

## Catatan Operasional 2

# Menggali Lebih Dalam: Melakukan Pemahaman Masalah Secara Iteratif



Setelah tersentak dengan penemuan bahwa sertifikasi guru pada kenyataannya tidak terlalu berkorelasi dengan kinerja murid pada Ujian Nasional (lihat Catatan Operasional 1, “Buat Tetap Sederhana: Mendukung Pemerintah Daerah dalam Memahami Masalah Berbasis Bukti”). Tim pemerintah Kabupaten Belu yang didukung oleh program MELAYANI tergerak untuk menelusuri lebih jauh mengenai hal-hal apa yang sebenarnya menentukan kualitas pendidikan di kabupaten mereka.

Catatan operasional ini mendokumentasikan perjalanan tim Kabupaten Belu dalam mengarahkan kembali fokus pemikiran mereka pada tantangan-tantangan kunci dan kemudian menelusuri lebih dalam berbagai penentu pendidikan yang berkualitas. Catatan ini mengangkat tantangan-tantangan utama yang dihadapi oleh pemangku kepentingan pemerintah daerah, tidak hanya dalam mendefinisikan dan memahami masalah yang mereka hadapi, melainkan juga dalam mengartikulasikannya melalui cara yang memudahkan mereka dalam mencapai tujuan yang lebih luas. Catatan ini juga menyoroti seringnya muncul godaan untuk berpikir seperti biasanya dipraktekkan yaitu melalui jalur program atau hierarki, sehingga butuh kesadaran untuk kembali berpikir dengan orientasi pemecahan masalah.

Rangkaian catatan operasional ini bertujuan untuk membagi pengalaman dan pelajaran praktis dari MELAYANI – *Untangling Problems in Improving Basic Services* (Menguraikan Permasalahan Perbaikan Layanan Dasar di Indonesia).

MELAYANI adalah program yang membangun kapasitas pemerintah daerah untuk menanggulangi masalah-masalah layanan dasar di tingkat kabupaten. Hal ini dilakukan dengan membantu pemerintah kabupaten mengidentifikasi masalah penting, menguraikannya, menganalisis bagian-bagian dari uraian tersebut, dan mengembangkan serta menyempurnakan solusi atas masalah yang dihadapi. Metodologi pemecahan masalah mengacu pada metodologi adaptasi iteratif berbasis masalah (*Problem Driven Iterative Adaptation* atau PDIA) yang dikembangkan oleh sebuah tim di Universitas Harvard. Metodologi ini berfokus membangun pemahaman tim atas masalah dan solusi, memberdayakan staf lokal untuk berinovasi dan bereksperimen, menggunakan data untuk memahami masalah dan penyebabnya, dan mengiterasikannya menjadi solusi yang berkelanjutan. Program ini menekankan bahwa para staf harus berupaya untuk memahami masalah dan mengidentifikasi serta mengimplementasikan solusi.

MELAYANI menyediakan perangkat untuk mendukung proses tersebut, dipandu oleh pelatih terlatih yang didukung oleh seorang mentor dengan keahlian dalam metodologi PDIA. MELAYANI dilaksanakan melalui dukungan Departemen Luar Negeri dan Perdagangan Australia (DFAT) dan dikelola oleh Bank Dunia.

## Mulai dari Mana?

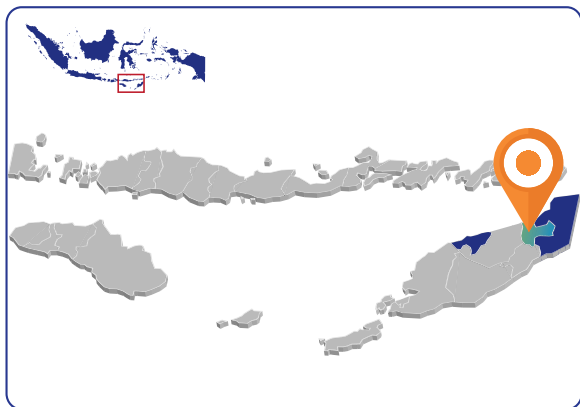
Walaupun tim pemerintah di Kabupaten Belu pada awalnya berpikir bahwa sertifikasi guru yang tidak memadai merupakan penyebab utama dari hasil belajar yang buruk, mereka bersedia untuk mempertimbangkan kembali asumsi tersebut ketika dihadapkan dengan bukti bahwa hanya ada sedikit korelasi antara keberadaan guru bersertifikasi dan nilai ujian murid yang lebih tinggi.<sup>1</sup>

Selain itu, evaluasi atas nilai ujian menunjukkan bahwa beberapa sekolah pedesaan memiliki kinerja yang lebih baik dari yang diharapkan dan beberapa sekolah perkotaan menunjukkan kinerja yang buruk. Temuan bahwa sekolah menengah dengan skor tertinggi adalah sekolah di daerah pedesaan tanpa listrik dan sekolah dasar dengan skor terendah berada di tengah kota, menggugurkan banyak asumsi yang ada sebelumnya. Informasi tersebut membuat tim mempertanyakan pemahaman mereka tentang isu ini dan mereka memutuskan untuk

melakukan kunjungan ke sekolah-sekolah untuk mengumpulkan lebih banyak informasi.

