

## Catatan Operasional 1

# Buat Tetap Sederhana: Mendukung Pemerintah Daerah dalam Memahami Masalah Berbasis Bukti



Apakah hal yang menjadi penentu dalam peningkatan kualitas pendidikan dasar? Pemerintah Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur, yang melakukan kajian terkait hal tersebut, berfikir bahwa mereka telah memahami bagaimana cara meningkatkan kualitas pendidikan dengan mengacu pada program pemerintah nasional. Namun, analisis data sederhana menguji pemahaman mereka dan mendorong mereka untuk mencari jawaban dan pendekatan baru guna meningkatkan pendidikan di kabupatennya. Catatan operasional ini mendokumentasikan pendekatan pemecahan masalah yang diterapkan di Kabupaten Belu dan menyoroti pentingnya dua faktor penunjang keberhasilan pemecahan masalah: (1) menggunakan bukti untuk memahami penyebab masalah, dan (2) mendukung pemangku kepentingan pemerintah untuk melakukan analisis secara mandiri.

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).

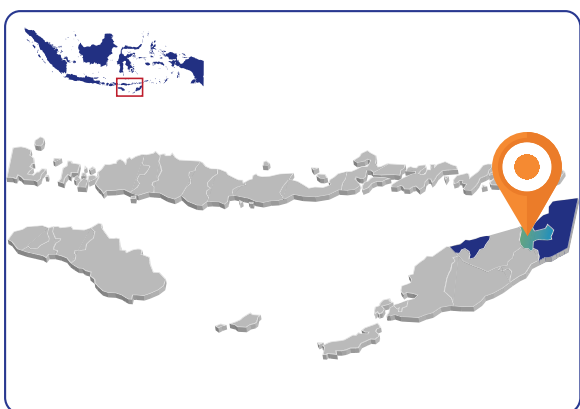
MELAYANI adalah program yang membangun kapasitas pemerintah daerah untuk menanggulangi masalah-masalah layanan dasar di tingkat kabupaten. Hal ini dilakukan dengan membantu pemerintah kabupaten mengidentifikasi masalah penting, menguraikannya, menganalisis bagian-bagian dari uraian tersebut, dan mengembangkan 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 (DFAT) Australia dan dikelola oleh Bank Dunia.



## Mengidentifikasi Permasalahan yang Penting

Belu merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Timur di perbatasan dengan Timor Leste.<sup>1</sup> Belu merupakan salah satu dari tiga kabupaten lokasi implementasi Program MELAYANI untuk membantu staf Kabupaten untuk mengidentifikasi dan menanggulangi masalah layanan dasar. Program MELAYANI mendorong kabupaten untuk memilih masalah yang penting menurut mereka yang sesuai dengan tujuan nasional, guna bereksperimen dan belajar bagaimana menanggulangi masalah. Hal ini merupakan langkah pertama dari pendekatan yang diterapkan, yang memungkinkan kabupaten untuk menentukan prioritas mereka.



Belu terletak di wilayah timur Indonesia yang lebih miskin, di perbatasan dengan Timor Leste

Pada beberapa pertemuan awal untuk menentukan fokus dari Kabupaten Belu, Bupati Belu menyatakan keinginannya untuk mengupayakan peningkatan kualitas pendidikan. Sudah lama beliau memikirkan isu ini dan menyertakannya sebagai isu kunci dalam kampanye pemilihannya. Ia mengatakan bahwa

para pemimpin agama menceritakan kepadanya kisah-kisah tentang anak-anak yang tidak mampu membaca atau menulis dengan cukup baik untuk mempersiapkan persekutuan (yang biasanya diadakan ketika anak-anak menginjak kelas lima atau enam) dan bahkan dalam beberapa kasus anak-anak tersebut kesulitan untuk menuliskan nama mereka pada dokumen gereja.

