



SISTEM KOMUNIKASI PEMERINTAH DAN KOMPLEKSITAS PENJUALAN KAMBING PERANAKAN ETTAWA (PE) DI PURWOREJO

Tatag Handaka

¹Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Budaya, Universitas Trunojoyo Madura
Email: tataghandaka@gmail.com

Hermin Indah Wahyuni

Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada
Email: hermin_iw@ugm.ac.id

Endang Sulastri

Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada
Email: endangs@ugm.ac.id

Paulus Wiryono

Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada
Email: pwiryono@jesuits.com

Abstract

Farmers sold Ettawa Crossbred (EC) goat when their children register in to school. Farmers sold best quality of EC goat to other regencies and abroad. The aim of the study is to know how government communication system produce and reproduce the information to solve complexity of EC goat's selling in Purworejo regency. The theory of the study is communication system in perspective of Niklas Luhmann. The study was used explorative case study method. Population of the study was in Purworejo regency. The results of study shown that government communication system was produced information to solve EC goat's selling. But those information hasn't solved EC goat's selling. There are feedback from the environment for government communication system. But government communication system hasn't selected information from environment to reproduce next information.

Keywords: *government communication system, complexity, EC goat's selling*

PENDAHULUAN

Kabupaten Purworejo merupakan sentra budidaya kambing PE di Indonesia. Peternak di daerah ini memiliki pengalaman budidaya kambing PE sejak tahun 1930-an. Budidaya kambing PE erat kaitannya dengan sistem komunikasi Pemerintah.



Sistem inilah yang memproduksi berbagai informasi berupa regulasi terkait budidaya kambing PE. Peternak mendapat informasi budidaya kambing PE dari sistem ini.

Budidaya kambing PE memiliki dua tujuan (*dual purpose*), yaitu produksi susu dan daging. Namun peternak lebih banyak menjual daging daripada susu. Artinya peternak lebih banyak menjual anakan dan indukan dibanding menjual susu kambing PE. Peternak memiliki kesamaan waktu ketika menjual kambing PE, yaitu pada saat anak-anak akan masuk sekolah di tahun ajaran baru. Penjualan secara serempak akan mengakibatkan harga menjadi turun.

Selain itu, penjualan kambing PE juga banyak keluar daerah Purworejo. Terutama penjualan kambing PE kualitas bagus (kelas A), baik jantan atau betina. Penjualan kambing PE kualitas bagus dalam jumlah besar keluar daerah, tentu lama-kelamaan akan mengakibatkan cadangan kambing kualitas bagus menjadi semakin berkurang. Kompleksitas penjualan inilah yang dihadapi sistem komunikasi Pemerintah.

Dari uraian ini bisa diturunkan rumusan masalah: “Bagaimana sistem komunikasi Pemerintah memproduksi dan mereproduksi informasi untuk menghadapi kompleksitas penjualan kambing PE?”

KAJIAN LITERATUR

Sistem komunikasi didefinisikan Luhmann sebagai bentuk *autopoiesis*. Sistem komunikasi membentuk diri mereka sendiri dengan operasi berupa komunikasi. Sistem komunikasi memiliki batas-batas, dan masalah pertamanya adalah reduksi kompleksitas (Luhmann, 1989: 28-29; King and Thornhill, 2006: 200; Fuchs, 1999: 117).

Luhmann mendefinisikan komunikasi secara eksplisit sebagai kesatuan informasi, pesan dan pemahaman (Luhmann, 2000: 96; Leydesdorff, 2000: 276; Viskovatoff, 1999: 501-502). Komunikasi tercipta melalui sintesis dari tiga jenis seleksi perbedaan, yaitu seleksi informasi, seleksi ujaran dari informasi ini, dan seleksi pemahaman atau ketidakpahaman dari ujaran dan informasinya (Luhmann, 1986: 123; King and Thornhill, 2003: 17; Albert and Hilkermeier, 2004: 182).

Sistem komunikasi adalah sistem tertutup yang lengkap, menciptakan komponen-komponen yang membentuk dirinya melalui komunikasi itu sendiri. Dalam kaitan dengan hal ini, sistem komunikasi adalah sistem *autopoiesis* yang memproduksi dan mereproduksi sesuatu yang berfungsi untuk sistem melalui sistem itu sendiri (Luhmann, 2002: 160-161; Luhmann, 2000: 11).

Sistem komunikasi selain tertutup, juga sekaligus terbuka. Ia harus bisa membedakan diri dengan lingkungannya, menentukan batas-batasnya, mereduksi kompleksitas, namun juga sekaligus membuka diri untuk mengambil informasi dari lingkungannya. Informasi yang akan berguna bagi sistem untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapinya. Sistem perlu membuka diri agar ia selalu dapat mengambil informasi lingkungan yang dinamis.

Artinya bahwa sistem komunikasi itu sendiri keadaannya bukan hanya elemen-elemennya – unit komunikasi yang final– tetapi juga strukturnya. Apa saja yang tidak



dikomunikasikan tidak dapat berkontribusi untuknya. Hanya komunikasi yang dapat mempengaruhi komunikasi. Hanya komunikasi yang dapat menjabarkan/memisahkan unit-unit komunikasi. Dan hanya komunikasi yang dapat mengontrol dan memperbaiki komunikasi (Luhmann, 1992: 254).

Hal ini membawa konsekuensi bahwa sistem harus bisa mereduksi kompleksitas lingkungannya. Sistem tidak boleh lebih kompleks dari lingkungannya, sistem harus bisa membedakan diri dengan lingkungannya. Tiap sistem selalu mengandung reduksi kompleksitas dalam dirinya. Bila sistem lebih kompleks dari lingkungannya, maka ia tidak lagi menjadi sistem, karena sulit dibedakan antara sistem dan lingkungan.

Lingkungan, secara sederhana adalah “sesuatu yang lain”. Seseorang harus membedakan lingkungan dari sistem yang berada dalam lingkungan. Lingkungan terdiri dari banyak sistem yang kompleks. Untuk menganalisa perbedaan antara sistem dan lingkungan, dimulai dengan asumsi bahwa lingkungan selalu lebih kompleks dari sistem itu sendiri (Luhmann, 1995: 181-182; Lee, 2000: 320).