Melakukan kunjungan sekolah untuk melihat kegiatan yang sudah berjalan dengan baik atau sebaliknya mungkin terlihat sebagai sebuah pendekatan yang sudah umum dilakukan. Namun, melakukan kunjungan sekolah untuk belajar dari pengalaman kepala sekolah, guru, murid, maupun komite sekolah merupakan sesuatu yang tidak biasa dilakukan oleh staf Pemerintah Kabupaten Belu. Biasanya mereka mengunjungi sekolah untuk melakukan kajian mengenai topik-topik spesifik terkait program atau untuk tujuan monitoring. Meskipun pada prinsipnya tim bersepakat untuk mencoba memahami faktor-faktor apa yang mendukung pembelajaran murid, para anggota tim mengalami kesulitan dalam mengartikulasikan mengenai bagaimana pendekatan yang harus mereka lakukan terhadap isu-isu sekolah tersebut. Hal ini sebagian disebabkan oleh karena yang dilakukan sangat berbeda dari pendekatan “monitoring” yang biasa mereka lakukan. Hasilnya, masing-masing anggota tim berusaha

## Dimanakah Belu?



Belu terletak di Provinsi Nusa Tenggara Timur, di perbatasan Timor Leste. Berdasarkan proyeksi populasi tahun 2017, kabupaten ini memiliki populasi lebih dari 350.000 orang, 80% diantaranya tinggal di daerah pedesaan. Tingkat kemiskinan Belu berada pada 15,7%, berdasarkan perhitungan staf Bank Dunia menggunakan data BPS tahun 2018. Sebagai dampak dari konflik setempat, kabupaten ini juga memiliki sekumpulan populasi pengungsi.

<sup>1</sup> Lihat “Berpikir Sederhana- Mendukung Pemerintah dalam Pemahaman Masalah Berbasis Bukti” dalam rangkaian catatan operasional ini.

merumuskan tujuan yang lebih spesifik secara programatik, yang kemudian menghasilkan ide-ide yang sangat berbeda tentang apa tujuan dari kunjungan mereka sebenarnya.

Pada akhirnya, melalui beberapa fasilitasi, tim memutuskan untuk melakukan pendekatan yang sangat sederhana, yaitu dengan mengajukan dua pertanyaan yang akan memungkinkan guru dan kepala sekolah untuk berbagi pengalaman mereka:

- Faktor-faktor apa saja yang mendukung keberhasilan guru dalam mengajar murid sekolah?
- Hambatan/ tantangan apa yang dialami oleh guru selama proses belajar mengajar?

## Mengunjungi Sekolah

---

Anggota tim yang mengunjungi sekolah-sekolah dalam kategori berkinerja terbaik dan terburuk adalah staf dari Bagian Data Dinas Pendidikan yang didampingi oleh pelatih/*coach* dan mentor program MELAYANI. Hasil dari kunjungan mereka ke sekolah-sekolah memberikan suatu pencerahan, menyoroti pentingnya kepemimpinan kepala sekolah maupun sistem pendukung bagi para guru.

Ada perbedaan nyata antara sekolah berkinerja tinggi dan rendah. Di sekolah yang berkinerja lebih baik, para guru bersemangat untuk berbagi pengalaman dan hal-hal baru yang mereka coba serta lebih nyaman mendiskusikan berbagai tantangan yang mereka hadapi. Mereka bercerita

tentang pertemuan staf rutin, serta pengawasan dan dukungan dari kepala sekolah yang kadang-kadang melibatkan guru lain untuk secara bersama-sama membahas atau memecahkan masalah sebagai kelompok. Hal ini membantu para guru untuk saling belajar, menemukan solusi dan berbagi antara satu sama lain. Seorang guru di lokasi tanpa listrik bercerita, “jika saya pergi ke Atambua [ibukota kabupaten], saya mencoba menjelajah (internet) untuk mencari hal-hal baru yang dapat saya lakukan di kelas. Lalu saya berbagi dengan guru-guru lain di sini.” Satu sekolah berkinerja tinggi menggambarkan pengawas sekolah mereka<sup>2</sup> sebagai pihak yang cukup terlibat di sekolah, namun hal ini tidak terjadi di sekolah lain.

Di sekolah-sekolah berkinerja rendah, para guru cenderung kurang berminat untuk menceritakan pengalamannya dan ketika mereka memutuskan untuk bercerita, penjelasan mereka tidak terlalu berfokus pada kegiatan yang biasa mereka lakukan di kelas dan mereka cenderung menyampaikan kondisi di mana mereka merasa terdemotivasi dan kewalahan. Seringkali tidak ada pertemuan staf maupun pengawasan di sekolah-sekolah ini dan bilamana ada, fokus pertemuan maupun pengawasan adalah murni pada masalah administrasi. Guru pun merasa kurang mendapatkan dukungan dalam hal interaksi dengan murid.

