



## Inovasi Kebijakan dalam Meningkatkan Produksi Daging Sapi di Kabupaten Serdang Bedagai

Tengku Niken Fachira<sup>1</sup>, Asrinaldi<sup>2</sup>, Zulfadli<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Universitas Andalas, Padang, Indonesia, [2420831002\\_niken@student.unand.ac.id](mailto:2420831002_niken@student.unand.ac.id)

<sup>2</sup>Universitas Andalas, Padang, Indonesia

<sup>3</sup>Universitas Andalas, Padang, Indonesia

Corresponding Author: [2420831002\\_niken@student.unand.ac.id](mailto:2420831002_niken@student.unand.ac.id)<sup>1</sup>

**Abstract:** *This research examines the policy innovation process of "Si Akang Gembul," a cattle fattening program in Serdang Bedagai, using the Jordan & Huitema analytical framework and Rogers' diffusion theory. Through a qualitative case study approach with in-depth interviews and document analysis, a significant paradox was found: although the program won the 2024 CNN Awards, it is not known by the majority of independent farmers. Three main findings were identified. First, this innovation originated from the initiative of a policy entrepreneur (the Regent) and was validated through an external competition before being officially adopted, a unique pattern. Second, the diffusion of innovation failed to spread due to the disconnect between vertical communication (for external legitimacy) and horizontal communication (for grassroots dissemination). Third, the sustainability of the program is threatened by weak formal institutionalization, the absence of budget allocation in the RPJMD, and ambiguity of inter-agency ownership. The public-private-community partnership model that was implemented was technically successful, but failed to transform the livestock ecosystem on a broad scale. This study concludes that symbolic success does not guarantee diffusion and sustainability, and emphasizes the crucial importance of grassroots communication strategies and formalization in planning for long-term impact.*

**Keywords:** innovation, policy, diffusion, policy entrepreneur

**Abstrak:** Penelitian ini mengkaji proses inovasi kebijakan "Si Akang Gembul", program penggemukan sapi di Serdang Bedagai, menggunakan kerangka analisis Jordan & Huitema serta teori difusi Rogers. Melalui pendekatan kualitatif-studi kasus dengan wawancara mendalam dan analisis dokumen, ditemukan paradoks signifikan: meskipun program ini memenangkan CNN Awards 2024, ia tidak dikenal oleh mayoritas peternak mandiri. Tiga temuan utama diidentifikasi. Pertama, inovasi ini lahir dari inisiatif seorang policy entrepreneur (Bupati) yang divalidasi melalui kompetisi eksternal sebelum diadopsi secara resmi, sebuah pola unik. Kedua, difusi inovasi gagal meluas karena terputusnya komunikasi vertikal (untuk legitimasi eksternal) dan komunikasi horizontal (untuk penyebaran akar rumput). Ketiga, keberlanjutan program terancam oleh lemahnya pelembagaan formal, ketiadaan alokasi anggaran dalam RPJMD, dan ambiguitas kepemilikan antar-dinas. Model kemitraan publik-swasta-masyarakat yang diterapkan berhasil secara teknis, namun gagal

mentransformasi ekosistem peternakan secara luas. Penelitian ini menyimpulkan bahwa kesuksesan simbolik tidak menjamin difusi dan keberlanjutan, serta menekankan krusialnya strategi komunikasi grassroots dan formalisasi dalam perencanaan untuk dampak jangka panjang.

**Kata Kunci:** inovasi, kebijakan, difusi, wirausahawan kebijakan

---

## PENDAHULUAN

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 campur tangan, 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). Kebijakan tentang pengembangan peternakan dari tahun 2010 hingga 2014 adalah program swasembada daging sapi yang populer. Tahun 2002, pemerintah membuat sebuah kebijakan dalam wilayah terpusat pada produksi daging sapi dengan sapi terintegrasi dengan padi, Sistem Padi-Ternak (SIPT). Namun, kebijakan ini lebih cocok untuk petani padi, bukan peternak sapi (Nurasa dan Hidayat, 2005). Sejauh ini, kebijakan pengembangan peternakan yang diimplementasikan pemerintah gagal untuk meningkatkan ketersediaan sapi potong dan daging sapi (Yusdja dan Ilham, 2004).

Pada tahun 2015, pemerintah Indonesia memprioritaskan kebijakan yang mendukung pengembangan peternakan. Beberapa dari kebijakan ini termasuk: peningkatan kuantitas dan kualitas pangan dan stok pembiakan; meningkatkan produksi ternak; peningkatan dalam produksi pakan ternak; kontrol dan pencegahan penyakit hewan; menjamin produktivitas dan daya saing sapi potong, dan; menyediakan manajemen dan dukungan teknis. Kebijakan sektor daging sapi di Indonesia diatur dalam rencana lintas sektor, yakni RPJMN Tahun 2020-2024, yang merupakan serangkaian rencana terakhir yang diatur dalam RPJPN 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. 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.

