

PENGARUH KARAKTER KEPEMIMPINAN DAN BUDAYA ORGANISASI TERHADAP EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN *PRO POOR* DI PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT

Oleh

Iswandi¹,

Erliana Hasan², Reydonnyzar Moenek³, Kusworo⁴

¹) Program Doktor Ilmu Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri
iswandi15@yahoo.com

^{2, 3, 4}) Institut Pemerintahan Dalam Negeri

ABSTRACT

The performance of implementing pro-poor policies below 2% per year shows the effectiveness of implementing pro-poor policies still failing to accelerate the decline in the number of poor people. This problem requires government research in the form of government policy research that is explanatory and confirmatory which explaining the process and results of implementing pro-poor policies by confirming the influencing factors.

The results of statistical testing using logistic linear regression analysis confirmed the influence of leadership character and organizational culture on the effectiveness of the implementation of pro-poor policies in West Nusa Tenggara Province. Partially the character of leadership and organizational culture, each has a positive and significant influence of 55.6% and 23.1%. Whereas aggregately, leadership character and organizational culture have a positive and significant influence of 62% on the effectiveness of the implementation of pro-poor policies. The best model found to improve the effectiveness of pro poor policy implementation in West Nusa Tenggara Province is a character-based poverty reduction model.

The character-based poverty reduction model reinforces the theory of leadership character (Ryaas Rasyid, 2007: 94) even found that besides the character of sensitive and responsive leadership as a personel character that every leader in a government organization needs to have; It also needs to be equipped with two collective characters in each organization that act as implementers of pro-poor policies, that is the character of consistency and partiality to the people.

Keywords: *pro-poor policy, effectiveness of implementation policy, leadership character, organization culture*

ABSTRAK

Capaian kinerja penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTB yang masih kurang dari 2% per tahun menggambarkan adanya implementation gap, yaitu efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* masih lebih rendah dari yang diharapkan, sehingga kinerja implementor program/kegiatan penanggulangan kemiskinan masih belum optimal. Permasalahan ini memerlukan penelitian pemerintahan dalam bentuk penelitian kebijakan pemerintahan yang bersifat explanatory dan konfirmatori yakni menjelaskan proses implementasi kebijakan

pro poor (pemerintah) dan hasil implementasi kebijakan *pro poor* yang dinikmati kelompok sasaran (yang diperintah) dengan mengonfirmasi faktor-faktor yang memengaruhi.

Penelitian dilaksanakan dengan metode gabungan (*mixed method*) dengan disain metode gabungan berurutan menggunakan pendekatan Kuantitatif dengan pendekatan kualitatif sebagai sub ordinate dari pendekatan kuantitatif yang lebih dominan. Metode pengambilan sampel menggunakan *probability sampling* yang dilakukan dua tahap secara sistematis (*Two Stage Stratified Systemtic Sampling*). Pada Tahap I dipilih unit sampel OPD sebanyak 54 unit OPD dari total populasi sebanyak 62 unit OPD. Selanjutnya setelah diperoleh unit sampel terpilih, yaitu 54 unit OPD dilakukan penarikan sampel Tahap II dengan tiga jenis unit sampel sesuai dengan kebutuhan penelitian, yaitu (1) unit sampel pejabat (318 pejabat); (2) unit sampel staf (389 staf); dan (3) unit sampel sasaran penerima manfaat (399 sasaran penerima manfaat). Seluruh responden mencapai 1106 orang/unit. Hasil pengumpulan data dianalisis menggunakan analisis deskriptif dan analisis logistik yang didukung dengan triangulasi (*cek silang*).

Hasil penelitian menemukan bahwa karakter kepemimpinan pemerintahan yang baik dalam implementasi kebijakan *pro poor* adalah karakter kepemimpinan sensitif dan responsif. Budaya organisasi yang dapat meningkatkan pengaruh karakter kepemimpinan sensitif dan responsif terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* adalah budaya keberpihakan kepada rakyat dan konsistensi melaksanakan kebijakan *pro poor*. Adapun model yang ditemukan sebagai *novelty* penelitian adalah model penanggulangan kemiskinan berbasis karakter yang diharapkan dapat meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* di Provinsi NTB maupun daerah lain yang sama kondisinya dengan Provinsi NTB.

Kata kunci: kebijakan *pro poor*, efektivitas implementasi kebijakan, karakter kepemimpinan, budaya organisasi

PENDAHULUAN

Masalah kemiskinan terus mengalami peningkatan dan dihadapi oleh setiap pemerintah secara global. Winarno (2008: 134) mengungkapkan bahwa *International Labour Organization* (ILO) memperkirakan persentase penduduk miskin yang berada di bawah garis kemiskinan meningkat dari 53,5 persen tahun 1985 menjadi 54 persen pada 1990 di Sub Sahara Afrika; meningkat dari 23 persen menjadi 27,8 persen di Amerika Latin; menurun dari 61,1 persen menjadi 59 persen di Asia Selatan serta menurun dari 15,7 persen menjadi 14,7 persen di Asia Tenggara dan Asia Timur.

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui para Kepala Negara dan Perwakilan dari 189 Negara telah menyepakati tujuan pembangunan millennium yang dikenal dengan *Millennium Development Goals*, *MDGs*. Bhinadi (2017: 32) menjelaskan

bahwa salah satu butir tujuan pembangunan millennium (*MDGs*) yang harus dicapai pada 2015 adalah menanggulangi kemiskinan dan kelaparan. Alisjahbana (2017: 20) juga menjelaskan menjelang berakhirnya era *MDGs* pada 2015, PBB menyelenggarakan konferensi pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) di Rio de Janeiro, Brazil pada Juni 2012 yang menghasilkan dokumen *the future we want* yang sangat berperan dalam kemunculan *Sustainable Development Goals*, *SDGs*. *SDGs* atau tujuan pembangunan berkelanjutan adalah agenda pembangunan global sampai 2030 yang telah menjadi komitmen semua negara di dunia termasuk Indonesia. Salah satu tujuannya adalah mengakhiri segala bentuk kemiskinan di mana pun.

Komitmen mengakhiri segala bentuk kemiskinan di dunia merupakan wujud kesungguhan setiap pemerintah untuk segera dapat mengatasinya. Sebab kemiskinan dapat menghambat terwujudnya suatu negara modern. Menurut Soewargono

(2017: 12) terdapat tiga ciri negara modern, yaitu sebagai negara kesejahteraan; sebagai negara intervensi dan sebagai negara pemelihara serta pemberi pelayanan.

Negara Indonesia dalam konstitusinya menganut prinsip negara kesejahteraan yang secara eksplisit pada Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi “ fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”. Menurut Rustanto (2015: 3) bahwa penanganan fakir miskin lebih diperjelas lagi dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin di mana negara mempunyai kewajiban memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan fakir miskin dan keluarganya.

Suharto (2005: 50), berpendapat bahwa negara kesejahteraan didefinisikan sebagai sebuah sistem kesejahteraan sosial yang memberi peran lebih besar kepada negara (pemerintah) untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespons isu-isu yang bersifat publik yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi kebutuhan masyarakat banyak.

Kebijakan sosial suatu negara diwujudkan dalam bentuk kebijakan pemerintah yang memberi perhatian kepada kelompok-kelompok miskin yang dikenal dengan istilah kebijakan *pro poor*. Menurut Indiahono (2009) kebijakan *pro poor (pro poor policy)* didefinisikan sebagai keberpihakan pemerintah kepada rakyat miskin secara konsisten, responsif dan akuntabel. Mayling Oey, Ismiati Farahnasy dan Dinar Dana Kharisma (2007: 47) menyebutnya sebagai kebijakan pro miskin yang berarti kebijakan yang mendukung pengentasan kemiskinan atau lebih spesifik disebut sebagai kebijakan yang bertujuan untuk mendukung dan mempermudah penduduk miskin melepaskan diri dari kemiskinan.

Prayitno (2010: 101) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan *pro poor* diwujudkan dalam bentuk program peningkatan penanggulangan kemiskinan atau Program PPK yang tertuang dalam Instruksi Presiden No. 5 Tahun 1993 atau yang terkenal dengan istilah Inpres Desa Tertinggal (IDT). Pada 1998 dikembangkan lagi menjadi Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan atau Gerdu Taskin yang ditetapkan berdasarkan Instruksi Presiden No. 21 Tahun 1998.

Pada era pemerintahan reformasi, komitmen penanggulangan kemiskinan terus menerus diperkuat dengan ditetapkannya Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2010 tentang Program Pembangunan yang Berkeadilan. Dalam instruksi presiden tersebut, ditetapkan bahwa program pro rakyat memfokuskan pada program penanggulangan kemiskinan berbasis keluarga; program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat; dan program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil.

Dalam upaya melakukan percepatan penurunan jumlah penduduk miskin secara nasional maupun daerah, telah ditetapkan Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan dan program pemerintah dan pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat.

Perubahan jumlah penduduk miskin sejak era rezim orde baru pada 1969 – 1997 dan 1998 – 2017 dalam era pemerintahan reformasi tidak progresif. Setelah penurunan yang drastis dari 60 persen pada 1969 menjadi 13,70 persen pada 1996; kembali meningkat akibat krisis

moneter pada 1997 menjadi 24,20 persen pada 1998. Terakhir Jumlah penduduk miskin secara nasional pada 2017 masih mencapai sekitar 10,64 persen. Bahkan dengan masih tingginya jumlah penduduk yang tergolong rentan miskin, apabila indikator angka kemiskinan ditingkatkan sesuai standar global 2 dollar AS per kapita per hari; maka jumlah penduduk miskin akan kembali meningkat drastis. Keadaan tersebut mengindikasikan bahwa output dan dampak berbagai kebijakan yang diimplementasikan pemerintah pusat dan daerah belum banyak pengaruhnya terhadap penurunan jumlah penduduk miskin.

Zuhdiyaty dan David Kaluge (2017: 28) melaporkan bahwa angka kemiskinan pada beberapa provinsi yang masih berada di atas angka kemiskinan nasional (2011 – 2015) antara lain Aceh, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, Jawa Tengah, DIY, Jawa Timur, NTB, NTT, Sulawesi Tengah, Gorontalo, Maluku, Papua Barat, dan Papua. Provinsi NTB mempunyai jumlah penduduk miskin yang tergolong masih tinggi.

Selama periode 2009-2013 Pemerintah Provinsi NTB hanya mampu menurunkan jumlah penduduk miskin berkisar antara 1,03 – 1,88 persen per tahun. Kinerja penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTB masih belum cukup efektif dalam menurunkan jumlah penduduk miskin secara progresif.

Masalah dan Tujuan Penelitian

Persentase kemiskinan di NTB pada 2008 mencapai 23,81 persen menurun menjadi 17,97 persen pada 2013, sehingga dalam lima tahun periode 2008 – 2013 pemerintah Provinsi NTB dapat menurunkan angka kemiskinan sebesar 6,94 persen atau rata-rata 1 persen lebih per tahun, sedangkan antara periode 2013 – 2017 penurunan angka kemiskinan di bawah satu persen per tahun, sehingga terjadi perlambatan dalam

penurunan jumlah penduduk miskin.

Fenomena perlambatan penurunan jumlah penduduk miskin terjadi di Provinsi Nusa Tenggara Barat di tengah meningkatkannya komitmen untuk melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan melalui kebijakan *pro poor*. Hasil implementasi kebijakan *pro poor* yang dicapai oleh Pemerintah Provinsi NTB belum dapat menurunkan jumlah penduduk miskin secara signifikan. Namun demikian efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* Provinsi NTB lebih baik dibandingkan secara nasional.

