



## PROSIDING

# Konferensi Nasional Komunikasi

## Otonomi Daerah dan Sistem Komunikasi Pemerintah Dalam Pengembangan Kambing Kaligesing Di Kabupaten Purworejo

**Tatag Handaka**

Jurusan Ilmu Komunikasi,  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Budaya–Universitas Trunojoyo Madura  
Jl. Raya Telang PO Box 2, Kamal, Bangkalan, Madura 69162  
Jawa Timur, Indonesia

*tataghandaka@gmail.com*

### Abstract

Regional autonomy has been implemented by the government for more than a decade. Regional autonomy is one of the environmental complexities encountered by government communication systems. This study aim to analyze the adaptation of government communication systems in the encounter of regional autonomy. The theory was used communication system in the perspective of Niklas Luhmann. The research was used explorative case study method. The results show that the Government communication system in the encounter of regional autonomy adapt to differentiate the structure. This differentiation does not make the production and reproduction of information more effective. The information is decided by the government communication system has not solved the problems. The Government communication system evolved into a non-adaptive one.

Keywords: regional autonomy, government communication system, breeding of Kaligesing goat

### Abstrak

Otonomi daerah sudah dilaksanakan Pemerintah lebih dari satu dasawarsa. Salah satu dampak dari pelaksanaan otonomi daerah adalah perubahan struktur komunikasi Pemerintah. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis adaptasi sistem komunikasi Pemerintah dalam menghadapi otonomi daerah. Teori yang digunakan adalah sistem komunikasi dalam perspektif Niklas Luhmann. Metode penelitian yang digunakan adalah explorative case study. Hasil penelitian menunjukkan bahwa otonomi daerah berpotensi mengubah struktur komunikasi Pemerintah. Perubahan struktur diikuti oleh perubahan sistem komunikasi. Otonomi daerah menghambat sistem komunikasi Pemerintah dalam produksi dan reproduksi informasi pengembangan kambing Kaligesing. Sistem komunikasi Pemerintah dalam menghadapi otonomi daerah beradaptasi dengan melakukan diferensiasi struktur.

Kata kunci: otonomi daerah, sistem komunikasi Pemerintah, pengembangan kambing Kaligesing

**Copyright © 2017 Ikatan Sarjana Komunikasi Indonesia. All rights reserved**

### Pendahuluan

Budidaya kambing Kaligesing terkait dengan sistem komunikasi Pemerintah. Sistem komunikasi adalah proses produksi dan reproduksi informasi yang dijalankan Dinas Pertanian Peternakan Kelautan dan Perikanan (DPKKP) Kabupaten Purworejo. Sistem

komunikasi Pemerintah terdiri dari dua sub sistem, yaitu sub sistem penyuluhan dan sub sistem peternakan. Sub sistem penyuluhan dijalankan oleh struktur Kelompok Jabatan Fungsional (KJF) dan sub sistem peternakan dijalankan oleh Bidang Peternakan. Sub sistem

penyuluhan selain dijalankan oleh KJF juga Balai Penyuluhan Kecamatan (BPK).

Struktur komunikasi Pemerintah mengalami perubahan sejak ditetapkan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan struktur ini diikuti oleh perubahan sistem komunikasi Pemerintah. Sistem komunikasi Pemerintah sebelumnya dijalankan oleh Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan (BPPKP). Struktur komunikasi Pemerintah dalam level mikro juga berubah dari Balai Penyuluhan Wilayah (BPW) menjadi BPK.

Sistem komunikasi Pemerintah berada dalam lingkungan pengembangan kambing Kaligesing. Salah satu kompleksitas lingkungan yang dihadapi sistem adalah otonomi daerah (otoda). Otoda membawa konsekuensi bagi semua sistem, termasuk sistem komunikasi Pemerintah. Otoda adalah tuntutan dan tantangan lingkungan riil yang dihadapi sistem komunikasi Pemerintah. Sistem harus beradaptasi dengan perubahan lingkungan ini.

### Tinjauan Pustaka

Otoda dalam konteks Indonesia, diartikan sebagai proses pelimpahan kekuasaan dari Pemerintah pusat kepada Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Said, 2008: 6).

Teori yang digunakan adalah sistem komunikasi dalam perspektif Niklas Luhmann. Sistem bersifat tertutup dan sekaligus terbuka. Sistem bersifat tertutup ketika membatasi diri dan menentukan zonanya dengan lingkungan, bersifat terbuka ketika mengambil informasi lingkungan (Luhmann, 1989: 28-29; Luhmann, 2000: 11; Luhmann, 2002: 160-161).

Sistem berada dalam lingkungan yang dinamis, ia harus dapat beradaptasi dan mampu berubah (Littlejohn dan Foss, 2008: 39-40). Sistem selalu berada dalam lingkungan, ada banyak sistem dalam lingkungan. Sistem tidak boleh lebih kompleks dari lingkungan (Luhmann, 1992: 254; Luhmann, 1995: 181-182; Lee, 2000: 320). Bila sistem tidak berhasil

membedakan diri dan lebih kompleks dari lingkungan, maka sistem akan musnah.

Penelitian tentang sistem pernah dilakukan sebelumnya, misalnya penelitian tentang sistem yang berkaitan dengan revitalisasi sumber daya manusia Polri dalam *integrating criminal justice system* (Wicaksono, 2012). Penelitian sistem yang berkaitan dengan sistem pemilu (Syam, 2003). Penelitian sistem pendidikan untuk meningkatkan kualitas bangsa (Haryanah, 2004). Penelitian tentang sistem pertahanan sosial daerah perbatasan di kota Batam (Asrinaldi dan Yoserizal, 2013). Penelitian sistem bagi hasil *maro* dan solidaritas masyarakat (Wahyuningsih, 2011). Penelitian sistem budaya bahari komunitas nelayan di Nusa Tenggara Barat (Husain, 2011).

Penelitian tentang sistem komunikasi pernah dilakukan sebelumnya. Misalnya penelitian tentang aspek sistem (koordinasi, informasi, dan kerjasama) dalam komunikasi bencana (Budi, 2012). Penelitian tentang partisipasi warga terhadap sistem informasi desa (Sulistiyowati dan Dibyorin, 2013). Selain itu juga ada penelitian sistem komunikasi dalam kaitan dengan modal sosial (Handaka et al., 2015). Penelitian kompleksitas sistem komunikasi Pemerintah (Handaka et al., 2016). Penelitian tentang sistem komunikasi Pemerintah dan kompleksitas pengetahuan Petugas Penyuluh Lapangan (Handaka, et al., 2017).