Dalam konteks perubahan sosial dan ekonomi yang terus berkembang, 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 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.

Kabupaten Serdang Bedagai merupakan salah satu daerah yang berpotensi besar dalam meningkatkan produksi daging sapi di Provinsi Sumatera Utara. Kondisi wilayah Kabupaten Serdang Bedagai memiliki 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. Akibatnya, pemerintah menerapkan kebijakan untuk meningkatkan pasokan daging sapi di dalam negeri, khususnya kabupaten/kota. “Si Akang Gembul” dirancang sebagai kebijakan inovatif yang melibatkan aktor lintas sektor, yakni pemerintah, petani, pemodal, dan perusahaan peternakan. Program ini 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. Penelitian ini akan memfokuskan pada bagaimana proses inovasi kebijakan terkait peningkatan produksi daging sapi di Kabupaten Serdang Bedagai tersebut.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan metode studi kasus. Menurut John W. Creswell (2014), penelitian kualitatif dimulai dengan asumsi, suatu pandangan dunia, kemungkinan penggunaan suatu lensa teoritis, dan mempelajari masalah penelitian yang meneliti makna yang diberikan individu atau kelompok terhadap suatu masalah sosial dan kemanusiaan. Terdapat tiga jenis studi kasus dalam penelitian kualitatif, yakni studi kasus instrumen tunggal, studi kasus kolektif atau multipel, dan studi kasus intrinsik. Dalam studi kasus instrumen tunggal, peneliti fokus pada masalah atau kekhawatiran, dan kemudian menyeleksi satu kasus terbatas untuk menggambarkan masalah ini. Dalam studi kasus kolektif (atau studi kasus multipel), satu masalah atau kekhawatiran diseleksi kembali, tetapi penyelidik memilih beberapa studi kasus untuk mengilustrasikan masalah tersebut. Penelitian ini menggunakan jenis studi kasus instrumental karena berpotensi generalitis teoritis, yang mana kasus “Si Akang Gembul” dapat digunakan untuk memberikan wawasan tentang suatu fenomena yang lebih luas, dalam konteks ini adalah inovasi kebijakan.

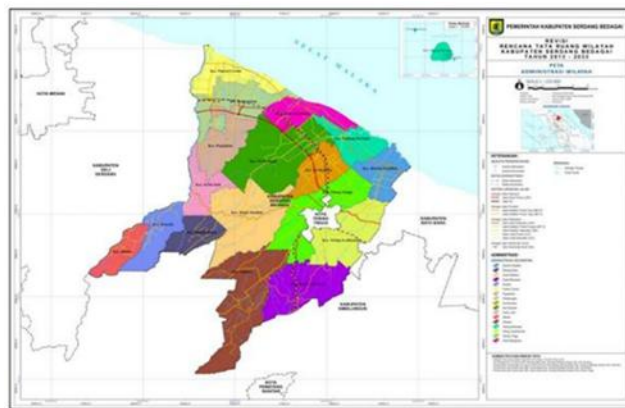
Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang didapat langsung melalui objek penelitian. Sedangkan, data sekunder adalah data yang didapat melalui penelitian ilmiah, seperti jurnal, skripsi, tesis, dan lainnya serta berita dan sumber-sumber yang terpercaya lainnya. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara secara mendalam dan dokumentasi. Wawancara adalah suatu cara yang dilakukan dengan tujuan tertentu, serta dilakukan untuk memperoleh informasi atau keterangan secara lisan dari seorang informan yang telah ditentukan teknik pemilihan informan. Dalam penelitian ini, wawancara bersifat semi-struktur, yaitu metode wawancara yang menggunakan pedoman tetapi tidak terikat atau kaku dalam mengajukan pertanyaan kepada informan. Data sekunder didapat melalui penelitian ilmiah, seperti jurnal, skripsi, tesis, dan lainnya serta berita dan sumber-sumber yang terpercaya lainnya. Data sekunder dapat dipahami sebagai data yang telah diolah atau diperoleh sebelumnya.