Kinerja implementasi kebijakan *pro poor* di bawah dua persen per tahun merupakan masalah pemerintahan yang memperlihatkan bahwa efektivitas organisasi pemerintah yang bertindak sebagai implementor masih gagal mencapai tujuan kebijakan *pro poor* mengeluarkan penduduk miskin dari kemiskinannya. Penurunan yang terjadi tanpa percepatan (*Decresing Without Acceleration*).

Peranan organisasi pemerintah dalam implementasi program pembangunan akan berhasil apabila pemimpinnya disegani serta memiliki integritas dalam pandangan masyarakat. Demikian pula peningkatan kualitas pelayanan publik yang mencerminkan perbaikan kinerja organisasi dapat dicapai melalui pembentukan budaya organisasi (birokrasi) (Darma dan Patar Situmorang, 2010: 44).

Kepemimpinan dengan kewibawaan teladan dapat diwujudkan melalui pembentukan karakter kepemimpinan yang berbasis pada nilai-nilai seperti religius, jujur, disiplin, kerja keras, kreatif dan mandiri. Menurut Akbar (2009: 185) nilai-nilai yang dianut setiap individu mencerminkan karakternya dan berperan menentukan prestasi dan kepuasan kerjanya. Joyosumarto (2018: 207) menjelaskan bahwa efektivitas kinerja tim manajemen sangat bergantung pada karakter kuat yang dimiliki para

anggotanya. Apabila salah seorang anggota tim tidak jujur, terlalu definisi dan hanya fokus pada bagian tugasnya sendiri; sudah dapat dipastikan bahwa secara keseluruhan tim manajemen akan gagal menghasilkan kinerja yang maksimal.

Demikian pula suatu organisasi yang menerapkan budaya organisasi lebih mampu dalam pencapaian visi dan misi organisasinya. Thoyib (2005: 66) menjelaskan bahwa budaya organisasi berfungsi untuk mengatasi permasalahan anggota organisasi untuk beradaptasi dengan lingkungan eksternalnya, yaitu dengan memperkuat pemahaman dan kemampuan anggota organisasi untuk merealisasikan terhadap misi dan strategi, tujuan, cara, ukuran dan evaluasi. Budaya organisasi juga berfungsi untuk mengatasi permasalahan integrasi internal dengan meningkatkan pemahaman dan kemampuan anggota organisasi untuk berbahasa, berkomunikasi, kesepakatan atau konsensus internal, kekuasaan dan aturannya serta hubungan anggota organisasi. Organisasi pelaksana yang konsisten membangun dan menerapkan budaya organisasi memiliki kinerja yang memuaskan.

Bagaimana keterkaitan karakter kepemimpinan dan budaya organisasi dengan efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* sangat perlu didalami sehingga permasalahan kinerja implementasi kebijakan yang masih rendah dapat diatasi.

Masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

- (1) Seberapa besar pengaruh karakter kepemimpinan terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro-poor* di Provinsi Nusa Tenggara Barat;
- (2) Seberapa besar pengaruh budaya organisasi terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro-poor* di Provinsi Nusa Tenggara Barat;

- (3) Seberapa besar pengaruh karakter kepemimpinan terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro-poor* dengan budaya organisasi sebagai variabel moderating/perancu di Provinsi Nusa Tenggara Barat;

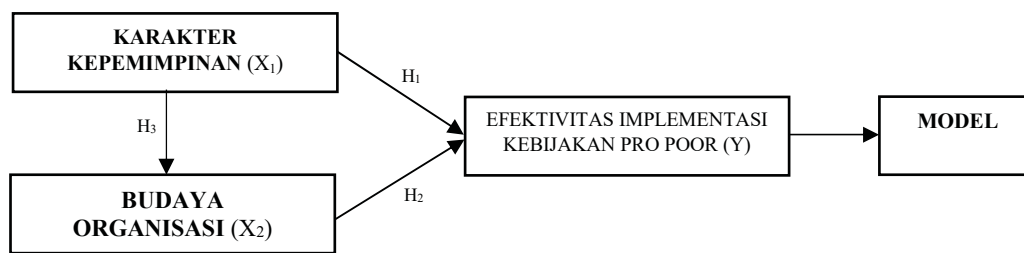
- (4) Bagaimana model penanggulangan kemiskinan di Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Berdasarkan rumusan masalah penelitian tersebut di atas, tujuan penelitian adalah:

- (1) Untuk menggambarkan dan membuktikan pengaruh karakter kepemimpinan terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro-poor* di Provinsi Nusa Tenggara Barat;
- (2) Untuk menggambarkan dan membuktikan pengaruh budaya organisasi terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro-poor* di Provinsi Nusa Tenggara Barat;
- (3) Untuk menggambarkan dan membuktikan pengaruh karakter kepemimpinan terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* dengan adanya faktor budaya organisasi sebagai variabel moderating/perancu di Provinsi Nusa Tenggara Barat;
- (4) Untuk menemukan model penanggulangan kemiskinan di Provinsi Nusa Tenggara Barat.

Kerangka Pemikiran

Efektivitas implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh beragam faktor baik internal maupun eksternal. Faktor internal dalam setiap unit pelaksana (implementor) seperti sistem nilai personel (pribadi) maupun sistem nilai kolektif (institusional) yang melekat pada setiap implementor sangat dominan pengaruhnya. Nilai (*value*) berarti kuat atau berharga. Juga dapat diartikan sebagai sesuatu yang dimuliakan atau dikagumi. Guna nilai adalah sebagai



Gambar 1
Kerangka Pemikiran Pengaruh Antarvariabel

sumber dan tujuan pedoman hidup (Widjaja, 1994: 19). Sistem nilai yang menjadi acuan dalam suatu organisasi dapat dilihat dari nilai-nilai yang menjadi karakter kepemimpinan. Sebab pemimpin adalah imam dalam kelompok atau organisasi, sehingga setiap pemimpin harus menjadi teladan yang dapat dicontoh oleh anggota yang dipimpinnya. Dengan demikian pemimpin melalui kepemimpinannya dapat memengaruhi perilaku seseorang atau kelompoknya agar melakukan sesuatu sesuai dengan yang diharapkan pemimpin melalui keteladannya.

Proses kepemimpinan yang menampilkan karakter pemimpinnya disebut sebagai kepemimpinan yang berkarakter. Menurut Usman (2013: 267) kepemimpinan yang berkarakter adalah memberikan keteladanan dalam bentuk ucapan, tulisan, bahasa tubuh, sikap dan tindakan positif yang dapat dicontoh orang lain. Dalam hubungan ini, maka karakter yang didayagunakan sebagai teladan dalam proses kepemimpinannya disebut sebagai karakter kepemimpinan.

Karakter kepemimpinan mempunyai pengaruh yang sangat nyata terhadap budaya organisasi. Kinicki (2005) menyatakan budaya organisasi adalah pola dasar yang diterima oleh organisasi untuk bertindak dan memecahkan masalah, membentuk karyawan yang mampu beradaptasi dengan lingkungan dan mempersatukan anggota-anggota organisasi. Budaya organisasi sebagai sebuah sistem nilai organisasi

yang dianut oleh anggota organisasi, dapat memengaruhi cara bekerja dan perilaku para anggota organisasi.

Budaya organisasi yang baik tentunya akan memengaruhi kualitas pelayanan publik yang baik pula. Tjiptono (2000) mengemukakan bahwa kualitas pelayanan sendiri sebenarnya dipengaruhi oleh banyak aspek salah satunya adalah budaya organisasi dan cara pengorganisasiannya. Oleh sebab itu, budaya organisasi sangat penting, karena merupakan kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam organisasi. Kebiasaan tersebut mengatur tentang norma-norma perilaku yang harus diikuti oleh para anggota atau individu yang ada dalam organisasi.

Pengaruh variabel karakter kepemimpinan, budaya organisasi dan efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* digambarkan sebagaimana tampak pada gambar 1 di atas.

METODOLOGI PENELITIAN

Desain Penelitian dan Pengambilan Sample

Desain penelitian ini dirancang sebagai penelitian kuantitatif yang didukung dengan penelitian kualitatif. Penelitian kuantitatif dalam bentuk survei dengan pendekatan kausal. Hasil survei dengan pendekatan kausal tersebut akan dianalisis dengan menggunakan analisis regresi logistik. Selanjutnya dilakukan analisis kualitatif dengan metode deskriptif analisis untuk

pengembangan model penanggulangan kemiskinan.

Dalam penelitian ini sebagai unit analisis adalah Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang melaksanakan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan dalam kurun waktu tahun anggaran 2013 – 2017 sumber dana dari APBD Provinsi NTB secara berkesinambungan.

Selama kurun waktu lima tahun dari 2013 – 2017 jumlah populasi implementor yang mendapatkan alokasi belanja dan berperan dalam melaksanakan kebijakan penanggulangan kemiskinan terdapat 62 OPD.

Sistem pengambilan sampel dilakukan dengan *probability sample* yang dilakukan dengan cara *sample multistage stratified systematic sampling*, yaitu pengambilan *sample* secara bertahap berdasarkan stratifikasi dan pemilihan secara sistematis.

Pada tahap *pertama*, memilih OPD dengan metode *stratified systematic sampling*. OPD dibagi dalam lima strata, dengan tahun anggaran sebagai strata. Sebanyak 62 OPD sebagai populasi total selama lima tahun dipilih sebanyak 54 OPD. Jumlah 54 OPD diperoleh berdasarkan rumus slovin. Dalam menentukan jumlah *sample* setiap strata digunakan metode proporsional dengan jumlah OPD masing-masing strata terhadap populasi OPD. Selanjutnya pada masing-masing strata dipilih *sample* OPD dengan *systematic sampling*.

Pada tahap *kedua*, dengan cara yang sama pada tahap pertama memilih *sample* responden pejabat, staf, dan penerima manfaat pada masing-masing OPD. Teknik pengambilan *sample* digunakan adalah *systematic sampling* seperti pada tahap pertama sehingga diperoleh jumlah responden dari kelompok sasaran sebanyak 399 orang terdiri atas perseorangan 388 orang, rumah tangga/kepala keluarga 10 unit dan dari kelompok 1 unit. Selanjutnya responden dari pejabat/pimpinan sebanyak

318 orang terdiri atas pejabat eselon II (10 orang), pejabat eselon III (82 orang), dan pejabat eselon IV (226 orang). Adapun responden dari staf pelaksana sebanyak 389 orang terdiri atas 1 orang staf pimpinan, 38 orang staf teknis dan 350 orang staf administrasi. secara keseluruhan jumlah responden sebanyak 1.106 orang/unit.

Teknik Analisis

Setelah data yang dibutuhkan terkumpul, maka langkah berikutnya adalah melakukan pengolahan dan analisis data. Tahap analisis data dibagi menjadi dua tahap, yaitu deskriptif dan inferensial yang meliputi analisis bivariat dan analisis multivariat. Analisis deskriptif menggambarkan tentang variabel penelitian, sedangkan analisis inferensial meliputi analisis bivariat yang menjelaskan tentang hubungan antara dua variabel, sementara multivariat menjelaskan tentang hubungan banyak variabel bebas dengan satu variabel terikat.