Autopoiesis adalah mekanisme sistem dalam mengambil informasi dari lingkungan, memproduksi dan mereproduksi informasi untuk menyelesaikan persoalan dirinya. *Autopoiesis* membuat sistem memproduksi kode-kode yang khas dimiliki sistem itu sendiri. Kode-kode ini akan dikomunikasikan di dalam sistem sebagai sesuatu yang khas sistem. Tiap sistem yang ada dalam lingkungan akan melakukan *autopoiesis* seperti ini. Masing-masing sistem memiliki kode-kode khas yang digunakan dalam sistem. Dari sinilah sebuah sistem bisa dibedakan dengan sistem yang lain.

Konsep *autopoiesis* mengacu kepada suatu keberagaman sistem-sistem mulai dari sel-sel biologis hingga seluruh masyarakat dunia. Luhmann menggunakan istilah itu untuk mengacu kepada sistem-sistem antara lain seperti ekonomi, sistem politis, sistem hukum, sistem ilmiah, dan birokrasi. Sistem-sistem *autopoiesis* mempunyai empat karakteristik berikut: *pertama*, suatu sistem *autopoiesis* menghasilkan unsur-unsur dasar yang membentuk sistem itu. Hal tersebut tampak paradoksikal. Bagaimana mungkin suatu sistem dapat menghasilkan unsur-unsurnya sendiri, hal-hal yang sungguh-sungguh membuatnya?

Kedua, sistem-sistem *autopoiesis* mengorganisasi diri dalam dua cara – mereka mengorganisasikan perbatasan-perbatasannya sendiri, dan mengorganisasikan struktur-struktur internalnya. Mereka mengatur perbatasan-perbatasan sendiri dengan membedakan di antara apa yang ada di dalam sistem dan apa yang ada di dalam lingkungan. *Ketiga*, sistem-sistem *autopoiesis* mengacu kepada diri sendiri (Esposito, 1996). *Keempat*, suatu sistem *autopoiesis* adalah suatu sistem tertutup. Hal itu berarti tidak ada hubungan langsung di antara suatu sistem dan lingkungannya. Sebagai gantinya, suatu sistem berurusan dengan representasi-representasi lingkungannya (Ritzer, 2012: 568-570).

Sistem-sistem sosial yang bersifat *autopoiesis* ini adalah masyarakat. Sistem yang *autopoiesis* akan membedakan diri dengan sistem yang lain dan sekaligus membedakan diri dengan lingkungannya. Sistem komunikasi ada dalam masyarakat.



Sistem komunikasi ini berbeda dengan sistem psikis, yang merupakan kode-kode yang diproduksi oleh individu atau person (Hardiman, 2008: 1-12).

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah *explorative case study*. Analisis kualitatif yang merujuk pada cara spesifik koleksi, organisasi dan analisis data, dalam pengertian merepresentasikan sebuah proses analisis. Tujuannya adalah untuk mendapatkan informasi komprehensif, sistematis dan mendalam tentang tiap kasus yang diteliti (Patton, 2002: 447; Shaw and Gould, 2001: 20; Punch, 1998 dalam Silverman and Marvasti, 2008: 162; Daymon and Holloway, 2002: 106-107; Yin, 2011: 17; Hartley, 2004: 332).

Metode studi kasus melibatkan pengumpulan informasi secara sistematis tentang individu, latar sosial, kejadian atau kelompok agar peneliti bisa memahami secara efektif bagaimana hal itu beroperasi atau berfungsi (Hamel, Dufour & Fortin, 1993 dalam Berg, 2001: 225; Hays, 2004: 218-219; Darlington & Scott, 2002: 29). Juga mengenai komunitas, institusi, aktifitas atau kejadian (Flick, 2004: 146; Bloor, 2006: 27; McKie, 2002: 268).

Tahap pertama merupakan pengumpulan data yang terdiri dari seluruh informasi tentang orang, program, organisasi atau latar studi kasus yang ditulis. Tahap kedua adalah reduksi data mentah atas kasus yang telah diorganisasi, diklasifikasi dan diedit ke dalam file yang tertata dan mudah diakses.

Tahap ketiga ialah studi kasus sudah terbaca, gambaran deskriptif atau cerita tentang orang, program, organisasi, dan lainnya, membuat semua informasi itu mudah diakses pembaca untuk memahami kasus dalam seluruh keunikannya. Cerita tentang kasus dapat dikatakan secara kronologis atau disajikan secara tematis (kadang keduanya).

Populasi penelitian di kabupaten Purworejo, sampel penelitian di 11 kecamatan. Teknik sampling menggunakan purposif. Informan penelitian adalah kepala Dinas Pertanian Peternakan Kelautan dan Perikanan (DPPKP), ketua Bidang Peternakan DPPKP, ketua Kelompok Jabatan Fungsional (KJF), koordinator Balai Penyuluhan Kecamatan (BPK), Petugas Penyuluh Lapang (PPL), ketua kelompok tani (poktan), dan peternak. Informan ini dipilih karena memiliki informasi yang kaya tentang sistem komunikasi Pemerintah dan penjualan kambing PE.

Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara dan observasi. Teknik keabsahan data menggunakan triangulasi. Teknik analisis data menggunakan teori sistem komunikasi dalam perspektif Niklas Luhmann.

HASIL

Produksi dan Reproduksi Informasi Penjualan

Banyak peternak menjual kambing PE pada saat anak-anaknya akan masuk sekolah di tahun ajaran baru. Peternak membutuhkan uang untuk biaya masuk sekolah anaknya. Saat itu biasanya terjadi penawaran kambing PE yang tinggi di pasar, sementara penawaran tetap. Sehingga harga kambing PE turun.



"Iya, pada waktu-waktu tertentu, pada musim-musim masuk sekolah, itu memang bisa terjadi harganya murah. Nah itu dimanfaatkan oleh pedagang sendiri juga. Karena apa, banyaknya yang jual karena untuk kebutuhan sekolah. Itu otomatis harganya sudah dijatuhkan oleh pedagang." [BS-LN, 9 Oktober 2015].

