

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam dua dekade terakhir, pemerintah Indonesia telah mengimplementasikan beberapa program sektoral dengan tujuan utama untuk mempromosikan swasembada dalam sektor produksi daging sapi. Namun, di samping meningkatnya daging sapi dalam beberapa tahun terakhir dengan mengubah strategi intervensi, tujuan otonomi pemerintah Indonesia belum tercapai (Basyar, 2021). Peternakan sapi di Indonesia masih menghasilkan produksi yang rendah, ditandai dengan perputaran yang tidak teratur, terutama bergantung pada sistem input yang rendah atau minimal (Agus dan Widi, 2018; Sudrajat *et al.*, 2019). Tujuan utama pemerintah Indonesia untuk mengembangkan sektor peternakan sapi hanya akan terwujud apabila berinvestasi pada teknologi baru, pelatihan, dan model bisnis serta peningkatan pada infrastruktur, pasar, dan institusi pada ukuran berbeda (Glover *et al.*, 2019). Pengembangan peternakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah bagian dari kegiatan pengembangan pertanian untuk meningkatkan produksi dan distribusi daging sapi di seluruh Indonesia (Basyar, 2021).

Kebijakan tentang pengembangan peternakan dari tahun 2010 hingga 2014 adalah program swasembada daging sapi yang populer. Untuk mewujudkan program tersebut, Priyanto (2011) merekomendasikan tiga strategi, yaitu: 1) melakukan pengembangan pusat produksi ternak dan mencari sumber pakan murah; 2) mengontrol impor daging sapi untuk melindungi peternakan masyarakat; 3) menciptakan koordinasi yang baik antara lembaga tingkat pusat dan daerah untuk membantu pelaksanaan bidang tersebut. Pada tahun 2002, pemerintah membuat sebuah kebijakan dalam wilayah terpusat pada produksi daging sapi dengan sapi terintegrasi dengan padi, program tersebut disebut dengan Sistem Padi-Ternak (SIPT). Tujuan kebijakan ini adalah untuk membantu memenuhi kebutuhan pakan

ternak di daerah pusat pembiakan ternak. Namun, ukuran program ini sangat kecil sehingga tidak berhasil untuk meningkatkan produksi. Maka, lebih cocok untuk petani padi, bukan peternak sapi (Nurasa dan Hidayat, 2005). Berdasarkan Yusdja dan Ilham (2004), sejauh ini, kebijakan pengembangan peternakan diimplementasikan oleh pemerintah gagal untuk meningkatkan ketersediaan sapi potong dan daging sapi.

Restrukturisasi ternak membutuhkan sebuah kebijakan pengembangan yang mengalokasikan sumber daya secara adil kepada seluruh provinsi, tidak hanya memprioritaskan wilayah di mana produksi sapi potong berpusat, seperti Jawa Timur, Jawa Tengah, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur, Lampung, dan Nusa Tenggara Barat (Basyar, 2021). Pemerintah harus memfasilitasi infrastruktur pasar dalam bentuk pasar fungsi hewan, rumah pemotongan hewan dan aturan ketat serta informasi pasar. Peran pemerintah dibutuhkan untuk mendukung masing-masing pola dalam bentuk kebijakan, seperti melakukan sinkronisasi pengembangan agribisnis regional dengan komoditas pertanian lainnya, seperti pertanian, makanan, dan perikanan, serta menentukan prioritas pengembangan sapi potong di daerah tertentu yang sesuai dengan adaptasi hewan ternak. Dengan demikian, pemerintah sangat berperan penting dalam mengatur tentang pengelolaan produksi dan pengembangan daging sapi di Indonesia. Pada tahun 2015, pemerintah Indonesia memprioritaskan kebijakan yang mendukung pengembangan peternakan. Beberapa dari kebijakan ini termasuk: (a) Peningkatan kuantitas dan kualitas pangan dan stok pembiakan; (b) Meningkatkan produksi ternak; (c) Peningkatan dalam produksi pakan ternak; (d) Kontrol dan pencegahan penyakit hewan; (e) Menjamin produktivitas dan daya saing sapi potong, dan; (f) Menyediakan manajemen dan dukungan teknis.

Untuk mewujudkan tujuan pengembangan peternakan sapi potong yang dirumuskan oleh pemerintah, penting untuk belajar dari negara-negara yang telah mampu untuk mengatasi kesulitan-kesulitan untuk menjadi eksportir terbesar di dunia. Kesuksesan negara-negara tersebut dalam menjadi produsen dan eksportir sapi potong terbesar di dunia tidak bisa dipisahkan dari peran pemerintah dalam

mengimplementasikan kebijakan pengembangan sapi potong bersama dengan teknologi modern yang didukung oleh motivasi peternak dan determinasi untuk mencapai tujuan pengembangan pembibitan sapi potong. Salah satu kebijakan ternak yang paling menarik di Amerika Serikat adalah asuransi agrikultur yang bertujuan untuk melindungi pertanian/peternakan dan petani/peternak. Kebijakan sektor daging sapi di Indonesia diatur dalam rencana lintas sektor, yakni Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, yang merupakan serangkaian rencana terakhir yang diatur dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025 (Armas *et al.*, 2012). Program pusat pada sektor daging sapi adalah Program Swasembada Sapi Potong dan Kerbau (PSDSK), yang diluncurkan pada tahun 2001 untuk memenuhi permintaan daging sapi nasional pada tahun 2005.

Program PSDSK mencakup serangkaian kebijakan untuk memastikan swasembada nasional dalam produksi daging sapi, misalnya kebijakan penyembelihan, pasar, dan produksi sapi. Namun, target kebijakan ini tidak tercapai dalam tenggat waktu yang telah ditentukan. Meskipun program ini telah diperpanjang dua kali, program ini berakhir pada tahun 2014 tanpa terwujud tujuan tersebut. Intervensi pusat untuk program PSDSK, yaitu distribusi daging sapi dan hambatan perdagangan, yang menetapkan kuota impor sebagai motivasi untuk mengisi kesenjangan antara proyeksi pasokan dan permintaan daging sapi domestik (Waldron *et al.*, 2013). Kemudian intervensi berubah, dan sejak tahun 2016, Pemerintah Indonesia telah mengubah prioritasnya untuk fokus pada pengembangan praktik peternakan, seperti peningkatan genetik dan stok pembibitan nasional, produktivitas ternak, produksi pakan ternak, pengendalian dan pencegahan penyakit, daya saing sektor, serta manajemen dan dukungan teknis (Basyar, 2021). Selanjutnya, desain distribusi daging sapi dan program Fasilitas Kredit untuk Peternakan Sapi atau Kredit Usaha Peternakan Sapi (KUPS). Program distribusi sapi adalah desain bergulir yang mana pemerintah menyediakan satu sapi ternak per rumah tangga peternak (Hadi *et al.*, 2002).