Seorang kepala sekolah baru telah ditempatkan pada satu sekolah berkinerja tinggi dan para guru dapat membandingkan kepemimpinannya dengan kepemimpinan kepala sekolah sebelumnya. Kepala sekolah sebelumnya sangat mendukung dan bersikap transparan, sementara

---

<sup>2</sup> Pengawas sekolah dipekerjakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten untuk memberikan dukungan teknis dan melakukan pengawasan atas sekelompok sekolah. Secara teori, mereka dapat membawa keahlian yang mumpuni bagi kepala sekolah dan guru, dan memberikan pendampingan melalui kunjungan sekolah dan memfasilitasi diskusi di seluruh sekolah.

kepala sekolah baru belum pernah mengadakan pertemuan dengan para guru semenjak ia menjabat beberapa bulan sebelumnya. Kepala sekolah baru juga belum membagikan informasi mengenai anggaran sekolah dengan mereka. Para guru di sekolah ini menjelaskan dampak (negatif) dari perubahan tersebut pada kinerja dan semangat mereka untuk bekerja dan belajar.

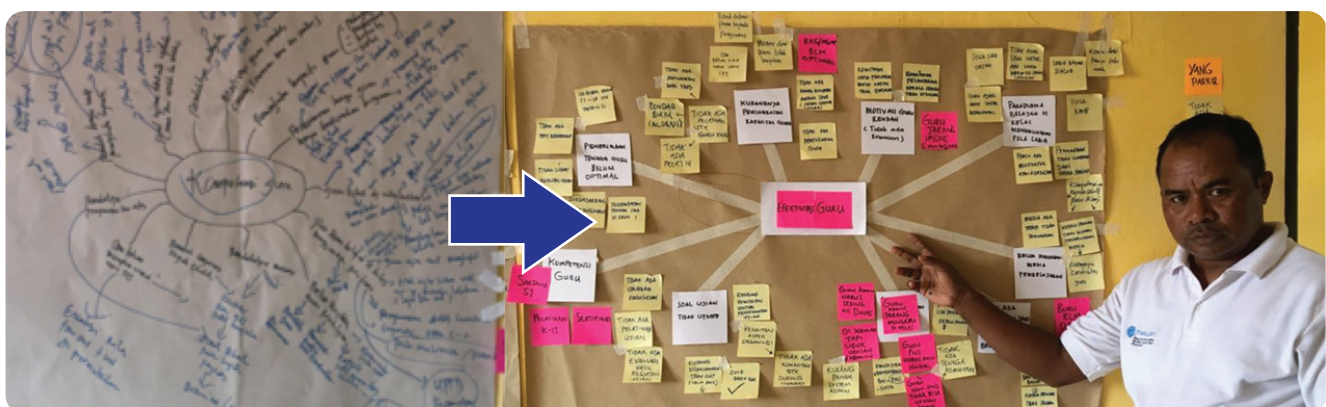
## Berbagi dan Mengiterasi Masalah - kembali ke *fishbone diagram*

Tim kecil yang telah melakukan kunjungan sekolah membagikan temuan dari kunjungan mereka, baik dengan tim Pendidikan yang lebih besar dan juga pada pertemuan seluruh unit kerja dinas yang mencakup kepala sekolah dan perwakilan guru.

Di dalam tim, pelatih/*coach* program MELAYANI memfasilitasi diskusi yang lebih terfokus pada beberapa isu yang mereka temukan dalam kunjungan lapangan. Secara khusus, kelompok tersebut mendiskusikan secara lebih mendalam tentang apa yang mereka sebut dengan “kompetensi guru.” Gagasan ini mencakup

sejumlah konsep, mulai dari motivasi individu untuk mengajar, pengelolaan sekolah, dan kepemimpinan hingga praktik pengujian. Pada akhir diskusi, kelompok ini menyusun sebuah daftar yang berisi 13 konsep terkait kompetensi guru secara umum.

Pada titik ini, pelatih/*coach* dan tim mengalami sedikit kesulitan dalam prosesnya. Meskipun tim telah berhasil mencetuskan beberapa pemikiran yang bagus tentang berbagai aspek dari masalah yang mereka hadapi, mereka mengalami kesulitan dalam menentukan langkah apa yang harus mereka ambil selanjutnya. Yang menjadi salah satu masalah tampaknya adalah tentang bagaimana mengelompokkan berbagai gagasan mereka untuk ditelusuri secara lebih mendalam serta identifikasi potensi beberapa isu mendasar yang kemungkinan tumpang tindih satu sama lain. Mentor dari Bank Dunia memberikan dukungan pendampingan dalam hal ini guna membantu *coach* dalam membentuk klaster-klaster yang lebih jelas dan mengarahkannya kembali ke tim untuk melakukan diskusi dan melanjutkan proses ke tahapan berikutnya. Subtema dalam diskusi ini ditulis pada lembaran *post-it* sehingga mudah untuk dipindahkan.



Pendampingan oleh mentor dari Bank Dunia membantu pelatih program MELAYANI untuk menyusun kembali *fishbone diagram*

## Penelusuran yang Lebih Mendalam dengan Melibatkan Sekolah

Sebagai bagian dari diskusi seputar penyusunan kembali *fishbone diagram*, tim Pendidikan Belu yang lebih besar memutuskan bahwa mereka ingin menelusuri lebih jauh tiga isu yang menurut mereka mempengaruhi kualitas pembelajaran.

Isu pertama yang mereka sebut dengan “kegiatan belajar mengajar” mencakup kegiatan di dalam kelas. Di antara ketiga isu yang diajukan, isu ini merupakan yang paling mudah untuk ditelusuri, terlebih karena tim tersebut sangat tertarik dengan temuan-temuan yang terungkap dari pertanyaan terbuka yang mereka ajukan pada kunjungan sekolah sebelumnya. Mereka merasa masih banyak hal lain yang dapat mereka pelajari terkait hal ini.

