

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Kebijakan dan program pembangunan negara telah lama hanya terkonsentrasi pada bidang ekonomi. Sekarang terlihat telah berubah secara substansial, semakin diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat (Tjandrarini, 2012). Hal ini ditunjukkan pula oleh negara-negara dunia yang melakukan perbaikan besar terhadap kesejahteraan selama dekade terakhir (Veenhoven, 2007).

Saat ini diperlukan pendekatan pembangunan yang berbeda dengan menyorot krisis ekologi, sosial, dan ekonomi yang berujung ekstrim kemiskinan multidimensional. Pengukuran kemiskinan dipercaya dapat menjadi instrumen tangguh bagi pengambil kebijakan dalam memfokuskan perhatian pada perbaikan kualitas hidup. Sebagai konsekuensi adanya kebutuhan untuk menemukan metode lain dalam mengukur kesejahteraan secara umum dan kemiskinan pada khususnya, muncul perdebatan tentang pentingnya menggunakan dimensi di luar pendapatan atau moneter untuk mengukur kesejahteraan. Berdasarkan hal itu, penilaian kesejahteraan subjektif mulai diperkenalkan (Mc Gillivray, 2006 dalam Maika, 2009).

Banyak studi mengenai kesejahteraan subjektif yang dilakukan di negara maju maupun negara berkembang melalui tingkat kebahagiaan, kepuasan hidup, persepsi tentang standar hidup, dan juga kualitas hidup (Maika, 2009). Kesejahteraan subjektif salah satunya yaitu kebahagiaan, memberikan ruang inovatif mengenai teori dan analisa empiris terhadap kesejahteraan individu. Wawasan paradigma baru ini akan mendorong perubahan dan kemajuan pada masa mendatang (Frey, S Bruno & Stutzer, Alois, 2010).

Keunggulan menggunakan pengukuran subjektif yaitu tidak hanya kemampuan melengkapi pendekatan objektif atau pengukuran ekonomi, tetapi juga memberikan kesempatan untuk mengeksplorasi variabel nonekonomi yang berpengaruh terhadap penilaian mengenai kemiskinan (Maika, 2009). Disamping mengukur kesejahteraan subjektif, perlu juga untuk mempertimbangkan aspek-aspek kehidupan lain yang lebih objektif. Aspek subjektif tersebut sangat penting

untuk diukur karena merupakan hal yang paling inti dalam kesejahteraan melalui sistem pengukuran terintegrasi dengan menyeimbangkan dimensi ekologi, sosial, ekonomi dan pengembangan budaya (Cahyat, Gonner, & Haug, 2007).

Pembahasan mengenai kebahagiaan meningkat pada agenda politik saat ini (Veenhoven, 2007). Indeks kebahagiaan merupakan suatu ukuran multidimensi yang mengukur dampak dan kemajuan pembangunan secara holistik terhadap kesejahteraan masyarakat khususnya tingkat kebahagiaan. Kebahagiaan yang dimaksud bukan hanya terbatas kepada perasaan subjektif seperti senang atau gembira sebagai aspek emosional, melainkan lebih mendalam dan objektif menyangkut pengembangan seluruh aspek kehidupan suatu individu. Kebahagiaan dianggap sebagai hasil transformasi dan terjemahan dari kesejahteraan (Helliwell, Layard, & Sachs, 2013).

Bhutan merupakan negara pertama yang memperkenalkan konsep kebahagiaan sebagai ukuran kemajuan kehidupan masyarakat menggunakan *Gross National Happiness Index* (GNHI) yang menjadi acuan dalam penyusunan indeks kebahagiaan di banyak negara lainnya termasuk Indonesia. *Gross National Happiness Index* (GNHI) terdiri dari 9 variabel yang meliputi kepuasan terhadap kondisi kesejahteraan psikologis, kesehatan, penggunaan waktu, pendidikan, keragaman budaya dan ketahanan, *good governance*, vitalitas komunitas, keanekaragaman ekologi dan ketahanan dan standar hidup. Selain itu, indeks kebahagiaan dapat dikembangkan sebagai pengukuran kemiskinan melalui penerapan ambang batas kecukupan diatas standar garis kemiskinan (Haryanto, 2015). Pada tahun 2012, PBB pertama kali mengkaji *World Happiness Record* yang menyebutkan bahwa Indonesia berada pada peringkat 83 dan tahun 2013 Indonesia mengalami peningkatan kebahagiaan yang cukup signifikan yaitu berada pada peringkat 76 dari 156 negara (Helliwell, Layard, & Sachs, 2013).

