



## Penciptaan Nilai Publik dalam Kebijakan Layanan Sertifikasi Benih Kelapa Sawit di Provinsi Riau

Yudi Candra<sup>1</sup>, Zaili Rusli<sup>2</sup>, Almasdi Syahza<sup>3</sup>, Mayarni<sup>4</sup>

<sup>1,2,4</sup>Administrasi Publik, Fisip, Universitas Riau, Indonesia

<sup>3</sup>FKIP, Universitas Riau, Indonesia

email : <sup>1</sup>m.yudicandra@gmail.com, <sup>3</sup>asyahza@yahoo.co.id, <sup>4</sup>mayarnimayarni@lecturer.ac.id

### Abstrak

Kelapa sawit merupakan tanaman perkebunan penting penghasil minyak, baik itu untuk kepentingan konsumsi, minyak industri maupun bahan bakar nabati (biodiesel) dan turunan lainnya. Kelapa sawit memberikan pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi dan sosial. Sebagai salah satu komoditas ekspor pertanian terbesar Indonesia, dan Riau merupakan Provinsi terluas perkebunan sawit di Indonesia, kelapa sawit telah berkontribusi terhadap perekonomian dan kesejahteraan masyarakat Riau. Perkembangan kelapa sawit mengalami kemajuan pesat di Provinsi Riau. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain kondisi geografis wilayah Riau yang sangat menguntungkan, tingginya permintaan terhadap produk turunan kelapa sawit, adanya jaminan pasar bagi petani kelapa sawit, dan tingginya pendapatan yang diperoleh dibandingkan tanaman perkebunan lainnya. Jenis penelitian ini dengan menggunakan mix methode yakni kuantitatif dan kualitatif dengan Teknik pengumpulan data kuisisioner, observasi, wawancara dan dokumentasi dengan Teknik Analisa data menggunakan Nvivo dan SEM.

Kata kunci : Nilai Publik, Kebijakan Layanan Sertifikasi Benih, Kelapa Sawit.

### 1. Pendahuluan

Keseluruhan perusahaan sumber benih diatas didalam melakukan penjualan benih kelapa sawitnya berkewajiban untuk terlebih dahulu melakukan proses permohonan sertifikasi kecambah kepada UPT. Pengawasan dan Sertifikasi Benih Dinas Perkebunan Provinsi Riau. Sesuai dengan peraturan Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 26/Kpts/KB.020/05/2021 tentang Pedoman Produksi, Sertifikasi, Peredaran dan Pengawasan Benih Tanaman Kelapa Sawit (*Elaeis guineensis* Jacq) ketujuh sumber benih diatas, seluruhnya wajib melakukan permohonan proses sertifikasi terhadap kecambah atau benih kelapa sawit yang akan diedarkan kepada petani, kelompok tani, koperasi, perusahaan dan penangkaran kepada UPT. Pengawasan dan Sertifikasi Benih Dinas Perkebunan Provinsi Riau. Permohonan dilakukan oleh sumber benih kelapa sawit sesuai jumlah surat pembelian kecambah atau benih kelapa sawit yang masuk.

Peraturan Gubernur Riau Nomor 47 Tahun 2020 tentang pembentukan Unit Pelaksanaan Teknis pada Dinas Perkebunan Provinsi Riau. UPT Pengawasan dan Sertifikasi Benih Perkebunan mempunyai tugas melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang Kepala Dinas dibidang Pengawasan dan Sertifikasi Benih Perkebunan. Penyelenggaraan, perencanaan dan pelaksanaan tugas pada subbagian tata usaha, seksi pengawasan dan peredaran, dan seksi pengujian mutu dan sertifikasi benih. UPT Pengawasan dan Sertifikasi Benih Dinas Perkebunan Provinsi Riau memiliki tugas pokok

dan fungsi didalam proses sertifikasi benih kecambah kelapa sawit pada Sumber Benih Kelapa Sawit di Provinsi Riau.

Secara keseluruhan, kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit sangat penting untuk memastikan keberlanjutan sektor perkebunan kelapa sawit Indonesia, meningkatkan daya saing produk kelapa sawit, dan mendukung pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Kebijakan Layanan Sertifikasi Benih Kelapa Sawit di Indonesia berkaitan dengan regulasi yang mengatur proses sertifikasi dan distribusi benih kelapa sawit yang digunakan untuk perkebunan. Kebijakan ini bertujuan untuk menjamin kualitas benih, keberlanjutan, dan efisiensi dalam industri kelapa sawit.

Research gap atau celah penelitian yang dapat dilakukan analisis lebih lanjut adalah; perspektif atau nilai publik dalam proses pelayanan sertifikasi benih.

Menurut studi Dwiyanto (2014), dijelaskan bahwa pelayanan publik terdiri dari berbagai tindakan yang dilakukan oleh birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan pengguna. Orang-orang yang membutuhkan pelayanan publik adalah pengguna yang dimaksudkan. Hal ini sesuai dengan pendapat (Anggara, 2016), yang menyatakan bahwa pelayanan publik adalah usaha yang dilakukan oleh seseorang, sekelompok orang, atau institusi tertentu untuk membantu masyarakat mencapai tujuan tertentu dengan memberikan bantuan dan kemudahan. Institusi tertinggi yang bertanggung

jawab untuk menyediakan layanan publik adalah birokrasi Pemerintah.

