Pasal 28) dengan cukup jelas. Ini memberikan dasar hukum untuk penegakan aturan. PP 23/2021 (Pasal 281-290) juga didominasi oleh mekanisme sanksi (teguran tertulis, denda administratif, pembekuan, pencabutan) — sehingga Perda sebenarnya tidak lebih buruk dari regulasi nasional dalam hal dominasi sanksi.

Apa yang perlu diperkuat: Baik PP 23/2021 maupun Perda Riau sama-sama miskin dalam merancang struktur insentif positif. PP 23/2021 menyebut "insentif" hanya dalam Pasal 41 ayat (10) dan Pasal 211 ayat (1) yang bersifat umum (pihak yang memulihkan/melestarikan Hutan dapat diberi insentif), tanpa rincian bentuk, sumber, syarat, atau besaran. Perda Riau juga mendefinisikan "insentif" secara generik (Pasal 1 angka 44) tanpa implementasi konkret. Padahal, prinsip kelembagaan Ostrom (2005) menekankan pentingnya *congruence between appropriation and provision rules* —

keseimbangan antara hak mengambil manfaat dan kewajiban menyumbang.

Rekomendasi perbaikan: Pertama, revisi Perda untuk menjabarkan Pasal 1 angka 44 dengan setidaknya 3-4 skema insentif konkret, misalnya: (a) insentif bagi desa yang berhasil menurunkan kebakaran hutan, (b) insentif bagi KTH yang melakukan penanaman rehabilitasi, (c) insentif bagi pemegang PBPH yang melampaui target konservasi. Kedua, sumber insentif dapat dialokasikan dari PNPB jasa lingkungan (minimal 10%) — meskipun PP 23/2021 belum mengatur secara rinci, Perda dapat menjadi pelopor dengan mengacu pada Pasal 124 ayat (2) huruf c (dana lain yang tidak mengikat).

3.5.3 Partisipasi yang Berpotensi Simbolis

Apa yang sudah baik: Perda menyebut prinsip partisipasi masyarakat dalam konsultasi publik (Pasal 11) dan penyusunan RPHJP secara kolaboratif (Pasal 12 ayat 4). Hal ini sejalan dengan Pasal 49 ayat (3) PP 23/2021 yang mewajibkan konsultasi publik dalam penyusunan rencana Kehutanan. Ini adalah pengakuan penting bahwa masyarakat adalah pemangku kepentingan utama.

Apa yang perlu diperkuat: Baik PP 23/2021 maupun Perda Riau tidak mengatur mekanisme yang menjamin bahwa masukan masyarakat memengaruhi keputusan akhir (*co-decision making*). Tidak ada kuota representasi, mekanisme voting, atau prosedur pengambilan keputusan kolektif yang mengikat. Ini berisiko menciptakan partisipasi tokenistik, seperti yang dijelaskan dalam tangga partisipasi Arnstein (Yusof et al., 2025), di mana konsultasi tanpa kewenangan bersama hanya berada di tingkat *informing* dan *consultation*, jauh dari *partnership* atau *delegated power*. Studi-studi global menunjukkan bahwa partisipasi tokenistik seperti ini justru dapat memicu frustrasi, apatis, dan erosi kepercayaan terhadap



negara (Flemmer & Schilling-Vacaflor, 2016; Kiss et al., 2022; Yusof et al., 2025).

Rekomendasi perbaikan: Pertama, revisi Perda untuk menambahkan pasal yang mengatur Forum Multipihak KPH dengan komposisi: 40% pemerintah (KPH, Dinas, pemkab), 30% masyarakat/kelompok tani, 20% swasta/pemegang izin, 10% akademisi/LSM. Kedua, Forum diberikan kewenangan untuk memberikan persetujuan atau penolakan terhadap rencana pengelolaan tahunan (RPHJPd) sebelum ditetapkan oleh Kepala Dinas — sebuah inovasi yang melampaui ketentuan minimal PP 23/2021.

3.6 Implikasi Teoritis dan Praktis

Implikasi teoritis: Penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan kerangka *rules-in-use* Ostrom dalam konteks negara hierarkis-sektoral seperti Indonesia harus memperhitungkan dimensi distribusi kewenangan vertikal (pusat-daerah-KPH) dan koherensi horizontal antar sektor. Temuan penting dari analisis komparatif dengan PP 23/2021 adalah bahwa beberapa keterbatasan Perda Riau sebenarnya mencerminkan keterbatasan yang sama dalam regulasi nasional. Dengan kata lain, kejelasan aturan di tingkat tapak tidak akan pernah mencapai tingkat optimal jika aturan di tingkat supra (nasional) tidak memberikan ruang kewenangan dan insentif yang memadai. Hal ini memperkaya studi-studi sebelumnya tentang implementasi KPH di Indonesia (Suwarno et al., 2015; Riggs et al., 2018; Chervier et al., 2025) dengan menunjukkan bahwa kesenjangan implementasi tidak selalu terletak pada kualitas Perda, tetapi pada desain sistem desentralisasi asimetris itu sendiri (lihat juga Sahide et al., 2016; Maryudi et al., 2018).