Dua isu lain yang ingin mereka telusuri adalah (i) efektivitas komite sekolah dan (ii) pemahaman tentang dampak dari beban administrasi (khususnya administrasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS)<sup>3</sup> terhadap kegiatan mengajar.

Dalam kaitannya dengan komite sekolah, ada pemahaman secara luas bahwa komite tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Walaupun tampaknya ada pemahaman umum tentang mengapa hal tersebut terjadi, Badan Perencanaan Daerah meminta tim berbicara dengan komite sekolah dan mendokumentasikan tantangan-tantangan yang mereka hadapi

sehingga dinas dapat dengan lebih mudah menyertakan tantangan tersebut dalam dokumen perencanaan mereka. Arahan ini serta merta menimbulkan dilema yang menarik (sekaligus memberi pencerahan) terkait: bagaimana cara berbicara dengan komite sekolah?

Selama beberapa tahun terakhir, Kementerian Pendidikan memberikan arahan terkait independensi komite sekolah. Hal ini diakibatkan karena adanya kekhawatiran bahwa komite digunakan untuk mengumpulkan dana untuk kepentingan sekolah setelah pemerintah memberlakukan aturan penghapusan biaya sekolah. Walaupun arahan terutama ditujukan untuk sekolah, hal ini menimbulkan kewaspadaan pada sebagian unit kerja di Dinas Pendidikan Kabupaten untuk tidak terlibat dengan komite sekolah dalam urusan apa pun, karena khawatir mereka akan dianggap menyalahi prosedur. Selama bertahun-tahun, Dinas Pendidikan Kabupaten Belu tidak berinteraksi secara formal dengan komite sekolah kecuali jika ada masalah sekolah yang serius. Pada akhirnya, meskipun ada norma-norma yang terpaksa dipinggirkan agar tim dapat memulai pembicaraan ini, dilema mengenai isu keterlibatan komite sekolah yang ditelusuri oleh tim teratasi melalui surat resmi kepada sekolah dan komite sekolah yang menjelaskan tujuan diskusi dengan tim.

Terakhir, isu administrasi BOS ditelusuri melalui proses dokumentasi yang serupa, meskipun temuan awal menunjukkan bahwa isu terkait hal ini cenderung dilebih-lebihkan. Rincian

<sup>3</sup> BOS adalah pendanaan sekolah berbasis kapitasi yang dibayarkan oleh pemerintah pusat ke sekolah-sekolah untuk menambah dana yang disediakan oleh pemerintah kabupaten. Dari perspektif aliran dana, BOS ditransfer dari pemerintah pusat ke pemerintah provinsi, yang kemudian mencairkan dana ke kabupaten. Pembelanjaan dan pelaporan terperinci tentang pengeluaran dana BOS diatur oleh peraturan Menteri Pendidikan dan ada pelaporan paralel tentang penyerapan dana oleh kabupaten kepada Kementerian Keuangan.

masalah awal telah menunjukkan bahwa isu ini adalah tantangan bagi semua guru, walaupun kunjungan ke sekolah pada awalnya menunjukkan bahwa isu ini hanya berdampak pada guru yang bertanggung jawab atas pelaporan. Semakin hari semakin jelas bahwa isu ini bersifat politis dan cenderung merupakan sebuah pengalihan. Isu ini bersifat politis karena Bupati mengajukan proposal untuk menempatkan seorang administrator di setiap sekolah, yang mana hal ini menciptakan posisi pegawai negeri baru dan karenanya ada harapan yang tersirat bahwa staf harus mengidentifikasi isu ini sebagai masalah untuk mendukung solusi yang diinginkan pimpinan mereka. Isu ini juga tampak seperti pengalihan karena meskipun ada beban administrasi yang mengakibatkan guru harus meninggalkan kegiatan mengajar di kelas (administrasi BOS menjadi salah satunya), ada masalah yang lebih serius yaitu tentang tingkat kehadiran guru yang buruk namun tidak terkait dengan masalah administrasi.

Dengan mempertimbangkan topik-topik ini, tim mendesain fase penelusuran mereka selanjutnya, termasuk di dalamnya: (i) penyusunan serangkaian pertanyaan dasar yang ingin mereka ajukan, (ii) faktor-faktor dalam memilih sekolah yang akan dikunjungi (termasuk skor tes, populasi pengungsi internal (*internally displaced person* atau IDP), akses, dan keterlibatan orang tua), dan (iii) bagaimana tim akan menyampaikan tentang penelusuran yang mereka lakukan kepada staf sekolah dan orang tua murid. Diskusi ini dengan cepat berkembang menjadi proses pertimbangan yang sangat baik di antara anggota kelompok tentang bagaimana mengelola dinamika kuasa/*power dynamic* (sebagai staf Dinas Pendidikan yang datang ke sekolah), mengingatkan diri untuk mendengarkan (ketimbang memberikan instruksi), dan untuk secara umum berkomunikasi secara efektif.