Pada hakekatnya pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia adalah untuk mengatasi masalah kemiskinan dan ketidakberdayaan. Hasil pendataan kemiskinan pada September 2012 yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) berdasarkan SK No. 06/01/Th.XVI 2013 menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 28,95 juta orang atau 11,66%. Angka kemiskinan tertinggi berada pada daerah perdesaan. Tingkat

kemiskinan di perdesaan mencapai 18,08 juta orang atau 14,70% dari jumlah penduduk di perdesaan (Badan Pusat Statistik, 2013).

Kebijakan program pengentasan kemiskinan yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Malang melalui pemberdayaan masyarakat yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM Mandiri Perdesaan) serta Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri Perkotaan). Berbagai kebijakan tersebut bertujuan untuk penurunan angka kemiskinan, pengurangan jumlah pengangguran, peningkatan kesejahteraan sosial ekonomi Rumah Tangga Miskin, pengurangan beban dan perbaikan mutu hidup kelompok miskin rentan serta penguatan kapasitas kelembagaan (Rusmiyati, 2012).

Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo merupakan kecamatan dengan tingkat kemiskinan tinggi di Kabupaten Malang tahun 2013. Berdasarkan data KDA Kabupaten Malang tahun 2013, jumlah keluarga miskin Kecamatan Pagak tahun 2013 mencapai 5.344 rumah tangga atau 35,50% dari 15.053 KK, sedangkan jumlah keluarga miskin di Kecamatan Donomulyo terdiri dari 7.889 rumah tangga atau 38,18% dari 20.662 KK. Pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Pagak telah berlangsung sejak tahun 2000, sedangkan Kecamatan Pagak sejak tahun 2003 yang saat itu masih bernama Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Jenis bantuan yang diperoleh berupa pembangunan atau perbaikan infrastruktur, peningkatan pelayanan kesehatan dan pendidikan, serta kegiatan ekonomi berupa perguliran dana Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Simpan Pinjam Kelompok Perempuan (SPP).

Berbagai program pembangunan yang dilakukan Indonesia diharapkan dapat menyentuh seluruh permasalahan sosial yang dihadapi seperti kemiskinan, namun tidak dapat dihindari bahwa pembangunan masih menyisakan sejumlah persoalan, salah satunya kesejahteraan (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, 2012). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kemajuan pembangunan tidak cukup hanya dinilai dari indikator ekonomi, namun dibutuhkan indikator lain untuk melengkapinya.

Pengukuran indeks kebahagiaan menjadi hal strategis untuk mengukur kesejahteraan masyarakat terhadap hasil pembangunan. Hasil dari pembangunan

yang dapat dirasakan oleh masyarakat secara konkret berkontribusi terhadap kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat tersebut. Indeks kebahagiaan diformulasikan untuk memberikan insentif peningkatan kebahagiaan sebagai panduan yang berguna dalam menentukan kebijakan.