Implikasi praktis: Perda Riau No. 11/2024 adalah langkah awal yang penting dan patut diapresiasi. Perda ini telah berhasil

membangun fondasi struktural yang selaras dengan PP 23/2021 dan menunjukkan komitmen Pemerintah Provinsi Riau untuk memperbaiki tata kelola kehutanan di tingkat daerah. Namun, tanpa penguatan pada aspek prosedural dan insentif — yang juga lemah dalam PP 23/2021 — KPH berisiko tetap berada dalam kondisi *high mandate, low capacity*. Pemerintah Provinsi Riau memiliki peluang untuk menjadi pelopor dengan mengisi celah-celah yang tidak diatur secara rinci oleh PP 23/2021, misalnya melalui mekanisme *retain revenue*, forum koordinasi tetap dengan kewenangan pengambilan keputusan, dan insentif positif yang terukur. Dengan kata lain, Perda ini dapat dijadikan sebagai *living document* yang terus disempurnakan, baik melalui Peraturan Gubernur yang berkualitas (segera) maupun revisi Perda di kemudian hari (jangka menengah), untuk menjadikan KPH sebagai penggerak utama ekonomi hijau di tingkat daerah.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan analisis menggunakan kerangka *rules-in-use* Ostrom dan teori kejelasan aturan, Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 11 Tahun 2024 terbukti memiliki fondasi struktural yang kokoh. Skor tinggi pada Aturan Batas (4,2), Aturan Posisi (3,8), dan Aturan Cakupan (4,0) menunjukkan bahwa Perda ini berhasil mendefinisikan secara jelas aktor-aktor kunci, ruang lingkup pengelolaan, serta pembagian posisi dan kewenangan antar pihak. Konsistensi internal yang baik (skor 4) dan keselarasan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 sebagai regulasi induk nasional merupakan pencapaian penting yang patut diapresiasi, mengingat kompleksitas desentralisasi asimetris di Indonesia. Perda ini telah meletakkan landasan hukum yang memadai bagi operasionalisasi KPH di tingkat tapak.



Perda ini masih memerlukan penguatan signifikan pada aspek prosedural dan insentif. Skor rendah pada Aturan Agregasi (2,5), Informasi (2,8), Kewenangan (2,7), dan Pembayaran (2,5) mengindikasikan bahwa Perda belum cukup lengkap dalam mengatur *bagaimana* prosedur operasional dilaksanakan dan *dengan insentif apa* perilaku para pihak diarahkan. Kelengkapan prosedural (skor 2) merupakan kelemahan terbesar. Analisis kesenjangan terhadap PP 23/2021 mengungkap dua kesenjangan normatif yang serius (kewenangan gubernur atas persetujuan penggunaan kawasan hutan yang tidak mencantumkan klausa delegasi Menteri, serta favoritisme terhadap BUMD) yang memerlukan revisi Perda, serta enam kesenjangan prosedural dan fiskal yang dapat diisi melalui Peraturan Gubernur sebagai ruang inovasi daerah.