## Penyusunan Pernyataan Masalah

---

Desain pendekatan program MELAYANI mengacu pada pengalaman Bank Dunia sebelumnya dalam hal bekerja dengan pemerintah daerah. Pengalaman itu menunjukkan bahwa para pemangku kepentingan pemerintah daerah seringkali tertarik untuk mempelajari hal-hal baru namun kesulitan dalam memformulasikan apa yang mereka ketahui, mengartikulasikan pertanyaan yang jelas, dan mengaitkan pertanyaan-pertanyaan itu dengan masalah yang tengah mereka coba atasi.

Meskipun PDIA (*Problem Driven Iterative Adaptation* atau metodologi adaptasi iteratif berbasis masalah) yang digunakan dalam program MELAYANI menyediakan langkah-langkah yang jelas untuk mengatasi masalah-masalah ini, yaitu: pertama dengan meminta kelompok untuk mengklarifikasi masalah mereka secara menyeluruh dan kemudian menggunakan *fishbone diagram* untuk mengurainya, tim desain program MELAYANI merasa bahwa mereka memerlukan pernyataan masalah yang lebih terperinci. Untuk menanggapi hal ini, tim manapun yang mengerjakan analisis tambahan diminta untuk menyusun “rencana penguraian masalah”. Untuk menstimulasi tim agar dapat menyusun rencana yang jelas dan terfokus atas pekerjaan mereka hingga ke tahapan format rencana penguraian masalah, diajukan serangkaian pertanyaan yang mencakup:

- **Apa yang ingin kamu pelajari?**
- **Mengapa ini penting untuk kabupaten ini?** (misalnya, bagaimana kaitannya dengan “masalah besar” yang sedang Anda coba atasi?)

- **Apa yang sudah Anda ketahui tentang masalah ini?**
- **Apa pertanyaan utama penelitian Anda?**

Rencana penguraian masalah juga mencakup rincian tentang metode apa yang akan digunakan tim untuk mengumpulkan informasi, data apa yang akan mereka gunakan (termasuk bagaimana mereka dapat memilih responden, jika perlu), siapa yang akan melakukan analisis dan bagaimana, peserta mana yang akan diberitahu tentang pekerjaan tim dan pertimbangan etis terkait. Selain itu, tim juga diminta untuk menetapkan garis waktu dan merinci sumber daya apa saja yang mungkin mereka butuhkan.

Meskipun bukan bagian dari proses PDIA “murni”, rencana penguraian masalah membantu mengembalikan tim untuk fokus pada apa yang ingin mereka capai. Idenya adalah bahwa tim dapat menyempurnakan rencana penguraian masalah selama mereka menjalani proses. Hal ini akan membantu mereka mengklarifikasi “cerita” di balik masalah mereka sekaligus juga berfungsi sebagai perangkat yang dapat membantu mereka mendapatkan kejelasan tentang apa yang mereka inginkan dan dalam mengkomunikasikan apa yang mereka lakukan.

## Keraguan tentang Pendefinisian Masalah

---

Menariknya, walaupun tim dapat berdiskusi secara baik tentang aspek-aspek terperinci dari submasalah yang telah mereka identifikasi, baik pelatih/*coach* maupun tim mengalami kesulitan untuk menyusun cerita singkat tentang alasan mereka melakukan penelusuran isu-isu tersebut secara khusus dan apa yang ingin mereka ketahui

dari penelusuran tersebut. Secara khusus, mereka kesulitan dalam mengartikulasikan bagaimana mengaitkan submasalah mereka dengan masalah umum yang tengah mereka telusuri.

Tim menemukan kesulitan dalam menyusun narasi yang dapat menjelaskan keterkaitan submasalah mereka dengan tujuan umum peningkatan kualitas pendidikan. Salah satu penyebabnya adalah karena tim memutuskan untuk menelusuri tiga isu sekaligus, bukan hanya satu. Dalam benak tim dan pelatih/*coach*, ketiga isu tersebut terkait dengan aktor/pelaku yang terlibat dalam sistem pendidikan. Belajar mengajar terkait dengan guru, fungsi komite sekolah terkait dengan komite sekolah, dan tuntutan administrasi yang berlebihan terkait dengan kepala sekolah. Ini mempengaruhi pendekatan tim terhadap pertanyaan-pertanyaan yang mereka ajukan, misalnya: menanyakan kepada guru tentang pengajaran dan menanyakan kepada komite dan administrator tentang peran mereka masing-masing.

Fokus pada pelaku ini mengarahkan mereka pada kecenderungan untuk menghasilkan sebuah daftar atas semua masalah potensial yang terkait dengan masing-masing pelaku, alih-alih berpegang pada masalah yang telah diidentifikasi sebagai mendesak yang telah mereka sepakati sebelumnya. Kecenderungan untuk “menyatakan” masalah secara ringkas dan merujuk pada pelaku di pusat submasalah memungkinkan munculnya beragam interpretasi atas masalah tersebut atau apa yang disebut dengan “*problem-creep*”.

Contoh *problem-creep* terjadi ketika tim mulai menelusuri masalah yang terkait dengan mengapa komite sekolah tidak berfungsi secara efektif.

Ketika tim awalnya membahas masalah terkait dengan komite sekolah, mereka tertarik pada bagaimana komite mendukung lingkungan sekolah yang lebih baik. Ini termasuk membantu memastikan kehadiran guru, memastikan kedisiplinan murid, dan bekerja sama dengan kepala sekolah untuk membuat keputusan untuk kepentingan sekolah dengan mengawasi penggunaan dana BOS (sebagai bagian dari peran formal mereka). Secara khusus, banyak sekolah di Belu yang mempekerjakan guru dengan menggunakan dana BOS, suatu proses yang seharusnya melibatkan komite sekolah namun seringkali tidak demikian pada kenyataannya.