Data penelitian yang akan dikumpulkan adalah proses inovasi kebijakan tersebut, proses implementasi kebijakan, dan hasil inovasi kebijakan yang telah dilaksanakan. Data penelitian diperoleh melalui informan penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik purposive sampling dalam teknik pemilihan informan. Teknik purposive sampling adalah teknik penentuan sampel yang dipakai oleh peneliti memiliki penilaian-penilaian tertentu dalam penentuan informan, dengan subjek yang telah dipilih sejak awal dan

selanjutnya peneliti hanya akan memakai subjek tersebut (Idrus, 2009). Dalam penelitian ini, peneliti telah menentukan kriteria tertentu yang harus dimiliki oleh individu tertentu, yang selanjutnya akan ditetapkan sebagai sumber informasi, yaitu: 1) Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai yang terlibat dalam inovasi kebijakan; 2) Dinas Ketahanan Pangan Kabupaten Serdang Bedagai; 3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Serdang Bedagai; 4) Badan Perencanaan Pembangunan Kabupaten Serdang Bedagai; 5) Peternak sapi di Kabupaten Serdang Bedagai.

Dalam penelitian ini, analisis data yang digunakan adalah menggunakan data etik dan emik. Data etik merupakan suatu pandangan dari peneliti itu sendiri terhadap hasil temuan di lapangan dan data yang telah didapatkan oleh peneliti. Sedangkan, data emik merupakan suatu pandangan dari informan yang telah diperoleh oleh peneliti dari hasil wawancara antara peneliti dengan informan selama penelitian berlangsung. Penelitian ini juga menggunakan metode analisis data naratif dengan membangun cerita atau alur proses inovasi kebijakan. Dalam penelitian ini, triangulasi yang digunakan adalah teknik triangulasi pakar yang juga sering dikenal sebagai triangulasi penyidik dan juga triangulasi sumber. Peneliti menggunakan teknik triangulasi pakar karena untuk mengetahui apakah informasi yang telah peneliti dapatkan benar atau tidak. Penggunaan triangulasi pakar atau penyidik ini dilakukan dengan memanfaatkan peneliti atau pengamat lainnya untuk dilakukan pengecekan terhadap derajat keabsahan data. Penelitian ini juga menggunakan triangulasi sumber data, yaitu teknik yang dilakukan untuk menggali keabsahan informasi dengan menggunakan berbagai sumber data, seperti arsip, dokumen, hasil wawancara, hasil observasi, ataupun wawancara dengan lebih dari satu subjek yang memiliki sudut pandang berbeda. Traingulasi sumber datat ini juga untuk membandingkan informasi yang telah diperoleh dari berbagai informan.

Lokasi penelitian merupakan suatu tempat yang akan dilakukan penelitian oleh peneliti. Dalam penelitian kualitatif, lokasi merupakan hal yang sangat penting, karena lokasi akan melancarkan peneliti dalam melakukan penelitian. Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Serdang Bedagai, Provinsi Sumatera Utara. Alasan lokasi penelitian ini karena peneliti akan meneliti tentang inovasi kebijakan yang ditetapkan oleh Bupati Kabupaten Serdang Bedagai yang bertujuan untuk meningkatkan produksi daging sapi dan meningkatkan minat generasi muda untuk menjadi peternak sapi. Maka, peneliti hanya berfokus pada Kabupaten Serdang Bedagai saja.



**Gambar 1.** Peta Administrasi Kabupaten Serdang Bedagai  
Sumber: Media Center Serdang Bedagai

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Proses Penemuan Inovasi "Si Akang Gembul"

Inovasi "Si Akang Gembul" merupakan program penggemukan sapi yang bermula dari inisiatif personal Bupati Darma Wijaya, yang memiliki hobi dan pengalaman langsung dalam beternak sapi. Program ini lahir dari pengamatan Bupati terhadap kandang bekas PTPN 3 yang terbengkalai di Kecamatan Teluk Mengkudu. Sebelum ditetapkan sebagai program

resmi pemerintah daerah, "Si Akang Gembul" diikutsertakan dalam CNN Awards 2024 Sumatera Utara sebagai bentuk validasi eksternal. Setelah berhasil dalam kompetisi tersebut, program ini kemudian diadopsi dan dilembagakan menjadi program resmi Kabupaten Serdang Bedagai. Implementasinya melibatkan kemitraan antara Dinas Ketahanan Pangan, kelompok peternak, pemodal, dan PTPN 3 melalui skema public-private-people partnership dengan penyewaan kandang senilai Rp100 juta untuk 5 tahun.