Penelitian ini merekomendasikan prioritas tindakan: (1) revisi Pasal 37 ayat (3) dan koreksi preferensi BUMD dalam jangka waktu 6-12 bulan untuk menghindari potensi pembatalan Perda atau gugatan persaingan usaha; (2) penerbitan Peraturan Gubernur secara segera tentang standar pelayanan verifikasi, jenjang sanksi administratif, mekanisme *retain revenue*, dan tata cara penerimaan hibah langsung; serta (3) revisi Perda jangka menengah untuk menjabarkan insentif positif, membentuk forum koordinasi tetap, dan membuka opsi transformasi KPH menjadi BLUD. Dengan penguatan pada aspek prosedural dan insentif, KPH Riau berpotensi besar bertransformasi dari *cost center* menjadi *value creator* dalam tata kelola hutan lestari, sekaligus menjadi model bagi provinsi lain di Indonesia.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Universitas Lancang Kuning atas dukungan pendanaan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Affandi, O., Kartodihardjo, H., Nugroho, B., & Ekawati, S. (2021). Institutional analysis of forest governance after the implementation of Law Number 23/2014 in North Sumatra Province, Indonesia. *Forest and Society*, 5(2), 404-424. <https://doi.org/10.24259/fs.v5i2.8755>
- Angelsen, A., Martius, C., De Sy, V., Duchelle, A. E., Larson, A. M., & Pham, T. T. (Eds.). (2018). *Transforming REDD+: Lessons and new directions*. CIFOR. <https://doi.org/10.17528/cifor/007045>
- Badi'ah, Kartodihardjo, H., Nugroho, B., & Supriyanto, B. (2022). The use of Ostrom's concept on rules-in-use in the analysis of regulation of natural tourism utilization in Gunung Gede Pangrango National Park. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 950, 012069. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/950/1/012069>
- Budiningsih, K., Nurfatriani, F., Salminah, M., Ulya, N., Nurlia, A., Setiabudi, I., & Mendham, D. (2022). Forest Management Units' performance in forest fire management implementation in Central Kalimantan and South Sumatra. *Forests*, 13(6), 894. <https://doi.org/10.3390/f13060894>
- Chervier, C., Atmadja, S., Nofyanza, S., Nur, A., Nurfatriani, F., Kristiningrum, R., Sahide, M., Suhardiman, A., & Umar, S. (2025). Impact of Indonesia's Forest Management Units on the reduction of forest loss and forest fires in Sulawesi. *Ecological Economics*, 228, 108418. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2024.108418>



- Cole, D. H. (2017). Laws, norms, and the Institutional Analysis and Development framework. *Journal of Institutional Economics*, 13(4), 829-847. <https://doi.org/10.1017/s1744137417000030>
- Colfer, C. J. P., Sayer, J., & Basuki, I. (2022). *Collaborative governance of tropical landscapes*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003254197>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Daulay, M., S. E., Razak, A., Makhas, K., Idris, F., Ramadhan, R., & Qomar, N. (2024). Is the forest moratorium merely a mirage? A case study on the effectiveness of the forest moratorium in Riau Province, Indonesia. *International Forestry Review*, 26(3), 420-432. <https://doi.org/10.1505/146554824839334623>
- Epstein, G., & Walker, B. (2019). Rule clarity and institutional robustness: A comparative analysis of irrigation systems. *International Journal of the Commons*, 13(1), 1-22. <https://doi.org/10.18352/ijc.891>
- Fisher, L. A., Kim, Y. S., Latifah, S., & Mukarom, M. (2017). Managing forest conflicts: Perspectives of Indonesia's Forest Management Unit directors. *Forest and Society*, 1(1), 8-26. <https://doi.org/10.24259/fs.v1i1.772>
- Flemmer, R., & Schilling-Vacaflor, A. (2016). Unfulfilled promises of the consultation approach: The limits to effective indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries. *Third World Quarterly*, 37(1), 172-188. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1092867>
- Heidenheimer, A. J., Heclo, H., & Adams, C. T. (2010). *Comparative public policy: The politics of policy choice* (5th ed.). Pearson.
- Ichsan, A. C., Prayoga, A. P., & Dalya, N. (2021). Study of forest management unit performance in Indonesia. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 681, 012004. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/681/1/012004>
- Juniyanti, L., & Situmorang, R. (2023). What causes deforestation and land cover change in Riau Province, Indonesia? *Forest Policy and Economics*, 152, 102999. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2023.102999>
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. (2022). *Indonesia FOLU Net Sink 2030: Rencana operasional*. Kementerian LHK.
- Kiss, B., Sekulova, F., Hörschelmann, K., Salk, C., Takahashi, W., & Wamsler, C. (2022). Citizen participation in the governance of nature-based solutions. *Environmental Policy and Governance*, 32(3), 247-261. <https://doi.org/10.1002/eet.1987>
- Korhonen-Kurki, K., Brockhaus, M., Sehring, J., Di Gregorio, M., & Assembe-Mvondo, S. (2019). The politics of policy coherence: A case study of climate change and forest policies in Indonesia. In A. D. Gupta & M. J. B. Verweij (Eds.), *Environmental governance in Indonesia* (pp. 45-68). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-02136-8_3



- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4th ed.). SAGE Publications.
- Lammers, I., & Heldeweg, M. A. (2016). Legal rules-in-use: A framework for analyzing the legal dimension of institutional design. *Utrecht Law Review*, 12(3), 1-20. <https://doi.org/10.18352/ulr.353>
- Maryudi, A., Nawir, A. A., Permadi, D. B., Purwanto, R. H., Pratiwi, D., Syofi'i, A., & Sumardamto, P. (2018). Complex regulatory frameworks governing private small-scale forestry in Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 86, 27-34. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2017.10.018>
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and public policy* (2nd ed.). University Press of America.
- Mustofa, R., Syahza, A., Manurung, G., Nasrul, B., Afrino, R., & Siallagan, E. (2024). Land tenure conflicts in forest areas: Obstacles to rejuvenation of small-scale oil palm plantations in Indonesia. *International Journal of Law and Management*, 66(4), 456-472. <https://doi.org/10.1108/ijlma-09-2023-0216>
- Neuendorf, K. A. (2017). *The content analysis guidebook* (2nd ed.). SAGE Publications.
- Nilsson, J., & Nistotskaya, M. (2025). *Legal clarity and impartiality: A global experimental study of consistency in bureaucratic decision-making* (QoG Working Paper Series 2025:5). The Quality of Government Institute, University of Gothenburg. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.17687.43686>
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (2006). *Rules, games, and common-pool resources*. University of Michigan Press.
- Pemerintah Provinsi Riau. (2024). *Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 11 Tahun 2024 tentang Pengelolaan Hutan pada Wilayah Kesatuan Pengelolaan Hutan*. Berita Daerah Provinsi Riau Tahun 2024 Nomor 11.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 33.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3rd ed.). University of California Press.
- Radaelli, C. M. (2004). The diffusion of regulatory impact analysis: Best practice or lesson-drawing? *European Journal of Political Research*, 43(5), 723-747. <https://doi.org/10.1111/j.0304-4130.2004.00172.x>
- Reed, J., Van Vianen, J., Deakin, E. L., Barlow, J., & Sunderland, T. (2020). Integrated landscape approaches to managing social and environmental issues in the tropics: A meta-analysis. *Global Environmental Change*, 63, 102092. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvch.2020.102092>
- Riggs, R. A., Langston, J. D., Margules, C., Boedhihartono, A. K., Lim, H. S., Sari, D.



- A., Sururi, Y., & Sayer, J. A. (2018). Governance challenges in an Eastern Indonesian forest landscape. *Sustainability*, 10(1), 169. <https://doi.org/10.3390/su10010169>
- Sahide, M. A. K., Supratman, S., Maryudi, A., Kim, Y. S., & Giessen, L. (2016). Decentralisation policy as recentralisation strategy: Forest Management Units and community forestry in Indonesia. *International Forestry Review*, 18(1), 78-95. <https://doi.org/10.1505/146554816818206168>
- Sayer, J., Sunderland, T., Ghazoul, J., Pfund, J. L., Sheil, D., Meijaard, E., Venter, M., Boedhihartono, A. K., Day, M., Garcia, C., van Oosten, C., & Buck, L. E. (2013). Ten principles for a landscape approach to reconciling agriculture, conservation, and other competing land uses. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(21), 8349-8356. <https://doi.org/10.1073/pnas.1210595110>
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. SAGE Publications.
- Suwarno, E., Kartodihardjo, H., Kolopaking, L., & Soedomo, S. (2015). Penggunaan konsep rules-in-use Ostrom dalam analisis peraturan pembentukan organisasi Kesatuan Pengelolaan Hutan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 12(1), 13-26. <https://doi.org/10.20886/jakk.2015.12.1.13-26>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Wibowo, A., & Giessen, L. (2015). Absolute and relative power gains among state agencies in forest-related land use planning: The case of Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 57, 28-37. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2015.04.005>
- Yanow, D. (2006). *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Georgetown University Press.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE Publications.
- Yuslaini, N., & Maulidiah, S. (2024). Governing sustainability: Land use change impact on the palm oil industry in Riau Province, Indonesia. *Otoritas: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 14(1), 124-140. <https://doi.org/10.26618/ojip.v14i1.14304>
- Yusof, R., Mohd Yusof, M. I., Ab Rahman, F. A., Sabri, M. F., Ariffin, M., & Hadžikadunić, E. (2025). Rescaling the rungs of Arnstein's ladder of community participation framework on the localisation of the sustainable development goals. *International Journal of Research and Innovation in Social Science*, 9(1), 1-16. <https://dx.doi.org/10.47772/IJRISS.2025.9010116>
- Yusuf, A., Hapsoh, H., Siregar, S. H., & Nurrochmat, D. R. (2019). Analisis kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. *Dinamika Lingkungan Indonesia*, 6(2), 67-84. <https://doi.org/10.31258/dli.6.2.p.67-84>