Peternak membudidayakan kambing PE untuk tabungan (*celengan*). Artinya, peternak bisa membuka tabungan (menjual kambing PE) ketika membutuhkan uang. Salah satu kebutuhan tersebut adalah saat membiayai anak masuk sekolah. Karena banyak peternak yang anaknya masuk sekolah, maka banyak peternak yang menjual kambingnya pada saat bersamaan.

"Istilahnya orang beternak disitu bahasa Jawanya itu nyelengi (menabung, pen.) Pak, nyelengi bahu (menabung tenaga, pen.) sebenarnya, tidak memikirkan untung atau rugi. Cuma sewaktu-waktu dia bisa membuka celengan-nya itu dengan jual kambing." [BS-LN, 9 Oktober 2015].

Peternak menjual kambing PE biasanya di pasar Pendhem yang terletak di desa Pandanrejo, kecamatan Kaligesing (gambar 1). Peternak dari berbagai daerah, bahkan dari luar Jawa berjual beli kambing PE tiap hari Sabtu di pasar khusus kambing PE ini. Pasar Pendhem banyak dikenal masyarakat, pasar kambing PE ini terkenal hingga keluar negeri. Pasar Pendhem menjadi rujukan pedagang/peternak/pembeli dari berbagai daerah di Indonesia.

"Ya tahu, dan memang satu-satunya pasar terbesar untuk kambing PE, Pendhem itu, di Asia terkenal, Malaysia Singapura terkenal pasar itu. Makanya itu kan sebenarnya keunggulan komparatif Purworejo. Dia punya pasar, ketika itu tidak disikapi dengan bijak beneran, tapi kalau konsep secara betul, itu jadi potensial luar biasa untuk Purworejo sendiri. Pasarnya tidak perlu promosi apapun, semua orang tahu kualitas pasar PE Pendhem." [KS-DP, 24 November 2015].



Sumber: Koleksi Pribadi (2015)

Gambar 1

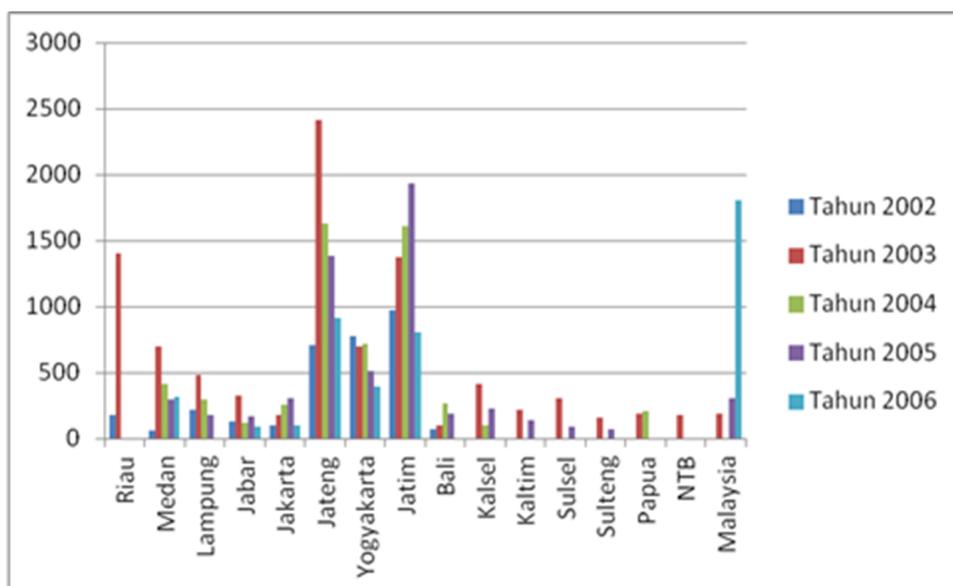
Aktifitas Jual-Beli di Pasar Pendhem

Peternak yang menjual kambing PE diluar pasar Pendhem, akan mendapat harga jual yang lebih rendah. Karena harga kambing PE yang dijual diluar pasar ini akan dihargai seperti kambing biasa, misalnya seperti harga kambing Jawarandu.

Peternak tidak bisa berbuat banyak dan tetap menjual kambingnya ke pasar desa. Mereka tidak bisa menjual ke pasar Pendhem karena harus mengeluarkan biaya transportasi menuju ke pasar tersebut.

Selain itu sistem komunikasi Pemerintah menghadapi persoalan penjualan kambing PE kualitas bagus keluar daerah Purworejo. Banyak peternak yang menjual kambing PE jantan kualitas bagus ke pembeli/pedagang luar Purworejo. Peternak menjual kambingnya keluar daerah karena tawaran harga tinggi dari pembeli.

Permintaan ternak dalam jumlah besar tersebut meliputi seluruh wilayah Indonesia, bahkan sampai ke negara-negara ASEAN dan Timur Tengah. Permintaan kambing PE pada tahun 2005 diantaranya dari Kalimantan 750 ekor, Jawa Timur 2.000 ekor, Jawa Barat 180 ekor dan Malaysia 300 ekor. Bahkan selama 5 (lima) tahun terakhir dari tahun 2008 sampai tahun 2012, data penjualan kambing PE sekitar 19.556 ekor (DPPKP, 2005). Data tentang jumlah penjualan dan daerah tujuan penjualan kambing PE (2002-2006) dijelaskan dalam gambar 2:



Sumber: Satker PT Disnak Jateng, 2008 (Diolah)

Gambar 2
Jumlah dan Daerah Tujuan Penjualan Kambing PE

Salah satu ketua poktan di kecamatan Kaligesing pernah mengalami kambingnya ditawar pembeli dari luar daerah. Peternak tersebut memberi harga tinggi kambing yang ditawarkan, tujuannya agar pembeli tidak berminat/batal membeli. Tapi di luar dugaannya, pembeli tersebut tetap menyetujui harga yang ditawarkan peternak.

"Dia bilang, Pak kalau delapan puluh juta ndak boleh tujuannya agar mereka ndak mampu bayar sampai segitu. Akhirnya apa yang terjadi dibayar, ya sudah karena ngomong seperti itu, itu pernah terjadi Mas. Jadi Dia tidak tawar-menawar, posisi suka kondisi kambingnya bagus. Dengan harapan nanti besarnya bisa menghasilkan sekian. Keuntungannya sekian itu lebih suka, Dia tidak menawar tapi langsung membayar, itu yang jadi masalah. Tujuannya basa-basi biar tidak terjual, tapi kepeleset jadi gitu." [PJ-KG, 5 Oktober 2015].