Teknik analisis Bivariat dan Multivariat yang digunakan adalah regresi logistik karena variabel terikatnya berupa variabel kategorik. Menurut Dahlan (2016; 4) bahwa regresi logistik memiliki dua kerangka konsep penelitian, yaitu kerangka konsep prediktif dan kerangka konsep etiologic. Penelitian dengan konsep status variabel bebas setara, tanpa ada variabel bebas utama dinamakan penelitian dengan kerangka konsep prediktif. Tujuan kerangka konsep prediktif adalah mengetahui variabel-variabel apa saja yang berhubungan dengan variabel tergantung. Sementara itu, penelitian dengan konsep status variabel bebas dapat berupa variabel bebas utama atau variabel perancu berupa konfounder (K) atau interaksi (I) dinamakan penelitian dengan kerangka konsep etiologic. Variabel perancu dapat berupa konfounder atau interaksi. Variabel interaksi adalah variabel perancu yang memengaruhi hubungan antara variabel utama dengan variabel tergantung secara sistematis. Tujuan kerangka konsep *etiologic* adalah

mengetahui bagaimana hubungan yang murni antara variabel bebas utama dengan variabel tergantungnya.

Hasil persamaan regresi logistik yang diperoleh digunakan untuk memprediksi variabel dependen oleh sebuah atau beberapa variabel independen; untuk menentukan persentase varians dalam variabel dependent yang dapat dijelaskan oleh variabel independen; serta untuk menentukan peringkat kepentingan relatif variabel independen terhadap variabel dependen.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kebijakan *pro poor* di provinsi NTB di implementasikan secara langsung dalam bentuk program/kegiatan pada setiap OPD yang diarahkan pada kelompok penerima manfaat (kelompok/penduduk miskin) yang bertujuan untuk mengeluarkan penduduk miskin dari kemiskinannya. Oleh karena itu yang bertindak sebagai unit pelaksana (implementor) kebijakan *pro poor* adalah OPD yang disediakan alokasi anggaran dalam berbagai program/kegiatan yang sarasannya merupakan kelompok/penduduk miskin.

Implementor kebijakan *pro poor* di provinsi NTB terdiri organisasi perangkat daerah sebagai agensi pemerintah (*government driven policy*) dan masyarakat sebagai penerima manfaat (*beneficiaries*). Untuk melihat apakah implementasi kebijakan berjalan efektif dapat ditelusuri melalui lima tepat, yaitu: (1) tepat kebijakan; (2) tepat pelaksanaan; (3) tepat target; (4) tepat lingkungan dan (5) tepat proses.

▶ Tepat Kebijakan

Kebijakan *pro poor* yang di formulasikan oleh setiap OPD dalam bentuk program/kegiatan penanggulangan kemiskinan disesuaikan dengan kewenangan dan tugas, fungsi dari setiap OPD. Kebijakan tidak dirumuskan dengan melibatkan kelompok/masyarakat miskin. Akibatnya banyak program/kegiatan

pro poor yang dihasilkan menggunakan konsep dan indikator kemiskinan yang tidak sesuai dengan kenyataan lapangan.

▶ Tepat Pelaksanaan

Dalam pelaksanaan kebijakan *pro poor* yang diimplementasikan oleh berbagai OPD melibatkan tiga pihak, yaitu: Pemerintah, Kerja sama antara Pemerintah dan Masyarakat/swasta bahkan terdapat beberapa jenis kegiatan yang di swastakan (Privatization). Untuk kegiatan yang bersifat bantuan langsung (tunai/barang) dilaksanakan oleh pemerintah (OPD terkait), sedangkan untuk kegiatan-kegiatan pemberdayaan dilaksanakan dengan kerja sama pemerintah dengan masyarakat/swasta. Adapun yang dilaksanakan dalam bentuk Privatisasi atau diserahkan ke pihak swasta sepenuhnya hanya pada beberapa jenis kegiatan tertentu seperti Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas) yang dilaksanakan oleh BPJS. Model pelaksanaan yang ditemukan di lapangan sebagian besar merupakan pelaksanaan yang karikatif (transfer payment, bantuan langsung tunai).

▶ Tepat Target

Ketepatan target berkenaan dengan target yang diintervensi, kesiapan target dan sifat implementasi apakah baru atau lama. Target sasaran dalam implementasi kebijakan *pro poor* yang dilaksanakan oleh OPD pada umumnya tidak tepat, banyak ditemukan penerima manfaat program/kegiatan penanggulangan kemiskinan tidak sesuai dengan konsep maupun kriteria (indikator) kemiskinan yang disepakati.

▶ Tepat Lingkungan

Ada dua lingkungan yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu lingkungan kebijakan dan

lingkungan eksternal kebijakan. Dalam implementasi kebijakan *pro poor* di NTB lingkungan kebijakan yang menggambarkan interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dilaksanakan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) yang melibatkan Sekretaris Daerah selaku ketua TAPD dan BPKAD, Bappeda dan Bappenda masing-masing mewakili unsur perencanaan/penganggaran, program/kegiatan dan pendapatan daerah. Dalam kaitan ini pelaksanaan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan sangat terikat pada kebijakan akuntansi yang mengatur pelaksanaan anggaran. Selanjutnya lingkungan Eksternal sebagai variabel eksogen yang memengaruhi implementasi kebijakan sangat beragam karena program/kegiatan penanggulangan kemiskinan merupakan isu yang mendapat perhatian publik secara luas. Adapun lingkungan eksternal yang sering kali berperan di dalam membentuk opini publik terkait kebijakan implementasi kebijakan *pro poor* antara lain media massa, kelompok penekan (LSM), kelompok kepentingan (kelompok adat/agama) dan tokoh-tokoh masyarakat yang berpengaruh seperti para tuan guru, ulama maupun pemimpin informal lainnya.

► **Tepat Proses**

Secara umum implementasi kebijakan publik melalui tiga proses, yaitu *policy acceptance*, *policy adoption* dan *strategic readiness*. Terkait dengan *policy acceptance* (pemahaman kebijakan) oleh masyarakat setiap OPD melaksanakan proses sosialisasi, edukasi dan advokasi secara terus menerus sehingga masyarakat dapat memahami dengan tepat kebijakan *pro poor* yang akan dilaksanakan pemerintah daerah. Selanjutnya *policy adoption* (penerimaan

kebijakan) sering kali masih banyak program/kegiatan penanggulangan kemiskinan yang tidak dapat berjalan sesuai dengan harapan karena tingkat penerimaan kelompok sasaran masih rendah yang disebabkan banyak faktor seperti tingkat pendidikan, usia, lokasi maupun sarana/prasarana yang tersedia. Adapun dalam hal *strategic readiness* di mana masyarakat maupun birokrat dituntut kesiapannya untuk melaksanakan kebijakan ternyata masih banyak di lapangan ditemukan belum ada keseimbangan. masih terdapat kesiapan birokrat yang lebih tinggi di banding kesiapan masyarakat sehingga dalam proses pelaksanaan sering ditemukan banyak hambatan dan kendala.

Tiga permasalahan mendasar yang ditemukan dalam proses implementasi kebijakan *pro poor* di Provinsi NTB yakni ketidaktepatan sasaran, mengutamakan *charity*, dan *payment transfer* yang menimbulkan budaya kemiskinan, sehingga kurang efektif dalam menurunkan jumlah penduduk miskin.

masih kurang efektifnya keberhasilan penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTB karena program/kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diarahkan untuk pemberdayaan masyarakat telah meninggalkan/mengabaikan perubahan perilaku Individu maupun masyarakat yang diperankan oleh penyuluh masyarakat yang memiliki andil dalam pembentukan karakter (*character building*). Sejarah dan pengalaman Nusa Tenggara Barat dalam mengatasi krisis pangan maupun ledakan demografi pada masa lalu adalah karena aktifnya para penyuluh lapangan (penyuluh pertanian, penyuluh keluarga berencana, penyuluh sosial) termasuk para tuan guru yang mendidik di tengah-tengah masyarakat. Oleh karena itu ke depan kegemilangan nusa tenggara barat dalam mengentaskan kemiskinan akan sangat ditentukan oleh keberhasilan merevitalisasi pembentukan

karakter (*character building*) dalam memperkuat pemberdayaan masyarakat. Artinya peran-peran para tuan guru, pondok pesantren dan para penyuluh yang dapat mendorong akselerasi penurunan kemiskinan sebagai prasyarat mewujudkan masyarakat NTB yang gemilang. Pendidikan yang mengatasi miskin karakterlah yang dapat menanggulangi kemiskinan yang sebenar-benarnya.

Pengaruh Karakter Kepemimpinan terhadap Efektivitas Implementasi Kebijakan *Pro Poor*

Berdasarkan hasil analisis regresi dengan menggunakan bantuan Microsoft Office Excell dan Software *Statistika SPSS Versi 16 For Windows 64x* disimpulkan bahwa pada tingkat keyakinan 95% variabel karakter kepemimpinan (X1) berpengaruh signifikan terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* (Y) yang dilaksanakan oleh pemerintah Provinsi NTB. Temuan ini menjelaskan bahwa karakter kepemimpinan pada setiap unit pelaksana (implementor) program/kegiatan penanggulangan kemiskinan telah menentukan keberhasilan pelaksanaan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Besaran pengaruhnya mencapai 55.6% sehingga tergolong persentase yang relatif besar karena efeknya lebih dari 50%.

Signifikansi pengaruh karakter kepemimpinan terhadap keberhasilan pelaksanaan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTB menunjukkan pula bahwa faktor kepemimpinan di dalam organisasi pemerintah dapat mengarahkan dan memengaruhi orang lain untuk melaksanakan tugasnya sehingga berperan menurunkan jumlah penduduk miskin atau mengeluarkan orang miskin dari kemiskinannya.

Dengan temuan tersebut semakin menguatkan bahwa kepemimpinan sangat

ditentukan oleh kualitas seorang pemimpin. Temuan ini sejalan dengan pendapat Kartono (2005: 51) yang menjelaskan bahwa seorang pemimpin merupakan seorang pribadi yang memiliki superioritas tertentu, sehingga dia memiliki kewibawaan dan kekuasaan untuk menggerakkan orang lain untuk melakukan usaha bersama guna mencapai sasaran tertentu.

Superioritas seorang pemimpin tercermin pada kualitas pribadinya. Sukarna (2006: 59) menjelaskan kualitas pribadi seorang pemimpin antara lain dilihat dari *mental quality* dan *moral quality*. Seorang pemimpin harus memiliki sifat mental yang berkualitas, baik pada pimpinan tingkat tinggi, menengah maupun bawah. Sebab kepemimpinan dalam organisasi bersifat kolektif atau bersifat kebersamaan tidak hanya mengandalkan kepemimpinan pada satu orang. Kualitas mental harus merata dimiliki oleh seluruh jajaran pemimpin dalam suatu organisasi. Selain itu pemimpin harus memiliki tingkah laku yang baik agar dalam pelaksanaan pekerjaannya selalu lurus dan tidak melakukan tindakan-tindakan yang tercela (amoral).

Dalam kepemimpinan pemerintahan seorang pemimpin dituntut berperilaku sebagai panutan bagi bawahannya (*building the trust*) yang berakar pada kejujuran sehingga seorang pemimpin dapat menghindarkan diri dari tindakan-tindakan yang bertentangan dengan norma-norma kehidupan sosial. Bagi pemimpin pemerintahan yang menetapkan semua kebijakan pemerintah selain dilandasi oleh peraturan perundang-undangan juga harus memperhatikan unsur etika dan norma yang hidup dalam masyarakat. Beberapa karakter kepemimpinan pemerintahan yang dikategorikan beretika, yaitu akomodatif, sensitif, responsif dan proaktif. Sebaliknya karakter kepemimpinan yang tidak beretika antara lain definisi dan refresif (Adiwilaga, 2018: 157).

