



## Resource Constraints and the Role of Executive Disposition Strategies in Women's Empowerment Policies in Ternate City

(Keterbatasan Sumber Daya dan Peran Strategi Disposisi Pelaksana dalam Kebijakan Pemberdayaan Perempuan di Kota Ternate)

Musdalifah<sup>1</sup>✉

<sup>1</sup> Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara, Indonesia, indonesia.

✉ Email : [musdalifahmashud@gmail.com](mailto:musdalifahmashud@gmail.com)

Info Artikel :  Artikel Penelitian  Artikel Pengabdian  Riview Artikel

Diterima : 13 Okt. 2025, Disetujui : 14 Nov. 2025, Publikasi On-Line : 14 Nov. 2025

### Abstract

The women's empowerment program through home-based industries in Ternate City is a strategic initiative by the local government to promote economic independence and gender equality. However, its implementation faces various challenges, especially the limited availability of resources such as budget, personnel, and supporting facilities. This study aims to analyze the role of implementers' disposition, namely attitudes, commitment, and coordination capacity in ensuring the effectiveness of policy implementation under such constraints. Using a descriptive qualitative approach, data were collected through interviews and documentation, and analyzed thematically. The findings show that implementers' disposition is a critical factor in policy success. Strong commitment and cross-sector coordination have enabled the program to continue operating adaptively and responsively, despite structural limitations. This study emphasizes that human factors particularly the disposition of implementers play a strategic role in bridging formal policy with field realities.

**Keyword :** *Implementers' Disposition; Resource Constraints; Women's Empowermen; Policy Implementation..*

### I. PENDAHULUAN

Pemberdayaan perempuan merupakan salah satu pilar penting dalam pembangunan ekonomi inklusif dan berkelanjutan, terutama di tingkat lokal. Kesetaraan gender dalam akses terhadap sumber daya ekonomi, pengambilan keputusan, dan partisipasi aktif dalam kegiatan produktif menjadi indikator penting keberhasilan pembangunan yang adil dan merata (Afni et al., 2022; Arie Wibowo et al., 2022). Berdasarkan data BPS (2023), Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) Kota Ternate masih menunjukkan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam aspek akses ekonomi dan partisipasi publik, yang menandakan perlunya intervensi kebijakan yang responsif gender.

Salah satu strategi yang diadopsi Pemerintah Kota Ternate dalam menjawab tantangan tersebut adalah melalui pengembangan industri rumahan berbasis perempuan. Program ini dilaksanakan oleh Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) dan didasarkan pada amanat Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 2 Tahun 2016, serta diperkuat oleh Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pengarusutamaan Gender. Industri rumahan tidak hanya berfungsi sebagai pengungkit ekonomi keluarga, tetapi juga sebagai sarana penguatan kapasitas perempuan secara sosial dan struktural (Fatansyah, 2020; Kusumaningrum, 2016).

Namun demikian, pelaksanaan kebijakan pemberdayaan perempuan berbasis industri rumahan di Ternate masih menghadapi tantangan serius, terutama dalam aspek sumber daya. Keterbatasan anggaran, minimnya tenaga pelaksana yang kompeten, serta infrastruktur pendukung yang belum memadai menjadi hambatan utama dalam mewujudkan output dan outcome program yang optimal. Fenomena ini juga tercermin dalam berbagai studi implementasi kebijakan responsif gender yang menggarisbawahi lemahnya dukungan struktural sebagai penghambat utama keberhasilan program (Ismail et al., 2020; Ilham & Udi Velianto, 2022).

Dalam konteks implementasi kebijakan publik, George C. Edwards III (1980) menekankan pentingnya empat variabel utama: komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, dan disposisi pelaksana. Di antara keempatnya, disposisi yang mencakup sikap, pemahaman, dan komitmen para pelaksana terhadap kebijakan memegang peran strategis, terutama dalam situasi keterbatasan sumber daya (Dunn, 1999). Disposisi yang positif mampu mendorong pelaksana untuk mengambil inisiatif, membangun koordinasi lintas sektor, serta menyesuaikan implementasi kebijakan dengan kondisi riil di lapangan. Hal ini menjadikan faktor manusia sebagai penghubung vital antara desain kebijakan dan realitas pelaksanaannya (Rusiah et al., 2018; Zohriah, 2021).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana peran disposisi pelaksana kebijakan dalam menghadapi keterbatasan sumber daya dalam implementasi program pemberdayaan perempuan berbasis industri rumahan di Kota Ternate. Fokus ini menjadi penting karena menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada kelengkapan struktural, tetapi juga pada komitmen dan respons adaptif para pelaksana di tingkat operasional.