Penelitian sistem komunikasi dalam perspektif Luhmann, misalnya tentang reduksi kompleksitas lingkungan oleh sistem (Lee, 2000); sistem-sistem sosial yang bersifat *autopoiesis* (Hardiman, 2008; Sitorus, 2008); komunikasi sebagai kesatuan informasi, pesan dan pemahaman (Leydesdorff, 2000); sistem sosial adalah sistem *autopoiesis* yang memproduksi dirinya sendiri diluar operasi diri mereka (Hagen, 2000); komunikasi adalah sintesis dari tiga seleksi, yaitu: *information*, *utterance* dan *understanding* (Viskovatoff, 1999); dan penelitian tentang sistem komunikasi sebagai *communicative coupling* (Fuchs, 1999).

Penelitian sistem yang berkaitan dengan modernitas (Muller dan Powell, 1994); penelitian sistem sosial dan lingkungan (Schwanitz, 1995); penelitian hubungan hukum dan media sebagai sistem komunikasi yang tertutup (Nobles dan Schiff, 2004); penelitian tentang komunikasi, masyarakat, dan sistem sosial (King dan Schutz, 1994); penelitian perspektif sistem dalam komunikasi (de Berg, 1995); penelitian *autopoiesis* hukum (Neves, 2001).

Penelitian komunikasi sebagai elemen konstitutif masyarakat dan sistem sosial (Stichweh, 2000); penelitian diferensiasi sistem sosial dan otonomi sistem sosial (Osterberg, 2000); penelitian fungsi sistem sosial dalam bidang hukum (Murphy, 1984); penelitian kompleksitas dan intersubjektifitas (Bednarz, 1984); penelitian sistem dalam kaitan dengan fungsi kekuasaan (Borch, 2005).

Penelitian aplikasi konsep *autopoiesis* pada sistem pemerintahan sebagai organisasi tertutup (Little, 1997); penelitian fungsi sistem dalam hukum, agama, dan budaya (Rothchild, 2009); penelitian aspek sistem sosial keuangan dan ekonomi sebagai gejala yang tidak pasti dan beresiko (Hessling dan Pahl, 2006); penelitian tentang sistem dalam organisasi (Besio dan Pronzini, 2011); penelitian tentang fenomena peningkatan nilai komunikasi dalam organisasi bisnis (von Groddeck, 2011); penelitian diferensiasi sosial dalam sistem pendidikan (Vanderstraeten, 2004). Sistem komunikasi Pemerintah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah proses produksi dan reproduksi informasi yang dilakukan oleh DPPKP, KJF, dan BPK.

## Metode

Metode penelitian yang digunakan adalah studi kasus eksploratif (Daymon dan Holloway, 2002: 106-107; Flick, 2004: 146; Vanderstoep dan Johnston, 2009: 201). Peneliti tinggal di lokasi penelitian selama tiga bulan, September hingga November 2015. Peneliti melakukan observasi, wawancara, dan *Focus Group Discussion (FGD)*. Populasi penelitian di Kabupaten Purworejo, sampel yang diambil

adalah Kecamatan Kaligesing, Loano, Grabag, Gebang, Bener, Pituruh, Kemiri, Bruno, Purworejo, Bayan, dan Bagelen.

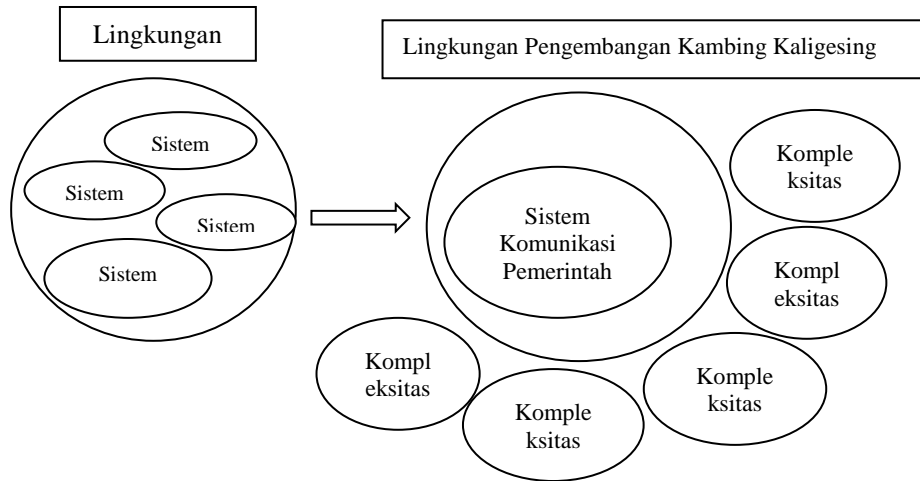
Informan dalam penelitian ini adalah kepala Dinas Pertanian, Peternakan, Kelautan dan Perikanan (DPPKP), Kepala Bidang Peternakan DPPKP, ketua Kelompok Jabatan Fungsional (KJF) di DPPKP, koordinator Balai Penyuluhan Kecamatan (BPK), ketua kelompok tani (poktan), ketua Asosiasi Peternak Kambing PE Nasional (ASPENAS), dan penyuluh BPK. Informan ini dipilih karena memiliki informasi yang kaya (*rich information*) tentang otoda dan sistem komunikasi Pemerintah.

Tahap pertama merupakan pengumpulan data yang terdiri dari seluruh informasi tentang adaptasi sistem komunikasi Pemerintah dalam menghadapi kompleksitas lingkungan berupa otoda. Tahap kedua yaitu reduksi data mentah atas kasus yang telah diorganisasi, diklasifikasi dan diedit ke dalam file yang tertata dan mudah diakses. Peneliti melakukan transkrip wawancara dan memberi *coding* untuk tiap naskah transkrip. Peneliti menyusun klasifikasi sesuai kompleksitas yang dihadapi sistem komunikasi Pemerintah.