Namun, dengan berubahnya pencakupan submasalah yang kemudian menjadi salah satu isu penelusuran, yaitu isu “komite sekolah”, fokus penelusuran bergeser pada apakah komite melakukan tugasnya sesuai dengan peraturan alih-alih pada fungsi efektif yang dapat dilakukannya atau pada apa yang menyebabkan mereka menjadi tidak efektif. Melihat kembali ke *fishbone diagram* dan mengingat bahwa kurang berfungsinya komite sekolah bukanlah masalah yang berdiri sendiri melainkan faktor yang berkontribusi memperburuk atau memperbaiki masalah lainnya, membantu tim mempertajam pertanyaan mereka untuk lebih fokus pada efektivitas komite sekolah.

Masalah serupa muncul di seputar isu “belajar mengajar”. Sebagai satu isu yang ditelusuri, topik belajar mengajar memiliki potensi untuk dikaitkan dengan banyak aspek lingkungan kelas, sehingga kelompok memutuskan untuk memperketat definisi submasalah dengan berfokus pada hal apa yang mendukung guru untuk dapat mengajar dengan lebih baik. Wawancara awal dengan guru dan kepala sekolah

menunjukkan bahwa hal tersebut mencakup unsur-unsur penting termasuk dukungan dari kepala sekolah dan guru lain, serta potensi peran yang lebih besar dari pengawas sekolah. Namun, ketika fokus submasalah didefinisikan oleh pelaku terkait, yaitu guru, dimensi lain dari peran pelaku lainnya dalam mendukung kinerja guru menjadi tidak terlihat, dan masalah seperti sertifikasi dan penggunaan perangkat yang disyaratkan seperti form perencanaan (alih-alih tentang kegunaan perangkat yang ada) muncul kembali menjadi fokus dari definisi masalah.

Ada beberapa penyebab potensial mengapa tim mengalami kesulitan-kesulitan tersebut. Yang pertama adalah dominasi orientasi pada kepatuhan dalam manajemen publik di Indonesia. Kinerja yang baik didefinisikan sebagai kepatuhan pada peraturan dan kekurangan dalam kinerja diasumsikan bersumber dari kegagalan untuk sepenuhnya mematuhi peraturan.

Mengartikulasikan masalah spesifik dari kinerja keseluruhan sistem bukanlah sesuatu yang mudah bagi tim Pendidikan Belu, dibandingkan dengan menyelenggarakan program untuk mengelola satu komponen sistem. Mereka tidak terbiasa mengartikulasikan isu sebagai masalah dan cenderung untuk kembali ke cara berpikir mereka secara program dan berfokus hanya pada satu bagian tertentu dari sebuah sistem. Ini terkait dengan fakta bahwa dari tingkat nasional ke tingkat daerah, masing-masing kementerian dan dinas terdapat kecenderungan yang tinggi untuk menggunakan pendekatan yang terpisah-pisah (*siloes*).

Terkait dengan hal ini, diperlukan suatu perubahan dalam cara berpikir tim untuk



memikirkan bagaimana tindakan-tindakan berbeda yang menjadi tanggung jawab masing-masing pelaku dalam sistem secara bersama memberikan berkontribusi (atau tidak) pada tujuan yang ingin dicapai, seperti misalnya memberi dukungan kepada guru agar efektif di kelas. Terakhir, ada kecenderungan untuk secara cepat “menyatakan” masalah dengan menggunakan istilah yang familier dalam lingkup birokrasi. Hal ini mungkin berguna dalam hal komunikasi internal namun juga disertai risiko hilangnya fokus pada masalah yang telah mereka identifikasikan sebelumnya.

## Mengurai Tantangan dan Memahami “Masalah”

---

Meskipun masih mengalami sedikit kesulitan dalam menyusun pernyataan masalah, pelatih/*coach* dan tim tetap terus melakukan kunjungan ke sekolah-sekolah yang telah mereka tentukan.

Dengan dukungan mentor dari Bank Dunia, tim melakukan pendekatan yang sangat iteratif dalam merancang panduan pertanyaan untuk digunakan dalam kunjungan mereka. Kelompok ini mengembangkan panduan pertanyaan awal, mengujinya di dua sekolah, menghabiskan satu hari untuk mendalami temuan-temuan yang mereka dapatkan dalam kunjungan dan memperbaiki pertanyaan, dan kemudian mengulangi prosesnya. Ternyata hal ini menjadi momen yang menentukan bagi mereka dalam memahami tujuan mereka sendiri dan juga mendorong mereka untuk berpikir lebih jernih tentang bagaimana mereka akan menggunakan informasi yang mereka kumpulkan.

Elemen kunci dalam proses ini adalah tanya jawab dan diskusi atas temuan awal, khususnya pertanyaan “Apakah informasi yang dikumpulkan membantu tim dalam menanggapi masalah yang ditelusuri?” Dengan hanya mengumpulkan informasi dari sekolah, tim harus benar-benar mempertimbangkan apa yang ingin mereka ketahui. Ini merupakan hal yang sangat baru bagi anggota tim, yang terbiasa mengumpulkan informasi tanpa memperhatikan bagaimana informasi tersebut akan digunakan kelak — termasuk menuliskan respon wawancara dan kemudian “menerima respon-respon tersebut” tanpa memikirkan apakah informasi itu berguna atau tidak.