Temuan ini mencakup beberapa aspek kunci: Pertama, peran policy entrepreneur yang dimainkan oleh Bupati dengan political will yang kuat. Kedua, latar belakang masalah yang mendorong inovasi, meliputi rendahnya produksi sapi lokal dengan sistem ekstensif tradisional, ketergantungan pada impor daging, dan defisit pasokan yang hanya mampu memenuhi 58% kebutuhan nasional. Ketiga, pemanfaatan aset mangkrak berupa kandang bekas program swasembada daging era Menteri Dahlan Iskan. Keempat, strategi adopsi bottom-up melalui kompetisi sebagai mekanisme uji coba dan legitimasi. Kelima, model kemitraan yang melibatkan multiple stakeholders dengan pembagian peran dan risiko yang jelas, mencerminkan prinsip co-production dalam pelayanan publik.

Proses penemuan inovasi ini berlangsung dalam konteks kegagalan program-program peternakan nasional sebelumnya, seperti SIPT (2002) dan program swasembada daging (2010-2014), yang terbukti tidak berhasil meningkatkan produksi. Konteks lokal Kabupaten Serdang Bedagai menunjukkan praktik peternakan tradisional dengan sistem angon (dilepas-digembalakan) yang menghasilkan pertambahan bobot badan harian rendah. Ketersediaan sumber daya lokal yang melimpah, seperti hijauan pakan di sekitar perkebunan dan infrastruktur kandang yang siap pakai, menciptakan window of opportunity. Timing kemunculan inovasi ini juga bertepatan dengan meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap kualitas daging segar pasca isu daging beku impor, serta adanya permintaan pasar kurban yang stabil dan menguntungkan.

Temuan bahwa inovasi "Si Akang Gembul" lahir dari inisiatif personal policy entrepreneur dan divalidasi melalui kompetisi sebelum diadopsi secara resmi menunjukkan bahwa proses inovasi kebijakan di era otonomi daerah tidak selalu mengikuti jalur teknokratis-rasional yang konvensional. Ini berarti bahwa faktor kepemimpinan personal, dengan political will yang kuat, dapat menjadi katalis utama perubahan kebijakan yang lebih efektif daripada perencanaan birokratis formal. Model bottom-up adoption ini membuktikan bahwa pemerintah daerah dapat berperan sebagai enabler yang mengadopsi dan melembagakan best practices dari masyarakat, bukan hanya sebagai provider yang menciptakan program dari atas. Keberhasilan strategi "mengonteskan" program sebagai mekanisme validasi eksternal mengindikasikan bahwa legitimasi dari pihak ketiga dapat mempercepat proses adopsi dan memberikan political capital yang diperlukan untuk formalisasi kebijakan.

Temuan ini mengonfirmasi hipotesis bahwa policy entrepreneur memainkan peran krusial dalam proses inovasi kebijakan. Teori Jordan dan Huitema tentang penemuan inovasi terbukti berlaku, di mana identifikasi masalah dan peluang sangat bergantung pada kapasitas individual pemimpin. Namun, temuan ini memperluas argumen tersebut dengan menunjukkan bahwa di konteks Indonesia, kombinasi antara posisi formal (Bupati), kompetensi substantif (pengalaman beternak), dan hobi personal menciptakan kondisi ideal bagi kemunculan inovasi. Ini berbeda dengan asumsi awal yang mungkin menekankan proses institusional. Lebih lanjut, strategi validasi melalui kompetisi eksternal sebelum adopsi formal adalah temuan baru yang tidak diantisipasi dalam kerangka teoritis awal, menunjukkan bahwa pemerintah daerah menggunakan mekanisme kreatif untuk mengurangi risiko politik dalam mengadopsi inovasi baru.

## Proses Difusi Inovasi yang Terbatas

Proses difusi inovasi "Si Akang Gembul" menunjukkan hasil yang paradoks: berhasil secara internal namun gagal meluas secara eksternal. Di dalam kelompok sasaran program, difusi berjalan efektif melalui tahapan Rogers (knowledge, persuasion, decision, implementation, confirmation) dengan demonstrasi keunggulan sistem intensif, penggunaan pakan berkualitas (rumput King Grass dan konsentrat), serta inseminasi buatan. Program berhasil mengubah perilaku peternak dari sistem tradisional ke semi-intensif dan memicu munculnya kelompok-kelompok penggembukan mandiri. Namun, wawancara dengan peternak di luar kelompok sasaran mengungkapkan fakta mengejutkan: mereka sama sekali tidak mengetahui keberadaan program ini. Pernyataan seperti "baru dengar hari ini" dan "tidak tahu apa itu Si Akang Gembul" mengindikasikan kegagalan difusi pada tahap paling dasar, tahap pengetahuan (knowledge).