Tahap ketiga adalah studi kasus sudah terbaca, gambaran deskriptif atau cerita tentang adaptasi sistem komunikasi Pemerintah, membuat semua informasi mudah diakses pembaca untuk memahami kasus dalam seluruh keunikannya. Cerita tentang kasus dapat dikatakan secara kronologis atau disajikan secara tematis. Analisis data menggunakan teori sistem komunikasi dalam perspektif Niklas Luhmann.

## Hasil Diferensiasi Sistem Komunikasi Pemerintah

Lingkungan terdiri dari banyak sistem, salah satu sistem tersebut adalah sistem komunikasi Pemerintah. Sistem ini berada dalam lingkungan pengembangan kambing Kaligesing. Sistem komunikasi Pemerintah menghadapi berbagai kompleksitas lingkungan, salah satunya adalah otoda. Relasi sistem dan lingkungan dijelaskan dalam gambar 1:

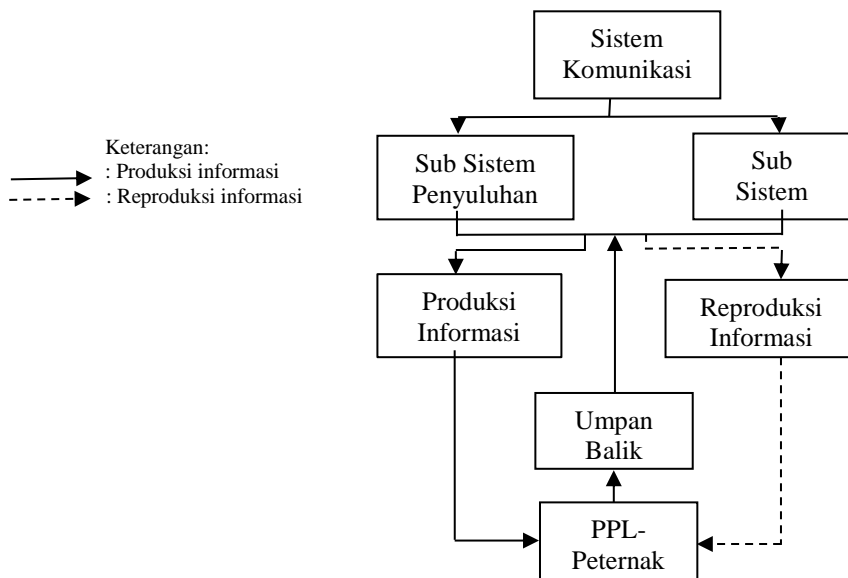


Gambar 1  
Sistem Komunikasi Pemerintah dan Kompleksitas Lingkungan

Sistem komunikasi Pemerintah berada dalam kompleksitas lingkungan pengembangan kambing Kaligesing. Sistem komunikasi menyeleksi dan mereduksi kompleksitas lingkungan untuk mendapat informasi yang diperlukan. Sistem menggunakan input lingkungan untuk memproduksi dan mereproduksi informasi. Informasi yang berguna untuk menyelesaikan kompleksitas yang dihadapi sistem. Produksi informasi kadang tidak diikuti dengan reproduksi informasi. Sistem komunikasi Pemerintah berbeda-beda dalam memproduksi dan

mereproduksi informasi atas kompleksitas yang dihadapi.

Sistem komunikasi Pemerintah adalah proses produksi dan reproduksi informasi pengembangan kambing Kaligesing yang dijalankan Pemerintah Kabupaten Purworejo untuk menyelesaikan tuntutan dan tantangan lingkungan. Informasi yang diproduksi sistem komunikasi Pemerintah bisa berupa regulasi, struktur, atau informasi. Proses produksi dan reproduksi sistem komunikasi Pemerintah dijelaskan dalam gambar 2