## 1.2 Identifikasi Masalah

1. Menurut perhitungan BPS pada Juli tahun 2014, indeks kebahagiaan Indonesia tahun 2013 mencapai 65,11 sehingga termasuk dalam kategori bahagia. Dari nilai tersebut menunjukkan proporsi orang Indonesia yang tidak bahagia masih cukup besar karena angka tersebut tidak terlalu jauh dari ambang batas skor ketidakbahagiaan, dimana ambang batas skor ketidakbahagiaan yaitu 50 (Ruslan, 2014).
2. Indikator yang mempengaruhi nilai Indeks Kebahagiaan masyarakat Indonesia belum mencapai nilai optimal adalah tingkat pendidikan dan pendapatan yang masih rendah (Cahyo, 2014).
3. Hal yang perlu dicermati dari hasil perhitungan BPS mengenai indeks kebahagiaan masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang tinggal di perkotaan dinilai memiliki tingkat kebahagiaan yang lebih tinggi yaitu 69,62 dibandingkan indeks kebahagiaan masyarakat perdesaan yaitu 65,92 (Haryanto, 2015).
4. Menurut Kepala BPS, Indonesia perlu mengukur indeks kebahagiaan sebagai indikator pembangunan kesejahteraan yang memberikan perhatian besar pada keseimbangan pencapaian tujuan ekonomi, sosial dan lingkungan dalam peralihan Millenium Development Goals yang berakhir pada tahun 2015 menuju Sustainable Development Goals. Perubahan habitat masyarakat dunia yang makin menghargai aspek budaya, sosial, religi dan kearifan lokal sebagai sebuah bentuk kesuksesan, makin mendukung perlunya penerapan GNH di Indonesia, khususnya di beberapa daerah yang dianggap masih memegang teguh nilai-nilai budaya dan aspek kekayaan tradisionalnya (VoA Indonesia, 2014)
5. Data BPS tahun 2013 menunjukkan gini rasio mencapai 0,41 yang berarti terjadi ketimpangan pendapatan dan pertumbuhan ekonomi belum

dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat. Sementara itu, 28,6 juta penduduk Indonesia masih dalam lingkup kemiskinan sehingga cukup sulit bagi masyarakat miskin untuk merasakan kebahagiaan (Cahyo, 2014).

6. Berdasarkan evaluasi dan studi terakhir mengenai PNPM Mandiri Perdesaan dan Generasi, menyatakan bahwa perlu meningkatkan efektivitas dalam menjangkau kelompok-kelompok marjinal serta meningkatkan efektivitas layanan kesehatan dan pendidikan melalui pendekatan sasaran yang lebih tepat. Pengembangan pendekatan dengan sasaran yang lebih tepat dapat meningkatkan dampak menyeluruh untuk berbagai indikator (Tim Koordinasi PNPM Perdesaan Jakarta, 2015)

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah yang dipaparkan, rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana indeks kebahagiaan masyarakat di Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo?
2. Bagaimana keterkaitan indeks kebahagiaan masyarakat dengan program PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo?

### **1.4 Tujuan dan Manfaat**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui indeks kebahagiaan masyarakat (masyarakat pemanfaat PNPM dan masyarakat non pemanfaat PNPM) di Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo.
2. Untuk mengetahui keterkaitan indeks kebahagiaan masyarakat (masyarakat pemanfaat PNPM) dengan program PNPM Mandiri Perdesaan di Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo.

#### **1.4.2 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang dapat diterima dari penyusunan penelitian ini adalah:

1. Manfaat yang diterima oleh masyarakat, khususnya masyarakat Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo

- a. Penelitian dapat memberikan informasi kepada masyarakat mengenai kondisi kesejahteraan dan kebahagiaan keluarga serta wilayahnya.
  - b. Penelitian dapat membantu masyarakat dalam meningkatkan kebahagiaan melalui peningkatan kecukupan melalui program PNPM Mandiri Perdesaan serta program lain berbasis kesejahteraan masyarakat.
2. Manfaat yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten Malang  
Penelitian dapat menjadi bahan pertimbangan dalam membantu Pemerintah Kabupaten Malang menentukan perencanaan dan kebijakan pembangunan perdesaan yang lebih terarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat khususnya kebahagiaan.
  3. Manfaat yang diterima oleh akademisi  
Penelitian dapat memberikan bahan wawasan baru dan bahan masukan atau referensi mengenai indeks kebahagiaan serta keterkaitan indeks kebahagiaan dengan program PNPM Mandiri Perdesaan pada wilayah studi.