Berdasarkan hasil analisis regresi logistik di antara berbagai karakter kepemimpinan yang tergolong baik seperti karakter kepemimpinan responsif dan sensitif telah berpengaruh nyata terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* di Provinsi NTB. Dengan demikian untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan di perlukan karakter kepemimpinan responsif dan sensitif. Artinya pada setiap level kepemimpinan dalam organisasi pemerintah yang bertugas mengimplementasikan kebijakan *pro poor*, penting setiap pemimpin dipersyaratkan memiliki karakter yang sensitif dan responsif.

Karakter kepemimpinan sensitif dalam program/kegiatan penanggulangan kemiskinan tercermin melalui tingginya perhatian setiap pejabat/pimpinan pada semua level atau eselon terhadap upaya penurunan jumlah penduduk miskin di Provinsi NTB. Sikap ini sesuai dengan direktif gubernur yang sangat menekankan kepada setiap OPD untuk memprioritaskan pelaksanaan program pelaksanaan penanggulangan kemiskinan setiap tahunnya. Selanjutnya karakter kepemimpinan responsif tampak pada selalu aktifnya setiap pemimpin menjawab aspirasi atau tuntutan masyarakat dengan berbagai kebijakan atau aksi untuk mengatasi permasalahan kemiskinan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.

Terbentuknya karakter kepemimpinan yang sensitif dan responsif dalam program/kegiatan penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTB merupakan keberhasilan dari proses pengarusutamaan (*mainstreaming*) kebijakan *pro poor* yang dijalankan oleh pemerintah Provinsi NTB kepada setiap OPD, masyarakat dan pihak-pihak yang terlibat dalam program pengentasan kemiskinan. Dengan demikian proses terbentuknya karakter ditentukan oleh adanya rangsangan-rangsangan psikologis yang terkait dengan nilai-nilai (*value*)

yang dianut oleh seorang pemimpin. Moore (1978) dalam Kumorotomo (2015: 11) menyatakan nilai menjadi pendorong utama bagi tindakan manusia dari berbagai macam nilai yang memengaruhi kompleksitas tindakan manusia.

Pengaruh Budaya Organisasi terhadap Efektivitas Implementasi Kebijakan Pro Poor

Berdasarkan hasil analisis regresi dengan menggunakan bantuan *Microsoft Office Excell* dan *Software Statistika SPSS Versi 16 For Windows x64* disimpulkan bahwa pada tingkat keyakinan 95% variabel budaya organisasi (X2) berpengaruh signifikan terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* (Y) yang dilaksanakan oleh pemerintah Provinsi NTB.

Temuan tersebut menjelaskan bahwa pada setiap unit pelaksana (implementor) program/kegiatan penanggulangan kemiskinan budaya organisasi berperan menentukan keberhasilan pelaksanaan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Namun besaran pengaruhnya mencapai 23.1%; tergolong persentase yang relatif masih kecil.

Signifikansi pengaruh budaya organisasi terhadap keberhasilan pelaksanaan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTB menunjukkan bahwa budaya organisasi di dalam organisasi pemerintah yang bertindak sebagai implementor kebijakan *pro poor* di Provinsi NTB telah mulai terbentuk. Akan tetapi dilihat dari masih kecilnya besaran pengaruh yang ditimbulkan menggambarkan bahwa budaya organisasi yang telah terbentuk masih belum mapan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa budaya organisasi dalam setiap implementor kebijakan *pro poor* belum begitu kuat. Indikatornya adalah hasil pengujian analisis regresi logistik yang diuji secara bersama-sama dengan variabel karakter

kepemimpinan (X1) dan budaya organisasi (X2) menghasilkan persamaan regresi yang menunjukkan bahwa variabel budaya organisasi (X2) tidak signifikan. Oleh karena itu model persamaan regresi yang dihasilkan dari hasil pengujian tersebut tidak dapat di pergunakan untuk memprediksi besarnya peluang keberhasilan pelaksanaan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan. Hal ini juga membuktikan bahwa variabel budaya organisasi (X2) berperan sebagai variabel perancu yang berinteraksi dengan variabel karakter kepemimpinan (X1).

Peran budaya organisasi (X2) sebagai variabel perancu yang berinteraksi dengan variabel karakter kepemimpinan (X1) dalam menentukan keberhasilan pelaksanaan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTB dibuktikan oleh hasil analisis keterkaitan karakter kepemimpinan responsif dan sensitif dengan budaya organisasi (keberpihakan kepada rakyat dan konsistensi) menghasilkan model regresi yang terbaik. Dengan demikian selain diperlukan karakter kepemimpinan yang responsif dan sensitif juga diperlukan budaya organisasi yang berpihak kepada rakyat serta konsisten menjalankan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan. Artinya untuk lebih efektifnya pelaksanaan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan selain memerlukan nilai-nilai yang membentuk karakter setiap pemimpin juga diperlukan nilai-nilai yang menjadi pedoman seluruh pihak yang terlibat dalam unit pelaksana (implementor) kebijakan *pro poor*.

Pengaruh Karakter Kepemimpinan terhadap Efektivitas Implementasi Kebijakan *Pro Poor* dengan Budaya Organisasi sebagai Variabel Moderating/Perancu

Berdasarkan hasil analisis regresi dengan menggunakan bantuan *Microsoft Office Excell dan Software Statistika SPSS Versi 16 For Windows 64x* disimpulkan bahwa keterkaitan

karakter kepemimpinan (responsif dan sensitif) dengan budaya organisasi (keberpihakan) menunjukkan besaran pengaruh mencapai 36.3%, sedangkan keterkaitan karakter kepemimpinan (responsif dan sensitif) dengan budaya organisasi (keberpihakan dan konsistensi) mempunyai pengaruh sebesar 41.2%. Dengan demikian kedua model persamaan regresi yang dihasilkan memiliki besaran yang berbeda tetapi keduanya memberikan pengaruh yang signifikan.

Hasil analisis tersebut di atas membuktikan bahwa variabel budaya organisasi berperan sebagai perancu yang berinteraksi dengan karakter kepemimpinan. Oleh karena kedua model tersebut signifikan terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* maka untuk menentukan model yang terbaik ditetapkan yang paling besar pengaruh yakni pengaruh karakter kepemimpinan (responsif dan sensitif) dengan budaya organisasi (keberpihakan dan konsistensi).

Adanya pengaruh karakter kepemimpinan responsif dan sensitif serta budaya organisasi yang mengembangkan keberpihakan kepada rakyat dan konsisten melaksanakan program penanggulangan kemiskinan membuktikan bahwa peranan sistem nilai personel maupun institusional sangat kuat menentukan tercapainya tujuan yang ditetapkan dalam kebijakan *pro poor*.

Model Implementasi Kebijakan *Pro Poor* di Provinsi NTB

Model persamaan regresi yang dihasilkan mempunyai *Classification Table* besar 94.4%. Artinya model regresi yang digunakan mampu menjelaskan bahwa karakter kepemimpinan yang didasari oleh sikap responsif dan sensitif dan didukung oleh budaya organisasi, yaitu keberpihakan dan konsistensi dapat meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan *pro poor*.

Classification Table^a

Observed		Predicted		Percentage Correct
		Y		
		TIDAK EFEKTIF	EFEKTIF	
Step 1	Y	4	1	80.0
		2	47	95.9
Overall Percentage				94.4

a. The cut value is ,500

Variables in the Equation

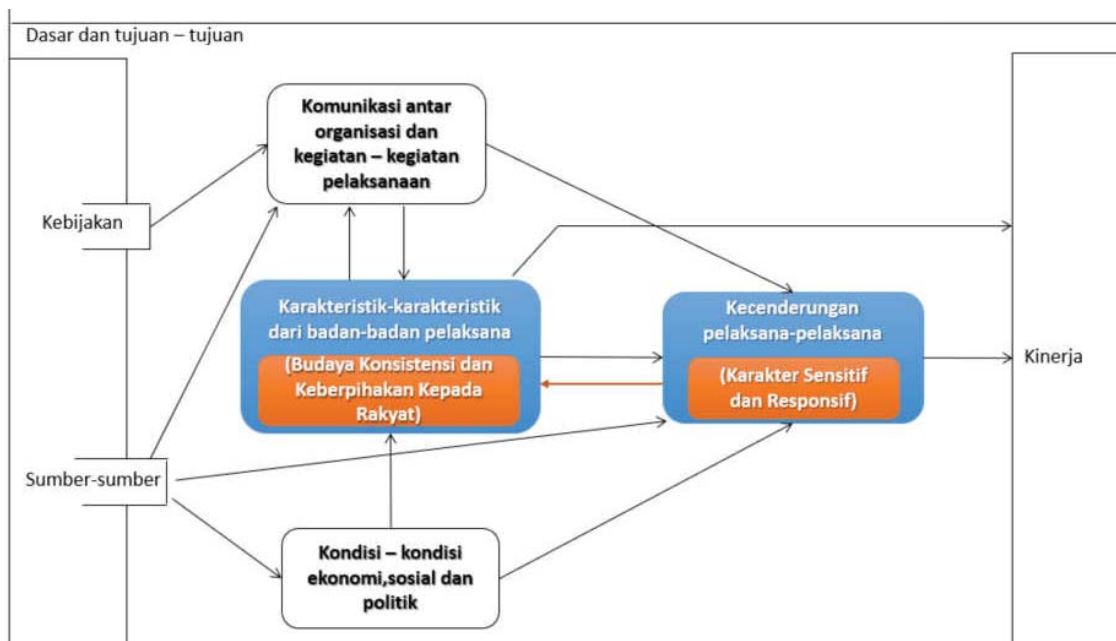
		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95,0% C.I. for EXP(B)	
								Lower	Upper
Step 1 ^a	RESPONSIF by SENSITIF	2.524	1.246	4.104	1	.043	12.484	1.085	143.574
	KEBERPIHAKAN by KONSISTENSI	2.628	1.244	4.464	1	.035	13.844	1.209	158.470
	Constant	-.116	.787	.022	1	.882	.890		

a. Variable(s) entered on step 1: RESPONSIF * SENSITIF , KEBERPIHAKAN * KONSISTENSI .

Persamaan regresi yang diperoleh menunjukkan bahwa apabila karakter kepemimpinannya buruk (nilai 0) dan budaya organisasi lemah (nilai 0) dapat menurunkan efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* sebesar 0,116 kali. Hal ini menunjukkan betapa pentingnya pembentukan karakter pemimpin dan budaya organisasi di dalam setiap unit-unit pelaksana kebijakan *pro poor*.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2016: 148) implementasi yang berhasil memerlukan karakteristik badan

pelaksana yang berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan meliputi: (1) kompetensi dan ukuran staf suatu badan; (2) tingkat pengawasan hierarkis terhadap keputusan-keputusan subunit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana; (3) sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif); (4) vitalitas suatu organisasi; (5) tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja



Gambar 2

Model Proses Implementasi Kebijakan Pro Poor

Sumber: Diadaptasi dari model proses implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn.

komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi; (6) kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

Dalam penelitian ini ditemukan bahwa selain keenam karakteristik tersebut berdasarkan persamaan regresi yang diperoleh menerangkan bahwa budaya organisasi yang memiliki konsistensi dan keberpihakan kepada rakyat dapat memengaruhi kinerja implementasi kebijakan sebesar 2,6 kali dibandingkan dengan unit pelaksana yang tidak memiliki budaya tersebut. Dengan demikian dalam proses implementasi kebijakan *pro poor* setiap implementor perlu mengembangkan budaya organisasi.