Terdapat hubungan kausal antara strategi komunikasi yang terbatas dengan kegagalan difusi horizontal. Fokus pemerintah pada publikasi melalui media massa dan kompetisi eksternal tidak diimbangi dengan sosialisasi grassroots kepada komunitas peternak lokal. Hubungan kedua terlihat antara struktur birokrasi dengan pola difusi: pembagian peran antara Bappeda sebagai konseptualisator dan Dinas Ketahanan Pangan sebagai implementator menciptakan ambiguitas kepemilikan inovasi, yang berdampak pada lemahnya motivasi untuk menyebarluaskan program. Hubungan ketiga adalah antara model kemitraan eksklusif dengan jangkauan terbatas: sistem yang hanya melibatkan "sekelompok orang" tertentu membatasi akses peternak lain untuk berpartisipasi, sehingga menciptakan enclave tertutup yang menghambat replikasi spontan oleh masyarakat luas.

Hubungan-hubungan ini berlaku dalam konteks sistem difusi yang cenderung terpusat (centralized) daripada terdesentralisasi. Pemerintah lebih memprioritaskan komunikasi vertikal (ke atas untuk penghargaan) dibanding horizontal (ke sesama peternak). Konteks birokrasi yang rigid dengan sistem penganggaran yang tidak mengalokasikan dana khusus untuk diseminasi inovasi memperparah situasi ini. Keterbatasan data BNBA (By Name By Address) peternak membuat targeting dan outreach menjadi sulit. Selain itu, kultur birokrasi yang menghindari "ribet" dan minim insentif untuk penyebarluasan inovasi menciptakan disinsentif struktural. Kondisi ini diperburuk oleh perubahan fokus program yang lebih memprioritaskan keberlanjutan ekonomi kelompok existing daripada ekspansi ke peternak baru.

Paradoks antara keberhasilan internal dan kegagalan difusi eksternal mengungkapkan bahwa kesuksesan teknis sebuah inovasi tidak otomatis menjamin penyebarannya ke sistem sosial yang lebih luas. Ini berarti bahwa pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai telah berhasil menciptakan "island of excellence" namun gagal mentransformasikannya menjadi gerakan perubahan yang masif. Ketidaktahuan peternak mandiri tentang keberadaan program ini mengindikasikan adanya disconnect struktural antara agenda publikasi pemerintah (yang berorientasi pada pengakuan eksternal) dengan kebutuhan komunikasi grassroots (yang memerlukan sosialisasi langsung). Temuan ini memiliki implikasi serius: potensi replikasi spontan dan efek pengganda dari inovasi menjadi tidak terealisasi, sehingga dampak program terhadap ketahanan pangan daerah tetap marjinal. Kegagalan ini juga menunjukkan bahwa strategi komunikasi vertikal (ke media dan kompetisi) tidak dapat menggantikan komunikasi horizontal (antar-peternak).

Temuan ini menolak hipotesis bahwa difusi inovasi akan terjadi secara natural melalui demonstration effect. Teori Rogers mengasumsikan bahwa keberhasilan yang visible akan menarik perhatian dan mendorong adopsi oleh observability. Namun, kenyataannya menunjukkan bahwa tanpa strategi komunikasi yang deliberate dan sistematis, bahkan inovasi yang berhasil sekalipun dapat tetap tersembunyi dari komunitas sasaran. Ini mengkonfirmasi argumen Mossberger tentang perlunya saluran komunikasi yang efektif dalam difusi kebijakan. Temuan juga memvalidasi kritik terhadap model centralized diffusion

yang memprioritaskan komunikasi top-down: pendekatan ini terbukti efisien untuk implementasi internal namun gagal menciptakan awareness di tingkat horizontal. Lebih lanjut, temuan ini menunjukkan bahwa struktur birokrasi yang fragmented (Bappeda vs Dinas Ketahanan Pangan) menghambat difusi dengan menciptakan ambiguitas kepemilikan yang mengurangi motivasi untuk diseminasi aktif.

### **Tantangan Evaluasi dan Keberlanjutan**

Evaluasi program mengungkapkan berbagai tantangan keberlanjutan. Ketiadaan rumah potong hewan menyebabkan tidak tersedianya data akurat mengenai peningkatan produksi daging di tingkat kabupaten, sehingga dampak makro program sulit diukur. Dalam dokumen perencanaan formal (RPJMD), "Si Akang Gembul" tidak tercantum secara eksplisit sebagai program tersendiri, melainkan hanya terintegrasi sebagai sub-kegiatan tanpa alokasi anggaran spesifik. Populasi ternak mengalami penurunan drastis dari 400 ekor menjadi 90 ekor, meskipun hal ini dijelaskan sebagai strategi manajemen siklikal mengikuti periode pasar. Wabah PMK pada awal implementasi menimbulkan kerugian signifikan dan mengekspos kerentanan program terhadap shock eksternal. Terdapat perbedaan persepsi kepemilikan antara Bappeda dan Dinas Ketahanan Pangan yang berpotensi menghambat komitmen jangka panjang.