## **1.5 Lingkup Penelitian**

### **1.5.1 Lingkup Materi**

Lingkup materi penelitian dimaksudkan agar pembahasan dapat terfokus dan dapat menjawab permasalahan penelitian yang telah ditentukan. Lingkup materi penelitian ini adalah:

1. Pengukuran indeks kebahagiaan masyarakat berdasarkan *Gross National Happiness Index* (GNHI) menggunakan rumus  $(HH+HnAs)$ , dimana HH adalah persentase masyarakat yang bahagia, Hn adalah persentase masyarakat yang belum bahagia, dan As adalah persentase variabel yang telah memenuhi ambang kecukupan pada masyarakat yang belum bahagia. Indeks kebahagiaan diukur berdasarkan kepuasan terhadap kondisi *psychological wellbeing* (kesejahteraan psikologis), *health* (kesehatan), *time use* (penggunaan waktu), *education* (pendidikan), *cultural diversity and resilience* (keragaman budaya dan ketahanan), *good governance* (tata pemerintahan yang baik), *community vitality* (vitalitas komunitas), *ecological diversity and resilience* (keanekaragaman ekologi dan

ketahanan), dan *living standards* (standar hidup). Perhitungan *Gross National Happiness Index* (GNHI) didapatkan hasil persentase masyarakat yang bahagia, rata-rata kecukupan masyarakat terhadap variabel dan indikator kebahagiaan, dan indeks GNH yang menggambarkan kebahagiaan keseluruhan masyarakat berkisar antara 0-1, angka lebih besar menunjukkan indeks kebahagiaan lebih tinggi.

2. Keterkaitan indeks kebahagiaan masyarakat dengan program PNPM Mandiri Perdesaan mengacu pada pemenuhan terendah masyarakat terhadap indikator kebahagiaan dan output kegiatan PNPM yang telah terealisasi pada tahun anggaran 2013 di Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo.

### 1.5.2 Lingkup Wilayah

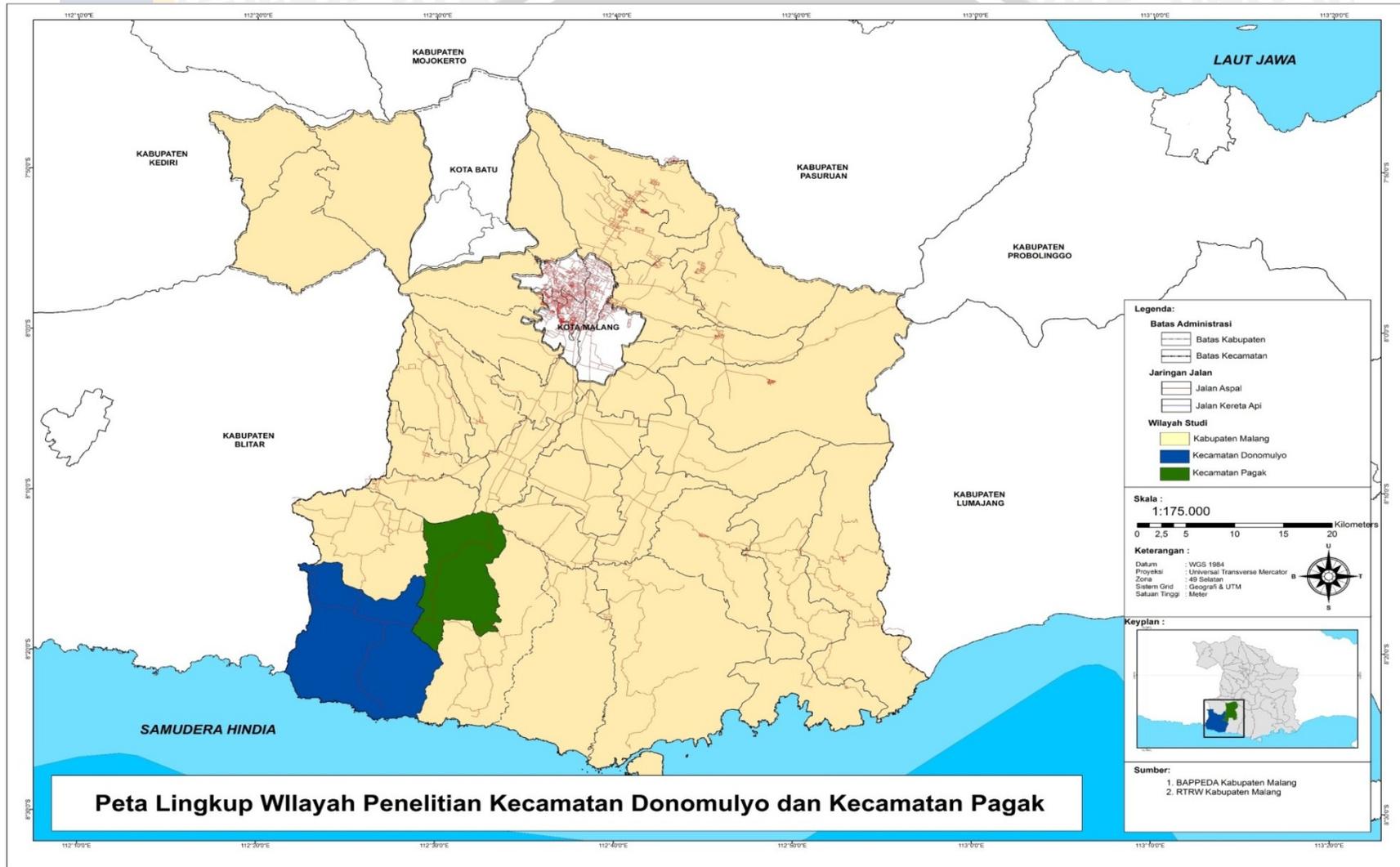
Lingkup wilayah penelitian adalah Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo, meliputi 6 desa/kelurahan penerima jenis kegiatan dan dana Bantuan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPd).