Kebaruan dari penelitian ini terletak pada penekanan terhadap peran strategis disposisi pelaksana dalam menjembatani kesenjangan antara kebijakan dan kapasitas sumber daya, sebuah aspek yang masih kurang mendapat perhatian dalam literatur implementasi kebijakan responsif gender di tingkat lokal.

## II. METODE PENELITIAN

### Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai peran disposisi pelaksana dalam

menghadapi keterbatasan sumber daya pada implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan di Kota Ternate. Pendekatan ini dipilih karena mampu menggambarkan realitas sosial secara komprehensif dan kontekstual, terutama dalam memahami sikap, komitmen, serta strategi pelaksana kebijakan di lapangan.

### Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Ternate, Provinsi Maluku Utara. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada adanya program pemberdayaan perempuan berbasis industri rumahan yang dijalankan secara aktif oleh pemerintah daerah melalui Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A), serta peran kolaboratif antara lembaga terkait seperti TP-PKK dan pemerintah kelurahan.

### Informan Penelitian

Informan dalam penelitian ini dipilih secara purposive dengan kriteria sebagai pelaksana langsung program pemberdayaan perempuan melalui industri rumahan. Informan utama terdiri dari pejabat dan staf teknis pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DP3A) Kota Ternate, pengurus TP-PKK yang terlibat dalam pelaksanaan kegiatan, serta aparat kelurahan yang berinteraksi langsung dengan penerima manfaat. Informan ini dipilih karena memiliki pengetahuan dan pengalaman langsung terhadap dinamika pelaksanaan program di tengah keterbatasan sumber daya.

### Teknik Pengumpulan Data

Data dikumpulkan melalui dua metode utama, yaitu wawancara mendalam dan dokumentasi. Wawancara mendalam dilakukan secara semi-terstruktur untuk menggali pemahaman, sikap, dan strategi pelaksana kebijakan dalam menjalankan program, serta hambatan yang mereka hadapi. Selain itu, dokumentasi digunakan untuk memperoleh data sekunder, seperti dokumen program, laporan pelaksanaan, notulen rapat, dan peraturan terkait, guna memperkuat validitas temuan.

### Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dianalisis menggunakan analisis tematik sebagaimana dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1994), yang meliputi tiga tahapan utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Analisis ini difokuskan pada tema-tema yang berkaitan dengan disposisi pelaksana, seperti komitmen, pemahaman

terhadap tujuan kebijakan, serta kemampuan menghadapi keterbatasan sumber daya seperti anggaran, SDM, dan fasilitas. Pola-pola yang muncul dari narasi informan dibandingkan dengan dokumen resmi untuk memastikan konsistensi dan keterandalan hasil.

### III. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### **Analisis Temuan Implementasi Program Pemberdayaan Perempuan Berbasis Industri Rumahan**

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa pelaksanaan program pemberdayaan perempuan di Kota Ternate berlangsung dalam dinamika yang kompleks. Di satu sisi, terdapat keterbatasan sumber daya yang membatasi ruang gerak program, namun di sisi lain muncul kekuatan dari disposisi pelaksana yang mampu menjaga keberlangsungan implementasi. Uraian pada bab ini membahas bagaimana kedua aspek tersebut saling berinteraksi dalam memengaruhi efektivitas kebijakan.

#### ***Keterbatasan Sumber Daya dalam Implementasi Program***

Hasil penelitian menunjukkan bahwa salah satu tantangan utama dalam implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan melalui industri rumahan di Kota Ternate adalah keterbatasan sumber daya. Aspek anggaran yang terbatas menjadi kendala dominan dalam pelaksanaan kegiatan, terutama dalam hal pengadaan alat produksi, pelatihan, dan monitoring program secara berkelanjutan. Selain itu, jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) yang tersedia di instansi pelaksana, seperti DP3A dan mitra pelaksananya, masih belum memadai, baik dari segi kuantitas maupun kapasitas teknis.

Fasilitas penunjang, seperti lokasi produksi bersama (sentra), alat yang sesuai dengan kebutuhan usaha, serta infrastruktur distribusi hasil produksi, juga masih sangat terbatas. Kondisi ini berdampak pada cakupan dan kualitas program, seperti terbatasnya jumlah kelompok perempuan yang dapat difasilitasi dalam satu tahun anggaran dan belum meratanya distribusi alat produksi. Hal ini sejalan dengan temuan Ilham & Velianto (2022) dan Rusiah et al. (2018), yang menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan responsif gender di daerah sering kali tersendat akibat minimnya alokasi sumber daya yang konsisten.