Pembeli dari Malaysia membeli kambing PE melalui DPPKP. Mereka membeli kambing PE lebih untuk produksi susu dan daging. Mereka membeli kambing PE bukan untuk kontes. Pedagang Malaysia lebih memilih kambing PE yang produksi susunya bagus.

"Dia cari produk daging sama susu, makanya dia cari grade yang rendah, commercial stock, bibit yang jelek. Jadi Dia beli yang susunya bagus, dagingnya bagus. Karena di Johor sana, kelompok taninya, rantai produksinya dari farm dan on farm itu sudah dibuat. Karena itu sudah



daging olahan ada steak, ada dendeng, ada produk olahan susu, juga itu mata rantainya sudah dibangun, seperti itu. Jadi tidak benar Malaysia ambil grade A, mereka tidak butuh kambing gagah besar untuk kontes. Mereka butuh yang ekonomis, mereka nggak butuh dua puluh juta, tiga puluh juta untuk dilihat, bagi mereka nggak menarik, gak ada nilai ekonominya. Dan mereka cari yang postus besar, daging bagus, susu, itu yang mereka cari.” [KS-DP, 24 November 2015].

Peternak membudidayakan kambing PE kadang hanya bersifat sampingan (*samben*). Mereka biasanya akan membudidayakan kambing PE dalam jumlah sedikit namun kualitas bagus. Bila mereka mendapat tawaran harga tinggi, ia segera menjual kambingnya.

*“Ya, ada banyak alasan, sebetulnya sudah banyak disampaikan juga hal-hal seperti itu, tapi kan masyarakat kita memelihara ternak motivasinya macam-macam. Ada yang sebatas ternak, ada *samben* (*sampingan*, *pen.*) dan sebagainya, jadi mereka tidak fokus disitu. Sehingga secara pemeliharaan tidak ekonomis karena *samben* itu. Nah, ketika mereka *samben* mereka cari kambing kualitas kontes. Pelihara dua ekor tapi hasilnya besar karena *samben*-nya itu saja.” [KS-DP, 24 November 2015].*

Sistem komunikasi Pemerintah dalam menghadapi kompleksitas ini, memproduksi informasi berupa Surat Keputusan (SK) Bupati Nomor 188.4/2267/1998 yang di dalamnya termasuk mengatur pembatasan ternak yang dijual keluar daerah. Bupati sendiri yang ikut menyampaikan isi SK tersebut ke masyarakat. Bupati menyampaikan pesan agar peternak tidak menjual kambing PE jantan kualitas bagus (gambar 3) keluar daerah.

“Ya, sebenarnya sudah sering disampaikan oleh Bupati sendiri. Bupati pas pengajian keliling, pas acara, even-even apa, Bupati itu ngomong, tolong kambing yang bagus jangan dijual, itu sudah disampaikan. Tapi ya itu tadi, karena faktor kebutuhan, terus dari luar daerah langsung ke kandang.” [PJ-KG, 5 Oktober 2015].

Namun SK ini dinilai tidak menyelesaikan persoalan penjualan kambing PE keluar daerah. Peternak tetap akan menjual kambingnya ke pembeli yang memberi tawaran harga tinggi. Peternak tidak mepedulikan daerah asal pembeli kambingnya.

“Ya, menurut saya, SK Bupati-nya nggak ada solusi Mas, ketika Dia melarang nggak ada solusi gimana. Kambing milik masyarakat, ketika dia punya, ditawar harga tinggi, yang beli siapapun mesti dijual, itu logika pasar, logika umum seperti itu. Harusnya SK Bupati mengeluarkan larangan seperti itu ada arsipnya, ketika masyarakat butuh ini yang

nanggung siapa. Harus jelas, ketika tidak, hukum pasar berjalan.” [KS-DP, 24 November 2015].



Sumber: Koleksi Pribadi (2015)

Gambar 3
Kambing PE Jantan Kualitas Bagus/Kelas A

Bupati sebelumnya memiliki konsep yang lebih bagus, yaitu kambing PE jantan kualitas bagus milik peternak dibeli Pemerintah. Kambing PE ini ditempatkan di *Breeding Center (BC)* dan masyarakat bisa mengawinkan kambing betinanya dengan pejantan ini. Jika pejantan bagus tidak keluar daerah, maka kualitas kambing PE tetap terjaga.

“Sebenarnya itu Bupati yang sebelum ini, punya konsep yang bagus. Jadi penjarangan pejantan terbaik itu dibeli semua oleh Pemda, di kandang breeding center. Nah masyarakat yang mau mengawinkan difasilitasi, bisa kambing betina milik masyarakat dibawa ke breeding center untuk dikawinkan, dengan biaya tertentu, ya untuk operasional dan sebagainya. Nah kemudian pejantan-pejantan ini ndak boleh dikeluarkan. Jadi tidak ada kebocoran kualitas terbaik keluar daerah, tapi itu juga tidak terealisasi.” [KS-DP, 24 November 2015].

Namun Bupati tersebut tidak bisa menyelesaikan masa pemerintahannya karena mengalami kasus hukum. DPPKP beserta jajarannya juga tidak menindaklanjuti kebijakan tersebut.

“Waktu itu Bupati-nya tidak selesai periodenya, kena kasus hukum. Dan itu tidak ditindaklanjuti Dinas juga kan, kalau Dinas menindaklanjuti, kalau pendekatannya sudah didapat, kan ndak masalah harusnya. Makanya kalau cuma sekedar SK itu ndak akan bisa ngontrol. Ketika tidak ada tim



keluar dari itu, dilarang, Pemda yang beli, terus selesai.” [KS-DP, 24 November 2015].

PPL juga sudah memberitahu peternak tentang SK Bupati yang melarang penjualan PE jantan kualitas bagus keluar daerah. Beberapa ketua poktan bahkan sudah memiliki salinan SK tersebut. Namun PPL merasa tidak mampu melarang peternak untuk tidak menjual kambingnya keluar daerah. Pembeli dari Yogya banyak yang membeli kambing PE milik peternak. Pembeli dari Malaysia bahkan menawar dengan harga puluhan juta.