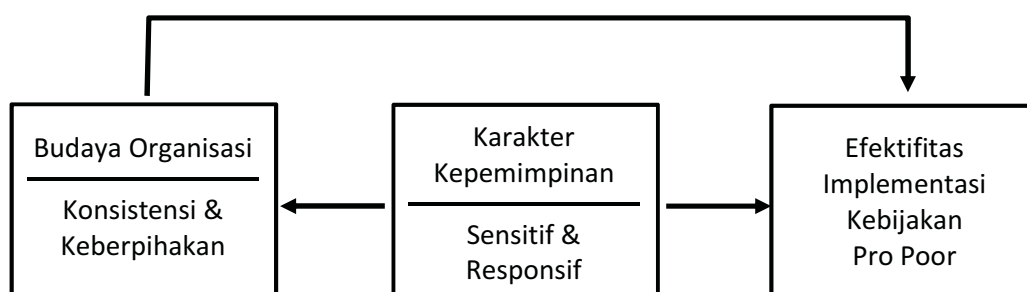
Selanjutnya kecenderungan pelaksana (implementor) menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2016: 149) bahwa terdapat tiga unsur tanggapan pelaksana yang mungkin memengaruhi kemampuan dan keinginan untuk melaksanakan kebijakan, yaitu: (1) kognisi (komprehensif, pemahaman) tentang kebijakan; (2) macam tanggapan terhadap kebijakan (penerimaan, netralitas, penolakan); dan (3) intensitas tanggapan.

Hasil penelitian ini juga menjelaskan bahwa selain tiga unsur tanggapan

pelaksana tersebut, terbukti bahwa karakter kepemimpinan yang sensitive dan responsif dapat meningkatkan kinerja kebijakan sebesar 2,5 kali dibandingkan dengan unit organisasi yang kepemimpinannya tidak memiliki karakter. Dengan demikian dalam setiap proses implementasi kebijakan *pro poor* diperlukan juga adanya kepemimpinan yang berkarakter pada setiap unit pelaksana kebijakan *pro poor*.

Berdasarkan kedua temuan penelitian yang diuraikan di atas maka dapat digambarkan hubungan efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* dengan karakter kepemimpinan dan budaya organisasi sebagaimana tampak pada gambar 3.

Gambar 3 menjelaskan bahwa karakter kepemimpinan dapat memengaruhi efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* secara langsung dan tidak langsung. Adanya pengaruh secara langsung dari karakter kepemimpinan yang ditemukan dalam penelitian ini menggambarkan bahwa keberhasilan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTB sangat dipengaruhi oleh keteladanan para pemimpinnya. Namun demikian agar pelaksanaan implementasi kebijakan *pro poor* tidak tergantung kepada figur atau ketokohan pemimpinnya maka diperlukan penguatan melalui pengembangan budaya organisasi yang memiliki konsistensi dan keberpihakan kepada rakyat. Budaya



Gambar 3
Hubungan Efektivitas Implementasi Kebijakan *Pro Poor* dengan Karakter Kepemimpinan Dan Budaya Organisasi

organisasi tersebut merupakan nilai-nilai bersama yang harus dimiliki oleh setiap unit pelaksana kebijakan *pro poor* sebagai karakter kolektif (kelompok) yang ada dalam unit pelaksana tersebut.

Sebagai konsekuensi dari temuan di atas maka setiap unit organisasi pemerintah yang diberikan tanggung jawab mengelola anggaran *pro poor* perlu melakukan seleksi terhadap para pejabat yang akan bertindak sebagai pemimpin dalam program/kegiatan penanggulangan kemiskinan untuk dipersyaratkan memiliki karakter yang responsif dan sensitif. Demikian pula budaya organisasi yang harus dibangun oleh setiap implementor adalah budaya keberpihakan kepada rakyat dan konsistensi melaksanakan kebijakan *pro poor*.

Temuan Penelitian (*Novelty*)

Berdasarkan hasil analisis dalam penelitian ini bahwa karakter kepemimpinan responsif dan sensitif serta budaya organisasi yang berpihak kepada rakyat dan konsisten melaksanakan kebijakan *pro poor* dapat meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan *pro poor*. Faktor kepemimpinan yang sensitif dan responsif terhadap masalah kemiskinan yang dihadapi masyarakat cukup berhasil mendorong peningkatan efektivitas setiap program/kegiatan penanggulangan kemiskinan. Demikian pula secara kelembagaan (*organizational*) yang memiliki kultur keberpihakan (peduli/kasih sayang) untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang bermartabat (*dignity*) sebagai komitmen setiap penyelenggara negara juga sangat berperan meningkatkan keberhasilan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan.

Temuan ini meyakinkan kembali bahwa kemiskinan bersifat multidimensi yang diakibatkan oleh banyak faktor. Oleh karena itu pengukuran kemiskinan yang selama ini mengutamakan dimensi pendapatan sudah saatnya ditinjau kembali. Dalam perspektif kebijakan pemerintahan yang berperan

sebagai instrumen dalam mengatasi faktor-faktor penyebab timbulnya kemiskinan (lingkaran perangkap kemiskinan) diperlukan suatu konsep kemiskinan yang dapat mencegah timbulnya budaya kemiskinan serta meningkatnya survivalitas penduduk miskin untuk dapat keluar dari kemiskinannya.

Kemiskinan menggambarkan pendapatan yang rendah dan ketidakmampuan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar hidup seseorang yang mencakup kebutuhan makanan dan non makanan. Konsep kemiskinan dengan pendekatan pendapatan dan kebutuhan dasar tersebut merupakan indikator utama di dalam penilaian keberhasilan pelaksanaan setiap program penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTB. Hal ini menunjukkan konsep kemiskinan yang bersifat multidimensional diabaikan sehingga faktor inilah yang menyebabkan pencapaian target penurunan penduduk miskin yang tergolong rendah, tidak dapat melakukan akselerasi seperti yang diharapkan.

Konsep kemiskinan yang mengarah pada pencegahan timbulnya budaya kemiskinan dan meningkatnya survivalitas penduduk miskin dapat diformulasikan dengan memperhatikan makna kemiskinan yang menggambarkan bahwa seseorang dalam kondisi yang lemah/kekurangan serta memerlukan pertolongan sehingga tidak dapat mewujudkan kehidupan yang bermartabat. Dalam kaitan ini maka konsep kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kondisi kekurangan dan kelemahan seseorang yang memerlukan intervensi maupun pertolongan dalam mengatasinya. Kekurangan yang dimaksud dapat mencakup aspek pendapatan, harta yang berupa kekayaan yang berwujud maupun pendidikan sebagai kekayaan yang tidak berwujud. Adapun kelemahan dapat berupa kesehatan rohani dan jasmani maupun kondisi fisik yang dimiliki (cacat).

Kekurangan dan kelemahan tersebut memerlukan intervensi pemerintah dalam bentuk kebijakan publik sehingga dapat teratasi untuk mewujudkan kehidupan yang bermartabat. Adapun yang dimaksud dengan kehidupan yang bermartabat adalah seseorang memiliki kemandirian dan bermanfaat bagi orang lain. Adapun bentuk intervensi yang selama ini telah dilakukan oleh pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan adalah melaksanakan pemberdayaan (*empowerment*).

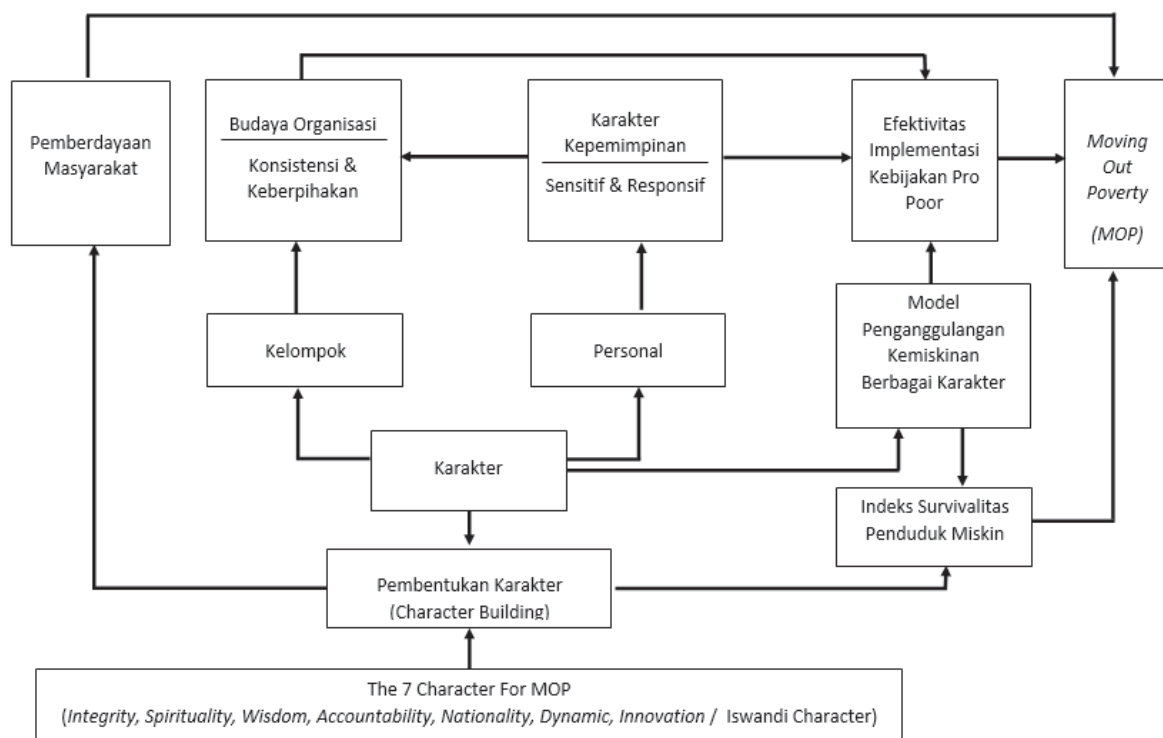
Menurut Sumodiningrat (2005) dalam Soleh (2014: 17) pemberdayaan adalah memberi energi agar rakyat mampu bergerak secara mandiri sehingga tidak bersifat selamanya; melainkan sampai target mampu mandiri dan kemudian dilepaskan untuk mandiri.

Secara faktual konsep pemberdayaan yang demikian itu masih belum efektif sehingga meskipun telah diberikan pemberdayaan dapat kembali dalam kondisi

tidak memiliki kemandirian. Oleh karena itu setiap pemberdayaan memerlukan proses pembentukan karakter (*character building*) terhadap penduduk miskin untuk mencegah timbulnya budaya miskin dan meningkatnya survivalitasnya.

Berdasarkan adanya hubungan efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* dengan karakter kepemimpinan dan budaya organisasi serta pemilihan model terbaik yang telah diperoleh bahwa karakter kepemimpinan sensitif dan responsif dengan dukungan budaya organisasi yang memiliki konsistensi dan keberpihakan kepada rakyat mempunyai pengaruh sebesar 41,2% terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* dapat digambarkan model penanggulangan kemiskinan berbasis karakter sebagaimana terlihat pada gambar 4.