Lingkup wilayah desa pada Kecamatan Donomulyo, antara lain:

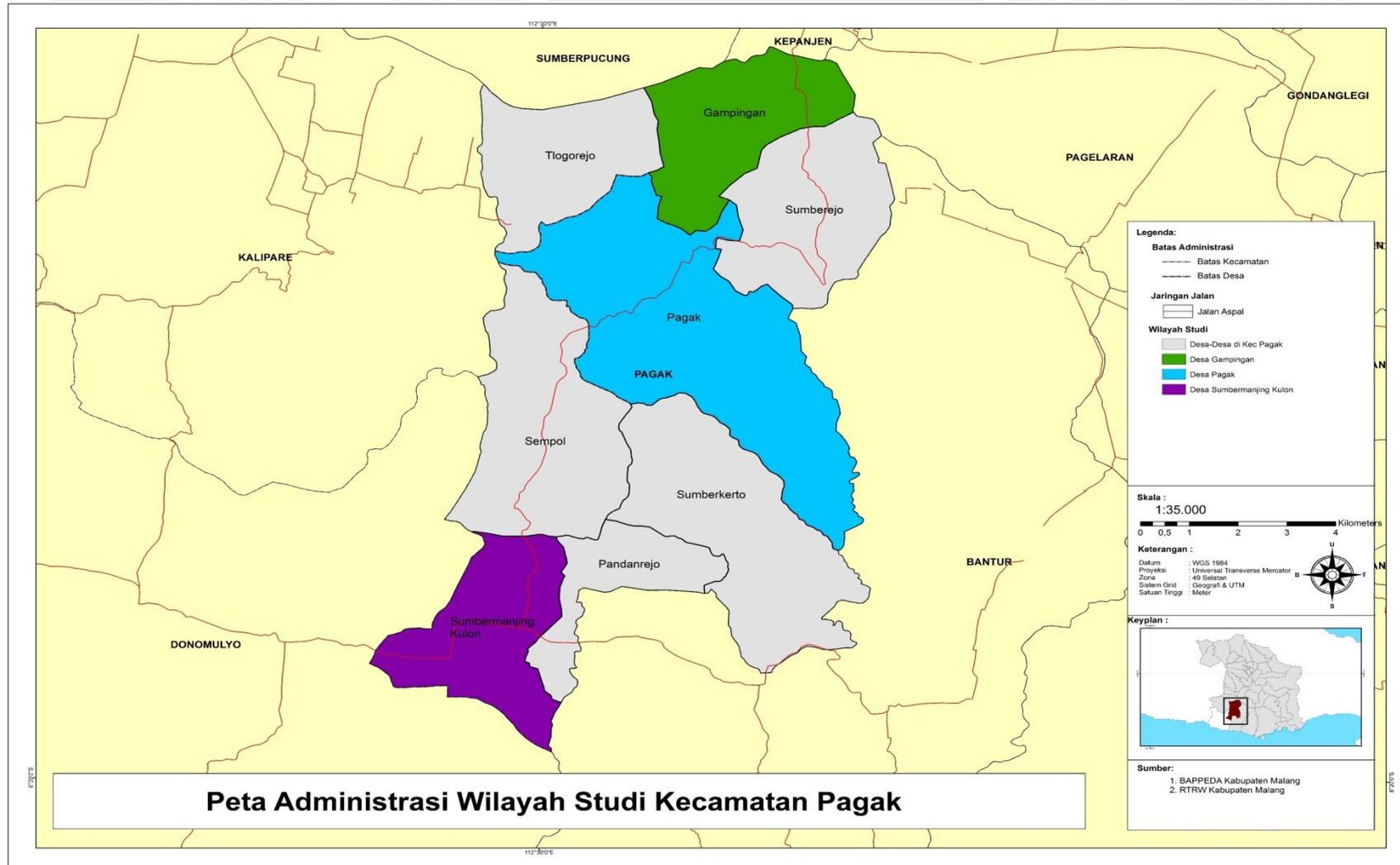
1. Desa Sumberoto
2. Desa Donomulyo
3. Desa Tempursari

Sedangkan lingkup wilayah desa pada Kecamatan Pagak, antara lain:

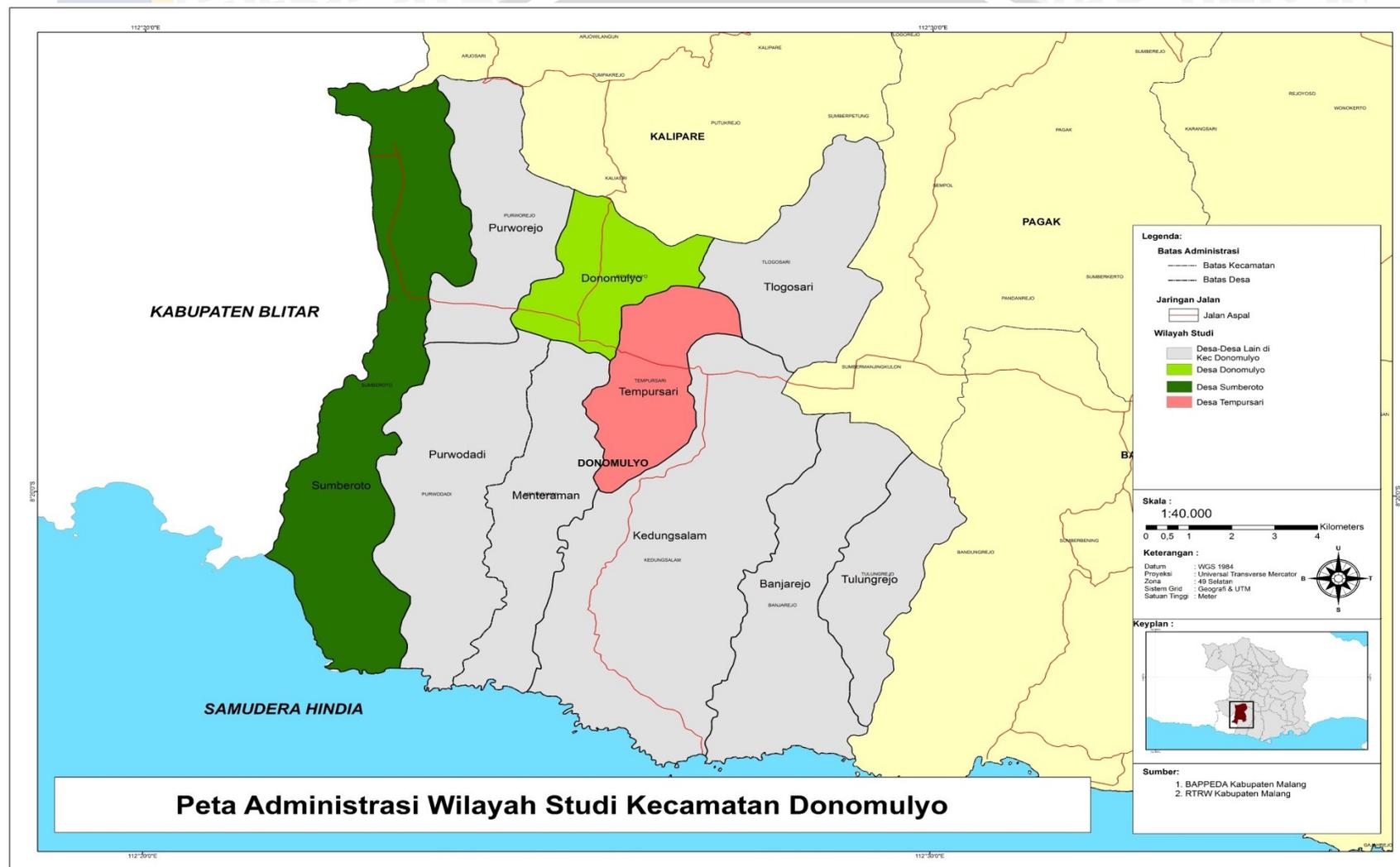
1. Desa Sumbermanjing Kulon
2. Desa Pagak
3. Desa Gampingan



Gambar 1. 1 Peta Lingkup Wilayah Penelitian Kecamatan Donomulyo dan Kecamatan Pagak , Kabupaten Malang