Waldo dalam Frederickson et al. (2012) mengemukakan bahwa unsur administrasi publik diintegrasikan ke dalam pembangunan sosial masyarakat. Memang benar, dikatakan bahwa peradaban memerlukan ciri-ciri esensial administrasi publik. Weber, Frederickson dkk. (2012), unsur-unsur administrasi publik mencakup berbagai kewenangan formal dasar yang harus dipatuhi, peraturan perundang-undangan yang sengaja dibuat untuk keseragaman penerapan, dan kapasitas individu, termasuk perbedaan tugas. Ciri-cirinya meliputi pengelompokan berdasarkan bidang tertentu, kelompok tertentu, harmonisasi hierarki, dan rekrutmen berkelanjutan. Penciptaan aturan dan catatan, pengembangan metode organisasi yang unik dan spesifik.

Menurut (Astuti, et al 2020) menyatakan bahwa paradigma administrasi publik telah berubah dari era “dikotomi administratif” menjadi era “governance”, dan akhirnya lahirlah konsep “collaborative governance”. mengatakan. Para ahli sebagian menyepakati beberapa pandangan mengenai paradigma pembangunan administrasi publik. Misalnya Nicholas Henry yang beberapa kali merevisi paradigma administrasi public sejak tahun 1975, awalnya menyatakan ada empat paradigma pembangunan, namun akhirnya merevisi lagi dan menyatakan ada enam paradigma pembangunan dalam administrasi publik.

Pakar administrasi publik membahas paradigma yang ada dalam administrasi publik. Ada yang mengatakan hanya ada tiga paradigma dalam administrasi publik, ada pula yang mengatakan ada empat. Namun yang paling terkenal adalah Henry (2021) yang mengklasifikasikan enam paradigma administrasi public yaitu Paradigma 1: Politik - Dikotomi Administrasi 900-1926, Paradigma 2: Prinsip Administrasi, 1927-1937, Paradigma 3: Administrasi publik sebagai Ilmu Politik, 1950-1970, Paradigma 4: Administrasi Publik sebagai Manajemen, 1956-1970, Paradigma 5: Administrasi Publik sebagai Administrasi Publik, 1970 sekarang, Paradigma 6: Pemerintahan, 1990-sekarang.

Seiring berjalannya waktu, perkembangan paradigma “governance” terus mengalami penekanan yang berbeda untuk setiap konteks penerapannya. Beberapa sorotan yang saat ini sedang dikembangkan meliputi (Astuti et al., 2020) yaitu 1: Pemerintahan sebagai Pemerintah; 2: Pemerintahan yang Baik; 3: Pemerintahan sebagai Pemerintahan yang Cukup Baik; 4: Pemerintahan Sebagai Sistem Sosial Sibernetik; 5: Pemerintahan

Kolaboratif; 5: Kemitraan; 6: Pembangunan Konsensus; 7: Jaringan Kolaboratif dan sebagainya.

Kehidupan melibatkan perubahan. Untuk menghadapi perubahan ini, diperlukan penyesuaian. Bisa berdampak pada kualitas hidup masyarakat jika tidak ada penyesuaian. Kondisi ini juga berlaku untuk organisasi, baik publik maupun swasta. Organisasi harus tetap dinamis saat menghadapi perubahan. Banyak contoh adaptasi terhadap perubahan pasar telah diberikan oleh perusahaan swasta. Tingkat fleksibilitas organisasi merupakan kunci kelangsungan hidup organisasi meskipun menghadapi keinginan pasar (Debi L & Mutiarin D, 2018).

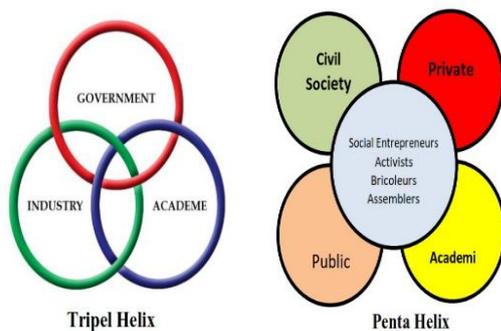
Inovasi didalam dunia bisnis dan pemerintahan, hal ini dianggap penting dalam menghadapi permasalahan yang masif dan kompleks serta laju perubahan yang cepat dalam masyarakat kontemporer. Inovasi dianggap sebagai cara untuk memanfaatkan potensi kreatif umat manusia agar dapat bertahan hidup, maju, dan sejahtera (Gow, 2014). Menurut Rogers, 1995). Rogers menjelaskan bahwa ide, praktek, maupun objek (berupa produk atau jasa) yang dapat diterima oleh unit adopsi lain sebagai sesuatu yang bersifat baru disebut sebagai inovasi. Selanjutnya, Rogers menjelaskan bahwa jika sebuah ide terlihat baru bagi seseorang hal itu disebut dengan inovasi. Kemudian Rogers menambahkan bahwa aspek kebaruan dalam inovasi dapat dinyatakan dalam bentuk pengetahuan, persuasi maupun keputusan yang harus dijalankan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa kesuksesan inovasi adalah penciptaan dan implementasi dari proses baru, produk, layanan, dan metode penyampaian yang menghasilkan peningkatan efisiensi, efektifitas, dan kualitas yang signifikan (Albury & Mulgan, 2003).

Pemangku kepentingan atau aktor (helix) dalam proses layanan sertifikasi benih kelapa sawit di Provinsi Riau awalnya mencakup Pemerintah Provinsi, Swasta (perusahaan sumber benih kelapa sawit), dan konsumen (petani, kelompok tani, penangkar bibit kelapa sawit, koperasi dan perusahaan perkebunan). Pola tersebut dalam perspektif kolaborasi aktor disebut triple helix, mengingat terdapat tiga pemangku kepentingan yang melakukan kolaborasi. Setiap aktor (helix) mempunyai peran masing-masing dalam proses kolaborasi tersebut.