Pada tahun 2014, pemerintah meluncurkan Program Sentra Peternakan Rakyat (SPR) (Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2020). SPR diharapkan menjadi model kelembagaan kolektif yang dapat memperkuat posisi tawar peternak, meningkatkan akses terhadap input produksi dan pasar serta memperkuat pengelolaan usaha secara profesional melalui prinsip agribisnis (Fathurohman *et.al*, 2025). Namun, beberapa SPR dilaporkan tidak aktif atau kehilangan relevansi akibat ketidakmampuan beradaptasi terhadap dinamika pasar dan kebutuhan peternak. Dalam konteks ini, pendekatan kelembagaan perlu dikaji ulang dengan mempertimbangkan kompleksitas faktor sosial, emosional, dan perilaku yang memengaruhi partisipasi peternak. Partisipasi dalam kelembagaan tidak semata ditentukan oleh insentif ekonomi, melainkan juga oleh rasa memiliki, kepercayaan terhadap kelompok dan harapan masa depan (Fathurohman *et. al*, 2025). Oleh karena itu, pemahaman tentang interaksi antara faktor rasional, emosional dan perilaku menjadi krusial dalam merumuskan strategi revitalisasi SPR.

Pada tahun 2016, pemerintah meluncurkan program 'sapi wajib bunting' (UPSUS SIWAB). Program ini menggunakan dua strategi untuk mendorong reproduksi sapi penduduk, yakni dengan cara: 1) inseminasi artifisial (IA) dan 2) perkawinan alami (Rusdiana, 2017). Target pemerintah, yaitu inseminasi empat juta sapi setiap tahun, dengan tingkat kehamilan 75%. Program ini juga mencakup dua bagian lainnya, seperti peningkatan gizi (Produksi hijauan dan kesehatan (distribusi obat-obatan dan vaksin)) (Rusdiana, 2017). Dalam hasil penelitian terbaru dinyatakan bahwa tingkat kelahiran yang dicapai kurang lebih setengah dari target yang ditetapkan oleh pemerintah (Agus dan Widi, 2018). Dengan semakin meningkatnya populasi, urbanisasi, dan kaum kelas menengah sejalan dengan semakin bertambahnya kebutuhan atas daging sapi di Indonesia. Konsumsi daging sapi di Indonesia mencapai sekitar 2.7 kilogram per tahun, dibandingkan dengan rata-rata Asia Tenggara 4.7 kilogram (Agus dan Widi, 2018). Meskipun begitu, konsumsi daging sapi di Indonesia berkembang pesat sekitar 7% tahun per tahun pada 2024 (Waldron *et al.*, 2013).

Pada tahun 2020, program Sapi Kerbau Komoditas Andalan Negeri (SIKOMANDAN) diluncurkan. Program ini merupakan lanjutan dari program Upsus Siwab yang telah berjalan sejak tahun 2017-2019. Program ini bertujuan untuk meningkatkan populasi sapi dan kerbau secara nasional guna mencapai swasembada daging dan memenuhi kebutuhan protein hewani. Salah satu program utama dalam upaya ini adalah Inseminasi Buatan (IB). Namun, pada tahun pertama pelaksanaan program ini, capaiannya masih rendah dengan rata-rata hanya mencapai 27,5% dari target 3 juta kelahiran pdet dan kerbau yang diharapkan (Trisman *et. al*, 2021). Proses bisnis program SIKOMANDAN memiliki empat proses kegiatan yang terintegrasi dan saling menunjang menjadi satu-kesatuan kegiatan yang saling berkelanjutan. Model proses bisnis ini merupakan bentuk pengembangan dari program sebelumnya, namun masih terdapat kekurangan dalam pelaksanaan di lapangan (Trisman *et. al*, 2021). Oleh karena itu, perlu dilakukan analisis terhadap proses bisnis tersebut untuk perbaikan program SIKOMANDAN ke depannya.

Dalam tulisan Amna Suresti (2013) menyatakan bahwa pembangunan peternakan adalah upaya yang direncanakan untuk menyusun kembali usaha peternakan dengan segala hambatan, tantangan, dan persoalannya menjadi usaha yang kuat dan tangguh dalam sektor perekonomian masyarakat. Pembangunan peternakan bukan hanya pembangunan fisik dan prasarana saja, melainkan juga aspek sumber daya manusia, kelembagaan, dan teknologi. Kemudian, pada dasarnya, program pembangunan peternakan merupakan serangkaian upaya untuk menyediakan, melayani, dan mendukung berjalannya sistem dan usaha peternakan yang mampu bersaing, bersifat kerakyatan, berkelanjutan, dan desantralistis untuk menambah pendapatan dan kesejahteraan masyarakat. Upaya tersebut memerlukan dukungan atas sarana dan prasarana yang memadai, sumber daya manusia yang memiliki wawasan mengenai teknologi peternakan dan mampu menerapkan secara efektif dan efisien, kelembagaan usaha yang baik dan tangguh, dan dukungan teknologi aplikasi yang selaras dengan keadaan dan sifat peternakan yang dimiliki oleh masyarakat (Suresti, 2013). Faktor lain yang dapat mendorong wilayah

pengembangan usaha peternakan, yaitu adanya kelembagaan ternak yang terus dikembangkan untuk dapat mewujudkan pengembangan sapi potong. Kelembagaan ternak yang dapat mendukung, yakni adanya kelompok tani ternak, lembaga pelayanan, dan program-program pemerintah baik pusat dan daerah. Oleh karena itu, untuk meningkatkan produksi daging sapi di Indonesia, maka inovasi kebijakan penting untuk dilakukan dewasa ini.