“Lha, kalau itu sebenarnya sudah sampai urusan Bupati dan Gubernur. Artinya, kelompok sudah harus bisa membeli kelas A dan kelas B, tidak keluar dengan saran Pemerintah. Artinya seperti itu, ada Perda-nya kok, tapi saya lupa. Perda Bupati, agar kelompok itu tidak menjual keluar daerah, kalau masih di sekitaran Purworejo nggak masalah. Tapi kalau sampai ke Jogja itu, yang Malaysia kan banyak juga, mungkin orang Malaysia cuma beli seratus juta, satu ekor, disini kan bukan permasalahan.” [PJ-KG, 5 Oktober 2015].

“Iya, orang sini kan wah duitku banyak sekali seratus juta, bagi sana pengembangan masa depan kan lebih bagus lagi, sementara Perda-nya ada, tapi seperti kita ndak mampu, terus terang saya ndak mampu.” [PJ-KG, 5 Oktober 2015].

DPPKP juga hanya bisa memotivasi peternak agar kambing PE kualitas A tidak dijual keluar daerah. Dinas mengingatkan peternak bila kambing PE kualitas bagus banyak berkurang, maka peternak sendiri yang akan rugi. Selain pejantan dan induk, bibit kambing PE kualitas bagus (gambar 4) juga dijual keluar daerah.

“Kita hanya hanya memberi motivasi atau menyampaikan, jangan sampai boomerang buat kita, jangan sampai yang A itu dijual. Bahkan seperti kemarin ada tarung pasung itu, kadang-kadang yang menang dari situ asalnya, lomba-lomba menang dari sini. Nah ini kok malah gini, ini kita belum bisa membatasi mereka karena yang diiming-imingi gimana Pak. Memang tidak setiap orang, semua kambing dibeli kan tidak, yang mahal itu kan hanya orang-orang pengen Pak.” [DS-DP, 18 November 2015].



Sumber: Koleksi Pribadi (2015)

Gambar 4
Bibit Kambing PE Kualitas Bagus

DPPKP tidak bisa bersikap frontal untuk melaksanakan SK tersebut. Mereka hanya bisa memberi pengertian pelan-pelan ke peternak agar tidak menjual kambing pejantan bagus miliknya keluar daerah.

“Kita ajak, nggak bisa kita frontal ajak kesana Pak, ini ternak saya sendiri, terserah saya. Makanya saya, kita memberi pengertian pelan-pelan, nanti kalau pengertian mereka sudah muncul, baru nanti.” [DS-DP, 18 November 2015].

Pedagang Malaysia pernah membeli kambing PE melalui Dinas. Setelah ditetapkan SK tersebut, Dinas lebih berhati-hati dalam memberi ijin pembelian pedagang luar daerah dan memberi pengertian peternak agar tidak menjual kambingnya ke mereka.

“Makanya kita sekarang dengan kelompok-kelompok tani memberi pengertian, diiming-imingi uang sekejab besok akan mati. Terus saya sampaikan itu, jangan sampai ada yang keluar.” [DS-DP, 18 November 2015].

KJF juga menilai bahwa SK tersebut tidak realistis dan tidak bisa memberi sanksi hukum yang kuat. Pemda seharusnya bisa memberi kompensasi ke peternak dengan membeli kambing PE kualitas bagus miliknya. Ketika Pemda melarang peternak untuk menjual, padahal Pemda juga tidak bisa membeli kambingnya, peternak akan menjual kambingnya ke pembeli lain.

“SK itu sanksi hukumnya nggak kuat. Seandainya Pemda memang mau buat Perda, buat kompensasi, kambing yang punya kriteria A dibeli, masukkan ke breeding center tadi, supaya dikelola dengan baik. Tapi selama ini dilarang tapi Pemerintah nggak mampu membeli, memberikan kompensasi kepada petani. Ini jangan dijual biar saya beli, dibeli



Pemerintah. Ya, petani-petani akan tunduk, tapi ada larangan seperti itu, tapi Pemerintah nggak realistis untuk membeli, padahal petani butuh dana, bagaimana itu?” [PN-DP, 29 November 2015].

Mestinya Pemda lebih realistis dengan membeli kambing PE kualitas bagus milik peternak. Bila Pemda bisa membeli kambing peternak, SK itu bisa dijalankan untuk melarang peternak menjual kambing keluar daerah. Namun selama Pemda tidak bisa membeli kambing tersebut, maka peternak akan menjual kambingnya keluar.

“Dengan hanya SK itu, Pemerintah harus realistis. Artinya berani membeli kambing-kambing yang kriteria A, dan tidak boleh dikirim keluar ketika itu dimiliki petani. Petani butuh dana, Pemerintah nggak mau membeli hanya mengatur, maka bagaimanapun, akhirnya dijual oleh petani itu.” [PN-DP, 29 November 2015].

KJF menilai bahwa SK itu tujuannya bagus tapi pelaksanaannya belum efektif. Kambing PE kualitas bagus tetap banyak keluar daerah ke Lamongan, Kediri, Banjarnegara, dan Wonosobo. Pemda di masing-masing tempat tersebut bisa jadi lebih intens dalam membudidayakan kambing PE. Kontes kambing PE yang diadakan Pemerintah sebenarnya bisa digunakan untuk mendeteksi kambing berkualitas milik peternak. Sebenarnya Pemda bisa membeli kambing-kambing tersebut, agar tidak terjual keluar daerah.

PPL menilai bahwa SK tersebut tidak bisa menghentikan peternak untuk menjual kambingnya keluar daerah. Peternak menjual kambing karena membutuhkan uang, lantas ada SK yang melarang menjual keluar daerah, sementara Pemerintah sendiri tidak bisa membeli. PPL tidak bisa berbuat apa-apa ketika peternak menjual kambingnya keluar daerah.

“Ya, itu kan disampaikan saja, tapi kan itu hak pada mereka, karena mereka butuh, terus ada Perda-nya, terus Pemerintah menghentikan itu. Artinya yang keluar-keluar itu, misalnya saya punya kambing kelas A, terus orang mau beli, saya butuh uang. Nah Perda-nya bisa memunculkan uang tidak. Nah itu ya disampaikan masalah-masalah itu tapi itu kan tergantung pada masing-masing orang. Lha sekarang ada Perda seperti itu berarti berarti kambingnya tidak bisa dijual. Lha terus yang memberi uang siapa? Ya sudah kita mau jawab gimana.” [MS-BG, 2 Oktober 2015].