Pertama, Pemerintah Provinsi Riau berperan sebagai regulator dan pelaksana dalam proses layanan sertifikasi benih kelapa sawit melalui UPT Pengawasan dan Sertifikasi Benih Dinas Perkebunan Provinsi Riau. Menetapkan kebijakan dan regulasi yang relevan untuk melindungi kepentingan petani dan perusahaan kelapa sawit,

serta memastikan keseimbangan antara keuntungan dan keadilan sosial. Mempertimbangkan aspek lingkungan dan keberlanjutan dalam pengambilan keputusan tentang layanan sertifikasi benih kelapa sawit. Kedua, perusahaan sumber benih kelapa sawit berperan sebagai penyedia benih kelapa sawit yang unggul dan pemilik varietas yang telah memiliki surat keputusan (SK) pelepasan varietas dari Menteri Pertanian Republik Indonesia. Memberikan data dan informasi tentang biaya produksi, kondisi pasar, dan faktor-faktor lain yang mempengaruhi didalam bisnis benih kelapa sawit dan proses layanan sertifikasi benih kelapa sawit. Berpartisipasi aktif dalam proses kolaboratif untuk menyampaikan pandangan dan kebutuhan industri terkait layanan sertifikasi benih kelapa sawit. Memberikan masukan berharga untuk menghadapi dampak sosial dan lingkungan dari proses layanan sertifikasi benih kelapa sawit.

Pada tahun 1990-an, teori pembangunan ekonomi mengusulkan model triple helix, yang terdiri dari tiga komponen penting: pemerintah memberikan insentif kepada bisnis, firma, dan korporasi, dan universitas dan sektor ilmu pengetahuan masuk (Tonković et al., 2015). Dalam model ini, segmen bisnis berfungsi sebagai lokus produksi, dan pemerintah berfungsi sebagai sumber komunikasi antara bisnis dan pemerintah.. Menurut Lewontin (2000) dan Leydesdorff dan Fritsch (2006) dalam Calazda (2018) model triple helix (terdiri dari swasta, publik dan masyarakat sipil) memungkinkan kita untuk mempelajari basis pengetahuan ekonomi industri kelapa sawit dalam hal dukungan masyarakat untuk pembangunan sebuah wilayah.



Gambar 1. Model Triple Helix dan Penta Helix

Model Triple Helix (TH) diusulkan oleh Etzkowitz dan Leydesdorff (2002) dan menggabungkan elemen dari universitas, industri, dan pemerintah. Konsep helix thinking adalah ide awal. Quadruple Helix (QH) meningkatkan partisipasi komunitas dalam pengambilan keputusan, menurut model inovasi TH. Sistem inovasi publik yang terbuka dapat mengintegrasikan arus pengetahuan dan inovasi publik dengan model TH awal. Sejauh ini, riset-riset yang menghasilkan penemuan atau karya

ilmiah harus diproduksi atau dilakukan "infrastruktur pengetahuan" secara umum disebut (universitas), dan dikembangkan melalui "struktur pendukung" (biasanya inkubator yang didanai pajak), terakhir harus didukung oleh "struktur produksi" (sektor swasta seperti biasa) (Calzada & Cowie, 2017).

Berbeda dengan strukturalis institusional triple helix dan quadruple helix, penta helix (PH) adalah istilah baru karena dalam sistem ini ada elemen tambahan seperti pengusaha (sosial), aktivis, praktisi, atau birokrat. Menurut (Calazda, 2018), sistem ini menekankan peran masyarakat yang aktif sebagai agen sistemik inovasi sosial. Masyarakat berfungsi sebagai helix kelima dalam sistem Penta Helix. Dalam kasus di mana berbagai stakeholder memiliki kepentingan yang berbeda di satu lokasi, model penta helix sangat membantu dalam menangani masalah ini. Suatu kebijakan yang didukung oleh berbagai sumber daya yang bekerja sama secara sinergis diharapkan dapat dibuat melalui kolaborasi dari lima (lima) pemangku kepentingan ini. Karena kepentingan bisnis seringkali kompetitif, gagal, dan berani (Astuti et al., 2020a).

Konsep kebijakan di sektor bisnis kelapa sawit pada proses Surat Persetujuan Penyaluran Benih Kelapa Sawit (SP2B-KS) melalui Online Single Submission (OSS). Untuk menemukan keterbaruan (Novelty) penelitian, peneliti melakukan penelusuran terhadap riset-riset terdahulu melalui tinjauan literatur sistematis. Peneliti melihat bahwa perlu adanya peninjauan pada penelitian-penelitian terdahulu yang menunjukkan perkembangan terkini karya ilmiah atau state-of-the-art (SOTA) di sektor sertifikasi benih kelapa sawit untuk para petani sawit, mengingat adanya research gap yang dijelaskan di latar belakang. Untuk alasan ini, peneliti menggunakan analisis bibliometrik untuk melakukan peninjauan literatur (Mulet-Forteza et al., 2019; Guan et al., 2019). Analisis bibliometrik dipandang sebagai metode yang tepat untuk menekankan temuan kunci literatur jurnal ilmiah secara sistematis dan bermanfaat untuk menyoroti state-of-the-art (SOTA) atau pencapaian pengetahuan di area studi baru-baru ini (Leal et al., 2019; de Oliveira et al., 2019).