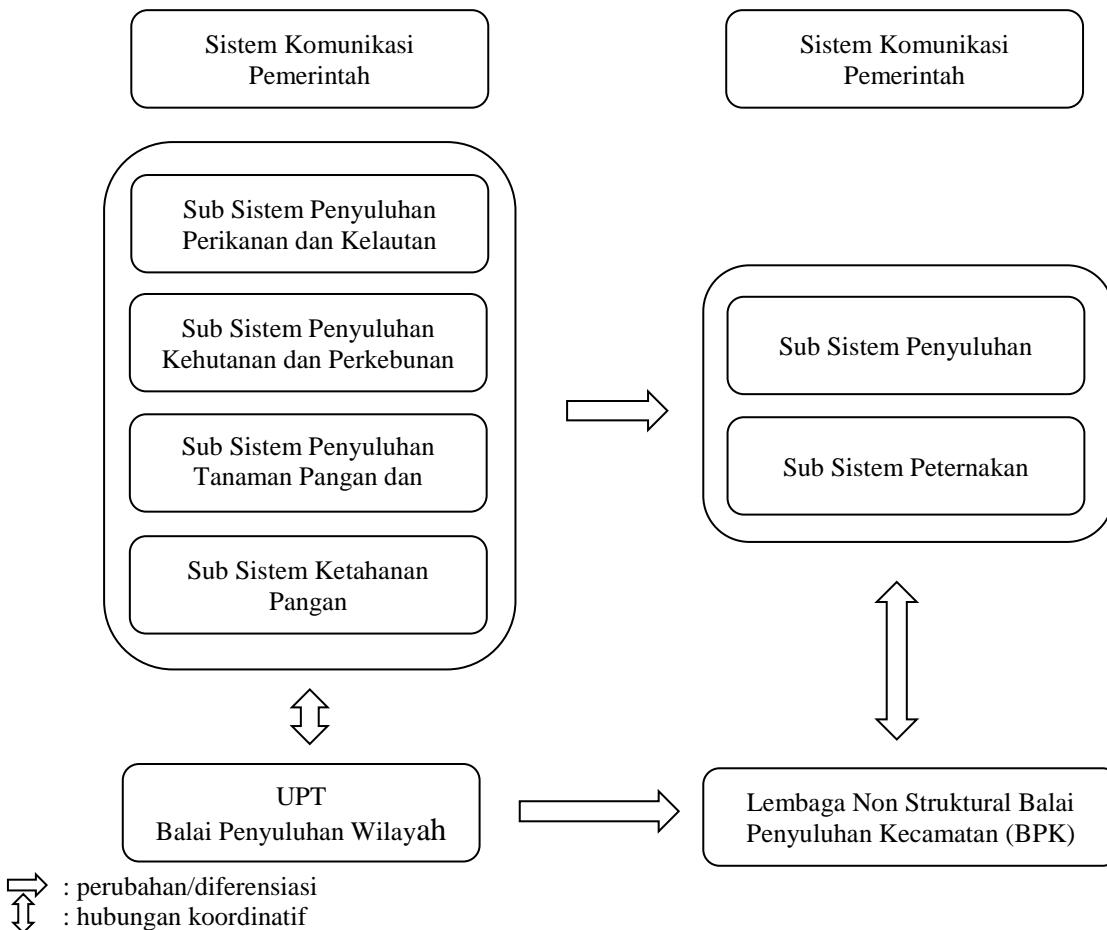
Gambar 2  
Sistem Komunikasi Pemerintah

Sistem komunikasi Pemerintah terdiri dari dua sub sistem, yaitu sub sistem penyuluhan dan sub sistem peternakan. Sistem kemudian menyeleksi dan mereduksi informasi dari kompleksitas lingkungan. Sistem hanya mengambil informasi lingkungan yang dibutuhkan untuk dirinya. Sistem kemudian memproduksi informasi berupa regulasi, struktur, dan informasi.

Informasi ini kemudian didistribusikan oleh PPL ke peternak, biasanya melalui poktan. Interaksi PPL dan peternak ini akan menghasilkan umpan balik (*feedback*). Umpan balik ini bisa berupa penilaian, kritik, masukan, harapan atau permintaan peternak yang digunakan sistem untuk mereproduksi informasi berikutnya (garis putus-putus).

Informasi ini kembali didistribusikan oleh PPL ke peternak melalui poktan. Interaksi PPL dan peternak ini akan menghasilkan umpan balik. *Feedback* dari peternak ini digunakan sistem untuk mereproduksi informasi berikutnya. Demikian seterusnya proses produksi dan reproduksi sistem komunikasi Pemerintah ini berjalan.

Sistem komunikasi Pemerintah menghadapi tuntutan dan tantangan lingkungan berupa otoda. Sistem merespon perubahan ini dengan mendiferensiasi dirinya. Proses diferensiasi ini berupa perubahan sistem yang semula terdiri dari empat sub sistem menjadi dua sub sistem. Adaptasi sistem berupa diferensiasi dijelaskan dalam gambar 3:



Gambar 3  
Diferensiasi Sistem Komunikasi Pemerintah

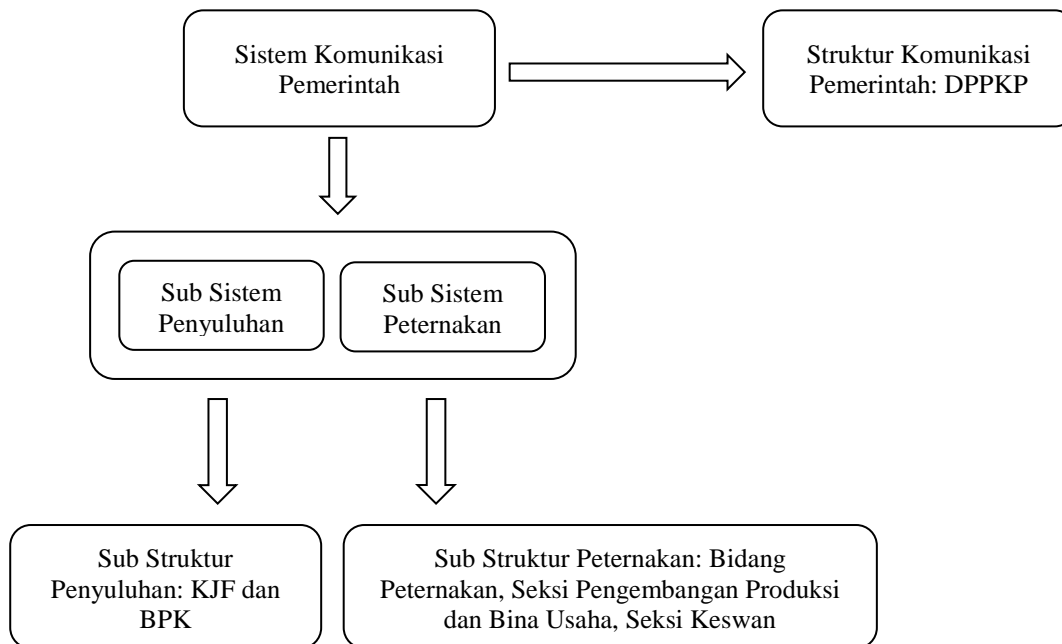
Sistem komunikasi Pemerintah semula terdiri dari sub sistem penyuluhan perikanan dan kelautan, sub sistem penyuluhan kehutanan dan perkebunan, sub sistem penyuluhan tanaman pangan dan ternak, serta sub sistem ketahanan pangan. Setelah diferensiasi, sistem komunikasi berubah, yang semula terdiri dari empat sub sistem, kini menjadi dua sub sistem, yaitu sub sistem penyuluhan dan sub sistem kesehatan ternak.

Diferensiasi sistem juga membuat Balai Penyuluhan yang berada di masing-masing kecamatan berubah. Balai Penyuluhan semula berupa UPT, yaitu UPT Balai Penyuluhan Wilayah (BPW). Namun setelah diferensiasi sistem, Balai Penyuluhan tidak lagi menjadi

UPT tetapi lembaga non struktural, namanya menjadi Balai Penyuluhan Kecamatan (BPK).

UPT BPW dipimpin oleh seorang kepala UPT. Lembaga ini bersifat struktural dan memiliki stempel/cap sendiri. BPK dipimpin oleh koordinator, karena bukan lembaga struktural, BPK tidak memiliki stempel sendiri. Stempel BPK ikut ke kecamatan. Ketua BPW adalah jabatan struktural, sedang koordinator BPK adalah fungsional.

Sistem komunikasi Pemerintah dijalankan oleh struktur komunikasi. Struktur komunikasi Pemerintah dijelaskan dalam gambar 4:



Gambar 4  
Sistem dan Struktur Komunikasi Pemerintah

Sistem komunikasi Pemerintah dijalankan oleh struktur DPPKP. Sub sistem penyuluhan dijalankan oleh sub struktur penyuluhan yaitu KJF dan BPK. Sub sistem peternakan dijalankan oleh sub struktur peternakan yang terdiri dari Bidang Peternakan, Seksi Pengembangan Produksi, dan Seksi Kesehatan Hewan. Struktur dan sub struktur

komunikasi Pemerintah terdiri dari DPPKP, Bidang Peternakan, KJF, dan BPK.