#### ***Peran Disposisi Pelaksana sebagai Faktor Penentu***

Dalam implementasi kebijakan pemberdayaan perempuan berbasis industri rumahan di Kota Ternate, disposisi pelaksana terbukti sebagai faktor penentu keberhasilan pelaksanaan program, terutama dalam menghadapi keterbatasan sumber daya. Disposisi diartikan sebagai sikap, pemahaman, dan komitmen pelaksana terhadap tujuan kebijakan, sebagaimana ditegaskan oleh George C. Edwards III dalam model implementasi kebijakan publik. Variabel ini menjadi penting ketika struktur kelembagaan dan sumber daya belum ideal, namun kebijakan tetap harus berjalan dan mencapai hasil nyata.

Pelaksana program di lapangan menunjukkan tingkat komitmen dan kesadaran yang tinggi terhadap misi kebijakan, ditunjukkan melalui konsistensi pelaksanaan program secara berkelanjutan meskipun menghadapi keterbatasan anggaran, tenaga kerja, dan sarana pendukung. Bentuk nyata dari disposisi ini antara lain terlihat dalam penguatan koordinasi lintas sektor, penyusunan strategi distribusi sumber daya secara efisien, serta responsivitas terhadap dinamika kebutuhan masyarakat.

Koordinasi intensif yang dilakukan oleh pelaksana, baik secara internal maupun dengan mitra kerja seperti TP-PKK dan pemerintah kelurahan, menjadi strategi kunci untuk mengoptimalkan pelaksanaan program. Selain itu, terdapat keselarasan antara pelaksana dan masyarakat sasaran dalam memahami urgensi program, yang tercermin melalui penyesuaian kebijakan teknis berdasarkan kondisi lokal.

Temuan ini sejalan dengan hasil penelitian Ismail et al. (2020), yang menyatakan bahwa dalam kebijakan responsif gender, keterbatasan sumber daya dapat ditutupi oleh komitmen kuat dan kesadaran kolektif pelaksana kebijakan. Edwards III juga menekankan bahwa tanpa adanya disposisi yang mendukung, bahkan kebijakan yang dirancang dengan baik sekalipun dapat gagal dalam implementasinya.

Dengan demikian, disposisi pelaksana berfungsi sebagai penggerak utama dalam menjembatani antara perumusan kebijakan secara normatif dan pelaksanaannya secara adaptif, terutama dalam kondisi struktural yang terbatas. Disposisi yang positif menjadi kekuatan internal lembaga pelaksana dalam mempertahankan keberlangsungan program dan menjaga relevansinya dengan kebutuhan masyarakat.

### ***Disposisi Pelaksana sebagai Solusi atas Keterbatasan***

Secara keseluruhan, disposisi pelaksana muncul sebagai solusi utama untuk mengatasi berbagai keterbatasan sumber daya. Ketika prosedur dan perangkat kebijakan belum sepenuhnya ideal, pelaksana justru menjadi motor penggerak implementasi melalui inisiatif, kepedulian, dan dedikasi pribadi maupun kolektif. Sikap proaktif dalam menyederhanakan alur pelaksanaan, membangun komunikasi horizontal, serta memanfaatkan jaringan sosial kelembagaan menjadi kekuatan tak terlihat yang menjaga kesinambungan program.

Faktor manusia dalam hal ini pelaksana kebijakan berfungsi sebagai jembatan antara kebijakan formal dengan realitas sosial masyarakat. Disposisi yang kuat mampu memperkuat legitimasi program di mata penerima manfaat, bahkan di tengah kondisi anggaran dan fasilitas yang belum memadai. Temuan ini sejalan dengan pendapat Dunn (1999) dan Grindle (1980), bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh aktor pelaksana yang mampu menyesuaikan kebijakan dengan konteks lokal secara adaptif.

Lebih dari itu, dukungan non-material seperti rasa tanggung jawab moral, kepercayaan dari masyarakat, dan semangat kolektif dalam melayani masyarakat menjadi modal sosial yang memperkuat pelaksanaan program. Hal ini menunjukkan bahwa faktor struktural dapat diimbangi oleh faktor disposisional, selama terdapat komitmen dan koordinasi yang kuat di level pelaksana.

