

Pers Mengawal Demokrasi Daerah: Analisis Pemberitaan Implementasi Dana Keistimewaan di Harian *Tribun Jogja*

Niti Bayu Indrakrista

Abstract

*This paper examines the role of local press as institution that supports democracy in regional level, in decentralisation era. As an entry point, this paper uses the media coverage of Dana Keistimewaan in *Tribun Jogja* daily newspaper, a non-partisan press institution that established at post New Order era. Using Robert Entman's framing analysis, this research argues that consolidation of democracy has not yet fully embedded at regional level. Local press pays too many attention on technocratic administrative aspects, rather than democratic ones that may involve contribution of the people.*

Keywords:

democracy; local media; public watchdog; policy implementation; embedded democracy.

Abstrak

Tulisan ini melihat mengenai peran pers lokal sebagai pilar pendukung demokrasi daerah pada era desentralisasi. Pintu masuk yang digunakan adalah pemberitaan implementasi Danais di Harian *Tribun Jogja*, sebuah lembaga pers *non partisan* yang berdiri pasca Orde Baru. Menggunakan perangkat analisis *framing* Robert Entman, terlihat bahwa konsolidasi demokrasi belum cukup mengakar di daerah. Pers lokal masih terlalu menitikberatkan perhatian pada aspek teknokratis administratif, dan kurang memperhatikan aspek demokratis yang melibatkan peran serta masyarakat.

Kata kunci:

demokrasi; media lokal; *public watchdog*; implementasi kebijakan; demokrasi mengakar.

Pendahuluan

Gelombang demokratisasi di Indonesia pasca runtuhnya Orde Baru menjalar ke berbagai aspek. Dalam hubungan antara pemerintahan pusat dan daerah, salah satu perubahan yang paling mencolok yaitu menguatnya pembagian kewenangan pemerintah dari pusat ke tingkat daerah, atau yang biasa disebut desentralisasi. Dari segi regulasi dan

pembagian kapling kewenangan pemerintahan pusat-daerah, isu ini telah menjadi perdebatan sejak digulirkannya. Aspek yang masih kurang mendapat perhatian adalah bagaimana demokrasi dapat turut terdistribusi ke daerah, seiring meluasnya kewenangan dan kekuatan pemerintahan level sub nasional.

Meski terkesan sangat dekat dan berimpitan, hubungan antara konsep demokrasi

* Mahasiswa Pascasarjana Jurusan Politik dan Pemerintahan FISIPOL UGM, Yogyakarta.
Email: bayuindrakrista@gmail.com

kini mendapat peran barunya dalam struktur formal kepengurusan pemerintah DIY. Jika dikelola secara keliru, Danais berpotensi memperkuat keganasan kalangan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai *privilege* tertentu seperti yang dikhawatirkan oleh sejumlah LSM.¹ Perlu diperhatikan, tulisan ini tidak akan membahas secara khusus mengenai UU Keistimewaan itu sendiri, ataupun posisi para bangsawan Keraton di kepengurusan Pemda DIY. Pembahasan akan fokus pada isu yang diangkat dalam media lokal mengenai implementasi Danais yang merupakan simbol dari titik temu antara kekuatan-kekuatan demokratis dengan primordial pada tingkat daerah.

Adapun *Tribun Jogja* dipilih karena posisinya sebagai media lokal *non partisan* yang terbit di Yogyakarta pada era reformasi. *Tribun Jogja* merupakan bagian unit koran daerah yang dimiliki konglomerasi Kompas Gramedia. Berbeda dengan Surat Kabar harian (SKH) *Kompas* yang merupakan unit koran nasional milik Kompas Gramedia, *Tribun Jogja* (dan cabang *Tribun* di berbagai daerah lain) tidak terikat pada kebijakan redaksional sehari-hari dari pusat. Penentuan *headline* halaman pertama, misalnya, sepenuhnya berada di bawah wewenang pemimpin redaksi *Tribun Jogja* yang berkantor di Yogyakarta. Jadi bisa dikatakan, meskipun memiliki keterkaitan perusahaan, namun redaksi *Tribun Jogja* sama sekali terlepas dari pengaruh koran nasional SKH Kompas.

Analisis dilakukan menggunakan perangkat analisis *framing* Robert N. Entman (1993) untuk membaca sikap media terhadap isu tertentu melalui teks pemberitaannya. Dibanding perangkat analisis *framing* lain, seperti Gamson

¹ Contohnya ada dalam berita *Tribun Jogja* edisi Jumat, 13 Desember 2013 berjudul "Danais Bisa Jadi Bumerang" dengan sub judul "IDEA Sebut Pemda DIY Belum Siap Kelola Danais" ataupun pada edisi Kamis, 1 Mei 2014 berjudul "Djoko Siap Kawal Keistimewaan" dengan sub judul "Cegah Danais untuk Kelompok Gaudung

yang memiliki total delapan *framing devices* dan Pan-Kosicki dengan sembilan *framing devices*, perangkat Entman lebih sederhana karena hanya memiliki empat *framing devices*. Sementara perangkat Edelman, yang jumlah perangkatnya lebih sedikit, mengkonstruksi teks dalam kategorisasi yang kemudian diperlawankan, sehingga kurang sesuai untuk konteks penelitian ini yang tidak memetakan aktor atau isu yang saling berhadapan (Eriyanto, 2002). Di sisi lain, unit-unit analisis yang disediakan Entman memadai dan sesuai untuk keperluan tulisan ini. Unit *problem definition* melihat apa yang dilakukan aktor dalam berita lengkap dengan *cost and benefit* yang akan didapat. Unit *diagnose cause* berisi identifikasi pihak penyebab permasalahan. Unit *moral judgement* berisi evaluasi terhadap perilaku aktor dan dampaknya. Sementara *suggest remedies* menunjukkan penawaran solusi terhadap masalah yang disebutkan dalam teks (Entman, 1993).