Sebelum DPPKP dibentuk, struktur komunikasi Pemerintah dijalankan oleh Badan Pelaksana Penyuluhan (BPP) dan Balai Penyuluhan Wilayah (BPW). Sejak Pemerintah menetapkan UU Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyuluhan Pertanian, maka didirikan BPP dengan Peraturan Bupati (Perbup) Nomor 23 Tahun 2007.

BPP kemudian diganti dengan BPPKP pada tahun 2008. BPPKP dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 14 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo. BPPKP berdiri pada bulan Februari 2008 dan berada di Kabupaten yang membawahi semua bidang penyuluhan.

BPPKP lantas dibubarkan Pemerintah pada bulan Oktober 2013. PPL yang semula berada di BPPKP dipindah ke KJF yang ada di SKPD terkait. PPL pertanian, peternakan, kelautan dan perikanan dipindah ke KJF yang berada di DPPKP. PPL kehutanan dan perkebunan dipindah ke KJF yang berada di Dinas Kehutanan dan Perkebunan.

Perubahan BPPKP ke DPPKP didasari pada pertimbangan agar fungsi penyuluhan lebih efektif. Pemerintah menilai bahwa fungsi penyuluhan kurang maksimal karena perencanaan program penyuluhan dilaksanakan BPPKP, padahal teknis pertanian, peternakan, kelautan, dan perikanan ada di DPPKP. Misalnya program penyuluhan kambing Kaligesing ada di BPPKP, tetapi teknis pengembangannya ada di DPPKP.

Hal ini mengakibatkan proses penyuluhan melibatkan SKPD berbeda sehingga berjalan lambat. BPPKP merencanakan program penyuluhan kambing Kaligesing, tetapi teknis keswan, kesehatan kandang, HPT, dan inseminasi ditangani DPPKP. Kompleksitas ini yang kadang membuat ritme kerja BPPKP dan DPPKP berjalan lambat.

Perubahan dari BPPKP menjadi DPPKP juga berakibat pada fungsi sistem komunikasi Pemerintah. Fungsi penyuluhan dijalankan oleh masing-masing Bidang saat masih berbentuk BPPKP. Artinya fungsi penyuluhan pertanian dijalankan Bidang Penyuluhan Pertanian, penyuluhan peternakan dijalankan Bidang Penyuluhan Peternakan, penyuluhan kelautan dijalankan Bidang Penyuluhan Kelautan, penyuluhan perikanan dijalankan Bidang Penyuluhan Perikanan, penyuluhan kehutanan dijalankan Bidang Penyuluhan Kehutanan, dan

fungsi penyuluhan perkebunan dijalankan Bidang Penyuluhan Perkebunan.

Fungsi berbagai penyuluhan ini dijalankan oleh KJF sejak menjadi DPPKP. KJF menjalankan fungsi penyuluhan bidang pertanian, peternakan, kelautan, dan perikanan. KJF yang melakukan fungsi koordinasi penyuluhan dengan PPL yang ada di masing-masing BPK. BPK pada saat tergabung dengan BPPKP berupa lembaga struktural, sehingga memiliki stempel. BPK berubah jadi lembaga non struktural ketika bergabung dalam DPPKP, sehingga tidak memiliki stempel. Fungsi BPK menjadi tidak sekuat ketika masih bergabung dengan BPPKP.

Otoda memberi kesempatan Kepala Daerah (Walikota/Bupati) untuk membuat dan membubarkan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sesuai dengan kepentingan masing-masing. BPPKP Purworejo adalah salah satu contoh SKPD yang telah dibubarkan Bupati pada Oktober 2013. Fungsi BPPKP ini diganti oleh KJF yang berada di bawah DPPKP. Pembubaran BPPKP ini telah mengakibatkan alur informasi penyuluhan di Purworejo juga berubah.

Pembubaran BPPKP mengindikasikan bahwa struktur ini tidak penting, sehingga bisa dengan mudah dibubarkan dan dimasukkan dalam sub sistem DPPKP. Hasil kerja sistem komunikasi BPPKP memang tidak bisa dicapai seketika dan cepat. Berbeda sekali dengan pembangunan pasar atau terminal misalnya, Pemerintah cepat mendapat keuntungan dan hasil nyata yang terukur. Produksi dan reproduksi informasi BPPKP yang kemudian didistribusikan ke peternak hingga menghasilkan pengembangan kambing Kaligesing yang maju, memerlukan waktu dan proses panjang. Siklus inilah yang telah membuat pengembangan kambing Kaligesing meraih capaian seperti sekarang ini. Capaian yang membuat Pemerintah Kabupaten Purworejo menjadikan kambing Kaligesing sebagai ikon daerah.

Pemerintah membubarkan BPPKP yang notabene adalah struktur yang menangani sistem

komunikasi pengembangan kambing Kaligesing. DPPKP sudah beberapa kali pindah tempat/kantor karena perubahan-perubahan yang menimpa struktur ini. Semua persoalan ini adalah *entrophy* bagi sistem komunikasi dalam pengembangan kambing Kaligesing di Kabupaten Purworejo.

BPPKP mewadahi tenaga fungsional penyuluhan, mulai dari pertanian, peternakan, kelautan, dan perikanan. BPPKP adalah lembaga yang mengurus distribusi pesan peternakan dari Pemerintah ke peternak. Lembaga yang menginisiasi berbagai program pembangunan peternakan. BPPKP adalah lembaga besar yang mengurus semua bidang penyuluhan. Masing-masing Bidang terbagi dalam Sub Bidang penyuluhan yang lebih spesifik. Penyuluhan pembangunan tanaman pangan, peternakan, kehutanan, perkebunan, perikanan, kelautan, dan ketahanan pangan ditangani BPPKP. Dalam struktur BPPKP ada juga KJF.