### **Pembahasan**

#### ***Keterbatasan Sumber Daya dalam Perspektif Implementasi Kebijakan***

Keterbatasan anggaran, SDM, dan fasilitas yang ditemukan dalam penelitian ini menunjukkan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan realitas implementasi di lapangan. Menurut Edwards III (1980), sumber daya merupakan salah satu variabel penting dalam implementasi kebijakan, karena tanpa dukungan yang memadai, program tidak akan berjalan optimal. Fakta di Kota Ternate sejalan dengan temuan Ilham & Velianto (2022) serta Rusiah et al. (2018), yang menegaskan bahwa program responsif gender di daerah kerap terhambat oleh keterbatasan dukungan struktural. Namun demikian, keterbatasan ini tidak serta-merta menghentikan pelaksanaan, melainkan mendorong pelaksana untuk mencari strategi adaptif.

### ***Disposisi Pelaksana sebagai Faktor Strategis***

Hasil penelitian mengonfirmasi bahwa disposisi pelaksana meliputi sikap, pemahaman, dan komitmen memiliki peran vital dalam menjaga kesinambungan program. Sikap positif para pelaksana menjadi kekuatan sosial yang mengimbangi keterbatasan material. Hal ini sejalan dengan pandangan Dunn (1999) bahwa manusia (aktor pelaksana) adalah penghubung utama antara kebijakan formal dan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Kota Ternate, komitmen pelaksana tampak dari keberlanjutan kegiatan meski dana terbatas, serta adanya koordinasi lintas sektor yang memperkuat legitimasi program di mata masyarakat.

### ***Sinergi Koordinasi dan Adaptasi Kebijakan***

Koordinasi yang dilakukan pelaksana dengan TP-PKK dan pemerintah kelurahan memperlihatkan pola kerja kolaboratif. Bentuk adaptasi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan tidak selalu berjalan secara linier, tetapi dapat menyesuaikan dengan kondisi lokal (Grindle, 1980). Melalui strategi distribusi sumber daya secara efisien dan komunikasi horizontal, disposisi pelaksana berhasil menjaga relevansi program. Temuan ini memperkuat hasil penelitian Ismail et al. (2020), yang menekankan bahwa keberhasilan kebijakan responsif gender sangat bergantung pada kemampuan aktor lapangan untuk menyesuaikan prosedur dengan realitas sosial.

### ***Modal Sosial sebagai Penopang Program***

Selain dukungan formal, penelitian ini menunjukkan bahwa modal sosial berupa kepercayaan masyarakat, rasa tanggung jawab moral, serta semangat kolektif pelaksana menjadi faktor penguat keberhasilan. Dengan kata lain, meskipun kebijakan menghadapi keterbatasan struktural, kekuatan disposisional dan sosial dapat menjaga keberlanjutan program. Hal ini memperluas pemahaman bahwa kebijakan publik tidak hanya ditentukan oleh perangkat birokratis, tetapi juga oleh dimensi sosial-budaya yang melekat dalam komunitas penerima manfaat.

### ***Implikasi Akademis dan Praktis***

Secara akademis, penelitian ini memberikan kontribusi dengan menegaskan pentingnya disposisi pelaksana sebagai variabel strategis dalam implementasi kebijakan berbasis gender di tingkat local sebuah aspek yang sering kali terabaikan. Secara praktis, hasil penelitian ini memberikan rekomendasi agar pemerintah

daerah tidak hanya fokus pada peningkatan anggaran, tetapi juga pada penguatan kapasitas, motivasi, dan komitmen pelaksana. Dengan demikian, program pemberdayaan perempuan dapat terus berjalan adaptif, relevan, dan berkelanjutan meskipun menghadapi keterbatasan sumber daya.

### Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan, terdapat beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat dipertimbangkan untuk memperkuat implementasi program pemberdayaan perempuan melalui industri rumahan di Kota Ternate, yaitu:

1. Penguatan Kapasitas Pelaksana  
Pemerintah daerah perlu memberikan pelatihan berkelanjutan bagi aparatur DP3A, TP-PKK, dan aparat kelurahan, khususnya dalam bidang manajemen program, kewirausahaan, serta pendekatan pemberdayaan berbasis gender. Hal ini akan memperkuat disposisi pelaksana sehingga mereka mampu menjalankan program secara adaptif.
2. Peningkatan Alokasi Anggaran dan Fasilitas  
Keterbatasan dana dan sarana produksi perlu diatasi dengan meningkatkan porsi anggaran responsif gender dalam APBD, serta menjalin kerja sama dengan sektor swasta dan lembaga donor. Penyediaan sentra produksi dan sarana distribusi akan memperluas jangkauan manfaat program.
3. Penguatan Jejaring dan Kolaborasi Lintas Sektor  
Disposisi pelaksana yang kuat perlu ditopang oleh jejaring kerja sama dengan lembaga pendidikan, komunitas lokal, serta organisasi masyarakat sipil. Kolaborasi lintas sektor ini akan menambah daya dukung program, baik dari sisi sumber daya maupun legitimasi sosial.
4. Integrasi dengan Program Pembangunan Daerah  
Agar lebih berkelanjutan, program pemberdayaan perempuan perlu diintegrasikan ke dalam agenda pembangunan daerah lainnya, seperti pengentasan kemiskinan, UMKM, dan ekonomi kreatif. Dengan demikian, program tidak berdiri sendiri, melainkan menjadi bagian dari ekosistem pembangunan lokal.
5. Penguatan Modal Sosial dan Partisipasi Masyarakat  
Kepercayaan dan partisipasi masyarakat merupakan modal sosial yang penting. Pemerintah daerah perlu terus menjaga

transparansi, memperluas komunikasi dengan kelompok sasaran, serta melibatkan perempuan penerima manfaat dalam proses perencanaan dan evaluasi program.

## IV. PENUTUP

Penelitian ini menyimpulkan bahwa disposisi pelaksana, yang tercermin dalam komitmen, pemahaman terhadap tujuan kebijakan, dan kemampuan membangun koordinasi, merupakan elemen strategis dalam menjaga keberlanjutan dan efektivitas program pemberdayaan perempuan melalui industri rumahan di Kota Ternate. Di tengah keterbatasan sumber daya seperti anggaran, SDM, dan fasilitas pelaksana mampu menjalankan program secara adaptif dan kolaboratif, menjadikan disposisi sebagai penggerak utama implementasi. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu memperkuat kapasitas pelaksana serta memberikan dukungan struktural dan moral yang memadai agar kebijakan dapat terus berjalan secara relevan dan berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Afni, N., Reza, M., dan Latoki, L. (2022). *Konsep Kesetaraan Gender dalam Pembangunan dan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat*. Jurnal Musawa, 14(1), 19-48. <https://doi.org/10.32678/musawa.v14i1.6535>
- Arie Wibowo, G., Chairuddin, Rahman, A., dan Riyadi. (2022). *Kesetaraan Gender: Tinjauan Teoretis Feminisme*. Seuneubok Lada: Jurnal Ilmu Sejarah, Sosial, Budaya dan Pendidikan, 9(2), 121-127.
- Badan Pusat Statistik (BPS). (2023). *Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) 2022-2023: Kota Ternate*. BPS Provinsi Maluku Utara.
- Dunn, W. N. (1999). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (S. Wibawa, Penerj.). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fatansyah, A. (2020). *Pemberdayaan Perempuan Melalui Industri Rumahan Keripik Talas di Dusun Tlangu, Desa Sukorejo, Kendal* (Skripsi tidak dipublikasikan). Universitas Negeri Semarang.
- Ilham, T., & Velianto, A. U. (2022). *Belajar Dari yang Terbaik: Evaluasi Pengarusutamaan Gender di Kota Surabaya, Indonesia*. Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja, 48(1), 127-140.
- Ismail, K., Yulyana, E., & Priyanti, E. (2020). *Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan*

- Gender dan Anak: Studi Implementasi Kebijakan di Kabupaten Karawang*. Jurnal Moderat, 6(4), 831–848.
- Kusumaningrum, D. N. (2016). *Pengaruh Perspektif Pemberdayaan Perempuan Terhadap Kebangkitan Ekonomi Lokal: Studi Kasus Industri Tempe Sagu di Dusun Mrisi, Yogyakarta*. Insignia: Journal of International Relations, 3(2), 26–37.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (2009). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI Press.
- Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 12 Tahun 2018 *tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah*.
- Peraturan Menteri PPPA Nomor 2 Tahun 2016 *tentang Pedoman Umum Pengembangan Industri Rumahan untuk Meningkatkan Kesejahteraan melalui Pemberdayaan Perempuan*.
- Rusiah, A., dkk. (2018). *Program dan Kegiatan Responsif Gender di Dinas Kesehatan Kota Parepare*. Jurnal Al-Maiyyah, 11(1), 80–110.
- Zohriah, A. (2021). *Peran Strategis Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TPA) dalam Pengarusutamaan Gender di Provinsi Banten*. Jurnal Studi Gender dan Anak, 8(1), 61–79.



Copyright© 2025. Musdalifah