Model yang digambarkan pada gambar 4 menjelaskan bahwa ke depan keberhasilan atau efektivitas implementasi kebijakan



Gambar 4
Model Pemberdayaan Penduduk Miskin Berbasis Karakter

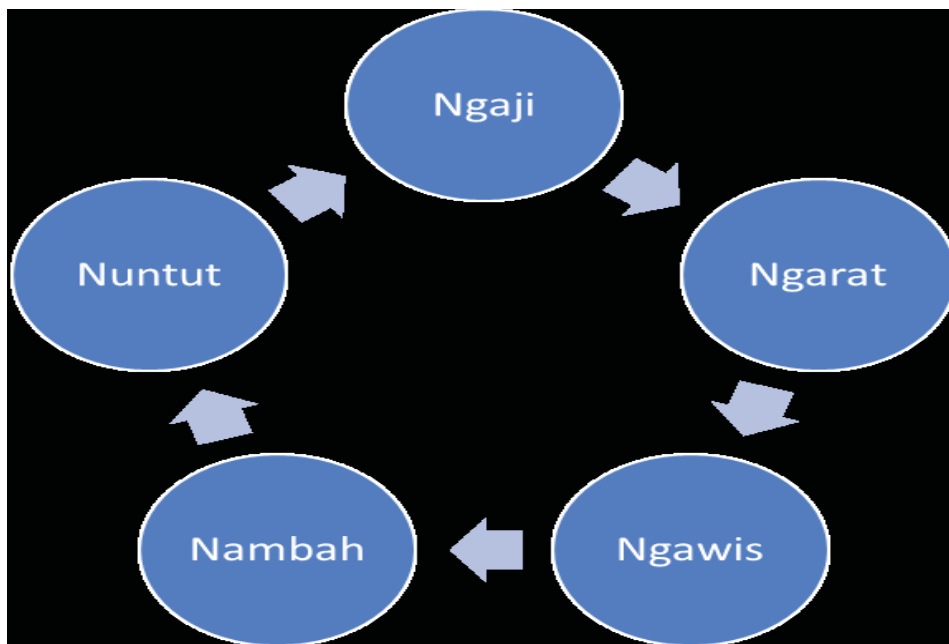
pro poor selain merekonstruksi formula kebijakan yang dapat mengatasi berbagai kelemahan mendasar; juga harus diikuti dengan pembentukan karakter personel pemimpin yang sensitif dan responsif serta karakter kolektif keberpihakan dan konsistensi yang terbentuk menjadi budaya organisasi pemerintahan dalam mengatasi persoalan kemiskinan yang dihadapi warganya. Dalam hubungan ini konsep baru penanggulangan kemiskinan yang ditawarkan adalah model penanggulangan kemiskinan berbasis karakter.

Model tersebut sesuai dengan pendapat Chambers sebagaimana dikutip oleh Muktasam (2011) dalam Ariyani *et al.* (2015: 184) yang menyatakan bahwa faktor yang menentukan keberhasilan dalam merancang program pengentasan kemiskinan adalah (1) kesadaran terhadap nilai-nilai lokal, (2) pendekatan yang integrasi dan menyeluruh, dan (3) bersifat pengembangan sumber daya manusia. Sebab McClelland (1961) juga menjelaskan bahwa nilai-nilai budaya tradisional memengaruhi sikap mental masyarakat yang tidak siap untuk

mendukung pembangunan/perubahan sehingga menghambat kemajuan.

Model penanggulangan kemiskinan berbasis karakter sangat sesuai untuk mengatasi problem kemiskinan yang disebabkan karena faktor kebiasaan (perilaku). Perubahan perilaku/kebiasaan buruk hanya dapat dilakukan melalui perbaikan/pembentukan karakter yang dapat membentuk survivalitas (daya tahan). di tengah-tengah masyarakat NTB secara empiris khususnya di Pulau Lombok ditemukan adanya strategi bertahan (survivalitas) melalui aktivitas “Ngaji”, “Ngarat”, “Ngawis”, “Nambah”, “Nuntut” dan “Nabung” yang dapat disebut sebagai strategi 6N. Keenam aktivitas terbentuk menjadi strategi bertahan (survivalitas) yang membentuk karakter kelompok masyarakat miskin di NTB (khususnya Lombok) digambarkan pada gambar 5.

Adanya pola bertahan tersebut membuktikan bahwa setiap masyarakat telah memiliki nilai-nilai yang membentuk karakter untuk meningkatkan survivalitasnya dalam kehidupan. Hal ini sejalan dengan



Gambar 5
Strategi Bertahan (Survivalitas) Penduduk Miskin di Provinsi NTB (Khususnya Lombok)

pendapat Peterson dan Seligman (2004) yang menyatakan kekuatan karakter (*character strengths*) adalah karakter baik (*good character*) yang mengarahkan individu pada pencapaian keutamaan (*virtues*).

Melalui proses pembentukan karakter dengan strategi 6N seperti yang digambarkan di atas bahwa masyarakat NTB sudah mempunyai sistem nilai yang menuntun dalam pembentukan karakter untuk mencapai kehidupan yang bahagia lahir dan batin di dunia dan di akhirat.

Berbagai karakter yang terbentuk dalam proses meningkatkan survivalitas penduduk miskin di Provinsi NTB seperti yang tergambar di atas semakin meyakinkan

bahwa kekuatan karakter dapat berperan dalam mengeluarkan penduduk miskin dari kemiskinannya. Adapun karakter-karakter penting yang perlu dimiliki adalah religius, amanah, tanggung jawab, kerja keras, cerdas, dan visioner.

1. Religius

Karakter religius tampak dari kebiasaan dan perilaku mengaji dalam kesehariannya bahkan terbawa menjadi satu keunggulan apabila pergi merantau. Banyak di antara masyarakat dari NTB berperan dalam bidang keagamaan termasuk dalam bidang pendidikan sosial dan dakwah.

Tabel 1

Proses Pembentukan Karakter Penduduk Miskin di Provinsi NTB (Khususnya Lombok)

Aktivitas	Makna	Fungsi	Bentuk	Karakter
Ngaji	Belajar Alquran	Meningkatkan keimanan dan ketakwaan	Mengikuti pengajian secara rutin dan melaksanakan ibadah salat lima waktu	Religius
Ngarat	Memelihara ternak	Meningkatkan kecakapan hidup dan menanamkan kepercayaan (amanah)	Memelihara ternak sapi/kambing/ayam	Amanah
Ngawis	Mencari/menyediakan rumput (makanan ternak)	Melatih tanggung jawab dalam menjaga amanah yang diberikan	Menyiapkan makanan ternak (sapi, kambing dan ayam)	Tanggung jawab
Nambah	Bercocok tanam	Melatih kerja keras	Usaha tani (padi dan palawija)	Kerja Keras
Nuntut	Mencari Ilmu dan Rezeki	Meningkatkan kecerdasan dan produktivitas	Menempuh pendidikan	Cerdas
Nabung	Menghimpun modal (investasi)	Menanamkan visi masa depan	Menabung (uang/emas/tanah)	Visioner

Sumber: Data Primer Diolah

2. Amanah

Amanah atau kepercayaan dipandang sebagai satu kehormatan sehingga harus dijaga dan ditunaikan sebaik-baiknya. Sikap dan perilaku amanah ini tampak dalam kejujurannya selama menjaga dan memelihara ternak. Itulah sebabnya banyak di antara masyarakat NTB (khususnya Lombok) yang menjadikan usaha ternak sebagai usaha pokok selain bertani.

3. Tanggung Jawab

Karakter tanggung jawab terbentuk dari pemenuhan kewajiban yang diberikan ketika disertai suatu amanah (memelihara ternak) dalam bentuk menyiapkan pakan ternak secara rutin. Itulah sebabnya dalam tradisi masyarakat perdesaan di Lombok mencari rumput menjadi tugas keseharian. Apabila tidak ditunaikan maka yang bersangkutan akan diberikan hukuman (ganjaran).

4. Kerja Keras

Masyarakat NTB sebagian besar mengandalkan sumber penghidupannya pada usaha pertanian sehingga kebiasaan *nambah* (*nandur*/bercocok tanam) telah menjadi jalan hidupnya. Mereka biasa bekerja dari pagi hingga sore hari dengan risiko gagal panen yang sering dihadapi baik karena faktor iklim maupun hama penyakit. Itulah sebabnya mereka dengan tekun dan sungguh-sungguh mencegah timbulnya gagal panen yang dapat menimbulkan rawan atau kekurangan pangan. Pola hidup bertani tersebut telah membentuk karakter kerja keras sehingga tidak suka mengeluh dalam menjalani kehidupannya meskipun sering kali menghadapi gagal panen. Mereka tetap berikhtiar dengan melakukan penganekaragaman jenis tanaman setiap musim tanam.

5. Cerdas

Anjuran menuntut ilmu banyak digalakkan oleh tokoh-tokoh agama melalui berbagai pengajian dan dakwah. Sebab disadari keterbelakangan yang banyak dihadapi masyarakat di NTB karena rendahnya pendidikan. Dengan demikian untuk mengatasi keterbelakangan tersebut ditempuh melalui peningkatan pendidikan dan kecerdasan masyarakat.

6. Visioner

Kebiasaan Nabung dilakukan masyarakat NTB dalam bentuk uang, emas dan tanah. Hal ini banyak dilakukan setelah musim panen. Artinya ada kebiasaan masyarakat selalu menyisihkan hasil panennya untuk ditabung dengan harapan untuk menghimpun modal/ investasi untuk berbagai keperluan pengembangan usaha.

Keenam karakter tersebut merupakan karakter personel yang perlu dibentuk pada setiap penduduk miskin di Provinsi NTB agar dapat keluar dari kemiskinannya. Sebab dengan keenam karakter tersebut dapat meningkatkan resiliensi, yaitu karakter personel yang memungkinkan seseorang untuk dapat berkembang di tengah kesulitan termasuk kesulitan dalam bentuk kemiskinan. Menurut Peterson dan Seligman (2004) bahwa kekuatan karakter yang positif pada individu akan membentuk kondisi fisiologis yang juga sejahtera. Connor dan Davidson (2003) juga menjelaskan karakter yang dimiliki individu yang resilien memiliki kegigihan serta menganggap stres sebagai sumber kekuatan.

Namun demikian karakter personel saja tidak mencukupi untuk mengeluarkan penduduk miskin dari kemiskinannya karena individu yang resilien dapat bertahan hidup dalam kebudayaan kemiskinan, yaitu kaum miskin yang memasyarakatkan nilai-nilai dan perilaku kemiskinan secara

turun temurun. Oleh karena itu karakter personel perlu dilengkapi dengan karakter kelompok atau komunitas. Artinya setiap individu harus dapat mentransformasikan setiap karakter personel yang dimilikinya menjadi karakter kelompoknya (budaya organisasi) sehingga suatu kelompok (keluarga/rumah tangga) memiliki nilai-nilai bersama yang membentuk survivalitas kelompok tersebut untuk dapat keluar dari kemiskinan. Seperti yang ditemukan dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan di Provinsi NTB pada umumnya dilaksanakan berbasis kelompok/banjar. Dengan demikian seluruh anggota kelompok harus memiliki karakter yang sama sebagai karakter kelompok yang dapat mempercepat suatu komunitas (rumah tangga/kelompok) keluar dari kemiskinannya. Hal ini sejalan dengan pendapat Nugroho (2018: 5) tentang kualitas bertahan (*survive*) yang dicirikan dari berlanjutnya kelembagaan sosial, di mana masyarakat bersangkutan dikaitkan dengan tantangan di dalam maupun dari lingkungan komunitas dan Lembaga-lembaga sosialnya berjalan dengan efektif meskipun terkendala untuk memenangkan tantangan. Juga hasil studi Meirawan (2010: 189) yang menemukan bahwa bangsa Indonesia sebagai warga dunia memiliki kehidupan berdasarkan trilogi karakter manusia bermartabat, yaitu damai, mandiri, dan adil untuk mencapai kehidupan yang lebih baik berbahagia lahir batin di dunia dan akhirat kelak. Oleh karena itu penggalian dan identifikasi terhadap berbagai kebiasaan dan nilai-nilai yang telah mengakar di tengah-tengah masyarakat perlu terus digali serta ditanamkan kembali melalui pembentukan karakter personel maupun kelompok sebagai suatu pola pemberdayaan masyarakat dalam penanggulangan kemiskinan.