DPPKP adalah lembaga teknis yang merencanakan isi pesan pembangunan peternakan. DPPKP tidak memiliki tenaga fungsional penyuluhan sebelum PPL di BBPKP dilebur ke dalam dirinya. DPPKP hanya melaksanakan perencanaan teknis sedang pelaksana penyuluhan dilaksanakan BBPKP. Pemerintah menilai hal ini tidak efektif dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan peternakan. PPL yang ada di BBPKP dilebur ke dalam DPPKP. Mereka diwadahi dalam struktur KJF, sehingga perencanaan dan pelaksanaan pembangunan peternakan bisa dilaksanakan lebih sinergis karena berada dalam satu atap DPPKP.

Pembubaran BPPKP adalah regulasi Pemerintah agar perencanaan dan pelaksanaan pembangunan sinergis. Namun ada dua persoalan yang mengemuka dalam pembubaran BPPKP. *Pertama*, Pemerintah telah mereduksi kompleksitas penyuluhan ke dalam lembaga bernama KJF. Berbagai Bidang Penyuluhan di BPPKP tentu tidak sebanding dengan KJF. Lembaga ini terdiri dari 5 PPL yang membawahi wibi. Tiap PPL KJF memiliki wibi rata-rata 3 Kecamatan. Peran dari masing-masing PPL

adalah sebagai berikut: 1) Koordinator KJF merangkap urusan program; 2) Koordinator penyuluhan perikanan merangkap urusan supervisi perikanan; 3) Urusan sumber daya perikanan; 4) Urusan supervisi pertanian; dan 5) Urusan sumber daya pertanian.

*Kedua*, tujuan Pemerintah agar pelaksanaan program pembangunan peternakan menjadi sinergis masih perlu dipertanyakan. KJF yang sudah berada di DPPKP tidak serta merta membuat perencanaan pembangunan menjadi lebih sinergis. Terutama bila ditelisik interinterrelasi antara KJF dan Bidang Peternakan di DPPKP. Interrelasi kedua sub sistem dalam memproduksi informasi pengembangan kambing Kaligesing belum optimal.

### Diskusi

Sistem akan beradaptasi ketika menghadapi tuntutan dan tantangan lingkungan (Lee, 2000; Hagen, 2000; King dan Schutz, 1994; de Berg, 1995; Neves, 2001). Sistem komunikasi Pemerintah dalam menghadapi kompleksitas lingkungan telah memproduksi dan mereproduksi informasi berupa struktur dan informasi. Sistem komunikasi Pemerintah dalam beradaptasi dengan kompleksitas lingkungan, mendiferensiasi dirinya dalam bentuk perubahan struktur.

Diferensiasi ini memengaruhi sistem komunikasi Pemerintah dalam mereduksi dan menyeleksi informasi lingkungan. Alur informasi menjadi berputar setelah diferensiasi struktur. Selain itu, penyuluhan juga direduksi menjadi sub sistem. Kedua hal ini mengakibatkan produksi dan reproduksi informasi menjadi lambat. Misalnya PPL yang menilai bahwa pelatihan untuk meningkatkan pengetahuan dan pengalaman menjadi jarang dilakukan.

Informasi yang diinisiasi sistem selain pelatihan juga biaya operasional untuk BPK, evaluasi penyuluhan, penanganan poktan fiktif, pengurusan jabatan fungsional, arus penjualan kambing Kaligesing, diversifikasi usaha, penjualan produk susu kambing, peningkatan

kualitas kambing, dan kesehatan hewan (keswan). Informasi yang ditetapkan tidak menyelesaikan kompleksitas lingkungan yang dihadapi sistem.

Sistem komunikasi Pemerintah sudah memproduksi informasi untuk menyelesaikan kompleksitas, namun persoalan lingkungan berkembang lebih kompleks. Informasi yang diproduksi tidak lagi relevan dengan tuntutan dan tantangan lingkungan yang dihadapi peternak. Kompleksitas lingkungan berjalan cepat, sementara reduksi kompleksitas dan produksi informasi sistem komunikasi Pemerintah berjalan lambat.

Sistem komunikasi Pemerintah tidak memiliki mekanisme evaluasi untuk menilai informasi yang ditetapkan berhasil atau tidak. Sistem tidak mengetahui kekuatan dan kelemahan informasi yang telah dilaksanakan. Sistem yang tidak memiliki mekanisme evaluasi, mengakibatkan reproduksi informasi yang dilakukan sistem komunikasi Pemerintah menjadi tidak terarah. Informasi yang direproduksi kadang mengalami kesalahan yang sama.

Adaptasi sistem berupa diferensiasi struktur belum dievaluasi kekuatan dan kelemahannya, kelebihan dan kekurangannya. Adaptasi ini berdampak pada mekanisme penetapan regulasi yang dilakukan sistem. Ketiadaan evaluasi menyebabkan sistem tidak memiliki umpan balik lingkungan terhadap adaptasi yang dilakukan.

Adaptasi berupa diferensiasi struktur juga mengakibatkan sifat interrelasi sistem dan sub sistem berubah. Sistem komunikasi Pemerintah dalam memproduksi dan mereproduksi informasi kurang berkoordinasi dengan sub sistem-nya. Kompleksitas yang dihadapi sub sistem tidak selalu dinilai sebagai kompleksitas bagi sistem komunikasi Pemerintah. Sub sistem sudah memberikan umpan balik (*feedback*) ke sistem. Sistem komunikasi Pemerintah ketika tidak bisa menyelesaikan kompleksitas yang dihadapi sub sistem, sub sistem memproduksi informasi untuk menyelesaikan kompleksitasnya.

Interrelasi sub sistem penyuluhan dan sub sistem peternakan juga belum optimal. Masing-masing sub sistem kadang masih memproduksi informasi secara sendiri-sendiri, tidak melibatkan sub sistem lain. Persoalan lingkungan pengembangan kambing Kaligesing yang terus berkembang, tidak bisa diselesaikan hanya oleh satu sub sistem. Tuntutan dan tantangan lingkungan selalu melibatkan sub sistem penyuluhan dan sub sistem peternakan. Regulasi yang diproduksi hanya oleh satu sub sistem akan sulit menyelesaikan persoalan pengembangan kambing Kaligesing.

Sistem komunikasi Pemerintah lemah dalam berinterrelasi dengan sistem peternak. Tuntutan dan tantangan lingkungan yang menjadi persoalan peternak, belum tentu menjadi persoalan sistem komunikasi Pemerintah. Sistem tidak memproduksi informasi untuk mengatasi kompleksitas lingkungan tersebut.