## 2. Metode Penelitian

Penulis menggunakan metode campuran sekuensial eksploratori. Sebagaimana dinyatakan oleh (Creswell & Clark 2011), langkah pertama dalam penelitian adalah pengumpulan dan analisis data kualitatif. Selanjutnya, fase kuantitatif dibuat dengan data kualitatif ini yang kemudian dikumpulkan dan dianalisis. Interpretasi dilakukan setelah mempertimbangkan hasil dari kedua jenis

data. Dalam semua desain ini, data kualitatif dan kuantitatif sama-sama digunakan, namun urutan, prioritas, dan cara mengintegrasikan kedua jenis data ini berbeda-beda sesuai dengan desain penelitian yang dipilih.

Proses penciptaan nilai publik dalam kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit di Provinsi Riau?). Ini mencakup analisis aspek legitimasi dan dukungan, kapasitas operasional, dan nilai substantial. Dijawab menggunakan pendekatan analisis interaktif kualitatif dengan menggunakan software Nvivo 12 Plus. Pada rumusan penelitian ini peneliti menjelaskan proses penciptaan nilai publik berdasarkan aspek legitimasi dan dukungan, kapasitas operasional, dan nilai substantial dari kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit di Provinsi Riau.

Tabel 1. Informan Penelitian

No	Informan	Klasifikasi Informan	Jumlah (orang)
1.	Kepala UPT. Pengawasan dan Sertifikasi Benih Dinas Perkebunan Provinsi Riau	Pemerintah	1
2.	Perusahaan Sumber Benih Kelapa Sawit di Provinsi Riau	Swasta	7
3.	Produsen Benih (Penangkar Bibit Kelapa Sawit)	Swasta	10
4.	Petani	Petani	30
5.	Kelompok Tani	Petani	30
6.	Perusahaan Perkebunan Kelapa Sawit	Swasta	10
<b>Total Informan Penelitian</b>			<b>88</b>

Jenis dan sumber data dalam penelitian dengan menggunakan data primer dan data sekunder dengan teknik pengumpulan data yakni kuisioner, observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik analisa kualitatif menggunakan Nvivo dan analisis kuantitatif dengan Struktur Equation Modeling (SEM).

### 3. Hasil dan Pembahasan

Pada saat ini tanaman kelapa sawit merupakan komoditi populer di sektor industri yang sangat krusial dan Indonesia merupakan salah satu negara produsen terbesar di dunia pada sektor sawit (Isharyadi et al., 2022). Berdasarkan statistik perkebunan unggulan nasional di Indonesia, komoditi sawit merupakan sektor komoditi perkebunan unggulan (primer), dimana luas areal dan produksinya dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 2. Luas Areal Perkebunan Sawit di Indonesia

Pada gambar diatas terlihat bahwa dari rentang tahun 2016-2022 total luas areal perkebunan kelapa sawit di Indonesia yang dimiliki oleh Perkebunan Rakyat (PR), Perkebunan Besar Negara (PBN), dan Perusahaan Besar Sawit (PBS) terus mengalami peningkatan, dimana pada tahun 2022 luas areal kelapa sawit di Indonesia sebesar 15.380.981 (lima belas juta hektar) dan menunjukkan adanya potensi yang besar untuk terus dikembangkan dalam upaya meningkatkan perekonomian masyarakat secara berkelanjutan. Kemudian, produksi perkebunan kelapa sawit di Indonesia dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 3. Produksi Perkebunan Sawit di Indonesia

Pada gambar diatas terlihat bahwa produksi perkebunan kelapa sawit dihasilkan oleh berbagai klasifikasi perkebunan yang meliputi Perkebunan Rakyat (PR), Perkebunan Besar Negara (PBN), dan Perusahaan Besar Sawit (PBS). Pada tahun 2016-2019, produksi perkebunan kelapa sawit terus mengalami peningkatan di Indonesia. Kemudian, sedikit mengalami penurunan pada rentang tahun 2019-2020 dimana fenomena Covid-19 saat itu sedikit mempengaruhi proses produktivitasnya. Namun, dalam rentang waktu tahun 2020-2022 jumlah total produktivitas kembali mengalami peningkatan, dimana pada tahun 2022 jumlah produksi berkisar pada 48.235.405 (empat puluh delapan juta ton). Jumlah produksi sawit pada tahun 2022 pada prosesnya lebih tinggi (dominan) jika dibandingkan pada tahun produksi sawit sebelum adanya pandemi Covid-19 di Indonesia.

Dalam prosesnya, Konsumen (Petani, Kelompok Tani, KUD, Penangkar benih kelapa sawit dan Perusahaan Perkebunan) melakukan kegiatan pembelian kecambah kelapa sawit dimasing-masing produsen/sumber benih yang dituju. Sumber benih yang telah menerima data pembelian kecambah kelapa sawit dari konsumen selanjutnya akan mengajukan permohonan kepada UPT. Pengawasan dan Sertifikasi Benih Perkebunan Dinas Perkebunan Provinsi untuk dilaksanakannya proses sertifikasi. Hasil sertifikasi yang telah dinyatakan lulus berbentuk dokumen Surat Keterangan Hasil Pemeriksaan Kecambah Kelapa Sawit (SKHPKKS)

selanjutnya diserahkan oleh UPT. Pengawasan dan Sertifikasi Benih Perkebunan Dinas Perkebunan Provinsi kepada produsen/sumber benih sedangkan yang tidak lulus dokumen awal akan dikembalikan ke sumber benih terkait.