Model penanggulangan kemiskinan berbasis karakter seperti dilakukan masyarakat NTB (khususnya Lombok) merupakan metode intervensi sosial memperbaiki keberfungsian sosial individu,

keluarga maupun kelompok sehingga dapat keluar dari kemiskinan secara permanen. Menurut Adi (2018: 198) metode intervensi sosial pada individu merupakan upaya memperbaiki keberfungsian sosial individu agar individu dan keluarga dapat berperan dengan baik sesuai tugas sosial dan individualnya. Selanjutnya intervensi sosial pada level keluarga dilakukan dengan melihat keluarga sebagai suatu sistem yang anggotanya saling berinteraksi dan mempunyai saling ketergantungan satu dengan yang lain. Adapun intervensi sosial pada kelompok diarahkan agar kelompok memberi kesempatan pada anggotanya untuk saling berbagi pengalaman, berkembang dan mengejar tujuan bersama, belajar serta mendapat dukungan dari sesama anggota kelompok.

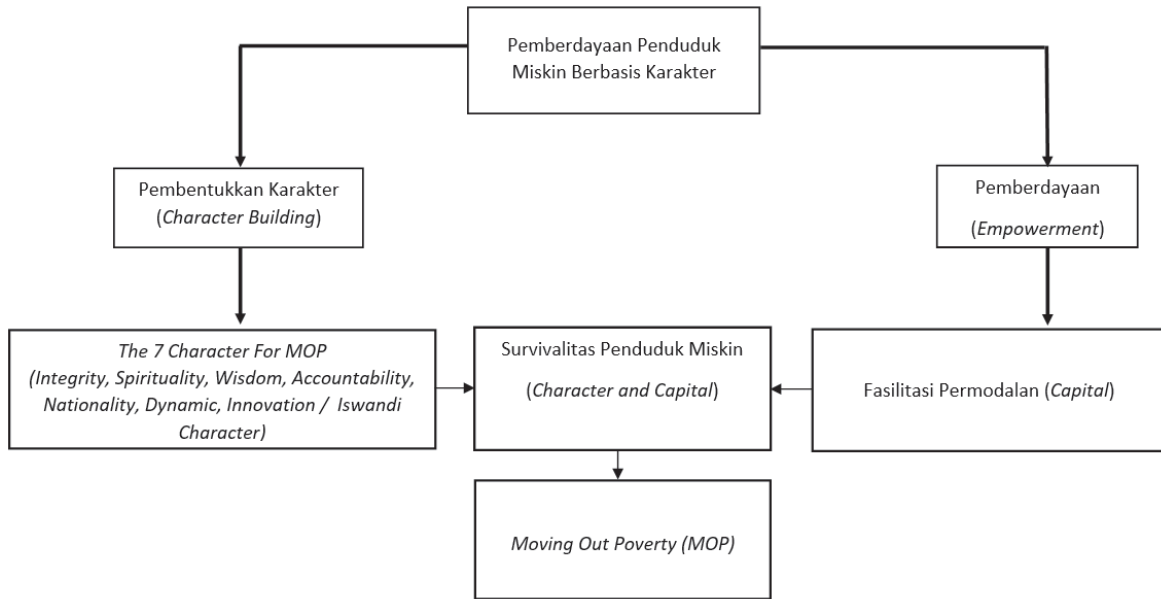
Melalui intervensi sosial individu, keluarga dan kelompok yang dilaksanakan melalui pembentukan karakter personel dan kolektif dapat melakukan akselerasi peningkatan kemampuan survivalitas kelompok miskin dalam menjalankan kehidupannya. Dengan demikian model penanggulangan kemiskinan berbasis karakter merupakan pendekatan pemberdayaan masyarakat untuk mendayagunakan potensi, aset dan kemampuan internalnya dalam memperbaiki kualitas hidup yang bermartabat. Potensi, aset dan kemampuan internal merupakan modal yang dimiliki oleh seseorang yang dapat didayagunakan sebagai kekuatan dalam meningkatkan survivalitas menghadapi kemiskinan. Menurut Annahar (2017: 26) sedikitnya ada lima kelompok aset (modal) yang dapat digunakan untuk pengungkit perubahan, yaitu: (1) aset individu; (2) asosiasi; (3) institusi; (4) aset fisik; dan (5) koneksi.

Berbagai modal tersebut di atas dapat dikelompokkan menjadi modal manusia, modal ekonomi, modal sosial, modal kelembagaan, dan modal kerja. Kelima jenis modal tersebut semakin tinggi nilainya maka

ketahanan kelompok miskin semakin besar dan potensial mengeluarkan penduduk miskin dari kemiskinannya.

Dengan demikian model pemberdayaan penduduk miskin berbasis karakter dapat menyempurnakan sekaligus meningkatkan efektivitas pemberdayaan masyarakat yang selama ini dilaksanakan dalam program/

kegiatan penanggulangan kemiskinan yang dominan berbasis ekonomi. Hubungan pemberdayaan masyarakat dengan pembentukan karakter dalam rangka mengeluarkan penduduk miskin dari kemiskinannya digambarkan sebagaimana tampak pada gambar 6.



Gambar 6

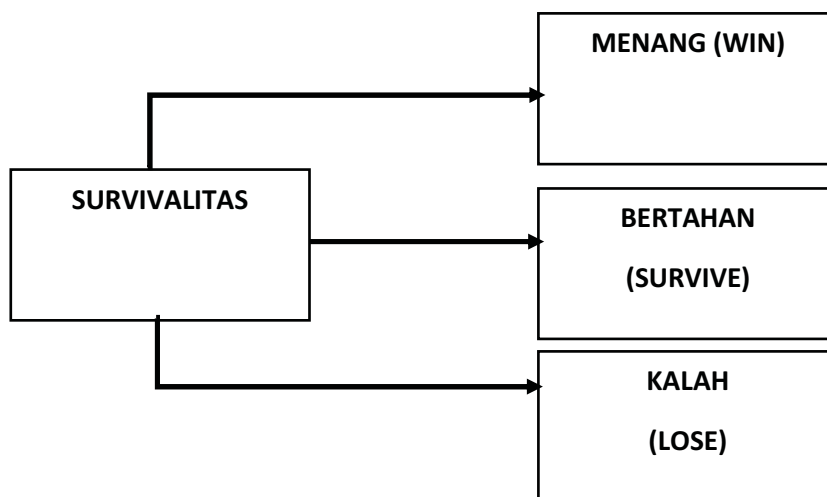
Implementasi Pemberdayaan Penduduk Miskin Berbasis Karakter

Gambar 6 menjelaskan bahwa untuk mengeluarkan penduduk miskin dari kemiskinan diperlukan implementasi pemberdayaan penduduk miskin berbasis karakter (*poor empowerment base on character*), yaitu program/kegiatan penanggulangan kemiskinan yang diarahkan pada pembentukan karakter (*character building*) dan pemberdayaan (*empowerment*) guna meningkatkan survivalitas penduduk miskin keluar dari kemiskinannya.

Model pemberdayaan penduduk miskin berbasis karakter tersebut di atas sejalan dengan teori Cornelis A. Van Peursen (1994, 1976) tentang perkembangan suatu masyarakat, komunitas, bangsa, atau entitas kehidupan manusia mulai dari ada (*exist*),

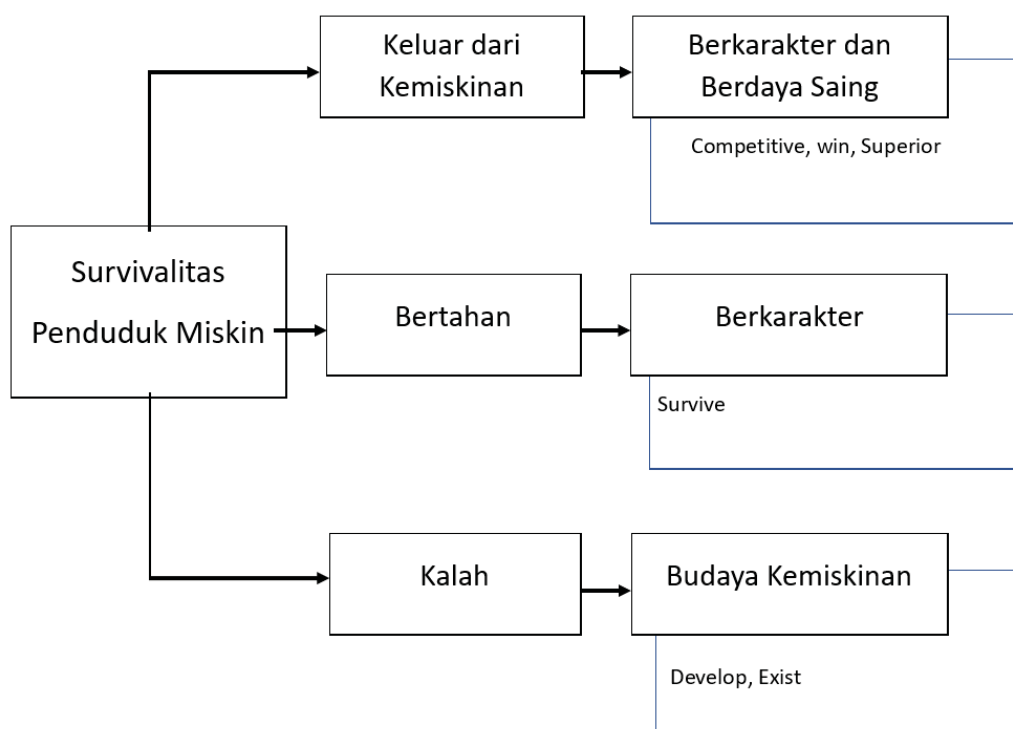
berkembang (*develop*), bertahan (*survive*), berdaya saing (*competitive*), menang (*win*), dan bahkan menguasai yang lainnya (*superior*).

Nugroho (2018: 5) menjelaskan kualitas bertahan (*survive*) dicirikan dari berlanjutnya proses pelembagaan sosial, di mana masyarakat bersangkutan dikaitkan dengan tantangan di dalam maupun dari lingkungan komunitas, dan lembaga-lembaga sosialnya berjalan dengan efektif, meski terkendala untuk memenangkan tantangan. Masyarakat dengan peradaban bertahan biasanya berhadapan dengan tiga pilihan, yaitu bertahan kemudian kalah, bertahan dan terus dalam posisi bertahan, dan bertahan kemudian menang.



Gambar 7
Model Perkembangan Kualitas Bertahan (*Survive*) Manusia

Berdasarkan teori Cornelis A. Van Peursen dan Nugroho survivalitas penduduk miskin dapat digambarkan sebagai berikut.



Gambar 8
Perkembangan Survivalitas Penduduk Miskin

Survivalitas penduduk miskin adalah ketahanan orang miskin dalam menjalani kehidupannya secara bermartabat sehingga

ia dapat keluar dari kemiskinannya (*moving out of poverty*). Untuk dapat keluar dari kemiskinan setiap penduduk miskin selain

membentuk karakternya juga harus memiliki modal (*capital*) yang memadai untuk dapat keluar dari kemiskinan. Sebaliknya penduduk miskin yang tidak memiliki kecukupan modal (*capital*) maka kemampuan bertahan (*survive*) dapat menurun sampai menjadi orang yang kalah (*lose*) sehingga berada dalam budaya kemiskinan (*poverty cultural*).