Demokrasi yang Mengakar

Ide mengenai prasyarat minimal demokrasi, yaitu proses elektoral, telah mendapat cukup banyak koreksi dari para ahli (Beetham, 1999; Merkel, 2004; Lele, 2012). Mekanisme elektoral dianggap tidak lagi cukup menjadi jaminan dipraktikkannya demokrasi dalam masyarakat. Tahapan tersebut memang dianggap menjadi cerminan kedaulatan rakyat, bagaimana rakyat bisa mengontrol pemerintahan, menjatuhkan penilaian dan penghakiman terhadap kinerja para wakilnya. Namun mekanisme kontrol tersebut diyakini tidak bisa berlangsung secara berkesinambungan mengingat hanya bisa diadakan satu kali setiap beberapa tahun. Perlu ada variabel lain yang bisa mengindikasikan secara lebih baik aspek demokrasi yang terinstalasi pada sebuah bangsa.

Wolfgang Merkel (2004) menjelaskan demokrasi secara lebih utuh lewat konsep *embedded democracy*. Selain prosesi elektoral melalui pemilu, demokrasi mensyaratkan

adanya jaminan bahwa secara prinsip demokrasi itu sendiri dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari. Kemudian, pemerintahan yang terpilih bisa menjalankan pemerintahannya secara riil dan efektif. Terdapat lima rezim dalam demokrasi yang bisa menjadi indikator. Pertama, rezim elektoral yang berbicara mengenai tahapan pemilu yang menjadi prasyarat dalam penentuan pemimpin, yang harus dilaksanakan secara terbuka, jujur, dan adil. Kedua, hak politik, sebuah prasyarat yang menuntut adanya ruang publik yang *fair* selain pemilu. Pers dan kebebasan berpendapat menjadi aspek di dalamnya. Ketiga, hak sipil yang menekankan pada praktek *rule of law*. Rezim keempat adalah pembagian kekuasaan dan akuntabilitas horizontal, yaitu pengawasan antar lembaga pemerintahan. Kelima, kekuatan efektif untuk memerintah yang berada di pihak yang telah dinyatakan sah untuk menguasai lewat mekanisme pemilu tadi. Simpul komponen-komponen tersebut juga dilingkupi sejumlah variabel eksternal yaitu konteks sosio ekonomi, *civil society*, serta situasi internasional dan regional.

Tulisan ini akan mengelaborasi performa pers dalam mendukung demokrasi. Konteksnya menyempit pada lokus pemerintahan daerah di Indonesia pasca Orde Baru. Media massa dilihat sebagai satu komponen yang memegang peran penting dalam konsolidasi demokrasi seiring distribusi kekuasaan yang semakin dipertegas. Dalam penjelasan *embedded democracy* di atas, pers berada di posisi untuk menyiapkan prasyarat hak politik. Pers menjadi mekanisme bagi masyarakat untuk mengontrol dan memberikan *reward-punishment* bagi pemerintahannya secara simultan dan berlangsung *daily basis*, bukan lagi terbatas setiap lima tahun sekali. Kontes pertarungan kepentingan bisa berlangsung setiap saat. Pers memungkinkan dibentuknya ruang publik yang bisa menjadi saluran penyampaian aspirasi dalam kerangka informal dan memicu sensitifitas institusi negara terhadap kepentingan dan preferensi

masyarakatnya. Bersama rezim elektoral, hak sipil memungkinkan kontrol terhadap pemerintah; satu lewat proses pemilu, lainnya menggunakan cara yang lain yang lebih halus namun berlangsung terus menerus.

Distribusi ke pemerintahan level daerah berarti harus disertai kesiapan instrumen-instrumen pendukung demokrasi pula. Dengan logika tersebut, jalannya pemerintahan di daerah dalam pola desentralisasi harus pula mendapat pengawasan dari media yang berbasis pada daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, demokrasi di daerah juga berdiri di atas empat pilar. Sesuai tujuan pers membuka ruang publik dan pengawasan untuk mendorong akuntabilitas, maka kehadiran pers lokal yang sehat dapat memaksa pemerintah lokal menerapkan *good governance* sebaik mungkin (Siregar, 2011). Perlu dicatat, asas desentralisasi tidak serta merta menjamin pemerintah di daerah siap dengan segala konsekuensi untuk mewujudkan demokrasi. Proses tersebut harus terus menerus dikawal, apalagi dalam situasi Indonesia di mana selama puluhan tahun pemerintah daerah terbiasa dengan gaya *top-down* dan gemar menanti instruksi pusat (Lele, 2012)

Desentralisasi

Prinsip desentralisasi lahir dari ide bahwa semua orang yang kepentingannya dipengaruhi oleh sebuah keputusan seharusnya dapat berpartisipasi pula dalam proses pembuatannya.² Sudut pandang tersebut membuat gaya pemerintahan yang

² Menurut Warioba (Maasoi dan Norman, 2009), terdapat dua jenis desentralisasi. Desentralisasi administratif yang biasa disebut dekonsentrasi, yaitu pendelegasian kekuasaan dari pusat ke unit lapangan departemen yang bersangkutan dan memberikan kewenangan membuat keputusan pada petugas di tingkat daerah. Sementara desentralisasi politis alias *devolution*, yaitu transfer kuasa pembuatan keputusan pada otoritas atau perwakilan lokal. Dalam prinsip ini, otoritas lokal bisa membuat hukum dan kebijakan dengan mempertimbangkan konteks di daerahnya.