Proses melakukan kunjungan sekolah sedikit berbeda untuk berbagai isu yang ditelusuri. Setelah setiap kunjungan sekolah, tim duduk bersama dan menuliskan pada lembaran kertas tempel pelajaran utama atau gagasan-gagasan baru tentang dua dari tiga isu mereka: “belajar mengajar” dan peran komite sekolah. Setelah kunjungan sekolah yang pertama, pertanyaan untuk komite sekolah direvisi untuk lebih fokus pada pemahaman tentang kolaborasi komite sekolah. Pertanyaan seputar dukungan bagi guru di kelas tidak direvisi, namun tim mulai mengelompokkan masalah-masalah utama dan kemudian menindaklanjuti tema-tema yang muncul seperti misalnya pengawasan dan masukan dari kepala sekolah, dukungan dari pengawas sekolah, dll. Pada isu ketiga, yaitu beban administrasi, dalam setiap kunjungan sekolah tim berupaya untuk membangun peta proses administrasi dengan mempertajam pertanyaan di seputar masing-masing langkah dalam proses administrasi dan menyusun garis

waktu yang akurat tentang berapa banyak waktu yang dihabiskan guru untuk melakukan prosedur administrasi.

Diskusi putaran pertama dari kunjungan sekolah berfungsi untuk memperjelas tujuan dan pertanyaan tim, dan pada putaran kedua dua hari kemudian, tim sudah dapat mempertimbangkan cara terbaik untuk menangkap dan menyajikan informasi sehingga bisa digunakan untuk mendorong perubahan. Dengan tuntasnya tahapan ini, tim kemudian menggunakan perangkat tersebut di enam sekolah lainnya.

## Pelajaran Apa yang Dapat Diambil?

**Mengurai masalah adalah sebuah keterampilan, demikian pula dengan pemikiran yang berorientasi pada pemecahan masalah.** Bahkan ketika tim telah memahami elemen-elemen kunci dari suatu masalah, menemukan jalan keluar melalui rincian masalahnya bisa menjadi proses yang sangat melelahkan. Pengelompokan masalah yang serupa (misalnya, berbagai aspek pengembangan kapasitas guru) atau aspek serupa dari masalah yang berbeda (tantangan administratif lintas sektor) dapat menjadi tantangan. Pengalaman program MELAYANI adalah bahwa keterampilan ini juga merupakan tantangan bagi pelatih/*coach* dan pelatih/*coach* masih terus membutuhkan dukungan dan bimbingan seiring dengan upaya mereka mengembangkan keterampilannya dalam hal ini. Penggunaan dan iterasi ke *fishbone diagram* membantu tim pemerintah untuk mengingat bagaimana detail atas fokus mereka akan terhubung kembali pada tujuan mereka yang lebih besar.

**Meminta tim untuk menyusun pernyataan definisi masalah yang jelas berguna sebagai ukuran seberapa baik suatu masalah dipahami...**

MELAYANI meminta tim untuk membuat rencana penguraian masalah singkat yang menjelaskan tantangan dalam tim. Perangkat ini dapat bermanfaat sebagai ukuran pemahaman tanpa menciptakan beban administrasi yang besar bagi tim pemerintah, dengan asumsi bahwa diskusi yang mereka lakukan cukup terfokus. Hal ini dapat berfungsi sebagai bendera merah tanda peringatan yang berguna jika tim tersesat dalam beragam detail yang ada.

**... namun pernyataan definisi masalah harus bersifat dinamis dan terus disempurnakan dari waktu ke waktu.** Seperti yang dialami tim dalam penelusuran isu-isu ini, menyusun pernyataan masalah yang “sempurna” seharusnya tidak menjadi tujuan akhir dan juga tidak menghambat tim dalam melakukan penelusuran, karena sebaliknya hal tersebut dapat membantu mempertajam pemikiran mereka. Namun, proses penyempurnaan pernyataan masalah membutuhkan diskusi eksplisit dengan tim guna membantu mereka dalam memetakan keterkaitan detail-detail atas temuan yang mereka temukan/ telusuri dengan masalah umum yang sedang mereka tangani.

**Bagaimana suatu masalah digambarkan adalah hal yang penting. Pelatih dan anggota tim harus berusaha menjadi spesifik dan padat saat berbicara tentang masalah mereka untuk mengurangi kesalahpahaman.** Selalu ada kecenderungan untuk menyederhanakan masalah yang rumit dengan menggunakan istilah “ringkas” (misalnya, kompetensi guru). Akan tetapi istilah ringkas ini juga berpotensi menciptakan kebingungan. Selain itu, ada juga kecenderungan untuk menggunakan

kata-kata dan deskripsi yang akrab dengan birokrasi, banyak di antaranya di seputar para pelaku (komite sekolah, guru, kepala sekolah) daripada karakteristik sistem yang penting (misalnya, kualitas pembelajaran di kelas). Meskipun penggunaan konsep-konsep ini dapat bermanfaat, generalisasi pernyataan masalah memungkinkan koeksistensi konsep-konsep masalah yang sangat berbeda, baik di dalam tim maupun di dalam pemerintah secara lebih umum.