Oleh karena itu untuk meningkatkan survivalitas penduduk miskin diperlukan penanaman nilai-nilai baik yang harus dimiliki setiap orang hingga terbentuk menjadi jati diri atau karakter.

Sekurang-kurangnya terdapat tujuh karakter yang perlu dimiliki penduduk miskin untuk keluar dari kemiskinannya (*The 7 character for moving out poverty*). Tujuh karakter tersebut diistilahkan dengan "*Iswandi character*", yaitu *integrity*, *spirituality*, *wisdom*, *accountability*, *nationality*, *dynamic* dan *innovation*.

Iswandi character terdiri atas empat karakter personel, yaitu *integrity*, *spirituality*, *wisdom* dan *accountability*; serta tiga karakter kelompok (komunitas), yaitu *nationality*, *dynamic* dan *innovation*.

1. *Integrity* (integritas, kejujuran).

Setiap penduduk miskin akan berhasil keluar dari kemiskinan yang dihadapinya apabila memiliki kejujuran atau integritas dalam kehidupannya. Sebab hanya dengan memiliki sikap jujur seseorang dapat dipercaya (amanah).

2. *Spirituality* (keimanan, ketakwaan kepada Tuhan yang Maha Esa).

Setiap penduduk miskin harus memiliki keimanan dan ketakwaan kepada Allah SWT, Tuhan yang Maha Esa, yaitu kepercayaan yang diikuti keinsyafan dan kepatuhan dalam melaksanakan perintah Allah SWT dan menjauhi larangannya. Spiritualitas sangat penting untuk menjadikan pertimbangan moral sebagai penentu dalam pembentukan sikap dan tingkah laku.

3. *Wisdom* (arif dan bijaksana)

Setiap penduduk miskin harus memiliki sifat arif dan bijaksana dalam perilaku kehidupan kesehariannya sehingga setiap keputusan dan tindakannya dilakukan dengan penuh pertimbangan yang cermat, teliti, objektif, dan cerdas.

4. *Accountability* (bertanggung jawab)

Setiap penduduk miskin harus dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya baik terhadap diri sendiri, masyarakat, lingkungan, negara dan kepada Tuhan yang Maha Esa.

5. *Nationality* (mencintai/mengutamakan kepentingan bangsa)

Setiap penduduk miskin harus memiliki cara berpikir, bersikap dan berbuat yang menunjukkan kesetiaan, kepedulian serta penghargaan yang tinggi terhadap persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa.

6. *Dynamic* (maju/berkembang)

Setiap penduduk miskin harus selalu optimis dan bersemangat untuk maju dengan penuh disiplin, kerja keras, percaya diri, cinta ilmu serta cerdas.

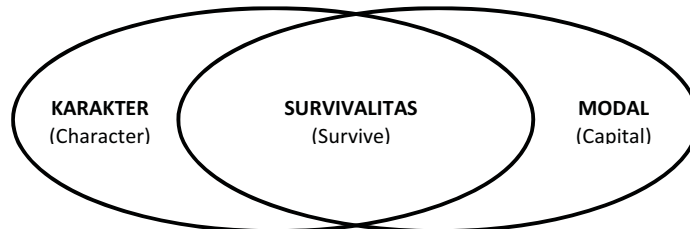
7. *Innovation* (kreatif, visioner)

Setiap penduduk miskin harus memiliki pandangan jauh ke depan yang menunjukkan sikap inovatif dan kreatif dalam menghadapi setiap ancaman, tantangan, hambatan dan masalah yang dihadapi.

Tujuh karakter tersebut menjadi basis pemberdayaan penduduk miskin yang diarahkan untuk meningkatkan modal (*capital*) sehingga setiap penduduk miskin dapat melakukan pemberdayaan sosial yang mengandung dua aspek, yaitu (1) penduduk miskin bebas menentukan solusi dalam penentuan nasibnya sendiri dalam mengatasi kemiskinan; dan (2) pemerintah berperan sebagai fasilitator dalam meningkatkan

survivalitas penduduk miskin. Dengan demikian untuk mengeluarkan penduduk miskin dari kemiskinannya diperlukan

karakter (*character*) dan modal (*capital*) sebagaimana digambarkan di bawah ini.



Gambar 9

Hubungan Karakter dan Modal dalam Pembentukan Survivalitas Penduduk Miskin

Dengan konsep hubungan karakter (*character*) dan modal (*capital*) dalam membentuk survivalitas penduduk miskin maka untuk mengikuti perkembangan keberhasilan yang dicapai dalam implementasi kebijakan *pro poor* dapat dikembangkan indeks survivalitas penduduk miskin.

SIMPULAN DAN SARAN

SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis data dan pembahasan terhadap 54 responden unit pelaksana (implementor) kebijakan *pro poor* dalam menilai efektivitas implementasi kebijakan *pro poor*, karakter kepemimpinan dan budaya organisasi pada pemerintah Provinsi NTB serta untuk menjawab rumusan masalah penelitian yang telah diajukan maka dapat diambil simpulan sebagai berikut.

1. Karakter kepemimpinan memberikan pengaruh yang positif dan signifikan sebesar 55,6% (nilai Negelkerke R-Square sebesar 0,556) terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro poor*. Artinya dengan karakter kepemimpinan yang baik setiap unit pelaksana (implementor) program/kegiatan penanggulangan kemiskinan dapat meningkatkan efektivitas keberhasilan implementasi kebijakan sebesar 94.000 kali lipat (nilai Odds Ratio (OR) sebesar 94.000) dibandingkan

dengan karakter kepemimpinan yang buruk.

2. Budaya organisasi memberikan pengaruh positif dan signifikan sebesar 23,1% (nilai Negelkerke R-Square sebesar 0,231) terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro poor*. Artinya dengan budaya organisasi yang kuat setiap unit pelaksana (implementor) program/kegiatan penanggulangan kemiskinan dapat meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* sebesar 12.333 kali lipat (nilai Odds Ratio (OR) sebesar 12.333) dibandingkan dengan budaya organisasi yang lemah.
3. Karakter kepemimpinan dan budaya organisasi secara bersama-sama memberikan pengaruh positif dan signifikan sebesar 62,2% (nilai Negelkerke R-Square sebesar 0,622) terhadap efektivitas implementasi kebijakan *pro poor*. Artinya dengan karakter kepemimpinan yang baik dan budaya organisasi yang kuat pada setiap unit pelaksana (implementor) program/kegiatan penanggulangan kemiskinan dapat meningkatkan efektivitas keberhasilan implementasi kebijakan *pro poor* sebesar 71.508 kali lipat (nilai Odds Ratio (OR) sebesar 71.508) dibandingkan dengan karakter kepemimpinan yang buruk dan budaya organisasi yang lemah.

4. Model ideal implementasi kebijakan *pro poor* di Provinsi NTB adalah model pemberdayaan penduduk miskin berbasis karakter, yaitu model pemberdayaan diri sendiri yang diarahkan untuk meningkatkan survivalitas atau ketahanan penduduk miskin dalam menyikapi keterbatasan material maupun imaterial untuk dapat hidup bermartabat.

SARAN

Melalui penelitian ini diketahui bahwa secara parsial karakter kepemimpinan mempunyai pengaruh sebesar 55.6% dan budaya organisasi 23.1% serta secara simultan karakter kepemimpinan dan budaya organisasi mempunyai pengaruh sebesar 62.2%. Oleh karena itu disampaikan beberapa saran sebagai berikut.

1. Pemerintah Provinsi NTB dalam rangka percepatan penurunan jumlah penduduk miskin perlu mengimplementasikan model pemberdayaan penduduk miskin berbasis karakter melengkapi dan menyempurnakan model pemberdayaan penduduk miskin berbasis ekonomi yang selama ini dilaksanakan.
2. Untuk meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan *pro poor* perlu diselenggarakan pelatihan dan pembinaan karakter para pejabat pemerintahan sehingga terbentuk karakter kepemimpinan pemerintahan yang sensitif dan responsif dalam implementasi kebijakan *pro poor*.
3. Karakter menentukan kemajuan seseorang maupun kemajuan suatu bangsa, sehingga setiap pemerintah yang telah berkomitmen mewujudkan penghapusan kemiskinan di dunia sesuai tujuan pembangunan berkelanjutan, perlu menetapkan kebijakan untuk membangun karakter personel dan karakter bangsa.
4. Dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat, penanggulangan kemiskinan merupakan agenda pemerintah yang tidak pernah selesai sehingga intervensi sosial kepada individu, keluarga dan kelompok harus dikembangkan menjadi fungsi pemerintah sesuai dengan hakikat keberadaan pemerintah sebagai penyelenggara negara untuk mencapai tujuan negara kesejahteraan (*welfare state*).

DAFTAR PUSTAKA

- Adiwilaga, Rendy. 2018. *Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia (Teori dan Praktiknya)*. Yogyakarta: Deepublish.
- Alisjahbana, Armida Salsiah dkk. 2017. *Menyongsong SDGs Kesiapan Daerah-daerah di Indonesia*. Jatinangor: Unpad Press
- Bhinadi, Ardito. 2017. *Penanggulangan Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Deepublish
- Darma, Patar Situmorang. 2010. *Analisis Data Penelitian*. Cetakan Kedua. Medan: USU Press.
- Fandy Tjiptono. 2000. *Manajemen Jasa*. Edisi Pertama. Andi Offset, Yogyakarta
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Gava Media. Yogyakarta.
- Joyosumarto, Subarjo. 2018. *Bankir Kepemimpinan Lembaga Perbankan Abad ke 21*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Kumorotomo, Wahyudi. 2015. *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Mayling Oey, Ismiati Farahnasy dan Dinar Dana Kharisma. 2007. *Pemantauan dan Evaluasi Program-Program Penanggulangan Kemiskinan*. Buku ini tersusun atas kerja sama Bappenas dan ADB TA 4762 INO-Pro Poor Planning And Budgeting
- Prayitno, Ujjianto Singgih. 2010. *Memerangi Kemiskinan: Dari Orde Baru Sampai*

- Reformasi*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.
- Prawirohardjo Soewargono. 2017. *State of the Art Dari Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Karya Dharma IIP
- Peterson, C., & Seligman, M. E. P.2004. *Character strengths and virtues: A handbook and classification*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Rustanto, Bambang. 2015. *Penelitian Kualitatif Pekerjaan Sosial*. Bandung: Rosdakarya
- Soleh, Chabib. 2014. *Dialektika Pembangunan dengan Pemberdayaan*. Bandung: Fokusmedia
- Sukarna. 2006. *Kepemimpinan dalam Administrasi Negara Pemerintahan Teori A-Z*. Bandung: Mandar Maju.
- Suharto, Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Bandung: Refika Aditama.
- Usman, Husaini. 2013. *Manajemen Teori, Praktik dan Riset Pendidikan*. Edisi Keempat. Jakarta Timur: Bumi Aksara.
- Widjaja, 1994, *Etika Administrasi Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Winarno, Budi. 2016. *Kebijakan Publik Era Globalisasi*. Yogyakarta: Center of Academic Publishing Service (CAPS).

Jurnal

- Armanu, Thoyib. 2005. “Hubungan Kepemimpinan, Budaya, Strategi, dan Kinerja: Pendekatan Konsep”. *Jurnal Manajemen & Kewirausahaan*. Vol. 7, No. 1, Maret 2005.
- Zuhdiyaty. David Kaluge. 2017. Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Kemiskinan di Indonesia Selama Lima Tahun Terakhir (Studi Kasus Pada 33 Provinsi). *Jibeka Volume 11 No. 2 Februari 2017: 27 – 31*.