tersentralisasi semakin tidak mendapat tempat dalam tatanan yang demokratis tersebut (Aziz dan Arnold, 2003). Pola pikir tersebut semakin mendapat tempat pada era modern, bahkan bisa dibilang telah menjadi tren di berbagai penjuru dunia. Meski masing-masing negara memiliki pengertian dan implementasinya sendiri-sendiri untuk setiap periode waktu, namun sulit dipungkiri bahwa desentralisasi merupakan kebijakan yang digemari dan menjadi prioritas para pengambil kebijakan di berbagai negara (Sharma, 2004). Lebih mendasar, desentralisasi merupakan upaya memperlebar hak warga negara untuk berpendapat dan bersuara serta meminimalisasi kesenjangan hak-hak politik warga negara (Imawan, 2005). Uraian yang disebut terakhir menekankan betul bagaimana desentralisasi bermain pada ranah yang filosofis, sebelum terjun pada pengejawantahannya di level yang lebih konkret.

Terdapat sejumlah pendapat yang menyatakan bahwa secara ideal, desentralisasi memang menjadi solusi atau jalan tengah dari permasalahan yang dihadapi banyak negara. Misalnya, demi menghadapi konflik perbedaan etnis, pemerintah pusat di sejumlah negara rela memberikan kesempatan bagi daerah tertentu untuk mendapatkan otonomi dan ruang gerak yang lebih leluasa. Otonomi daerah juga kerap menjadi modus bagi negara untuk menghindari upaya separatis dari daerahnya yang memiliki kekayaan sumber daya yang begitu melimpah, dibandingkan daerah lain dalam negara yang bersangkutan. Penguatan struktur pemerintah sub nasional juga diimplementasikan untuk keperluan pembangunan kembali pasca konflik kekerasan, misalnya perang saudara ataupun invasi dari negara lain (Devas, 2005).

Kelebihan-kelebihan tersebut menunjukkan bahwa desentralisasi bisa saja menjadi pilihan yang diambil para pembuat kebijakan tanpa mempertimbangkan aspek demokratisasi sekalipun. Demi mengejar stabilitas di daerah misalnya, pemerintah

pusat mengambil jalan desentralisasi demi menenangkan gelombang perlawanan. Jadi, demokratisasi tidak harus menjadi landasan desentralisasi, tidak pula demokrasi menjadi ujungnya. Penelitian Lily L. Tsai (2007) di kawasan pedesaan China, misalnya, menunjukkan bahwa performa pemerintah lokal yang akuntabel tidak harus beriringan dengan kualitas demokrasi di wilayah yang bersangkutan. Baik pengawasan dari struktur politik pusat maupun mekanisme pemerintahan yang demokratis, menurut Tsai, tidak serta merta menjamin adanya pemerintahan sub nasional yang mampu menyediakan pelayanan publik secara optimal.

Desentralisasi Indonesia “Modern”: Buah Reformasi

Kebijakan desentralisasi di Indonesia seperti bentuknya yang saat ini tidak bisa dilepaskan kehadirannya dari gelombang reformasi yang melepaskan pemerintah pusat dari kepemimpinan otoriter dan sentralistik Soeharto. Baswedan (2007) menyebut, dari segi ide, desentralisasi di Indonesia pasca 1998 memang digagas dalam kerangka berpikir demokratisasi. Gaya politik sentralistik mendapat tantangan demokratisasi, yang diwujudkan dalam pemerintahan subnasional lewat desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi merupakan wujud buah yang nyata dari proses demokratisasi di Indonesia pasca runtuhnya Orde Baru (Haryanto, 2009)

Jika ditarik mundur jauh ke belakang, desentralisasi telah menjadi isu yang terus diperdebatkan bahkan sebelum bangsa ini menemukan bentuknya sebagai Indonesia. Pemerintahan kolonial Hindia Belanda melakukan upaya desentralisasi misalnya melalui pembagian negara dalam beberapa tingkat administratif. Begitu pula saat penjajahan Jepang, di mana pembagian dilakukan berdasarkan keperluan sebagai peserta Perang Dunia 2 yang saat itu masih panas berkecamuk. Setelah proklamasi 17 Agustus

Pasca jatuhnya Orde Baru, dunia pers Indonesia mendapatkan kebebasan yang telah lama diidamkan, hasil disahkannya UU No. 40 tahun 1999 tentang Pers. Jaminan terhadap kebebasan pers digulirkan oleh pemerintah, sementara momok Surat Izin Usaha Penerbitan Pers (SIUPP) yang sebelumnya menjadi kartu *truf* pemerintah untuk membredel media yang dianggap *mbeling*, telah dihapuskan. Menurut data yang dimiliki Dewan Pers, sampai pada Februari 2011 terdapat setidaknya 952 terbitan media cetak di Indonesia, baik lokal maupun nasional. Jumlah media massa yang beredar di Jakarta sendiri masih terlalu dominan, yaitu mencapai angka 323, atau hampir 34 persen dari keseluruhan media massa yang beredar di Nusantara. Sisanya sebanyak 629 terbitan disebar di 32 provinsi lain (Sutrisno, 2011). Padahal secara ideal, kehadiran pers lokal dalam konteks otonomi daerah memegang peranan penting dalam mewujudkan *good local governance*. Sebagai wahana informasi di mana berbagai ide dan gagasan publik menemukan wadahnya, media mengambil fungsi sebagai wujud partisipasi masyarakat daerah yang keberadaannya mutlak diperlukan dalam pengambilan keputusan oleh pemerintah daerah (Yusuf, 2011).