Dalam tulisan lain, Amna Suresti (2017) juga menjelaskan bahwa sistem inovasi tidak hanya menitikberatkan pada penciptaan teknologi (*technology full*) atau kebutuhan teknologi (*technology push*), sistem inovasi adalah pendekatan sistemik, yang menggabungkan seluruh aktor inovasi yang bertujuan untuk meningkatkan daya saing. Inovasi adalah suatu proses sosial yang sangat dipengaruhi oleh interaksi antar pihak. Hubungan dan interaksi tersebut lebih tampak dan dapat dirasakan pada tingkat lokal (Suresti, 2017). Dalam sistem inovasi, jaringan inovasi adalah “ruh”, tanpa interaksi, maka inovasi tidak akan terjadi. Interaksi dalam sistem inovasi, yaitu interaksi yang dibarengi dengan aliran pengetahuan yang akan menaikkan kemampuan inovatif pada masing-masing aktor yang terkait. Sistem inovasi dibutuhkan sebab karakteristik pasar yang bersifat dinamis, persaingan global, keinginan membentuk jejaring, kedudukan tenaga kerja dengan gaji tinggi, keterampilan luas pada berbagai disiplin, proses belajar tanpa kenal waktu dan seumur hidup, dan pengelolaan sumber daya manusia kolaborasi, serta rendahnya sifat kewirausahaan masyarakat (Suresti, 2017). Dengan demikian, kondisi tersebut mendorong diciptakannya suatu sistem untuk menyelesaikan persoalan di tengah masyarakat yang semakin pelik.

Dalam konteks perubahan sosial dan ekonomi yang terus berlangsung, inovasi kebijakan menjadi penting untuk menjaga hubungan, keberhasilan, dan kedayagunaan campur tangan pemerintah. Kebijakan yang statis tidak dapat mengatasi kerumitan masalah kontemporer, maka diperlukan pendekatan inovatif untuk memperoleh dampak yang lebih besar. Salah satu contoh sektor yang membutuhkan pendekatan kebijakan yang lebih inovatif, yaitu sektor peternakan sapi. Reformasi dalam tata kelola dan intervensi kebijakan diperlukan sejalan

dengan perubahan iklim, kebutuhan pasar global, dan perubahan digital. Inovasi kebijakan tidak hanya mencakup tentang kebaruan, namun juga mengenai nilai tambah untuk mengatasi permasalahan kebijakan publik (Hartley, 2005). Dalam konteks peternakan sapi, banyak negara telah mempraktikkan kebijakan berdasarkan data *real-time*, integrasi teknologi digital, dan motivasi pasar sebagai bagian dari strategi inovatif untuk meningkatkan ketahanan pangan dan kesejahteraan peternak. Dalam kebijakan, kebaruan tidak hanya berada pada isi kebijakannya saja, namun juga pada proses perumusan, prosedur implementasi, dan aktor-aktor yang terlibat. Inovasi kebijakan dalam sektor peternakan sapi, misalnya, meliputi digitalisasi sistem pembagian subsidi, kolaborasi dengan *start-up agritech*, ataupun penggunaan *blockchain* sebagai rantai pasok. Oleh karena itu, penting untuk meneliti bagaimana inovasi kebijakan dapat menjadi dorongan bagi efisiensi dan keberlanjutan sektor peternakan sapi.

Inovasi kebijakan sebagai dorongan dapat dipahami bahwa kebijakan yang inovatif dapat mendorong terciptanya sistem yang lebih produktif, biaya pelaksanaan yang lebih rendah, pengelolaan sumber daya yang lebih bijak, serta menjamin kelangsungan usaha di masa depan. Dalam beberapa dekade terakhir, inovasi kebijakan telah menjadi salah satu sarana penting dalam tata kelola pemerintahan di banyak negara. Dinamika sosial, teknologi yang terus berkembang, serta permasalahan publik yang pelik mendorong pemerintah untuk tidak terus bergantung pada pendekatan kebijakan populer. Di negara-negara lain, seperti Finlandia, Singapura, dan Korea Selatan telah membuktikan bahwa keberhasilan dalam mencapai tujuan pembangunan sangat mengandalkan kemampuan berinovasi untuk menyusun dan menerapkan kebijakan. Inovasi kebijakan juga telah diterapkan pada berbagai faktor, seperti pendidikan, kesehatan, pertanian, hingga tata kelola digital. Pemerintah yang bersifat fleksibel cenderung menggabungkan pendekatan berbasis teknologi, partisipasi publik, serta kolaborasi lintas sektor untuk mewujudkan solusi kebijakan yang lebih mampu mengatasi persoalan yang ada dan lebih berdampak. Kajian OECD (2021) menjelaskan bahwa inovasi kebijakan tidak hanya untuk meningkatkan efisiensi pemerintahan, namun

juga untuk memperkuat kepercayaan publik terhadap negara. Indonesia sebagai negara berkembang dengan kompleksitas pembangunan yang tinggi, juga memerlukan inovasi kebijakan untuk mengatasi berbagai tantangan dan hambatan yang ada. Berbagai cara telah dilakukan, mulai dari digitalisasi pelayanan publik, reformasi birokrasi hingga kebijakan berbasis data. Akan tetapi, kebutuhan untuk memperkuat kapasitas inovasi kebijakan, baik secara institusional maupun kultural, masih menjadi agenda penting.

Teori inovasi kebijakan menekankan pentingnya kapasitas fleksibel dan pembelajaran kebijakan (*policy learning*) dalam mengatasi ketidakpastian dan kerumitan. Menurut teori adaptasi kebijakan (*policy adaptation*), pemerintah yang inovatif akan cenderung mengeksplorasi ide-ide baru, mendorong kolaborasi lintas aktor, serta memanfaatkan data dan teknologi sebagai basis formulasi kebijakan (Howlett & Ramesh, 2014). Sementara itu, pendekatan *governance innovation* (Bason, 2010) mengamati perubahan dalam proses pembentukan kebijakan melalui partisipasi multiaktor, penggunaan desain kebijakan berbasis pengguna, dan orientasi hasil (*outcome-based policy*). Di Indonesia, tuntutan terhadap inovasi kebijakan semakin mendesak. Kompleksitas tata kelola sektor publik, keterbatasan sumber daya, serta dinamika sosial yang terus berubah, mendorong adanya terobosan kebijakan yang lebih kreatif, kolaboratif, dan berbasis bukti (*evidence-based policy*). Oleh karena itu, inovasi kebijakan bukan hanya pilihan teknokratik, tetapi menjadi strategi utama untuk menghubungkan kesenjangan antara kebijakan dan realitas lapangan.