Arus penjualan kambing PE sudah menyebar ke berbagai daerah, misalnya Wonosobo, Kebumen, Kulonprogo, Sleman, Bantul, Banjarnegara, Bogor, Malang, Trenggalek, Blitar, Tulungagung, Kediri, Jawa Barat, Sumatera, Kalimantan, dan bahkan hingga ke negeri jiran Malaysia, Singapura, Brunei, dan Timur Tengah. Banyak peternak menjual kambing PE kualitas super karena harga yang ditawarkan pembeli/pedagang sangat tinggi. Pemerintah merasa kambing PE kualitas bagus semakin berkurang di Purworejo.



Regulasi ini melarang peternak menjual kambing PE kualitas super/kelas A ke luar daerah Purworejo. Peternak hanya diijinkan menjual kambing PE kelas A-nya hanya di dalam wilayah Purworejo. Regulasi ini dinilai peternak melanggar hak mereka. Peternak merasa bahwa kambing PE yang mereka pelihara adalah ternak mereka sendiri. Mereka membeli bibit dan memeliharanya dengan biaya sendiri, tidak ada bantuan dari Pemerintah. Lalu ketika peternak mau menjual kambingnya dilarang Pemerintah dengan Perda.

Peternak menilai bila Pemerintah ingin menerapkan Perda tersebut, seharusnya Pemerintah sanggup untuk membeli kambing berkualitas mereka. Pemerintah harus bersedia untuk membeli kambing PE kelas A sesuai dengan harga yang ditawarkan pedagang/pembeli. Bila Pemerintah bisa melakukan itu, maka peternak tidak akan menjual kambingnya ke luar daerah. Peternak menganggap Pemerintah hanya sekedar membuat Perda tapi tidak memberikan solusi untuk penjualan kambing PE kualitas super.

Peternak yang mendapat tawaran harga tinggi dari pembeli/pedagang akan menjual kambingnya. Peternak tentu akan mencari penawaran harga tertinggi. Mereka tidak mempersoalkan dari mana asal daerah pembeli kambingnya. Peternak hanya tahu bahwa kambingnya terjual dengan harga tinggi. Ada peternak sekaligus ketua poktan yang sebenarnya tidak ingin menjual kambingnya ke seorang pembeli. Karena peternak ini tahu kalau pembeli tersebut berasal dari luar daerah. Maka peternak ini menawarkan harga tinggi sekali agar pembeli tidak jadi membeli kambingnya. Namun diluar dugaan, pembeli tersebut tetap menyetujui harga yang ditawarkan. Akhirnya peternak menjual kambing kualitas super tersebut ke pembeli.

Pemerintah yang mengkhawatirkan populasi kambing PE kualitas bagus yang semakin berkurang memang beralasan. Beberapa kali kontes kambing PE yang diadakan Asosiasi Peternak Kambing Peranakan Ettawa Nasional (ASPENAS), juara umum sering diraih oleh peternak/*farm* dari daerah luar Purworejo. Gambaran ini bisa menjadi salah satu indikasi bahwa kambing kelas A memang sudah banyak yang ada di luar Purworejo. Bila hal ini dibiarkan, sangat mungkin lama-kelamaan kambing kualitas super akan habis di Purworejo.

Pemerintah tidak bisa berbuat banyak menghadapi persoalan arus penjualan kambing PE kualitas super keluar daerah. Sistem komunikasi Pemerintah belum bisa mereduksi kompleksitas lingkungan ini menjadi regulasi-regulasi yang lebih strategis. Akhirnya Perda itu hanya tinggal menjadi aturan yang tidak menyelesaikan persoalan Pemerintah.

Penjualan kambing PE keluar daerah Purworejo tetap berlangsung setelah SK itu ditetapkan dan menunjukkan jumlah besar. Penjualan kambing PE ini tersebar ke berbagai daerah di seluruh Indonesia. Daerah tujuan penjualan itu misalnya Riau, Medan, Lampung, Jawa Barat, Jakarta, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Papua, Nusa Tenggara Barat, dan Malaysia.

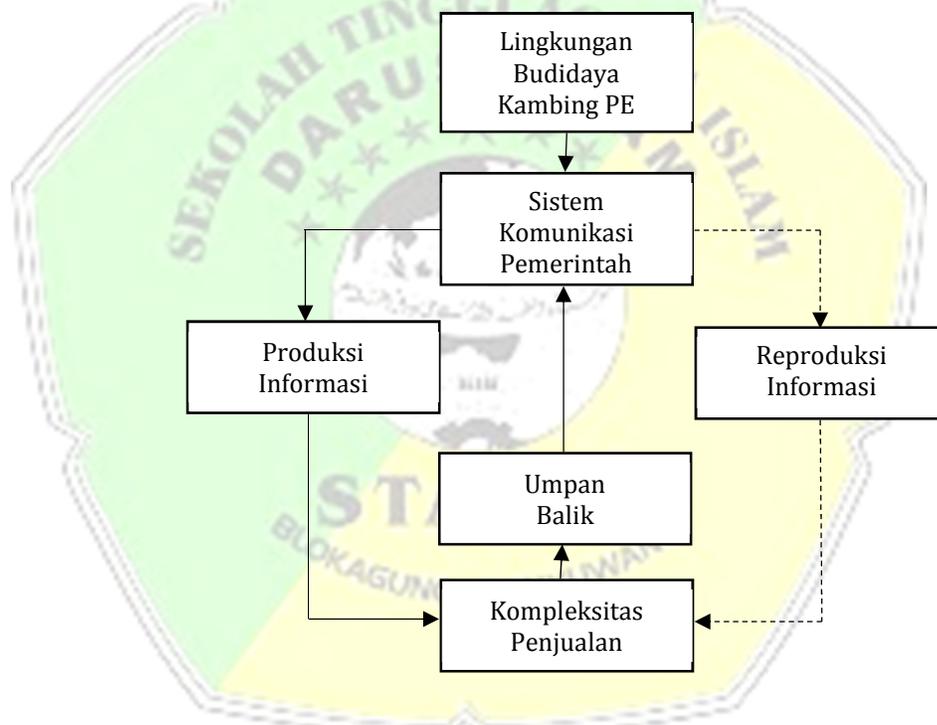


PEMBAHASAN

Sistem Komunikasi Pemerintah dan Kompleksitas Penjualan

Sistem komunikasi Pemerintah dalam menghadapi kompleksitas penjualan kambing PE yang dilakukan peternak secara bersamaan pada masa tahun ajaran baru sekolah, telah memproduksi informasi. Produksi informasi ini berupa regulasi untuk membangun pasar hewan di tiap kecamatan. Namun pasar hewan ini belum berfungsi sebagai pasar khusus kambing PE seperti pasar Pendhem. Sehingga bila peternak menjual kambing PE di pasar ini, hanya mendapat harga kambing bukan PE.