Secara sekilas peran media massa, terutama pada tataran lokal, terasa tidak terlalu vital dalam jalannya roda pemerintahan sehari-hari. Namun, fungsi media yang bisa mengawasi jalannya pemerintahan sekaligus mengangkat atau mengarusutamakan aspirasi masyarakat. Akuntabilitas alias pertanggungjawaban serta transparansi yaitu terbukanya akses kepada semua *stakeholders* (Kumorotomo, 2005) bisa ditunjang oleh kehadiran institusi pers yang berintegritas, sensitif, dan kompeten. Analisis terhadap desentralisasi di Indonesia, serta peran pers di dalam menjaga proses demokratisasi di dalamnya, sama sekali bukan hal yang baru. Namun, peneliti memandang, banyak tulisan yang mengupas sisi medianya saja. Misalnya bagaimana profesionalitas media terombang-ambing di tengah tekanan pasar dan kekuatan

politik (Yusuf, 2011; Sutrisno, 2011). Studi-studi tersebut menarik faktor-faktor yang biasa digunakan dalam menganalisis peran media massa pada umumnya (tingkat nasional), kemudian menggunakannya pada konteks pers lokal. Sementara perjalanan wacana yang telah dilemparkan ke publik, biasanya masuk pada bagian pendahuluan, bukan menjadi topik yang ikut dianalisis. Padahal, menurut pandangan penulis, fungsi media tidak bisa berhenti pada koreksi internal institusi mereka sendiri. Peran secara signifikan bisa diraih ketika apa yang mereka suarakan bisa memberi dampak nyata.

Di sisi lain, studi pada level pemerintahan (dan masyarakat) terkait kebijakan desentralisasi cenderung melepaskan faktor keberadaan media massa. Misalnya mengenai tarik ulur hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, regulasi dan pembagian kewenangan yang terus berubah, atau kegagalan lembaga *intermediary* menjalankan fungsi *linkage* (Kaho, 2012; Lay, 2012; Lele, 2012; Nordholt dan van Klinken, 2007). Sebagian dari tulisan-tulisan itu sudah menyinggung peran pers lokal, namun enggan menyelaminya. Padahal, representasi dan jarak imajiner antara rakyat dengan pemerintah lokal beberapa kali disebut sebagai faktor yang menentukan berhasil tidaknya proses desentralisasi di Indonesia (di mana kebanyakan peneliti masih memberikan rapor merah). Masalah tersebut, penulis menduga, berada pada domain yang sama dengan fungsi media massa.

Framing Entman

Analisis *framing* merupakan perangkat analisis yang jamak digunakan untuk membedah konstruksi pemberitaan dalam media massa, meski bisa pula digunakan untuk berbagai jenis tes lainnya. Berada dalam kerangka konstruksionisme, analisis *framing* meyakini bahwa berita merupakan hasil kontruksi, bentuk terjemahan atas 'realitas' yang terjadi di lapangan dan diamati oleh wartawan. Wartawan dalam hal ini tidak bisa

- Pembuatan dan pembagian rekening abdi dalem yang menerima honor dari Danais (5 Desember 2013, 6 Desember 2013, 14 Desember 2013, 28 Desember 2013, 29 Desember 2013, 25 April 2014, 13 Mei 2014, 14 Mei 2014);
- Urgensi pembuatan Perda Keistimewaan (Perdais) yang mengontrol batasan interpretasi kewenangan keistimewaan, serta rendahnya serapan Danais pada tiap terminnya (11 Desember 2013, 12 Desember 2013, 13 Desember 2013 [2berita], 6 Januari 2014, 29 April 2014 [2berita], 1 Mei 2014 [2berita], 23 Juni 2014 [2berita] 26 Juni 2014, 8 Agustus 2014);
- Ketepatan prioritas dan alokasi pemanfaatan Danais (26 Desember 2014, 27 Desember 2014, 1 April 2014, 5 April 2014 [2berita], 21 April 2014, 23 April 2014 [2berita], 25 Juni 2014 [2berita]);
- Polemik honor bagi Sri Sultan Hamengku Buwono X dari Danais sebagai raja di Keraton Kesultanan Yogyakarta (4 Desember 2013, 3 Januari 2014, 6 Januari 2014, 8 Januari 2014, 13 Februari 2014 [2berita]);
- Program yang janggal dan cenderung dipaksakan dengan tema kebudayaan yang bisa di-cover Danais, terutama program sosialisasi pencegahan penyakit malaria menggunakan media pentas wayang di Kabupaten Kulon Progo (11 Desember 2013, 12 Desember 2013, 13 Februari 2014)

Dari kelima sub-tema tersebut, analisis *framing* dilakukan terhadap empat sub-tema yang disebut belakangan. Sementara poin pertama, yaitu mengenai rekening abdi dalem, diabaikan karena pertimbangan nilai berita *magnitude*-nya yang relatif rendah dibanding empat tema lainnya. Selain itu, pemangkasan sub-tema yang dianalisis diharapkan juga dapat mempersempit fokus, dengan demikian membuat pembahasan lebih tajam.