Temuan ini mengimplikasikan perlunya beberapa strategi perbaikan: Pertama, pembangunan infrastruktur data melalui rumah potong hewan untuk memungkinkan monitoring dampak yang akurat. Kedua, formalisasi program dalam dokumen perencanaan dengan alokasi anggaran khusus untuk memastikan keberlanjutan dan legitimasi. Ketiga, klarifikasi kepemilikan dan tanggung jawab institusional untuk menghindari saling lempar tanggungjawab antara Bappeda dan Dinas Ketahanan Pangan. Keempat, penguatan sistem biosekuriti dan early warning untuk mengantisipasi wabah penyakit. Kelima, perluasan model kemitraan yang lebih inklusif untuk menjangkau peternak yang lebih luas. Keenam, pengembangan strategi komunikasi grassroots yang sistematis untuk meningkatkan awareness dan replikasi spontan oleh masyarakat.

Strategi-strategi ini menawarkan nilai signifikan untuk transformasi "Si Akang Gembul" dari project competition menjadi program berkelanjutan yang berdampak luas. Formalisasi dalam dokumen perencanaan memberikan kepastian hukum dan kontinuitas lintas periode kepemimpinan. Pembangunan infrastruktur data menciptakan basis evidence-based policy making untuk pengembangan sektor peternakan secara keseluruhan. Model public-private-people partnership yang sudah terbukti berhasil di kelompok inti dapat direplikasi dengan penyesuaian kontekstual ke wilayah lain. Peluang terbesar terletak pada potensi program ini menjadi demonstration plot yang menginspirasi adopsi sistem intensif secara masif di kalangan peternak rakyat, yang pada gilirannya dapat berkontribusi nyata terhadap ketahanan pangan daerah dan mengurangi ketergantungan pada impor daging sapi.

Keterbatasan dalam evaluasi dampak dan keberlanjutan program mengungkapkan bahwa "Si Akang Gembul" masih berada dalam fase transisi dari project menjadi program institusional. Ini berarti bahwa meskipun program ini telah mencapai keberhasilan simbolik (penghargaan, pengakuan media), pelembagaan substantifnya masih lemah. Ketiadaan data produksi yang akurat, tidak tercantumnya program dalam dokumen perencanaan formal, dan penurunan populasi ternak mengindikasikan kerentanan struktural yang dapat mengancam kelangsungan jangka panjang. Perbedaan persepsi kepemilikan antara Bappeda dan Dinas Ketahanan Pangan menunjukkan bahwa program ini belum sepenuhnya terinternalisasi sebagai bagian dari tugas pokok dan fungsi rutin organisasi pelaksana. Temuan ini memiliki implikasi kritis: tanpa formalisasi dan institusionalisasi yang kuat, inovasi ini berisiko menjadi sekadar "program bupati" yang akan memudar seiring pergantian kepemimpinan.

Temuan ini mengonfirmasi hipotesis bahwa keberlanjutan inovasi kebijakan sangat bergantung pada pelembagaan formal. Argumen Birkenhoff tentang pentingnya political will

yang tertuang dalam "aturan yang memenuhi syarat, pembagian anggaran yang berpihak, serta sistem pengawasan dan evaluasi" terbukti relevan. Ketiadaan alokasi anggaran spesifik dan posisi formal dalam RPJMD menunjukkan bahwa political will belum sepenuhnya diterjemahkan ke dalam komitmen institusional. Temuan juga memvalidasi argumen tentang ketegangan antara birokrasi dan inovasi (Weber): sistem penganggaran yang rigid, kultur yang menghindari "ribet", dan tekanan efisiensi menciptakan disinsentif struktural bagi keberlanjutan inovasi. Namun, temuan ini menantang asumsi bahwa keberhasilan di kompetisi eksternal otomatis menjamin keberlanjutan internal, legitimasi eksternal ternyata tidak cukup tanpa disertai pelembagaan struktural. Paradoks ini mengungkapkan bahwa strategi "mengonteskan" inovasi meskipun efektif untuk adopsi awal, dapat menciptakan orientasi simbolik yang mengabaikan aspek operasional jangka panjang.