Inovasi kebijakan (*policy innovation*) merupakan pendekatan strategis dalam tata kelola publik, dengan tujuan memperbarui isi, proses, maupun alat kebijakan agar lebih mampu menyesuaikan pada perubahan sosial, teknologi, dan kebutuhan masyarakat. Menurut Walker (2006), inovasi kebijakan merujuk pada penerapan ide, program, atau kebijakan baru yang berbeda secara relevan dari praktik sebelumnya dan berpotensi untuk mengatasi efisiensi atau efektivitas kebijakan. Dalam konteks ini, inovasi kebijakan tidak sekadar dipahami sebagai penciptaan sesuatu yang baru, tetapi juga termasuk proses pengembangan, adopsi,

dan difusi gagasan kebijakan yang relevan dan kontekstual (Rogers, 2003; Hartley, 2005). Bason (2010) menyatakan pentingnya *co-creation*, penggunaan teknologi digital, serta pendekatan partisipatoris sebagai aspek penting dalam kebijakan inovatif. Sementara itu, Howlett dan Ramesh (2014) mengembangkan pendekatan *policy capacity* untuk menjelaskan bagaimana kapabilitas institusi publik berpengaruh terhadap keberhasilan inovasi kebijakan.

Di Indonesia, inovasi kebijakan mulai dikenal melalui praktik *e-government*, reformasi birokrasi, dan pendekatan kolaboratif dalam pengambilan keputusan. Namun, sebagian besar kajian tersebut masih bersifat umum, dan belum banyak yang mempelajari inovasi kebijakan secara kontekstual dan sektoral, terutama dalam sektor peternakan sebagai representasi kebijakan pembangunan agraria. Dalam kajian-kajian sebelumnya tentang topik inovasi kebijakan terdapat celah penting, yaitu inovasi kebijakan cenderung dikaji dalam ukuran makro (nasional), atau fokus pada sektor layanan seperti kesehatan dan pendidikan. Kajian sektoral seperti peternakan belum menjadi fokus utama dalam penelitian inovasi kebijakan, padahal sektor ini mengandung tantangan tata kelola dan peluang penerapan pendekatan inovatif yang sangat relevan. Selain itu, belum banyak kajian yang secara eksplisit menghubungkan inovasi kebijakan dengan kapasitas institusi lokal, aktor-aktor non-negara, dan pemanfaatan teknologi dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan di sektor tersebut. Sektor peternakan juga memiliki peran penting terhadap ketahanan pangan, ekonomi lokal, serta penghidupan masyarakat pedesaan. Efisiensi kelembagaan yang rendah, regulasi yang tumpang tindih, integrasi data yang minim, dan partisipasi aktor non-pemerintah yang terbatas sering kali menghambat optimalisasi kebijakan pada sektor ini. Oleh karena itu, pendekatan kebijakan yang bersifat inovatif, baik dari segi proses, alat, maupun pola kolaborasi, diperlukan untuk mewujudkan tata kelola yang lebih fleksibel dan solutif.

Inovasi kebijakan dalam konteks penelitian ini tidak hanya menunjukkan keinginan untuk sekedar mencari ‘sesuatu yang baru’, tetapi pada suatu kesadaran bahwa pendekatan yang bersifat populer dalam meningkatkan produksi daging sapi

di Kabupaten Serdang Bedagai telah berada pada titik jenuh dan terbukti tidak mampu mengatasi akar masalah secara esensial. Apabila dikaji lebih dalam, penelitian ini dilakukan untuk menyelesaikan empat masalah, antara lain: Pertama, menghentikan siklus stagnasi dan ketergantungan. Selama bertahun-tahun, kebijakan peternakan di banyak daerah, termasuk di Kabupaten Serdang Bedagai, terpaku dalam bentuk model yang sama, yaitu model bantuan atau hibah, seperti bibit sapi, kandang, atau pakan gratis. Kebijakan ini, sering kali menyebabkan ketergantungan, bukan kemandirian. Peternak menjadi objek pasif yang hanya menunggu datangnya uluran tangan dari pemerintah, sedangkan yang menjadi subjek aktif adalah wirausaha, dengan membangun bisnisnya. Kemudian, setelah program bantuan telah selesai, tidak ada lagi keberlanjutan. Maka, diperlukan suatu pergeseran sudut pandang dari kebijakan yang hanya bersifat karikatif (*charity-based*) menjadi kebijakan yang memberdayakan (*empowerment-based*). Bentuk inovasinya dapat berupa rancangan permodalan mikro yang bertanggung jawab, model kemitraan bisnis dengan pihak swasta, atau pengembangan koperasi modern yang dikelola secara profesional.

Kedua, membangun ekosistem. Kebijakan yang ada acapkali bersifat parsial dan hanya berfokus pada satu titik, yakni produksi di hulu. Pemerintah gencar menggiatkan program Inseminasi Buatan (IB) atau bantuan bibit untuk meningkatkan populasi. Persoalannya adalah peningkatan populasi di hulu akan menjadi sia-sia, apabila ekosistem di hilir tidak diwujudkan. Peternak mungkin berhasil membesarkan sapi, tetapi kemudian akan dihadapkan pada permasalahan-permasalahan, seperti harga jual yang rendah karena dikontrol oleh tengkulak, akses pasar yang terbatas, fluktuasi harga pakan yang tidak terkontrol, serta kurangnya akses ke industri pengolahan. Inovasi kebijakan mendorong perlunya membangun rantai nilai (*value chain*) secara utuh. Hal ini bukan hanya perkara dalam lingkup Dinas Pertanian, tetapi memerlukan kebijakan yang terintegrasi dengan lintas sektor, seperti Dinas Perdagangan, Koperasi, dan Investasi. Inovasi tersebut dapat berwujud pembentukan platform digital yang menghubungkan

peternak langsung ke pasar, kebijakan penguatan harga pakan, atau dorongan bagi industri pengolahan untuk bekerja sama dengan peternak lokal.