Pemberitaan mengenai urgensi pembuatan Perdais turunan untuk menjadi koridor bagi pelaksanaan program-program

yang menggunakan Danais merupakan aspek yang cukup kentara nuansa politisnya. Belum adanya Perdais dianggap menjadi salah satu penyebab begitu rendahnya serapan Danais pada dua periode awal pelaksanaannya. Tanpa rel tersebut, pelaksanaan Danais bahkan dikatakan terkesan sebagai *bancakan*⁴ uang oleh birokrat Pemda DIY. Rasa politis terlihat dari *diagnose cause* dan *moral judgement* pada berita-berita yang membahas mengenai topik ini. Kesalahan lebih banyak ditimpakan pada lambatnya DPRD DIY dalam melakukan pembahasan. Meskipun ada juga dalam skala lebih kecil pemberitaan mengenai saling lempar tanggung jawab antara eksekutif dan legislatif, namun secara umum kealpaan ditujukan bagi kinerja DPRD. Termasuk pada ingar bingar Pileg 2014, yang dianggap mengalihkan perhatian anggota legislatif daerah dari tugasnya semula. Kegiatan kampanye pileg melucuti anggota dewan dari fungsi legislasi yang harus mereka jalankan. Padahal tenggat waktu semakin menipis karena beberapa bulan setelah pileg, praktis keanggotaan DPRD akan berganti dengan konfigurasi hasil Pileg 2014.

Fenomena yang berulang kali terjadi dalam tiga termin Danais periode 2013 dan kembali terulang pada termin pertama 2014 adalah serapan dana yang begitu rendah. Masalah ini selalu berulang, dan memunculkan kekhawatiran setiap menjelang akhir suatu termin bahwa pada termin berikutnya, dana tidak akan bisa dicairkan karena serapan pada termin yang bersangkutan terlalu rendah. Untuk masalah ini, pemberitaan Tribun Jogja mengidentifikasi sejumlah penyebab yaitu tenggat waktu yang terlalu sempit, regulasi dari pemerintah pusat yang kurang kondusif, ketidaksiapan jajaran Pemda DIY,

⁴ Tradisi dalam budaya Jawa untuk berbagi makanan kepada tetangga dan kerabat sebagai ucapan syukur. Dalam hal ini *bancakan* dimaknai secara negatif, sebagai sindiran terhadap perilaku aktor-aktor dalam pemerintahan yang berbagi aliran dana yang didapat dari anggaran secara ilegal.

Tabel 1.
Framing Tribun Jogja Terhadap Topik Urgensi Perdais dan Rendahnya Serapan Danais

<i>Elemen framing</i>	
<i>Problem definition</i>	Perlu kehadiran Perdais sebagai koridor pelaksanaan program-program yang menggunakan kucuran Danais. Serapan Danais pada setiap terminnya sangat rendah
<i>Diagnose cause</i>	Perdais tidak kunjung rampung karena lambatnya pembahasan oleh DPRD DIY, di antaranya karena kesibukan kampanye Pileg 2014 Serapan rendah karena tenggat waktu terlalu sempit, regulasi dari pusat yang kurang mendukung, Pemda DIY belum siap, dan tidak ada atau tidak diacunya regulasi turunan.
<i>Moral judgement</i>	Kesibukan anggota dewan dalam Pileg 2014, termasuk saat kampanye, membuat pembahasan Perdais molor. Sementara masa kepengurusan mereka harus segera berakhir dan digantikan anggota DPRD periode 2014-2019. Terkesan menjadi bancakan uang saja.
<i>Suggested remedy</i>	Program yang gagal dijalankan bisa diajukan kembali tahun berikutnya. Perlu ada pengawasan dari masyarakat dan pelibatan anggota dewan dalam perencanaan.

dan belum adanya regulasi yang diacu dalam koordinasi pusat-daerah seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), serta Perdais turunan. Adapun solusi yang ditawarkan dalam teks berita yang paling sering ditawarkan yaitu program yang gagal dijalankan periode tahun ini, agar dicoba diajukan lagi tahun berikutnya. Satu jenis solusi lagi adalah adanya pengawasan dari masyarakat dan pelibatan anggota DPRD dalam pelaksanaannya. Namun alternatif terakhir hanya muncul pada satu berita.

Sub-tema selanjutnya adalah ketepatan prioritas dan alokasi Danais. Pemberitaan mengenai perlunya perbaikan rumahbangsawan yang berstatus Benda Cagar Budaya (BCB) menimbulkan kesan adanya keberpihakan pada keluarga Keraton Kesultanan Yogyakarta maupun Pura Pakualaman. Para aristokrat digambarkan telah berusaha memperbaiki kondisi bangunan berumur ratusan tahun, namun tidak bisa berhasil sepenuhnya baik karena faktor besarnya biaya maupun bencana alam seperti gempa bumi 2006 atau hujan abu vulkanik Gunung Kelud 2014.

Sementara mengenai strategi alokasi, tampak ada kesan meletakkan kesalahan pada

pemerintah pusat. Upaya serapan Danais di lapangan, sebaik apapun koordinasi dan perencanaannya, akan mandul ketika pusat gagal menunjukkan sikap kooperatif. Misalnya ketepatan dengan jadwal yang telah disepakati dan diumumkan, perihal keleluasaan tenggat waktu yang diberikan, maupun pemahaman mengenai kondisi riil di lapangan. Berkaitan dengan problem rendahnya persentase serapan Danais oleh jajaran Pemda DIY, perubahan strategi alokasi dan prioritas menjadi alternatif yang diajukan. Program yang pelaksanaannya rumit, karena alasan ketersediaan waktu, sementara diabaikan dan diganti dengan program yang lebih sederhana namun juga dapat menyerap dana yang tersedia. Misalnya rencana renovasi rumah BCB diganti menjadi pembelian rumah BCB di sejumlah lokasi.