## KESIMPULAN

Penelitian ini mengungkapkan paradoks fundamental dalam inovasi kebijakan "Si Akang Gembul": program yang dipublikasikan sebagai success story dan meraih penghargaan eksternal ternyata tidak dikenal oleh mayoritas peternak mandiri di Kabupaten Serdang Bedagai. Temuan kritis ini tidak akan terungkap tanpa wawancara mendalam dengan peternak di luar kelompok sasaran program. Lebih lanjut, penelitian ini mengidentifikasi mekanisme unik adopsi inovasi di mana pemerintah daerah menggunakan kompetisi eksternal sebagai strategi validasi sebelum melembagakan program, sebuah pola yang belum terdokumentasi dalam literatur inovasi kebijakan Indonesia. Penelitian juga mengungkap disconnect struktural antara dua orientasi komunikasi: publikasi vertikal untuk legitimasi eksternal versus sosialisasi horizontal untuk difusi grassroots. Tanpa penelitian ini, "Si Akang Gembul" akan tetap dipersepsikan sebagai inovasi yang berhasil, padahal dampak transformatifnya terhadap ekosistem peternakan daerah masih sangat terbatas karena kegagalan difusi dan tantangan keberlanjutan institusional yang serius.

Kombinasi kerangka Jordan dan Huitema (penemuan, difusi, evaluasi) dengan teori difusi inovasi Rogers terbukti sangat efektif dalam membedah kompleksitas inovasi "Si Akang Gembul" secara komprehensif. Framework ini berhasil mengidentifikasi keberhasilan pada fase penemuan (peran policy entrepreneur), kegagalan pada fase difusi (stuck pada tahap knowledge), dan kerentanan pada fase evaluasi (lemahnya pelembagaan). Metode kualitatif dengan triangulasi sumber (wawancara multi-stakeholder: pemerintah, pelaksana, peternak sasaran, dan peternak non-sasaran) sangat krusial dalam mengungkap paradoks yang tidak terlihat dalam dokumen resmi. Tanpa wawancara dengan peternak mandiri, kegagalan difusi tidak akan terdeteksi. Namun, keterbatasan metodologis juga teridentifikasi: tidak tersedianya data kuantitatif (produksi daging, jumlah peternak aktual, PBBH terukur) membatasi kemampuan untuk mengukur dampak ekonomi secara presisi. Analisis dokumen perencanaan (RPJMD, APBD) efektif mengungkap ketiadaan formalisasi program, mengkonfirmasi temuan dari wawancara tentang kelemahan institusionalisasi.

Kekurangan utama penelitian ini adalah keterbatasan data kuantitatif: tidak ada pengukuran PBBH, tidak ada data time-series produksi daging kabupaten, dan tidak ada survei skala luas terhadap awareness peternak. Penelitian ini juga tidak mengkaji secara mendalam aspek finansial program (analisis cost-benefit, return on investment) yang penting untuk menilai keberlanjutan ekonomi. Periode penelitian yang terbatas tidak memungkinkan observasi longitudinal untuk melihat evolusi program pasca-wabah PMK. Saran untuk penelitian lanjutan: (1) Studi kuantitatif dengan survei representatif untuk mengukur tingkat awareness dan adopsi sistem intensif di kalangan peternak kabupaten; (2) Analisis ekonomi komprehensif membandingkan profitabilitas sistem intensif versus tradisional; (3) Studi longitudinal tracking keberlanjutan program lintas periode kepemimpinan untuk menguji hipotesis ketergantungan pada "program bupati"; (4) Comparative study dengan inovasi peternakan serupa di kabupaten lain untuk mengidentifikasi best practices dalam difusi dan

institusionalisasi; (5) Action research untuk mengembangkan dan menguji strategi komunikasi grassroots yang efektif.