Kementerian Pertanian Republik Indonesia dan Dinas Perkebunan Provinsi Riau melalui Unit Pengawasan dan Sertifikasi Benih Dinas Perkebunan mengawasi operasional kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit, dimana tujuannya adalah untuk menjamin mutu dan ketersediaan benih kelapa sawit di Provinsi Riau. Model konseptual pada penelitian ini diawali dengan dikeluarkan Peraturan Gubernur Riau Nomor 47 Tahun 2020 tentang pembentukan Unit Pelaksanaan Teknis pada Dinas Perkebunan Provinsi Riau. UPT Pengawasan dan Sertifikasi Benih Perkebunan mempunyai tugas melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang Kepala Dinas dibidang Pengawasan dan Sertifikasi Benih Perkebunan. Penyelenggaraan, perencanaan dan pelaksanaan tugas pada subbagian tata usaha, seksi pengawasan dan peredaran, dan seksi pengujian mutu dan sertifikasi benih. UPT Pengawasan dan Sertifikasi Benih Dinas Perkebunan Provinsi Riau memiliki tugas pokok dan fungsi didalam proses sertifikasi benih kecambah kelapa sawit pada Sumber Benih Kelapa Sawit di Provinsi Riau.

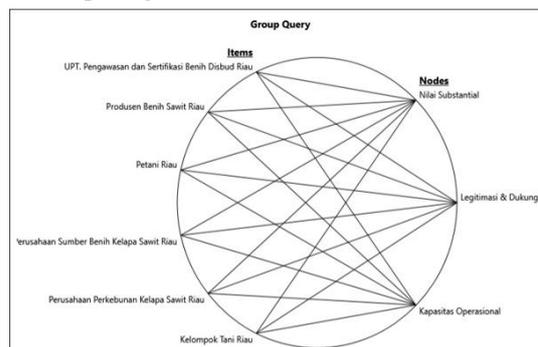
Kemudian, beberapa landasan hukum utama yang mengatur kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit adalah: Keputusan Menteri Pertanian (Kepmentan) Nomor 26/Kpts/KB.020/05/2021 tahun 2021 tentang Pedoman Produksi, Sertifikasi, Peredaran dan Pengawasan Benih Tanaman Kelapa Sawit, Peraturan Gubernur Riau Nomor 12 Tahun 2024 tentang Pola Tata Kelola, Rencana Strategis, dan Standar Pelayanan Minimal UPT Pengawasan dan Sertifikasi Benih Perkebunan Dinas Perkebunan dan Peraturan Gubernur Riau Nomor 43 Tahun 2024 tentang Tarif Pelayanan pada UPT Pengawasan dan Sertifikasi Benih Perkebunan Dinas Perkebunan.

### 3.1. Proses Penciptaan Nilai Publik dalam Kebijakan Layanan Sertifikasi Benih Kelapa Sawit di Provinsi Riau.

Pada hakikatnya, penciptaan nilai publik divisualisasikan pada pendekatan organisasi yang dikenal sebagai Trilogi Strategis (segitiga strategis) yang dipopulerkan oleh Moore (1995). Lebih jauh, penciptaan nilai publik didasarkan pada asumsi bahwa nilai publik dapat dicapai ketika proses pengambilan keputusan didasarkan pada hubungan yang erat antara dimensi kelembagaan, politik, dan perusahaan yang memastikan komitmen bersama di antara pihak-pihak terkait yang bekerja sama untuk

mencapai tujuan kolektif. Konsep "creating public value" dengan trilogi strategi yang dibangun atas suatu konsepsi akan penciptaan nilai publik melalui aktivitas organisasi publik untuk mendapat legitimasi dan dukungan secara politik (politically legitimate), organisasi dikelola secara efektif berdasarkan kapasitas operasional (operational capacity) yang memadai, dan pemberian layanan yang secara substantial sangat bernilai (substantively valuable).

Secara fundamental, tujuan sertifikasi benih kelapa sawit adalah untuk memberikan kepastian kepada masyarakat tentang keabsahan benih kelapa sawit. Hal ini dikarenakan benih merupakan komponen pertama dan terpenting dalam keberhasilan usaha perkebunan sawit. Sehingga, upaya pencegahan terhadap merebaknya benih kelapa sawit palsu (tidak bersertifikat) yang semakin marak di masyarakat menjadi salah satu alasan pentingnya kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit. Berdasarkan hasil analisis group query ditemukan hasil bahwa setiap pemangku kepentingan (aktor) memiliki berbagai persepsi pada proses penciptaan nilai publik dalam kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit di Provinsi Riau seperti yang terlihat pada gambar berikut ini:



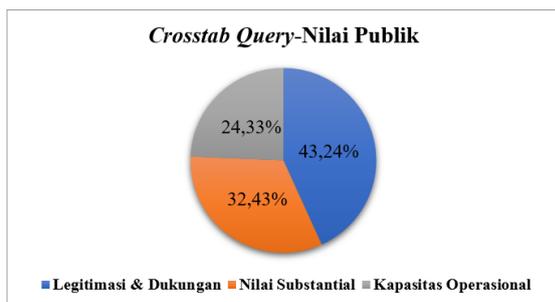
Gambar 4. Nilai Publik dalam Kebijakan Layanan Sertifikasi Benih Sawit.