Topik selanjutnya yang juga menarik cukup banyak perhatian adalah polemik honor bagi Sri Sultan HB X. Berbeda dengan gaji yang ia terima sebagai Gubernur DIY, honor bagi raja Keraton Kesultanan Yogyakarta (serta seluruh petinggi Keraton maupun raja dan petinggi Pura Pakualaman) yang bersumber dari Danais didapatkan karena posisinya sebagai pemangku adat dan kebudayaan di Yogyakarta. Besarnya memang tidak seberapa

Tabel 2.
Framing Tribun Jogja Terhadap Topik Strategi Prioritas dan Alokasi Danais

Elemen framing	
Problem definition	Sebagian Danais dimanfaatkan untuk memperbaiki rumah bangsawan yang tergolong BCB. Danais juga dialokasikan untuk berbagai program, seperti penataan kawasan Malioboro, digitalisasi naskah kuno, dan promosi budaya lewat <i>fashio show</i> .
Diagnose cause	Renovasi BCB memerlukan biaya besar, dan bisa ditutupi dengan adanya kucuran Danais sebagai upaya pelestarian benda tradisi. Berbagai kegiatan pelestarian dan promosi budaya juga merupakan cara untuk mengakselerasi serapan Danais.
Moral judgement	Alokas Danais untuk renovasi rumah bangsawan yang masuk kategori BCB sudah sesuai dengan ketentuan Pemerintah pusat gagal bersikap kooperatif sehingga berpotensi menghambat kinerja jajaran Pemda untuk menyerap Danais.
Sugested remedy	Perubahan strategi prioritas dan alokasi Danais bisa menjadi alternatif solusi untuk meningkatkan akselerasi pemanfaatan Danais.

Tabel 3.
Framing Tribun Jogja Terhadap Topik Polemik Honor Sri Sultan HB X dari Danais

Elemen framing	
Problem definition	Sri Sultan HB X mendapat jatah honor dari Danais dalam posisinya sebagai raja di Keraton Kesultanan Yogyakarta Surat dari KPK menyatakan ada indikasi pelanggaran (gratifikasi) dalam penerimaan honor tersebut, sehingga Sri Sultan memilih mengembalikan honor yang telah ia terima
Diagnose cause	Posisi Sultan sebagai pemangku adat dan tradisi, serta statusnya sebagai raja membuat dirinya patut mendapatkan honor yang memang telah dialokasikan dalam Danais Jumlah honor tidak besar. Indikasi pelanggaran yang diserukan KPK membuat Sultan mengambil langkah aman mengembalikan honor.
Moral judgement	Pemberian honor untuk Sultan dan petinggi kerajaan di Yogyakarta bukan hal baru. Kali ini hanya jumlahnya yang lebih besar. Pengembalian honor merupakan langkah yang bijak daripada harus tersandung oleh masalah hukum padahal dampak finansial dari honor itu kecil.
Sugested remedy	Sejak awal, payung hukum pembagian honor dari Danais belum terlalu jelas. Jadi, langkah yang paling tepat adalah mengembalikannya.

dibandingkan gaji sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Namun karena tata regulasi yang belum matang, muncul kekhawatiran pemberian dana ini dapat menjerat Sultan dalam sengkabut permasalahan hukum. Semula, pemberian honor dianggap lumrah. Selain pos anggarannya di Danais memang tersedia, pada dasarnya pemberian honor bagi pengurus Keraton maupun Pura Pakualaman bukanlah hal yang baru. Selama ini telah ada subsidi pemerintah untuk honor *abdi dalem* maupun *penghageng* (petinggi) di dua kerajaan itu. Namun, setelah muncul jawaban dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) atas surat pertanyaan dari Sultan mengenai boleh tidaknya ia menerima honor tersebut, maka arah

pemberitaan bergeser pada bagaimana Sultan menanggapi “indikasi adanya pelanggaran” tersebut dengan mengembalikan seluruh honor dari Danais yang telah ia terima.

Sikap Sultan sendiri dalam pemberitaan digambarkan pasrah dan tidak mempermasalahkan apakah nantinya ia bisa menerima honor itu. Besaran honor yang tidak seberapa menjadi pertimbangan yang sempat diangkat, seperti yang disampaikan oleh seorang petinggi Keraton. *Power* dari penegak hukum bernama KPK dalam isu ini terasa begitu kuat. KPK menjadi pihak kepada siapa Sultan berkonsultasi melalui surat perihal legalitas honor yang bersangkutan. Ketika jawaban sudah didapatkan, betapa

Tabel 4.
Framing Tribun Jogja Terhadap Topik Program Sosialisasi Pencegahan Malaria Menggunakan Metode Wayang

<i>Elemen framing</i>	
<i>Problem definition</i>	Kegiatan sosialisasi pencegahan Malaria dengan pentas wayang dianggap mengada-ada dan dihubungkan dengan aspek budaya agar bisa mendapatkan kucuran Danais.
<i>Diagnose cause</i>	Dampak dari masa transisi, ketidaksiapan pemerintah daerah memanfaatkan Danais. Regulasi turunan yang memayungi atau menjadi koridor belum tersedia.
<i>Moral judgement</i>	Program tersebut dianggap mengada-ada dan hubungannya tidak relevan.
<i>Suggested remedy</i>	Perlu ada regulasi turunan, misalnya Perdais, yang bisa diacu sebagai koridor penterjemahan aspek budaya yang interpretasinya masih terlalu luas. Perlu lebih waspada dalam memanfaatkan dana publik, apalagi mengingat saat itu adalah tahun politik.

tidak tegasnya sekalipun, Sultan memilih bersikap aman dengan mengembalikan honor tersebut. Pembingkaiannya untuk topik ini tidak melepaskan sosok Sultan HB X sebagai raja Keraton dan posisinya sebagai Gubernur DIY, karena justru karena peran ganda itulah, polemik upah ini timbul.