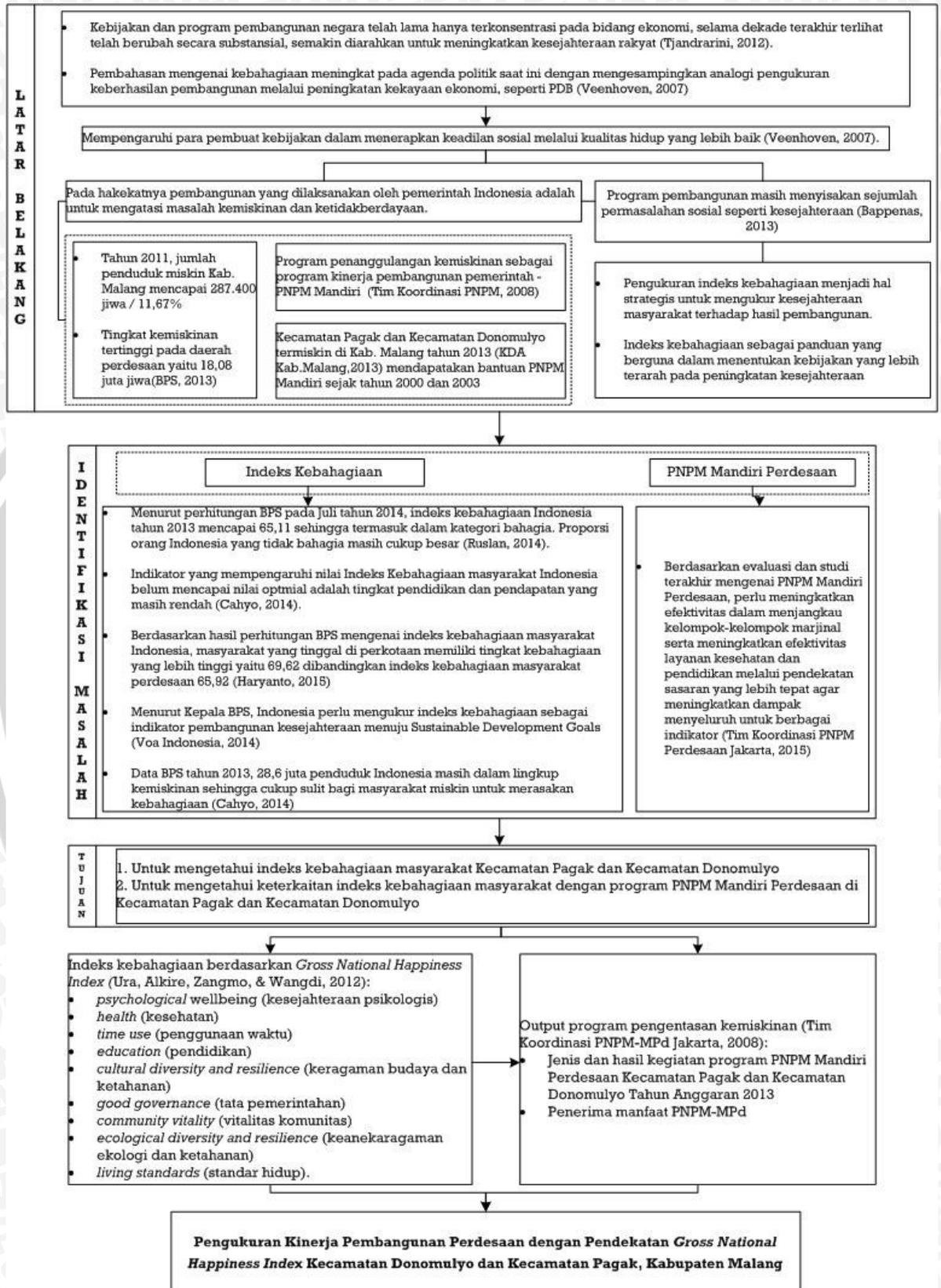


Gambar 1. 2 Peta Administrasi Wilayah Studi Kecamatan Pagak



Gambar 1. 3 Peta Administrasi Wilayah Studi Kecamatan Donomulyo

### 1.6 Kerangka Pemikiran



Gambar 1. 4 Kerangka Pemikiran

## 1.7 Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan dalam penyusunan penelitian dapat diuraikan sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi penjelasan mengenai latar belakang penelitian, identifikasi masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat, ruang lingkup, kerangka pemikiran, dan sistematika pembahasan.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisi mengenai pembahasan dan penyajian berbagai landasan teori penelitian, diantaranya kemiskinan perdesaan, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan, indeks kebahagiaan (*Gross National Happiness Index*), studi terdahulu, dan kerangka teori.

### **BAB III : METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini menguraikan tentang metodologi yang akan digunakan dalam penelitian, diantaranya jenis penelitian, definisi operasional, penentuan variabel penelitian, diagram alir, metode pengumpulan data, teknik perolehan responden yang meliputi teknik sampel dan penentuan jumlah sampel, metode analisis data, serta kerangka analisis.

### **BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menguraikan tentang hasil dan pembahasan dalam penelitian, diantaranya gambaran umum Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo, analisis indeks kebahagiaan masyarakat Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo, serta keterkaitan program PNPM Mandiri Perdesaan dengan indeks kebahagiaan Kecamatan Pagak dan Kecamatan Donomulyo.

### **BAB V : PENUTUP**

Bab ini menguraikan tentang kesimpulan dan saran dalam penelitian. Saran untuk penelitian terdiri dari saran bagi akademisi, saran bagi pemerintah, dan saran bagi masyarakat