Sistem komunikasi Pemerintah adalah proses produksi dan reproduksi informasi. Sistem harus selalu menyeleksi dan mereduksi kompleksitas lingkungan. Ia harus selalu menyeleksi informasi lingkungan yang bermanfaat untuk dirinya. Input ini yang akan berguna bagi sistem dalam menyelesaikan persoalan yang dihadapi. Sistem komunikasi Pemerintah dijelaskan dalam gambar 5:



Gambar 5
Produksi dan Reproduksi Sistem Komunikasi Pemerintah

Sistem komunikasi Pemerintah harus membedakan dirinya dengan lingkungan. Ia harus mendiferensiasi dirinya agar tidak lebih kompleks dari lingkungan. Sistem komunikasi Pemerintah berada di tengah lingkungan budaya kambing PE. Lingkungan ini terdiri dari kompleksitas, dan sistem tidak harus menyelesaikan semua kompleksitas itu.

Sistem komunikasi Pemerintah hanya perlu mengambil beberapa kompleksitas yang benar-benar perlu dan mendesak untuk diselesaikan. Sistem komunikasi



Pemerintah menghadapi kompleksitas penjualan kambing PE secara masif oleh peternak. Hal ini mengakibatkan harga cenderung turun. Peternak akan lebih menderita kerugian lagi karena tidak bisa menjual kambing PE ke pasar Pendhem.

Regulasi untuk membangun pasar ternyata tidak menyelesaikan persoalan. Karena peternak tetap mendapat harga seperti harga kambing bukan PE. Pasar yang dibangun ternyata tidak berfungsi seperti pasar Pendhem yang khusus untuk jual-beli kambing PE. Mestinya persoalan ini menjadi umpan balik (*feedback*) bagi sistem untuk mereproduksi informasi berikutnya.

Gambar 4 menunjukkan bahwa ketika sistem telah menyeleksi dan mereduksi kompleksitas lingkungan. Ia akan memproduksi informasi untuk menyelesaikan kompleksitas penjualan kambing PE. Produksi informasi ini akan menghasilkan umpan balik bagi sistem. Umpan balik disini adalah tidak berfungsinya pasar desa/kecamatan seperti pasar Pendhem. Idealnya sistem akan menyeleksi dan mereduksi umpan balik ini. Selanjutnya sistem akan menggunakan informasi ini untuk mereproduksi informasi berikutnya. Reproduksi informasi yang akan digunakan untuk menyelesaikan persoalan penjualan.

Namun sistem komunikasi pemerintah tidak menyeleksi dan mereduksi umpan balik ini. Sehingga informasi ini tidak menghasilkan reproduksi informasi. Pasar di desa/kecamatan tetap tidak bisa berfungsi seperti pasar Pendhem. Harga kambing PE yang dijual peternak juga tetap dihargai seperti kambing Jawarandu.

Hal ini juga terjadi dengan penjualan kambing PE kualitas bagus keluar daerah dan keluar negeri. Sistem komunikasi Pemerintah dalam menghadapi kompleksitas ini memproduksi informasi berupa SK yang salah satunya berisi pembatasan penjualan kambing PE kualitas bagus keluar daerah.

Namun regulasi ini tidak menyelesaikan persoalan penjualan kambing PE. Peternak masih menjual kambing PE ke pedagang/peternak luar daerah. Peternak luar daerah tidak lagi membeli kambing PE di pasar Pendhem. Mereka sudah membeli kambing PE langsung ke kandang milik peternak.

Peternak menilai bahwa SK tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan peternak, KJF sendiri juga menilai bahwa SK Bupati tidak realistis, dan PPL juga menilai bahwa SK ini sulit direalisasikan. Mereka menilai mestinya bila Pemerintah memproduksi SK seperti itu, Pemerintah harus bisa membeli kambing PE kualitas bagus milik peternak. Semua ini merupakan umpan balik lingkungan kepada sistem. Ia harus menyeleksi dan mereduksi informasi ini untuk mereproduksi informasi berikutnya.

Seharusnya kompleksitas ini menjadi umpan balik bagi sistem. Ia seharusnya cepat menyeleksi dan mereduksi kompleksitas lingkungan, mengambil informasi yang akan ia gunakan untuk mereproduksi informasi selanjutnya. Sistem harus lebih sensitif dengan kompleksitas yang berkembang di lingkungannya. Namun sistem tidak segera mereproduksi informasi untuk menyelesaikan kompleksitas penjualan.

Ide tentang pendirian BC sebenarnya merupakan bentuk identifikasi atas umpan balik lingkungan. Bila SK tidak menyelesaikan persoalan, berarti harus ada reproduksi informasi selanjutnya. BC bisa jadi merupakan bentuk reproduksi informasi oleh sistem. Namun sistem tidak mewujudkan reproduksi ini hanya karena Bupati



tersandung persoalan hukum. BC kemudian dibentuk namun tidak berfungsi seperti yang diharapkan. BC tidak mampu membeli kambing PE kualitas bagus milik peternak.