Topik terakhir adalah mengenai program sosialisasi pencegahan penyakit malaria di Kabupaten Kulonprogo menggunakan metode wayang dan dibiayai dengan Danais. Program ini mendapat sorotan tajam karena dianggap mengada-ada dan memanfaatkan celah interpretasi kewenangan kebudayaan yang memang belum punya koridor yang jelas, meskipun dalam pemberitaan juga ditampilkan data dari dinas terkait mengenai kasus malaria di Kecamatan Kokap, Kabupaten Kulonprogo, yang memang paling tinggi di DIY. Namun data ini tidak banyak disinggung. Dalam hal ini, absennya regulasi turunan seperti Perdais dan masa transisi itu sendiri dianggap memberi andil bagi munculnya masalah yang diduga merupakan usaha dari pemerintah daerah untuk menyadap kucuran Danais tersebut.

Framing terhadap topik tersebut menegaskan pentingnya kehadiran regulasi turunan yang bisa mendetilkan berbagai aspek dalam UU Keistimewaan sehingga pelaksanaannya tidak melenceng. Selain itu, *Tribun Jogja* juga mengambil *angle* tahun politik sebagai faktor yang menyebabkan bentuk-

bentuk penyelewengan kucuran dana ratusan miliar rupiah dari pemerintah pusat itu perlu mendapat pengawasan yang lebih ketat.

Kesimpulan

Pembingkaiannya isu implementasi Danais oleh Harian Tribun Jogja memperlihatkan kira-kira sejauh mana media massa lokal non partisan tersebut menjalankan fungsinya sebagai salah satu komponen penting dalam demokrasi pada level sub nasional. Serapan anggaran berada di tangan eksekutif. Untuk sampai ke sana, peran legislatif diperlukan guna mendefinisikan rel yang bisa dititi pemerintah. Di antara dua lembaga tersebut, Tribun Jogja cenderung mengarahkan kesalahan pada legislatif. Kinerja DPRD DIY dalam membahas Raperdais turunan, terutama mengenai aspek kebudayaan, dianggap lambat. Padahal, masa kerja DPRD DIY periode 2009-2014 akan berakhir dalam jangka waktu beberapa bulan. Terkait dengan itu, gelaran Pileg 2014 serta masa kampanyenya membuat kinerja anggota dewan melambat. Fungsi legislasi yang seharusnya masih mereka jalankan secara normal terusik akibat kesibukan promosi diri kepada konstituen. Di sudut berlawanan, eksekutif dianggap sudah menempuh cara-cara yang bisa dilakukan dalam segala keterbatasan payung hukum dan sumber daya, untuk menyerap kucuran Danais tanpa melakukan pelanggaran hukum. Langkah pemerintah

untuk mengubah prioritas mendapat perhatian lebih dibanding kealpaan mereka hingga melahirkan program yang dinilai mengada-ada. Halangan bagi Pemda DIY semakin diperkuat dengan sikap pemerintah pusat yang kerap kurang kooperatif dan gagal menciptakan regulasi yang kondusif bagi kinerja rekan mereka di daerah.

Menilik konsep demokrasi Merkel, fungsi pers dalam rezim *political right* yang menjadi prasyarat bagi tumbuhnya demokrasi yang utuh masih belum berjalan optimal. Mekanisme pengawasan/*public watchdog* sudah berjalan, berupa paparan terhadap isu implementasi Danais dari waktu ke waktu. Meski demikian, dari segi konten, prinsip *reward and punishment* terasa masih terlalu lemah. Konsekuensi dari apa yang dilakukan atau tidak dilakukan, baik oleh eksekutif maupun legislatif di daerah, belum dipaparkan secara jelas. Sementara pengawasan dari masyarakat menempati posisi minor dalam alternatif solusi yang ditawarkan. Media massa lokal, atau dalam penelitian ini spesifik pada Harian *Tribun Jogja*, terjebak pada kerangka pikir bersifat administratif-birokratis. Manuver pemerintahan yang bersifat politis sekalipun hanya bisa diluruskan melalui mekanisme yang terpatri dalam rumusan hukum positif atau hierarki organisasi formal. Misalnya lewat perdais atau koordinasi antar lembaga pemerintahan baik horizontal maupun vertikal. Sementara masyarakat, sebagai kekuatan laten nyata tidak banyak dilibatkan.

Menariknya, mekanisme elektoral dipandang sebagai salah satu hambatan dalam jalannya pemerintahan sehari-hari. Instrumen demokrasi prosedural itu justru menyita perhatian dan memandulkan kinerja anggota dewan dalam mempersiapkan kelancaran tugas rekan mereka di eksekutif. Mekanisme tersebut tidak diajukan sebagai jalur bagi masyarakat untuk memberikan penilaian dan penghakiman bagi kaum berkuasa.