**Mendukung penggunaan langsung data/informasi dapat membangun pemahaman dan dukungan.** Pendekatan review temuan dari kunjungan lapangan dalam mengembangkan panduan kuesioner pada awalnya digunakan karena tim sangat tidak yakin tentang arah tujuan kuesioner. Hal tersebut akhirnya menjadi pendekatan yang sangat berguna karena mendorong anggota tim untuk langsung berpikir tentang implikasi dari penelusuran mereka pada saat itu juga daripada menunggu untuk memikirkannya pada saat akhir “studi,” seperti yang biasanya terjadi. Penggunaan lembaran kertas tempel untuk menuliskan temuan kunci adalah cara mudah untuk memvisualisasikan temuan dan memulai analisis dasar melalui pengelompokan.

**Bisa saja muncul nilai/ manfaat yang mengejutkan dari proses pendokumentasian masalah.** Sebuah masukan terkait proses yang dilakukan oleh tim Pendidikan Belu adalah bahwa banyak waktu dan upaya yang dikeluarkan untuk mendokumentasikan masalah daripada untuk menemukan solusi. Memang pada awalnya para mentor telah mencoba mengarahkan tim untuk tidak melakukan kajian tentang komite sekolah, akan tetapi lebih mendorong mereka agar berupaya menemukan solusi atas kurangnya

keterlibatan komite sekolah. Menariknya, permintaan dari Badan Perencanaan Daerah agar tim mendokumentasikan tantangan yang dihadapi oleh komite sekolah berperan dalam mengungkapkan kurangnya keterlibatan antara Dinas Pendidikan Belu dan komite sekolah itu sendiri. Ini merupakan temuan yang sangat penting yang mungkin tidak akan muncul jika tidak ada permintaan untuk mendokumentasikan tantangan komite tersebut. Dalam kaitannya dengan pengembangan solusi, proses dokumentasi menjadi bagian dari solusi itu sendiri dalam arti bahwa hal tersebut mendorong terjadinya langkah pertama dalam peningkatan hubungan antara dinas pendidikan dan komite sekolah, serta merangsang pengembangan dukungan dalam lingkup dinas untuk melibatkan komite sekolah melalui beragam cara.

## Bagaimana Cara Memperluas Jangkauan/Cakupan

---

Rangkaian langkah-langkah yang diikuti oleh tim Belu dapat dikonversi menjadi sebuah perangkat yang dapat digunakan oleh kabupaten lain bilamana mereka melakukan analisis masalah yang lebih terperinci. Perangkat yang mengacu pada model “rencana penguraian masalah” yang didesain untuk program MELAYANI ini dapat membantu pemerintah daerah mempertajam pemikiran mereka dan memastikan bahwa analisis yang mereka lakukan sesuai untuk tujuan berdasarkan kebutuhan mereka masing-masing.

Program yang mendukung pemerintah daerah (atau nasional) melalui penggunaan pelatih atau fasilitator dapat belajar dari pengalaman di Belu. Secara khusus, pengalaman Belu ini menggarisbawahi hal-hal berikut:

- Pelatih/*coach* perlu diberi pelatihan, tidak hanya pelatihan perumusan masalah secara menyeluruh melainkan juga pelatihan keterampilan analitis dasar seperti misalnya pengelompokan informasi untuk membantu tim menentukan arah melalui detail-detail masalah tertentu.
- Pentingnya dukungan yang berkelanjutan, kemungkinan besar berdasarkan permintaan, bagi pelatih agar mereka dapat membantu tim dalam mengatasi suatu masalah. Pandangan eksternal sering kali dapat membantu dalam melihat “benang merah” yang mengikat berbagai isu atau isu-isu yang kurang jelas.

Pemerintah pusat dapat mendukung peningkatan kualitas yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan cara-cara berikut:

**Pengelola program pemerintah pusat dapat mendorong staf pemerintah daerah untuk menggali masalah-masalah layanan dasar prioritas.** Peran pengelola program pemerintah pusat harus difokuskan pada mendukung pemerintah daerah untuk lebih memahami konteks dan tantangan daerah mereka sendiri guna memastikan bahwa layanan yang diamanatkan secara nasional dapat disampaikan secara efektif.

**Pengelola program pemerintah pusat dapat mencari cara untuk secara eksplisit mendanai pengumpulan informasi tentang masalah-masalah layanan dasar kunci.** Melihat tantangan daerah secara lebih mendalam membutuhkan waktu, sumber daya manusia, dan dana operasional. Jenis kegiatan seperti ini sulit untuk dianggarkan dan karena itu jarang dilakukan pada saat ini.

Catatan operasional ini ditulis oleh Karrie McLaughlin dengan masukan dari Kathleen Whimp. Terima kasih kepada para pengulas Rachel Lemay Ort, Jumana Qamruddin, Michael Woolcock and Noah Yarrow atas masukannya untuk catatan ini. Terima kasih juga kepada tim Melayani, Ahmad Zaki Fahmi dan Noriko Toyoda atas dukungan dan masukan mereka. Kami mengucapkan penghargaan dan penghormatan kepada coach Melayani di Belu Mikhael Leuape dan tim yang bekerja dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan di Kabupaten Belu.