Ketiga, merespons kekacauan masalah dengan kebijakan yang bersifat fleksibel. Dalam dunia modern, sektor peternakan menghadapi tantangan yang semakin pelik dan dinamis, misalnya perubahan iklim yang mempengaruhi ketersediaan pakan, wabah penyakit global, dan perubahan kecenderungan konsumen. Kebijakan populer sering kali bersifat kaku, birokratis, dan lambat dalam merespons perubahan. Program yang dirancang pada lima tahun yang lalu mungkin sudah tidak sesuai dengan tantangan yang ada dewasa ini. Oleh karena itu, diperlukannya model kebijakan yang bersifat fleksibel, gesit, dan berbasis data (*data-driven*). Bentuk inovasi dapat berupa pengembangan sistem peringatan dini (*early warning system*) untuk mengatasi penyakit dan harga pakan, pemanfaatan teknologi untuk memantau kesehatan ternak secara *real-time*, dan prosedur *feedback loop* yang memungkinkan kebijakan dievaluasi dan disesuaikan dengan cepat berdasarkan masukan langsung dari peternak. Keempat, mengubah peternak dari objek pembangunan menjadi aktor ekonomi utama. Salah satu hal yang paling penting adalah sumber daya manusia atau aktornya. Produksi daging sapi tidak akan pernah mengalami peningkatan secara berkelanjutan apabila peternak sebagai aktor utama, tetap berada pada posisi yang lemah dan tidak berdaya.

Hal itu menunjukkan bahwa kebijakan yang ada saat ini sering kali memosisikan peternak bukan sebagai mitra penting dalam pembangunan, melainkan hanya sebagai penerima manfaat yang pasif. Inovasi kebijakan harus bertujuan untuk mengubah posisi tawar (*bargaining position*) peternak. Maka, yang dibutuhkan adalah inovasi, seperti penguatan kelembagaan peternak menjadi wujud bisnis yang kuat, program literasi finansial dan pengelolaan, serta penciptaan regulasi yang dapat melindungi peternak dari praktik pasar yang tidak adil. Jadi, dapat dipahami bahwa penelitian ini untuk menunjukkan permasalahan produksi daging sapi di Kabupaten Serdang Bedagai bukan hanya suatu permasalahan teknis yang dapat diatasi dengan cara memperbanyak bantuan atau penyuluh. Namun, hal ini adalah persoalan struktural dan sistemik yang memerlukan solusi inovatif.

Maka, penelitian ini penting untuk dilakukan untuk menawarkan solusi lain dari pendekatan lama yang telah dianggap gagal, untuk menuju suatu model kebijakan baru yang lebih terintegrasi, memberdayakan, dan berkelanjutan, yang kemudian akan meningkatkan produksi daging sapi sebagai hasil dari kesejahteraan dan kemandirian peternak sapi.

Dalam pendekatan populer pada sektor peternakan sapi, terdapat beberapa kegagalan, yakni: Pertama, bantuan bibit. Pemerintah memberikan bantuan sebanyak 1-2 ekor sapi bakalan kepada peternak. Dengan harapan bahwa pemberian modal awal akan mengantarkan peternak memulai usaha. Namun, sapi merupakan aset produktif yang memerlukan biaya pelaksanaan harian yang masif, terutama pakan. Sedangkan, bantuan bibit merupakan suntikan modal sekali jalan yang malah menyebabkan beban pelaksanaan baru yang tidak dipertimbangkan sebelumnya. Peternak yang tidak memiliki modal kerja untuk membeli makan berkualitas akan memberikan pakan seadanya. Hal tersebut menyebabkan penambahan bobot badan harian (PBBH) menjadi rendah, potensi genetik sapi bantuan menjadi sia-sia, dan masa pemeliharaan menjadi lebih lama dari yang seharusnya, kemudian membuat usaha tidak efisien. Terdapat kesenjangan antara pemberian aset modal (sapi) dengan ketiadaan dukungan modal kerja (pakan dan pelaksanaan). Kedua, inseminasi buatan (IB) gratis yang digalakkan oleh pemerintah untuk menghasilkan anakan (pedet) berkualitas unggul dengan harapan bibit unggul tersebut akan menciptakan sapi yang lebih besar dan lebih baik. Anakan yang berkualitas tinggi membutuhkan nutrisi yang lebih tinggi.

Tanpa dukungan pakan yang memadai akan menghasilkan anakan menjadi tumbuh kerdil. Bahkan, setelah sapi berhasil digemukkan dengan usaha ekstra, peternak dihadapkan pada pasar yang bersifat monopolistik. Maka, para peternak tidak memiliki pilihan lain selain menjual ke tengkulak dengan harga yang rendah. Hal ini menyebabkan peternak tidak memperoleh manfaat secara ekonomi dari teknologi IB tersebut. Para peternak bekerja lebih keras untuk hasil yang sama atau malah lebih rendah karena harga pakan yang tinggi. Oleh karena itu, dorongan untuk berpartisipasi dalam program IB pun mengalami penurunan. Dapat

disimpulkan bahwa peningkatan teknologi produksi (IB) dengan ketiadaan akses pasar yang adil dan kepastian harga terdapat jurang pemisah. Ketiga, penyuluhan teknis, yang bertujuan untuk memberikan pelatihan teknis cara membuat pakan fermentasi (silase), manajemen kandang, dan lain-lain. Harapannya peningkatan pengetahuan tersebut akan meningkatkan produktivitas. Namun, kebanyakan peternak sudah paham ilmu-ilmu yang diberikan, tetapi mereka tidak melaksanakannya karena tidak ada motivasi yang jelas. Hal ini mengakibatkan penyuluhan tersebut hanya sebagai transfer pengetahuan yang tidak menghasilkan perilaku produktif. Program ini hanya sekedar “telah disosialisasikan” dalam laporan dinas, tetapi tanpa adanya dampak nyata di lapangan.

Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya sistematis untuk mencapai swasembada daging nasional. Mulai dari program Upsus Siwab (Upaya Khusus Sapi Indukan Wajib Bunting) yang berfokus pada peningkatan populasi melalui regulasi reproduksi, kemudian beralih ke SPR (Sentra Peternakan Rakyat) yang mencoba membangun sentra peternakan berbasis komunitas. Terakhir, program Sikomandan (sapi Kerbau Komoditas Andalas Negeri) hadir untuk mengintegrasikan teknologi inseminasi buatan dengan manajemen pakan. Namun, kebijakan-kebijakan ini sering kali gagal di tingkat lokal karena pendekatan yang terlalu *top-down* dan kurangnya integrasi antar-aktor di lapangan.

Pada tahun 2003, program Sistem Integrasi Padi Ternak (SIPT) telah diperkenalkan di Kabupaten Serdang Bedagai, tepatnya di Desa Lubuk Bayas Kecamatan Perbaungan, yang didukung dengan bantuan sapi 80 ekor, 8 kandang unit, tempat pengolahan jerami 2 unit, dan tempat pengolah pupuk kandang 2 unit (Khairiah dan Niieldalina). Kemudian, pada tahun 2005 dikembangkan di Desa Melati II Kecamatan Perbaungan. Selanjutnya pada bulan September 2006, daerah potensi pengembangan program tersebut dilaksanakan pada tiga Desa di Kecamatan Pantai Cermin, yaitu Desa Celawan, Desa Ujung Rambung, dan Desa Kota Pari yang dilakukan pengkajian dengan menggunakan metode RRA dan PRA. Hal itu menunjukkan bahwa Desa Kota Pari lebih dominan dibandingkan dengan desa lainnya, yang juga ditandai dengan jumlah populasi sapi yang jauh lebih tinggi

dan didukung oleh luasan sawah yang hampir sama dengan desa lainnya. Di desa tersebut juga telah lama membentuk kelompok tani peternak, sekaligus juga mengelola padi sawah. Namun, program tersebut memiliki tantangan, yaitu kurangnya sosialisasi dan pelatihan untuk meningkatkan kemampuan peternak kooperator dan kurangnya kandang serta pengadaan bibit.

Program inovasi “Si Akang Gembul” di Kabupaten Serdang Bedagai hadir sebagai bentuk adaptasi lokal untuk mengisi celah koordinasi tersebut, memanfaatkan aset daerah yang terbengkalai untuk menciptakan model penggemukan yang lebih responsif. Urgensi utama munculnya inovasi “Si Akang Gembul” bukan sekadar masalah ketersediaan sapi, melainkan lemahnya integrasi antar-aktor. Peternak memiliki tenaga kerja namun kekurangan modal dan lahan; PTPN memiliki lahan dan kandang namun mangkrak; sementara investor memiliki modal namun tidak memiliki waktu. Masalah mendasar inilah yang ingin dipecahkan oleh inovasi melalui skema kolaborasi yang menyatukan sumber daya yang terfragmentasi tersebut ke dalam satu ekosistem agribisnis.

Penelitian tentang program-program pemerintah pada sektor peternakan cenderung hanya fokus pada evaluasi teknis, seperti peningkatan produktivitas atau efektivitas teknologi. Namun, penelitian ini mengusulkan suatu kebaruan (*novelty*) dengan membedah inovasi kebijakan “Si Akang Gembul” bukan hanya sebagai program yang bersifat teknis pada penggemukan sapi, tetapi sebagai suatu studi kasus tentang terbentuknya ekosistem tata kelola kolaboratif (*collaborative governance ecosystem*) di tingkat daerah. Banyak penelitian memandang inovasi sebagai produk dari perencanaan teknokratis yang linear dan *top-down*. Penelitian ini akan menelaah proses sosio-politik di balik lahirnya “Si Akang Gembul”. Kemudian, penelitian cenderung hanya memandang hubungan antara pemerintah sebagai pemberi bantuan dan masyarakat sebagai penerima. Dalam penelitian ini memosisikan model kemitraan multi-aktor sebagai pokok dari inovasi “Si Akang Gembul”. Selanjutnya, penelitian ini akan mengatasi metrik populer dengan menjelaskan dampak kualitatif dan tidak langsung yang cenderung lebih esensial.

Oleh karena itu, secara keseluruhan, kebaruan penelitian ini adalah menganalisis inovasi “Si Akang Gembul” sebagai suatu fenomena kebijakan yang kompleks. Penelitian ini akan memberikan andil dengan menunjukkan bahwa keberhasilan suatu inovasi di daerah tidak hanya bergantung pada kecanggihan secara teknis, melainkan oleh kualitas ekosistem kolaboratif yang dibentuk di sekitarnya, yang terdiri atas kepemimpinan visioner, model bisnis yang menarik, pendistribusian peran yang jelas antar aktor, dan keabilitasnya untuk mewujudkan perilaku sosial-ekonomi para pelakunya. Studi ini akan memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai rangkaian suatu inovasi kebijakan yang berhasil di tingkat lokal, serta tantangan difusi dan keberlanjutannya.

1.2 Rumusan Masalah

Provinsi Sumatera Utara adalah salah satu wilayah produksi dalam bidang peternakan, pertanian, dan perkebunan di Indonesia. Berdasarkan tabel 1.1 di bawah dapat dilihat bahwa populasi sapi potong di Provinsi Sumatera Utara menempati urutan ke-6 di Indonesia, dengan jumlah 762.216 ekor. Kemudian, jumlah sapi perah sebanyak 4.733 ekor, dan kerbau sebanyak 66.055 ekor. Sedangkan, jumlah produksi daging sapi mencapai 18.245 per ton (Badan Pusat Statistik, 2024). Sedangkan, Provinsi Jawa Timur menempati posisi pertama, sebanyak 3.110.123 ekor sapi. Kemudian, jika melihat tabel 1.2 di bawah, jumlah sapi potong terbanyak di Pulau Sumatera ditempati oleh Provinsi Bandar Lampung, sebanyak 820.246 ekor. Selanjutnya, diikuti oleh Provinsi Sumatera Utara pada posisi nomor dua dan Provinsi Sumatera Selatan pada nomor urut tiga, dan seterusnya. Semakin meningkatnya penduduk dan pendapatan masyarakat sejalan dengan semakin tingginya permintaan atas bahan pangan yang berasal dari ternak, seperti daging, telur, dan susu. Oleh karena itu, Provinsi Sumatera Utara harus mampu mengembangkan produksi peternakan, terutama sapi.