Secara umum, bisa dikatakan bahwa demokrasi pada level sub nasional belum bisa

berjalan secara utuh. Prasyarat berupa *political right* yang bisa disediakan oleh pers, baru bisa dijalankan setengah hati. Distribusi demokrasi melalui prinsip desentralisasi tampak belum terwujud sampai ke akarnya pada level daerah. Sementara kebebasan pers dari represi politik pemerintah tidak serta merta menjamin kebebasan peran pers untuk menyiapkan prasyarat bagi tumbuhnya demokrasi itu sendiri. Bahaya utama masih terletak pada kerangka pikir administratif. Pemikiran tersebut tidak sepenuhnya salah. Bagaimanapun warna desentralisasi di Indonesia memang terasa kuat pada aspek teknokratis, dan begitu lemah pada faktor demokratisasinya. Namun kecenderungan kerangka pikir tersebut, sebagaimana terlihat terjadi pada analisis kasus, cenderung mengesampingkan peran masyarakat secara umum. Meski peran regulasi formal merupakan hal yang penting, faktor kehadiran masyarakat sebagai pengontrol jalannya pemerintahan baik pada lembaga eksekutif maupun legislatif tidak bisa diabaikan begitu saja.

Daftar Pustaka

- Aziz, Abdul dan David D. Arnold. (2003). *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara ASEAN*. Bantul: Pondok Edukasi.
- Baswedan, Anies. (2007). Prakata. *Politik Lokal di Indonesia* (Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken (ed). Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Devas, Nick. (2005). *The Challenges of Decentralization*. Global Forum on Fighting Corruption
- Entman, Robert M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*. Vol. 43 No. 4, hlm. 51-58
- Eriyanto. (2002). *Analisis Framing: Konstruksi, Ideologi, dan Politik Media*. Yogyakarta: PT LkiS Pelangi Aksara.
- Haryanto. (2009). Elit Politik Lokal dalam Perubahan Sistem Politik. *Jurnal Ilmu*

- Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 13 No. 2 Edisi November.
- Kaho, Josef Riwu. (2012). *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia Edisi Revisi Cetakan Ketiga*. Yogyakarta: Centre for Politics and Government Fisipol UGM
- Imawan, Riswandha. (2005). Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembentukan Good Governance. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Syamsuddin Harris (ed.) Jakarta: LIPI Press.
- Ishwara, Luwi. (2008). *Catatan-catatan Jurnalisme Dasar*. Jakarta: Kompas.
- Kumorotomo, Wahyudi. (2005). *Pelaksanaan Otonomi Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Yogyakarta*. Yogyakarta: Media Wacana.
- Lay, Cornelis. (2012). Democratic Transition in Local Indonesia: An Overview of Ten Years Democracy. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 15 No. 3 Edisi Maret.
- Lele, Gabriel. (2012). The Paradox of Distance in Decentralized Indonesia. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 15 No. 3 Edisi Maret.
- Mahatma, Masmuni. (2006). *Pembasisan Demokrasi. Membangun Indonesia dari Daerah*. M. Djajono, I Made Leo Wiratama, TA Legowo (ed). Jakarta: CSIS.
- Maryanov, Gerald S. (2007). *Decentralization in Indonesia as A Political Problem*. Jakarta, Kuala Lumpur: Equinox Publishing.
- Massoi, L. dan Norman, A. S. (2009). Decentralisation by Devolution in Tanzania: Reflections on Community Involvement in The Planning Process in Kizota Ward in Dodoma. *Journal of Public Administration and Policy Research*. Vol. 1 No. 7
- Merkel, Wolfgang. (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*. Vol.11 No.5
- Nordholt, Henk Schulte dan van Klinken, Gerry. (2007). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Schechter, Danny. (2007). *Matinya Media Perjuangan, Menyelematkan Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sharma, Chanchal Kumar. (2004). *Decentralization Dillema: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes*. MPRA Paper No. 204, posted 7 October 2006
- Siregar, Ashadi. (2011). Democratic Governance dan Hak Asasi Manusia: Makna Kebebasan Pers dalam Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 14 No. 3 Edisi Maret.
- Sugiharta, Sri. (2012). Desentralisasi dan Sumber Daya Aparatur: Problematika Pelaksanaan Desentralisasi Pelestarian Cagar Budaya di Provinsi Sumatera Barat, Riau, dan Kepulauan Riau. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 15 No. 3 Edisi Maret.
- Sutrisno, Petrus Suryadi. (2011). Fenomena Kebangkitan Industri Pers Daerah / Media Lokal. *Jurnal Dewan Pers*. No. 5 Edisi Mei.
- Tsai, Lily L. (2007). *Accountability Without Democracy, Solidary Groups and Public Good Provision in Rural China*. New York: Cambridge University Press
- Yusuf, Iwan Awaluddin. (2011). Media Lokal dan Konstelasi Komunikasi Politik di Daerah. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. Vol. 14 No. 3 Edisi Maret.
- Berita dari Media Online**
- Tribun Jogja. (2014). *Bidang Kebudayaan Dapat Alokasi Rp 375,1 Miliar Danais 2014*. (Online). (<http://jogja.tribunnews.com/2014/01/16/bidang-kebudayaan-dapat-alokasi-rp-3751-miliar-danais-2014/>, diakses 23 Oktober 2014)
- Tempo.co. (2013). *Permintaan Dana Keistimewaan Dinilai Tak Wajar*. (Online). (<http://www.tempo.co/read/news/2013/02/01/058458537/Permintaan-Dana-Keistimewaan-Dinilai-Tak-Wajar>, diakses 23 Oktober 2014)
- Berita dari Surat Kabar
- Tribun Jogja, 13 Desember 2013. *Danais Bisa Jadi Bumerang: IDEA Sebut Pemda DIY Belum Siap Kelola Danais*.
- Tribun Jogja, 1 Mei 2014. *Djoko Siap Kawal Keistimewaan: Cegah Danais untuk Kelompok Gadungan*.