Produksi informasi yang dilakukan sistem komunikasi Pemerintah kadang dimulai sistem lain. Informasi yang awalnya diproduksi sistem peternak, kemudian sistem komunikasi Pemerintah turut memproduksi informasi ini bersama sistem peternak. Sistem komunikasi Pemerintah lambat dalam memberikan jawaban atas berbagai persoalan yang dihadapi peternak. Peternak justru memproduksi informasi untuk menyelesaikan persoalan riil yang dihadapi.

Informasi yang diproduksi sistem komunikasi Pemerintah dan tidak menyelesaikan kompleksitas lingkungan, akan menjadi persoalan baru bagi dirinya. Informasi ini hanya akan menambah kompleksitas lingkungan yang dihadapi sistem komunikasi Pemerintah. Informasi yang diproduksi dan direproduksi sistem komunikasi Pemerintah tidak menyelesaikan kompleksitas lingkungan yang dihadapi. Sistem komunikasi Pemerintah berevolusi menjadi tidak adaptif.

### **Simpulan dan Saran**

Sistem komunikasi Pemerintah berada dalam lingkungan pengembangan kambing Kaligesing. Ada banyak tuntutan dan tantangan

dalam lingkungan, semuanya adalah persoalan bagi sistem. Salah satu tuntutan lingkungan yang dihadapi sistem adalah otoda. Sistem beradaptasi dengan perubahan ini, yaitu mendiferensiasi strukturnya. Adaptasi sistem diharapkan mampu menyelesaikan persoalan yang dihadapi.

Sistem mereduksi dan menyeleksi informasi lingkungan, input ini digunakan untuk menetapkan berbagai regulasi. Inisiasi sistem komunikasi Pemerintah tidak menyelesaikan persoalan lingkungan yang dihadapi. Diferensiasi sistem mengakibatkan alur informasi berputar. Adaptasi sistem juga mengakibatkan sub sistem penyuluhan melemah, terutama dalam level mikro. Sistem komunikasi Pemerintah berevolusi menjadi tidak adaptif.

Penelitian sistem komunikasi selanjutnya yang bisa dilakukan adalah pada aspek *double contingency*, *autopoiesis*, dan interpenetrasi. *Double contingency* menekankan pada sistem yang memperhitungkan sistem lain ketika ia memproduksi informasi. Informasi yang ditetapkan sistem tentu akan mempengaruhi sistem lain di luar dirinya. Sistem perlu mempertimbangkan reaksi sistem lain ketika menerima informasi tersebut. *Autopoiesis* lebih menekankan proses sistem yang memproduksi elemen-elemen yang membentuk dirinya. Interrelasi lebih fokus pada hubungan antara sistem dengan sistem lain atau sistem dengan sub sistem-nya.

Sistem komunikasi Pemerintah harus melaksanakan evaluasi setelah menginisiasi regulasi. Evaluasi sangat bermanfaat untuk menilai kekuatan dan kelemahan, kelebihan dan kekurangan regulasi. Hasil evaluasi adalah umpan balik lingkungan, *feedback* ini penting untuk reproduksi informasi berikutnya. Regulasi yang ditetapkan bisa lebih sesuai dengan tuntutan dan tantangan lingkungan.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Direktorat Riset dan Pengabdian kepada Masyarakat (DRPM), Kementerian Riset,

Teknologi dan Pendidikan Tinggi (Kemenristekdikti) yang telah membiayai penelitian ini melalui skema Penelitian Disertasi Doktor (PDD).

### Daftar Pustaka

- Asrinaldi & Yoserizal. 2013. Ancaman terhadap Pengembangan Sistem Pertahanan Sosial Daerah Perbatasan di Kota Batam. *Jurnal Mimbar*. Vol. 29 No. 1, hal. 1-10.
- Bednarz Jr., J. 1984. Complexity and Intersubjectivity: Towards the Theory of Niklas Luhmann. *Journal of Human Studies*. Vol. 7 No. 1, hal. 55-69.
- Besio, C. & Pronzini, A. 2011. Inside Organizations and Out: Methodological Tenets for Empirical Research Inspired by Systems Theory. *Journal of Historical Social Research*. Vol. 36 No. 1, hal. 18-41.
- Borch, C. 2005. Systemic Power: Luhmann, Foucault, and Analytics of Power. *Acta Sociologica*. Vol. 48 No. 2, hal. 155-167.
- Budi HH., S. 2012. Komunikasi Bencana: Aspek Sistem (Koordinasi, Informasi, dan Kerjasama). *Jurnal Komunikasi ASPIKOM*. Vol. 1 No. 4, hal. 363-372.
- Daymon, C. & Holloway, I. 2005. *Qualitative Research Methods in Public Relations and Marketing Communications*. Routledge. New York.
- De Berg, H. 1995. A Systems Theoretical Perspective on Communication. *Journal of Poetics Today*. Vol. 16 No. 4, hal. 709-736.
- Fuchs, S. 1999. Niklas Luhmann. *Journal of Sociological Theory*. Vol. 17 No. 1, hal. 117-119.
- Hagen, R. 2000. Observing Luhmann. *Acta Sociologica*. Vol. 43 No. 1, hal. 3-4.
- Handaka, T., Wahyuni, H.I., Sulastri E. & Wiryono, P. 2015. Social Capital and Communication Systems of Ettawa Goat Breeders in Purworejo Regency. *Komunitas: International Journal of*