Tabel 1. 1
Populasi Sapi Potong Terbanyak di Indonesia Tahun 2024

No.	Provinsi	Jumlah Populasi Sapi Potong (Ekor)
1	Jawa Timur	3.110.123
2	Jawa Tengah	1.257.225
3	Lampung	820.246
4	Sulawesi Selatan	814.177
5	Nusa Tenggara Barat	811.886
6	Sumatera Utara	762.216
7	Nusa Tenggara Timur	593.636
8	Jawa Barat	366.389
9	Bali	353.269
10	Yogyakarta	285.060

Sumber: Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, Kementerian Pertanian Tahun 2024 (Diolah penulis tahun 2025)

Tabel 1. 2
Populasi Sapi Potong Di Pulau Sumatera Tahun 2024

No.	Provinsi	Jumlah Populasi Sapi Potong (Ekor)
1	Bandar Lampung	820.246
2	Sumatera Utara	762.216
3	Sumatera Selatan	276.812
4	Aceh	270.224
5	Sumatera Barat	236.393

Sumber: Direktorat Jenderal Peternakan dan Kesehatan Hewan, Kementan Tahun 2024. Diolah penulis tahun 2025.

Tabel 1. 3**Konsumsi Daging Sapi dan Kerbau Provinsi Sumatera Utara Tahun 2023 dan 2024**

Provinsi Sumatera Utara	2023	2024
Total Konsumsi Daging Sapi dan Kerbau (ton)	10.536	11.346
Konsumsi Daging Sapi dan Kerbau per Kapita (kg/kapita/tahun)	0,68	0,73

Sumber: Peternakan Dalam Angka 2024, diolah penulis tahun 2026

Kabupaten Serdang Bedagai merupakan salah satu daerah yang memiliki potensi besar dalam meningkatkan produksi daging sapi di Provinsi Sumatera Utara. Kondisi wilayah Kabupaten Serdang Bedagai juga mendukung untuk pengembangan peternakan sapi karena terdapat banyak perkebunan kelapa sawit yang berada di sekitar wilayah tersebut, yang menghasilkan pakan ternak yang berlimpah. Permintaan akan daging sapi terus melonjak di Provinsi Sumatera Utara. Kabupaten Serdang Bedagai dapat menyumbang untuk mengatasi pasokan daging sapi yang terus melonjak tersebut. Hal itu menyebabkan pemerintah menerapkan kebijakan untuk meningkatkan pasokan daging sapi di dalam negeri, khususnya kabupaten/kota. Tabel 1.3 di bawah, menunjukkan bahwa di Kabupaten Serdang Bedagai menempati nomor 6 dengan jumlah populasi ternak sapi potong terbanyak di Provinsi Sumatera Utara. Jumlah tersebut juga mengalami peningkatan, yakni pada tahun 2022, berjumlah 44.186 ekor dan tahun 2024 meningkat menjadi 54.910 ekor. Oleh karena itu, peningkatan tersebut kemungkinan merupakan dampak atas kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai.

Tabel 1. 4
Perbandingan Jumlah Populasi Ternak Sapi Potong di Kabupaten/Kota
Provinsi Sumatera Utara

No.	Kabupaten/Kota	Populasi Ternak Sapi Potong (ekor)		
		2022	2023	2024
1	Langkat	225.658	146.592	156.650*
2	Simalungun	176.568	118.291	120.000*
3	Asahan	151.472	NA	99.806*
4	Deli Serdang	117.285	NA	98.340*
5	Labuhan Batu Utara	63.500	37.824	64.100*
6	Serdang Bedagai	44.186	NA	54.910*
7	Labuhan Batu	28.381	NA	30.420*
8	Batu Bara	41.276	NA	28.481*
9	Padang Lawas Utara	14.332	22.738	22.920*
10	Labuhan Batu Selatan	22.376	NA	21.924*

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara tahun 2022-2023. Diolah penulis tahun 2025

Tabel 1. 5
Perbandingan Jumlah Produksi Sapi, Sapi Potong, Sapi yang Dipotong, dan
Rata-rata Konsumsi Daging Sapi di Kabupaten Serdang Bedagai pada tahun
2022-2024

	2022	2023	2024
Produksi sapi	703.010 (kg)	713.070 (kg)	1.034.910 (kg)
Sapi potong	42.356 (ekor)	61.894 (ekor)	50.366 (ekor)
Sapi yang dipotong	5.830 (ekor)	6.811 (ekor)	8.547 (ekor)
Rata-rata konsumsi daging sapi per kapita seminggu	0,001	0,005	0,006

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Serdang Bedagai tahun 2022-2024. Diolah penulis 2025

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat bahwa pada tahun 2022, produksi sapi 703.010 kilogram; jumlah sapi potong 42.356 ekor, dan; jumlah sapi yang dipotong 5.830 ekor. Sedangkan, pada tahun 2023, jumlah produksi sapi di Kabupaten Serdang Bedagai mencapai jumlah 713.070 kilogram; jumlah sapi potong 61.894 ekor, dan; jumlah sapi yang dipotong 6.811 ekor. Maka, pada tahun 2022 hingga 2023 mengalami peningkatan dalam jumlah produksi sapi, sapi potong, dan sapi yang dipotong di Kabupaten Serdang Bedagai. Kemudian, pada tahun 2024, jumlah produksi sapi meningkat menjadi 1.034.910 kilogram; namun jumlah sapi potong menurun menjadi 50.366 ekor, dan; jumlah sapi yang dipotong meningkat menjadi 8.547 ekor. Peningkatan produksi daging sapi di Kabupaten Serdang Bedagai kemungkinan adalah dampak dari inovasi baru dalam rangka meningkatkan produksi daging sapi di tingkat lokal, yakni Sapi Ternak di Kandang Gemuk Berkumpul atau yang disingkat menjadi “Si Akang Gembul.” Inovasi tersebut menjadi salah satu program yang menjadi sorotan karena Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai mendapatkan penghargaan dari platform jejaring media nasional *Cabel News Network* (CNN) Indonesia, lewat CNN Awards 2024 Sumatera Utara yang digelar di Hotel JW Marriot, Medan, pada hari Jumat 9 Agustus 2024 (Media Center Serdang Bedagai, 2024).

Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai meraih penghargaan pada kategori “*Outstanding in Regional Development*.” Penghargaan tersebut dilakukan setelah penilaian secara terus-menerus terhadap berbagai lembaga pemerintah kabupaten/kota, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan pihak swasta di seluruh Provinsi Sumatera Utara (Poskota Sumut, 2024). Inovasi kebijakan “Si Akang Gembul” merupakan program baru dari Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai. Bupati Kabupaten Serdang Bedagai, Darma Wijaya, mempresentasikan inovasi tersebut pada acara Penghargaan Pembangunan Daerah (PDDP) Tingkat Kabupaten/Kota Tahun 2024. Program “Si Akang Gembul” secara umum merupakan solusi atas semakin berkurangnya peternak sapi di Kabupaten Serdang Bedagai yang mengakibatkan defisit daging sapi di daerah ini. Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai bekerja sama dengan pihak perkebunan, para peternak

sapi, dan para pemodal. Mereka bermusyawarah untuk mengatasi persoalan tersebut, yang kemudian lahir program “Si Akang Gembul.” Program tersebut juga memiliki potensi dalam meningkatkan berat badan sapi lokal, yakni 0,5-0,7 kilogram/hari dalam kurun waktu 6 bulan atau sekitar 90 kilogram/ekor. Berbeda dengan sapi unggul yang merupakan hasil dari inseminasi buatan, yang berpotensi peningkatan berat badan sekitar 1 kilogram/hari dalam kurun waktu 6 bulan atau sekitar 180 kilogram/hari (Media Center Kabupaten Serdang Bedagai, 2024).

Inovasi kebijakan menjadi alat alternatif yang sesuai untuk menghadapi stagnasi dan kerumitan masalah pembangunan peternakan sapi. “Si Akang Gembul” dirancang sebagai kebijakan inovatif yang melibatkan aktor lintas sektor, yakni pemerintah, petani, pemodal, dan perusahaan peternakan. Program ini juga merupakan bentuk inovasi kebijakan karena mengandung unsur baru dalam desain, pelaksanaan, dan hasil kebijakan, seperti model kolaboratif, fokus pada peningkatan berat badan sapi, dan peningkatan partisipasi masyarakat Kabupaten Serdang Bedagai. Program ini tidak hanya berorientasi teknis, melainkan mengubah cara kerja dan tata kelola kebijakan peternakan lokal. Inovasi kebijakan “Si Akang Gembul” dapat menjadi alat penting untuk mendorong pencapaian target nasional swasembada daging sapi melalui kebijakan yang bersifat desentralisasi.

Penelitian ini berasumsi bahwa kenaikan produksi daging sapi di Kabupaten Serdang Bedagai adalah bentuk keberhasilan pemerintah daerah melakukan inovasi kebijakan. Inovasi kebijakan dapat menjadi solusi atas persoalan defisit produksi daging sapi. Kolaborasi multiaktor pada kebijakan ini menjadi faktor utama dalam keberhasilan inovasi kebijakan. Inovasi kebijakan sendiri diartikan sebagai upaya pemerintah untuk menyusun dan melaksanakan kebijakan baru yang secara substansial berbeda dengan kebijakan sebelumnya, yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan program publik. Menurut Osborne dan Brown (2013), inovasi kebijakan merangkum: pembaruan dalam proses perumusan kebijakan, penggunaan alat kebijakan yang lebih kreatif, serta pelibatan aktor yang lebih luas, termasuk masyarakat, pelaku usaha, akademisi, dan lembaga pendukung lainnya. Implikasi inovasi kebijakan bagi masyarakat adalah

terciptanya perubahan positif yang lebih cepat dirasakan, seperti peningkatan ketersediaan produk pangan, tumbuhnya peluang kerja baru, dan bertambahnya pendapatan peternak. Selain itu, kebijakan inovatif yang berbasis kolaborasi mendorong partisipasi masyarakat dalam setiap tahap kebijakan, mulai dari perencanaan hingga evaluasi. Dengan demikian, masyarakat tidak hanya menjadi objek kebijakan, tetapi juga menjadi subjek yang berperan aktif dalam keberhasilan program tersebut.

Oleh karena itu, untuk mendalami inovasi kebijakan terkait dengan kebijakan “Si Akang Gembul” ini, maka penelitian ini akan memfokuskan penelitian pada pertanyaan: (1) Bagaimana proses inovasi kebijakan terkait peningkatan produksi daging sapi di Kabupaten Serdang Bedagai tersebut? (2) Bagaimana keterlibatan aktor dan pola interaksi mereka dalam melaksanakan kebijakan tersebut? (3) Apa dampak inovasi kebijakan “Si Akang Gembul” ini terhadap peningkatan produksi daging sapi dan partisipasi masyarakat di Serdang Bedagai?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis proses inovasi kebijakan terkait peningkatan produksi daging sapi di Kabupaten Serdang Bedagai (2) menjelaskan keterlibatan aktor dan pola interaksi mereka dalam melaksanakan kebijakan tersebut; (3) mengkaji dampak inovasi kebijakan “Si Akang Gembul” ini terhadap peningkatan produksi daging sapi dan partisipasi masyarakat di Serdang Bedagai.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

Menambah ilmu pengetahuan melalui penelitian yang dilaksanakan sehingga dapat memperluas pengetahuan terutama dalam bidang Ilmu Politik. Sebagai bahan pemahaman dan pembelajaran bagi peneliti maupun

pembaca untuk melakukan penelitian-penelitian secara mendalam terutama tentang analisis inovasi kebijakan.

1.4.2 Manfaat Praktis

Menambah wawasan dan pengetahuan peneliti dalam bidang yang diteliti, sebagai suatu bahan referensi bagi para peneliti lainnya yang tertarik dengan objek kajian yang sama, serta menjadi referensi dan bahan masukan bagi instansi terkait untuk mengkaji bagaimana menganalisis inovasi kebijakan untuk mencapai maksud dan tujuan tertentu sesuai dengan fenomena yang terjadi.