Hasil visualisasi diatas diperoleh dari hasil wawancara bersama informan penelitian yang kemudian diklasifikasi dan diolah secara sistematis untuk dilakukan pengkodean melalui fitur analisis group query menggunakan Nvivo 12 Plus. Dalam prosesnya, fitur ini telah memungkinkan peneliti untuk mengorganisir dan mereduksi data kedalam kategori-kategori yang relevan dari nodes (konsep) dan cases (informan) yang telah ditentukan sebelumnya, sehingga membantu peneliti memvisualisasikan kerangka kerja yang terstruktur dan bermakna pada pola-pola tertentu.

Persepsi masing-masing pemangku kepentingan (informan) digambarkan pada setiap garis dan simpul yang terhubung. Kemudian, untuk setiap elemen yang ada, terdapat arah panah yang menunjukkan gagasan dari masing-masing

informan yang meyakini nilai publik dalam kebijakan layanan benih kelapa sawit di Provinsi Riau terdiri dari aspek legitimasi dan dukungan, kapasitas operasional dan nilai substantial. Setiap aspek tersebut memiliki tingkat urgensi yang relatif sama, namun dipersepsikan memiliki peranan yang berbeda oleh tiap-tiap aktor dalam konteks kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit di Provinsi Riau. Studi oleh McNaught. (2024), menjelaskan bahwa setiap aktor yang terlibat dalam kebijakan layanan publik akan memiliki koneksi dan kekuatan yang berbeda-beda satu sama lain, dimana aktor yang memiliki koneksi yang kuat mampu menentukan strategi untuk meningkatkan tata kelola pelayanan publik dan mengimplementasikan prosesnya di setiap level.

Kemudian, berdasarkan hasil wawancara pada tiap-tiap aktor yang telah dianalisis melalui fitur crosstab query ditemukan hasil bahwa proses penciptaan nilai publik dalam kebijakan layanan benih kelapa sawit di Provinsi Riau memiliki persentase yang relatif berbeda pada setiap dimensinya, yaitu:

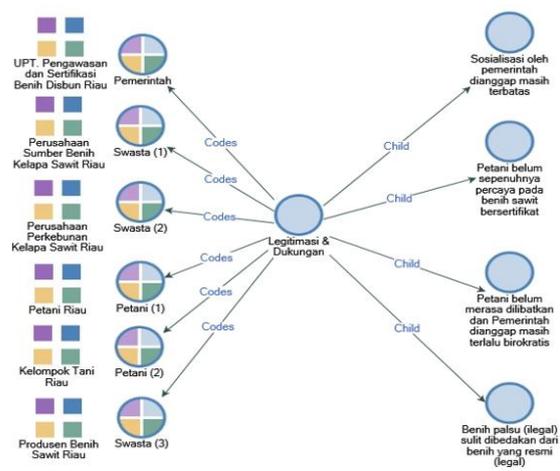


Gambar 5. Persepsi Nilai Publik Kebijakan Layanan Sertifikasi Benih Sawit

Pada gambar diatas terlihat bahwa proses penciptaan nilai publik dalam kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit di Provinsi Riau didominasi oleh dimensi legitimasi dan dukungan (43,24%), diikuti oleh dimensi nilai substantial (32,43%), dan dimensi kapasitas operasional (24,33%). Hasil visualisasi diperoleh dari hasil wawancara bersama informan penelitian yang kemudian diklasifikasi dan diolah secara sistematis untuk dilakukan pengkodean melalui fitur analisis crosstab query menggunakan Nvivo 12 Plus. Dalam prosesnya, fitur ini telah memungkinkan peneliti untuk mengorganisir data berdasarkan perspektif informan (cases) yang dikodekan berdasarkan persentase (%) kedalam dimensi-dimensi yang relevan dari konsep (nodes) yang telah ditentukan sebelumnya, sehingga dapat memvisualisasikan persepsi informan berdasarkan penjelasan-penjelasan yang bermakna dan relevan dengan konteks penelitian.

Jika ditelusuri lebih detail, setiap informan mengkonfirmasi bahwa pada dimensi legitimasi dan dukungan (43,24%) dalam kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit di Provinsi Riau dinilai sebagai dimensi yang dominan disoroti karena masih memiliki berbagai isu permasalahan yang kompleks seperti kepercayaan, tingkat penerimaan dan komitmen berbagai aktor terhadap kebijakan publik yang sedang dilaksanakan.

Secara lebih spesifik, point-point krusial pada penjelasan-penjelasan informan berdasarkan hasil wawancara diatas dapat dilihat pada gambar berikut ini:



Gambar 6. Perspektif Informan pada Permasalahan Legitimasi dan Dukungan dalam Kebijakan Layanan Sertifikasi Benih Kelapa Sawit.

Secara eksplisit, penekanan pada dimensi legitimasi dan dukungan yang dipaparkan oleh informan diatas telah mencerminkan bahwa tanpa legitimasi yang kuat dan dukungan yang luas dari para pemangku kepentingan, suatu kebijakan akan sulit diimplementasikan secara efektif dan berkelanjutan karena belum mampu menciptakan nilai-nilai publik yang ideal. Hal ini dikarenakan masih adanya permasalahan yang perlu ditangani seperti: Petani belum sepenuhnya percaya pada benih sawit bersertifikat, Sosialisasi dianggap masih terbatas, Benih palsu (ilegal) sulit dibedakan dari benih yang resmi (legal), dan Petani belum merasa dilibatkan sementara Pemerintah dianggap masih terlalu birokratis terhadap kebijakan layanan sertifikasi benih kelapa sawit di Provinsi Riau.