- Indonesian Society and Cultural*. Vol. 7 No 2, hal. 307-315.
- Handaka, T., Wahyuni, H.I., Sulastri E. & Wiryono, P. 2016. The Complexity of Government Communication System in Ettawa Crossbred (EC) Goat Farming in Purworejo. *Mimbar: Social and Development Journal*. Vol. 3 No. 1, hal. 88-96.
- Handaka, T., Wahyuni, H.I., Sulastri, E. & Wiryono, P. 2017. Sistem Komunikasi Pemerintah dan Kompleksitas Pengetahuan Petugas Penyuluh Lapangan. *Jurnal ASPIKOM*. Vol. 3 No. 3, hal. 363-378.
- Hardiman, F.B. 2008. Teori Sistem Niklas Luhmann. *Jurnal Filsafat Driyarkara*. Th. XXIX No. 3, hal. 1-15.
- Haryanah, N. 2004. Rekonstruksi Sistem Pendidikan di Indonesia sebagai Upaya Meningkatkan Kualitas Bangsa. *Jurnal Mimbar*. Vol. XX No. 4, hal. 540-554.
- Hessling, A. & Pahl, H. 2006. The Global System of Finance: Scanning Talcott Parson and Niklas Luhmann for Theoretical Keystones. *Journal of Economics and Sociology*. Vol. 65 No. 1, hal. 189-218.
- Husain, F. 2011. Sistem Budaya Bahari Komunitas Nelayan Lungkak Desa Tanjung Luar, Lombok Timur, Nusa Tenggara Barat. *Jurnal Komunitas*. Vol. 3 No. 1, hal. 40-50.
- Flick, U. 2004. Design and Process in Qualitative Research, in Flick, Uwe and von Kardoff, Ernst and Steinke, Ines. (eds.). *A Companion to Qualitative Research*. SAGE. London.
- King, M. & Schutz, A. 1994. The Ambitious Modesty of Niklas Luhmann. *Journal of Law and Society*. Vol. 21 No. 3, hal. 261-287.
- Lee, D. 2000. The Society of Society: The Grand Finale of Niklas Luhmann. *Journal of Sociological Theory*. Vol. 18 No. 2, hal. 320-330.
- Leydesdorff, L. 2000. Luhmann, Habermas, and the Theory of Communication. *Journal of Systems Research and Behavioral Science*. Vol. 17 No. 3, hal. 273-288.
- Little, J.H. 1997. Maturana, Luhmann, and Self-Referential Government: Is Democratic Administration Even Possible? *Journal of Administrative Theory and Praxis*. Vol. 19 No. 3, hal. 342-354.
- Littlejohn, S.W. & Foss, K.A. 2008. *Theories of Human Communication*. 9th Edition. Thomson Wadsworth. California.
- Luhmann, N. 1989. *Ecological Communication*. Translated by J. Berdnarz, Jr. The University of Chicago Press. Chicago.
- Luhmann, N. 1992. What is Communication. *Journal of the International Communication Association*. Vol. 2 Issue 3, hal. 251-259.
- Luhmann, N. 1995. *Social Systems*. Translated by John Bednarz, Jr. with Dirk Baecker. Stanford University Press. Stanford.
- Luhmann, N. 2000. *The Reality of the Mass Media*. Translated by K. Cross. Stanford University Press. California.
- Luhmann, N. 2002. *Theories of Distinction: Redescriving the Description of Modernity*. Translated by Joseph O'Neil [et al.]. Stanford University. California.
- Muller, H. & Powell, L. 1994. Luhmann's Systems Theory as a Theory of Modernity. *Journal of New German Critique*. No. 61, hal. 39-54.
- Murphy, J.W. 1984. Niklas Luhmann and His View of the Social Function of Law. *Journal of Human Studies*. Vol. 7 No. 1, hal. 23-38.
- Neves, M. 2001. From the Autopoiesis to the Allopoiesis of Law. *Journal of Law and Society*. Vol. 28 No. 2, hal. 242-264.
- Nobles, R. & Schiff, D. 2004. A Story of Miscarriage: Law in the Media. *Journal of Law and Society*. Vol. 31 No. 2, hal. 221-244.
- Osterberg, D. 2000. Luhmann's General Sociology. *Acta Sociologica*. Vol. 43 No. 1, hal. 15-25.

- Rothchild, J. 2009. Law, Religion, and Culture: The Function of System in Niklas Luhmann and Kathryn Tanner. *Journal of Law and Religion*. Vol. 24 No. 2, hal. 475-506.
- Said, M.M. 2008. Arah Baru Otonomi Daerah di Indonesia. UMM Press. Malang.
- Schwanitz, D. 1995. Systems Theory According to Niklas Luhmann: Its Environment and Conceptual Strategies. *Journal of Cultural Critique*. No. 30, hal. 137-170.
- Sitorus, F.K. 2008. Masyarakat sebagai Sistem-Sistem *Autopoiesis*: Tentang Teori Sistem Sosial Niklas Luhmann. *Jurnal Filsafat Driyarkara*. Th. XXIX No. 3, hal. 17-36.
- Stichweh, R. 2000. Systems Theory as an Alternative to Action Theory: The Rise of 'Communication' as a Theoretical Option. *Acta Sociologica*. Vol. 43 No. 1, hal. 5-13.
- Sulistiyowati, F. & Dibyorin, C.R. 2013. Partisipasi Warga Terhadap Sistem Informasi Desa. *Jurnal Komunikasi SPIKOM*. Vol. 2 No. 1, hal. 579-588.
- Syam, N.K. 2003. Mencari Format Sistem Pemilu yang Berkualitas. *Jurnal Mimbar*. Vol. XIX No. 1, hal. 23-32.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Kumpulan Undang-Undang Otonomi Daerah Terbaru. 2007. Pustaka Peajar. Yogyakarta.
- Vanderstoep, S.W. & Johnston, D.D. 2009. *Research Methods for Everyday Life: Blending Qualitative and Quantitative Approaches*. Jossey-Bass. San Francisco.
- Vanderstraeten, R. 2004. The Social Differentiation of the Educational System. *Journal of Sociology*. Vol. 38 No. 2, hal. 255-272.
- Viskovatoff, A. 1999. Foundations of Niklas Luhmann's Theory of Social Systems. *Philosophy of the Social Sciences*. Vol. 29 No. 4, hal. 481-516.
- Von Groddeck, V. 2011. The Case of Value Based Communication: Epistemological and Methodological Reflections from a System Theoretical Perspective. *Journal of Historical Social Research*. Vol. 36 No. 1, hal. 66-86.
- Wahyuningsih, T. 2011. Sistem Bagi Hasil Maro sebagai Upaya Mewujudkan Solidaritas Masyarakat. *Jurnal Komunitas*. Vol. 3 No. 2, hal. 197-204.
- Wicaksono, D.A. 2012. Revitalisasi Sumber Daya Manusia Polri untuk Sinergitas Kinerja dalam *Integrating Criminal Justice System*. *Jurnal Makara: Sosial Humaniora*. Vol. 16 No. 2, hal. 135-149.