## REFERENSI

- Baiardi, D. (2010). *Public-Private Partnerships in The Health Care Sector: A Guideline for Financing and Contracting*. International Labour Office.
- Bellintani, S., & Ciaramella, A. (2008). Financing and Risk Allocation in Public-Private Partnerships for Cultural Heritage. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 2(3), 236-252.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (2007). Innovation And Diffusion Models in Policy Research. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd ed., pp. 223-260). Westview Press.
- Birkenhoff, D. W. (2000). Introduction: Political Will for Poverty Reduction: Significance, Strategy, and Politics. *World Development*, 28(6), 1029-1041. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(00\)00009-1](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(00)00009-1)
- Boniotti, C. (2021). Public-Private-People Partnerships for The Adaptive Reuse of Cultural Heritage: A Legal Analysis. *Sustainability*, 13(11), 6025. <https://doi.org/10.3390/su13116025>
- Christensen, C. M. (1997). *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*. Harvard Business School Press.
- Cori, R., & Paradisi, M. (2011). Public-Private Partnerships: An Introduction. *Journal of Infrastructure Development*, 3(1), 41-58.
- Danasari, I. F., Rahayu, E. S., & Santoso, P. B. (2020). Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Impor Daging Sapi Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis*, 4(2), 245-258.
- Drucker, P. F. (1985). *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*. Harper & Row.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach* (6th Ed.). Routledge.
- Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2019). *Livestock Production Systems Spotlight: Cattle Sector*. FAO.
- Ginting, N., Lubis, R., & Simanihuruk, K. (2018). Utilization Of Palm Oil Mill Effluent Solid as Feed Supplement for Beef Cattle. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 122, 012093. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/122/1/012093>
- Gunn, A. (2018). Policy Entrepreneurs and Policy Formulation. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance* (pp. 361-373). Edward Elgar Publishing.
- Jordan, A., & Huitema, D. (2014). Policy Innovation in A Changing Climate: Sources, Patterns and Effects. *Global Environmental Change*, 29, 387-394. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.09.005>
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of The Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Majamaa, W. (2008). *The 4th P - People - In Urban Development Based on Public-Private-People Partnership* [Doctoral dissertation]. Helsinki University of Technology.
- Martin, L. L. (2016). *Financing Local Government: Budgeting and Financial Management In The Public Sector*. CRC Press.
- Mendrofa, A. Y., & Sonuari, M. (2025). Political Will Kepala Daerah Dalam Implementasi Kebijakan Publik Di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 15(1), 45-62.
- Merola, G. (2017). Risk Management in Public-Private Partnerships for Heritage Conservation. *Journal of Cultural Heritage Management*, 8(2), 156-174.

- Mossberger, K. (1999). State-Federal Diffusion and Policy Learning: From Enterprise Zones to Empowerment Zones. *Publius: The Journal of Federalism*, 29(3), 31-50. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a030007>
- National Institute of Governmental Purchasing. (2016). *Public-Private Partnerships: A Comprehensive Guide*. NIGP.
- Nurasa, T., & Hidayat, A. (2005). Sistem Integrasi Padi-Ternak Dalam Perspektif Peningkatan Pendapatan Petani. *Forum Penelitian Agro Ekonomi*, 23(1), 41-56.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.
- Post, L. A., Raile, A. N. W., & Raile, E. D. (2010). Defining Political Will. *Politics & Policy*, 38(4), 653-676. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x>
- Priyanto, D. (2011). Strategi Pengembangan Usaha Ternak Sapi Potong Dalam Mendukung Program Swasembada Daging Sapi Dan Kerbau Tahun 2014. *Jurnal Litbang Pertanian*, 30(3), 108-116.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion Of Innovations* (5th ed.). Free Press.
- Rypkema, D. D., & Cheong, C. (2012). *Measuring Economic Impacts of Historic Preservation*. Advisory Council on Historic Preservation.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2014). *Theories of the Policy Process* (3rd ed.). Westview Press.
- Smith, J. R., & Jones, M. K. (2021). Data-Driven Livestock Management: Implications for Productivity and Profitability. *Journal of Agricultural Economics*, 72(3), 789-805.
- Smith, K. B. (2020). Policy Entrepreneurs and Subnational Innovation: The Role Of Leadership In Local Government Reform. *Public Administration Review*, 80(2), 245-258.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Wajizah, S., Samadi, Usman, Y., & Delima, M. (2017). Perbandingan Pertambahan Bobot Badan Harian Sapi Aceh Jantan Pada Sistem Pemeliharaan Intensif Dan Semi-Intensif. *Jurnal Agripet*, 17(2), 108-114. <https://doi.org/10.17969/agripet.v17i2.8721>
- Wang, C., Medaglia, R., & Zheng, L. (2020). Towards A Typology of Adaptive Governance in The Digital Government Context: The Role of Decision-Making And Accountability. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101487. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101487>
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization* (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). Free Press. (Original work published 1922)
- World Bank Group – Public-Private-Partnership Legal Resource Center. (n.d.). What Are Public-Private Partnerships? Retrieved from <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>
- Yusdja, Y., & Ilham, N. (2004). Arah kebijakan pembangunan peternakan rakyat. *Analisis Kebijakan Pertanian*, 2(3), 253-268.
- Yusriani, Y., Elviwirda, E., & Sabrina, R. (2020). Sistem pemeliharaan sapi potong di Indonesia: Review. *Jurnal Peternakan Integratif*, 8(2), 92-103.