Kemudian pada dimensi nilai substantial (32,43%), informan menyatakan bahwa dalam prosesnya, perusahaan sumber benih sawit dan produsen (penangkar) benih sawit di Provinsi Riau selalu menyadari bahwa eksistensi mereka adalah untuk membantu petani sawit dalam meningkatkan produktivitas tanpa harus memperluas lahannya secara ilegal, namun dilematis yang terjadi pada aspek ini berhubungan dengan masih terdapatnya



kompetensi, dan jumlah pengawas benih tanaman, khususnya benih kelapa sawit di setiap daerah. Selain itu, diperlukan metode pengawasan yang lebih efektif untuk mencegah masuknya benih ilegal ke pasaran.

- e. Pemahaman petani tentang pentingnya mengadopsi benih kelapa sawit yang lebih baik (bersertifikat), terutama di perkebunan rakyat perlu ditingkatkan. Kelima poin penting ini kemudian dapat digunakan untuk menetapkan standar nasional guna memastikan benih kelapa sawit yang lebih baik (berkualitas) guna mencapai tujuan pemerintah untuk meningkatkan produktivitas perkebunan kelapa sawit Indonesia.

### Ucapan Terimakasih

Terima kasih kepada promotor, co promotor yang telah membantu dalam penulisan ini.

### Daftar Rujukan

Abdul, I., Wulan Sari, D., Haryanto, T., & Win, T. (2022). Analysis of factors affecting the technical inefficiency on Indonesian palm oil plantation. *Scientific Reports* 2022 12:1,12(1), 1–9. <https://doi.org/10.1038/s41598-022-07113-7>

Afrino, R., Syahza, A., Suwondo, S. & Heriyanto, M. (2024). "Model of partnership in sustainable palm oil: efforts to increase partnerships in the palm oil business in Indonesia", *Journal of Science and Technology Policy Management*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/JSTPM-09-2023-0154>

Albury, D., & Mulgan, G. (2003). *Innovation in the public sector*. London. <https://doi.org/10.1057/9780230307520>

Ambia, N (2018). Pengaruh Efektifitas Kerja Pegawai Terhadap Kualitas Pelayanan Publik Di Kelurahan Sidorame Barat I Kecamatan Medan Perjuangan. *Jurnal Publik Reform UNDARMEDAN*

Anderson. (2010). *Public policy making- An Introduction* (7th ed.). Boston MA; Wadsworth.

Anggara, S (2016). *Ilmu Administrasi Negara* (B. A. Saebani (ed.). Bandung: Pustaka Setia.

Astuti, R., Miller, M. A., McGregor, A., Sukmara, M. D. P., Saputra, W., Sulistyanto, & Taylor, D. (2022). Making illegality visible: The governance dilemmas created by visualising illegal palm oil plantations in Central Kalimantan, Indonesia. *Land Use Policy*, 114, 105942. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105942>

Azahra, P. S., & Ernayunita. (2023). Upaya meminimalkan abnormalitas pada klon kelapa sawit. *Warta PPKS*, 28(1), 55–62.

Badan Pusat Statistik [BPS]. (2022). *Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2021*. Badan Pusat Statistik.

Badan Standardisasi Nasional [BSN]. (2015). SNI 8211:2015 - Benih Kelapa Sawit. Badan Standardisasi Nasional. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2016.01.001>

Blind, K., & Mangelsdorf, A. (2016). Motives to standardize: Empirical evidence from Germany. *Technovation*, 48–49, 13–24.

Debi L & Mutiarin D (2018). *Efektifitas Inovasi Kebijakan Publik; Pengaruhnya pada Kualitas Pelayanan Publik di Indonesia*. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Yogyakarta.

Djunaedi, D., 2020. *Data dan fakta sawit Indonesia: luas, sebaran, dan tantangannya*. Kementerian Pertanian, Jakarta.

Dwiyanto, A (Ed.). 2014. *Mewujudkan Goo Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gajah Mada University Press.

Enjelina D. & Mayarni, 2023. *Kolaborasi Kelembagaan Dalam Percepatan Implementasi Peremajaan Sawit Rakyat (Psr) Dengan Pola Kemitraan Di Kabupaten Kampar*. <https://doi.org/10.55542/saraqopat.v5i1.443>

Febrian Isharyadi, Biatna Dulbert Tampubolon, Bambang Prasetya, Nur Tjahyo Eka Darmayanti, Utari Ayuningtyas, Ary Budi Mulyono, Daryono Restu Wahono, Ellia Kristiningrum, Novin Aliyah, Rika Dwi Susmiarni, N. W. (2022). Analisis Titik Kritis Penjaminan Kualitas Benih Kelapa Sawit di Indonesia. *Jurnal Penelitian Kelapa Sawit*, 30(3), 161–170. <https://doi.org/10.22302/iopri.jur.jpks.v30i3.187>

Garashi, H. Y., Steinke, D. T., & Schafheutle, E. I. (2021). A qualitative exploration of pharmacovigilance policy implementation in Jordan, Oman, and Kuwait using Matland's ambiguity-conflict model. *Globalization and Health*, 17(1), 1–15. <https://doi.org/10.1186/s12992-021-00751-y>

Haboddin, M. (2015). *Pengantara Ilmu Pemerintahan*, Malang: UB Press.

Henry, N. (1975). *Paradigms of Public Administration*, *Public Administration Review*.

Husein U. 2005. *Riset Pemasaran dan Perilaku Konsumen*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

KBBI. (2019). *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka

Klein, K. J., & Knight, A. P. (2005). *Innovation Impelmentation; Overcoming the Challenge*. *CDIR*, 14(5), 243–246.

Lathif, N., Wijayata, M. M., & Mihradi, R. M. (2021). *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: LPPM Pakuan.