BC yang tidak berfungsi sesuai dengan rencana semula, adalah umpan balik lingkungan. Informasi lingkungan ini harus segera diseleksi dan direduksi untuk reproduksi informasi selanjutnya. Namun sistem komunikasi Pemerintah tidak menyeleksi informasi ini untuk reproduksi informasi. BC masih berdiri hingga sekarang dan fungsinya tetap tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Ketika ada umpan balik dari lingkungan, maka sistem harus segera menyeleksi dan mereduksi kompleksitas ini. Salah satu cara untuk menyeleksi dan mereduksi kompleksitas lingkungan adalah dengan melakukan evaluasi regulasi. Bila sistem sudah memroduksi informasi, maka idealnya ada mekanisme evaluasi atas regulasi ini. Evaluasi atas kekuatan dan kelemahan, tantangan dan peluang, aspek positif dan negatif regulasi yang sudah diproduksi. Evaluasi ini akan sangat bermanfaat untuk reproduksi informasi.

KESIMPULAN

Sistem komunikasi Pemerintah dalam menghadapi kompleksitas penjualan kambing PE secara masif oleh peternak, dengan memroduksi informasi berupa pembangunan pasar. Pasar ini diharapkan berfungsi seperti pasar khusus kambing PE. Namun harga kambing PE di pasar ini dihargai seperti harga kambing bukan PE, misalnya harga kambing Jawarandu. Sistem komunikasi Pemerintah tidak menyeleksi dan mereduksi kompleksitas lingkungan ini untuk reproduksi informasi.

Sistem komunikasi Pemerintah dalam menghadapi kompleksitas penjualan kambing PE kualitas bagus keluar daerah, memroduksi informasi berupa SK Bupati. SK ini salah satunya memuat aturan tentang pembatasan penjualan kambing PE keluar daerah. Namun regulasi ini tidak menyelesaikan persoalan penjualan. Sistem komunikasi Pemerintah kemudian mereproduksi BC untuk mengatasi persoalan. BC tidak bisa membeli kambing PE kualitas bagus milik peternak. Sehingga BC tidak berfungsi seperti yang diharapkan. Sistem komunikasi Pemerintah tidak menyeleksi dan mereduksi kompleksitas lingkungan ini untuk reproduksi informasi berikutnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Albert, Mathias and Hilkermeier, Lena (ed), 2004, *Observing International Relations: Niklas Luhmann and World Politics*, New York: Routledge.
- Berg, Bruce L., 2001, *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Boston: Allyn and Bacon.
- Bloor, Michael and Wood, Fiona, 2006, *Keywords in Qualitative Methods: a Vocabulary of Research Concepts*, California: SAGE Publications Inc.
- Darlington, Yvonne and Scott, Dorothy, 2002, *Qualitative Research in Practice: Stories from the Field*, New South Wales: Allen & Unwin.
- Daymon, Christine and Holloway, Immy, 2005, *Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communications*, New York: Routledge.



- Flick, Uwe, 2004, Design and Process in Qualitative Research, in Flick, Uwe and von Kardoff, Ernst and Steinke, Ines, (eds.), *A Companion to Qualitative Research*, London: SAGE Publications Ltd.
- Fuchs, Stephan, *Niklas Luhmann*, Sociological Theory, Vol. 17, No. 1 (March, 1999), pp. 117-119, American Sociological Association.
- Hardiman, F. Budi, *Teori Sistem Niklas Luhmann*, Th. XXIX no. 3/2008, Jurnal Filsafat Driyarkara, Sekolah Tinggi Filsafat (STF) Driyarkara.
- Hartley, Jean, 2004, Case Study Research, in Cassell, Catherine and Symon, Gillian, *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*, London: SAGE Publications Ltd.
- Hays, Patricia A., Case Study Research, in De Marrais, Kathleen and Lapan, Stephen D. (eds.), 2004, *Foundations for Research: Methods of Inquiry in Education and the Social Sciences*, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- King, Michael and Thornhill, Chris, 2003, *Niklas Luhmann's Theory of Politics and Law*, New York: Palgrave Macmillan.
- King, Michael and Thornhill, Chris (ed), 2006, *Luhmann on Law and Politics: Critical Appraisals and Applications*, Oxford: Hart Publishing.
- Lee, Daniel, *The Society of Society: The Grand Finale of Niklas Luhmann*, Journal of Sociological Theory 18 (July 2000), American Sociological Association, USA.
- Leydesdorff, Loet, 2000, *Luhmann, Habermas, and the Theory of Communication*, Systems Research and Behavioral Science Vol 17(3) pp.273-288.
- Luhmann, Niklas, 1992, *What is Communication*, Journal of the International Communication Association, Volume 2, Issue 3, ISSN: 1050-3293, pp. 251-259.
- Luhmann, Niklas, 1995, *Social Systems*, Translated by John Bednarz, Jr. with Dirk Baecker, Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, Niklas, 2000, *The Reality of the Mass Media*, Translated by Kathleen Cross, California: Stanford University Press.
- Luhmann, Niklas, 1989, *Ecological Communication*, Translated by John Berdnarz, Jr., Chicago: The University of Chicago Press.
- Luhmann, Niklas, 2000, *Art as A Social System*, Translated by Eva M. Knodt, Stanford: Stanford University Press.
- Luhmann, Niklas, 1986, *Love as Passion: the Codification of Intimacy*, Translated by Jeremy Gaines and Doris L. Jones, Massachusetts: Harvard University Press.
- Luhmann, Niklas, 2002, *Theories of Distinction: Redescribing the Description of Modernity*, Translated by Joseph O'Neil [et al.], California: Stanford University.
- McKie, Linda, 2002, Engagement and Evaluation in Qualitative Inquiry, in May, Tim (ed.), *Qualitative Research in Action*, London: SAGE Publications Ltd.
- Patton, Michael Quinn, 2002, *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3rd edition, California: SAGE Publications, Inc.
- Ritzer, George, 2012, *Sociological Theory*, 8th Edition, Dialihbahasakan oleh Saut Pasaribu dkk., Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Shaw, Ian and Gould, Nick, 2001, *Qualitative Social Work Research*, London: SAGE Publications Ltd.



Silverman, David and Marvasti, Amir, 2008, *Doing Qualitative Research: a Comprehensive Guide*, California: SAGE Publications, Inc.

Yin, Robert K., 2011, *Qualitative Research from Start to Finish*, New York: The Guilford Press.

Viskovatoff, Alex, *Foundations of Niklas Luhmann's Theory of Social Systems*, Philosophy of the Social Sciences, Vol. 29 No. 4. December 1999, pp. 481-516.