Lembaga Riset Perkebunan Indonesia. 2009. *Benih Kelapa Sawit Palsu : Penghambat Peningkatan Produktivitas*. Bogor. <http://www.pustaka-deptan.go.id/publikasi/>

Marnala, J., Yulida, R., Sayamar, E., 2017. Karakteristik petani padi peserta program upaya khusus padi jagung kedelai (UPSUS PAJALE) di Desa Bunga Raya Kecamatan Bunga Raya Kabupaten Siak. *JOM Faperta* 4, 1–12.

McNaught, R. (2024). The application of collaborative governance in local level climate and disaster resilient development – A global review. *Environmental Science and Policy*, 151(July), 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103627>

Mintari, R. S., Darmawan, A., & Rochim, A. I. (2024). Implementation of Enhancing Educator Competencies Within The Ministry of Religious Affairs. *Asian Journal of Management Entrepreneurship and Social Science*, 04(04), 994–1013. <https://doi.org/10.63922/ajmesc.v4i04.582>

- Moleong, L. J. (n.d). Metodologi Penelitian Kualitatif Edisi Revisi. In 2012. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Mustofa, R., Syahza, A., Manurung, G.M.E., Nasrul, B., Afrino, R. and Siallagan, E.J. (2024), "Land tenure conflicts in forest areas: obstacles to rejuvenation of small-scale oil palm plantations in Indonesia", *International Journal of Law and Management*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/IJLMA-09-2023-0216>.
- Mutiara Panjaitan, Agus Sardjono, H. N. (2024). Ensuring Land Status Security to Accelerate the Rejuvenation of Small-Scale Oil Palm Plantations in Indonesia. *Jurnal Hukum Unissula*, 40(2), 88–109. <http://jurnal.unissula.ac.id/index.php/jurnalhukum/article/view/39387/0>
- Purba dan Witjaksana. 2009. Apa dan Mengapa Benih Palsu Kelapa Sawit. <http://ditjenbun.deptan.go.id/>
- Purba, A.R., Suprianto, E., Supena, N., Arif, M. 2009. Peningkatan Produktivitas Kelapa Sawit dengan Menggunakan Bahan Tanaman Unggul. *Prosiding Pertemuan Teknis Kelapa Sawit 2009 : Peningkatan Produktivitas Kelapa Sawit Menuju Sustainable Palm Oil*. Jakarta Convention Center 28-30 Mei 2009. PPKS. Medan. Hal : 1-14
- Rahman, A. E. (2014). *Teori Pemerintahan*. Malang: UB Press
- Riawati, Rosnita, Yulida, R., 2016. Karakteristik internal dan karakteristik eksternal petani kelapa sawit di Desa Buluh Rampai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu. *JOM Faperta* 3, 5–11.
- Rusli, Z. (2018), "Pelaksanaan Perizinan Usaha Perkebunan Kelapa Sawit", *Jurnal Hukum dan Manajemen Internasional* , Vol. 60 No. 3, hlm. 770-776. <https://doi.org/10.1108/IJLMA-03-2017-0030>
- Samosir. 2010. *Pengawasan Peredaran Benih Kelapa Sawit*. Balai Besar Perbenihan dan Proteksi Tanaman Perkebunan. Medan.
- Satriawan, I., & Lailam, T. (2019). Open Legal Policy in the Constitutional Court Decisions and National Legislation Making. *Advances in Social Science, Education and Humanities Research: Third International Conference on Sustainable Innovation 2019 – Humanity, Education and Social Sciences (IcoSIHESS 2019)*, 353(IcoSIHESS), 404–413. <https://doi.org/10.2991/icosihess-19.2019.70>
- Sugiarto, E. 2009. Upaya Mencegah Peredaran Benih Kelapa Sawit Palsu di Bengkulu. *Prosiding Pertemuan Teknis Kelapa Sawit 2009 : Peningkatan Produktivitas Kelapa Sawit Menuju Sustainable Palm Oil*. Jakarta Convention Center, 28-30 Mei 2009. PPKS. Medan. Hal : 15-19.
- Syahza, A. (2019), "The potential of environmental impact as a result of the development of palm oil plantation", *Management of Environmental Quality*, Vol. 30 No. 5, pp. 1072-1094. <https://doi.org/10.1108/MEQ-11-2018-0190>
- Syahza, A. and Asmit, B. (2019), "Regional economic empowerment through oil palm economic institutional development", *Management of Environmental Quality*, Vol. 30 No. 6, pp. 1256-1278. <https://doi.org/10.1108/MEQ-02-2018-0036>
- Syahza, A. (2021). *Metodologi Penelitian, Edisi Revisi*. Unri Press. Pekanbaru.
- Syahza, A. and Irianti, M. (2021), "Formulation of control strategy on the environmental impact potential as a result of the development of palm oil plantation", *Journal of Science and Technology Policy Management*, Vol. 12 No. 1, pp. 106-116. <https://doi.org/10.1108/JSTPM-06-2019-0059>
- Syahza, A., Meiwanda, G., & Tampubolon, D. (2023). Strengthening Riau Province's Oil Palm Policy Based on Strengthening Local Institutions in Riau Province Bengkalis. *KnE Social Sciences*, 2023, 447–462. <https://doi.org/10.18502/kss.v8i5.13016>
- Trianto, B. (2015). *Riset Modeling*. Jakarta: Adh-Dhuha Institute.
- Widodo, J. (2010). *Analisis Kebijakan Publik*, Malang: Bayumedia