Hasil Ujian Nasional Belu konsisten dengan kisah yang disampaikan oleh para pemimpin lokal. Hanya 32,8% dari murid kelas enam di kabupaten ini yang nilainya melampaui standar Ujian Nasional. Namun pada saat yang sama kabupaten ini memiliki tingkat kelulusan yang sangat tinggi, menunjukkan bahwa murid-murid naik kelas dan lulus sekolah tanpa pengujian dari tahun satu ke tahun berikutnya. Angka-angka ini menjadi perhatian serius Dinas Pendidikan Kabupaten Belu, yang melihatnya sebagai bukti bahwa anak-anak bersekolah tanpa mendapatkan pembelajaran.

Selain masalah kualitas pendidikan, kepemimpinan pemerintah, termasuk wakil bupati dan para kepala dinas kunci, mengidentifikasi permasalahan kesehatan ibu dan bayi baru lahir yang tinggi sebagai tantangan lain di Belu.

Untuk membantu Belu dalam menentukan masalah prioritas yang akan didukung oleh program, MELAYANI mengusulkan sebuah proses di mana beberapa dinas dapat mengajukan proposal berdasarkan pada penjelasan tentang masalah yang mereka hadapi. Proposal-proposal tersebut kemudian dibahas dan diberi peringkat dalam kelompok-kelompok kecil. Dinas

<sup>1</sup> Belu memiliki populasi lebih dari 350.000 orang, 80% di antaranya tinggal di daerah perdesaan, berdasarkan proyeksi populasi tahun 2017. Tingkat kemiskinan Belu berada pada 15,7%, berdasarkan perhitungan staf Bank Dunia menggunakan data BPS tahun 2018.

Kesehatan dan Pendidikan keduanya menyajikan masalah yang ingin mereka atasi. Proposal Dinas Kesehatan ditunjang dengan lebih banyak data, namun walaupun Dinas Pendidikan dapat mengidentifikasi masalahnya, mereka kesulitan dalam menguraikannya. Dalam diskusi tersebut, beberapa staf dari Dinas Kesehatan menangkap bahwa Dinas Pendidikan “tidak siap” untuk memecahkan masalah mereka.

Jumlah staf Dinas Kesehatan yang mengikuti pertemuan ini jauh lebih banyak (mereka memiliki “perwakilan” di dinas-dinas lain, seperti unit keluarga berencana) sehingga suara mereka dapat lebih mendominasi dari proposal pendidikan. Namun demikian, Bupati turun tangan dan mengajukan fokus pada kualitas pendidikan, karena ia merasa hal tersebut lebih penting untuk ditanggulangi.

Pendekatan pengajuan proposal tersebut dirancang untuk mendorong terjadinya suatu diskusi, akan tetapi tidak memperhitungkan ketidakseimbangan dalam jumlah partisipan. Mengingat kuatnya argumen atas proposal pendidikan dan permintaan yang jelas dari Bupati (yang kritis terhadap struktur kewenangan), pada akhirnya MELAYANI mendukung proposal pendidikan.

## Mendefinisikan Masalah secara Lebih Terinci

Untuk mengatasi masalah rendahnya kualitas pendidikan, MELAYANI membantu pemerintah Kabupaten Belu dalam membentuk tim untuk menangani isu ini. Awalnya tim ini terdiri dari



Pelatih MELAYANI memfasilitasi analisis hambatan untuk meningkatkan kualitas pendidikan

berbagai staf terpilih yang bekerja di bidang pendidikan dasar, termasuk pengawas sekolah yang dipekerjakan oleh kabupaten.<sup>2</sup> Pertanyaan pertama yang diajukan oleh pelatih MELAYANI kepada mereka adalah apa sebenarnya yang mereka maksudkan dengan kualitas pendidikan, dan bagaimana mereka bisa melihat atau mengukurnya.

Diskusi yang difasilitasi oleh MELAYANI mengungkapkan bahwa tim Belu menginginkan pendidikan untuk mewujudkan kemampuan “tiga M”: Membaca, Menulis, dan Menghitung. Tim Belu mempertimbangkan unsur-unsur pendidikan lainnya, seperti semangat masyarakat, agama, dan olahraga, namun kemudian memutuskan untuk tetap berpegang pada rangkaian keterampilan inti yang diukur dengan Ujian Nasional.

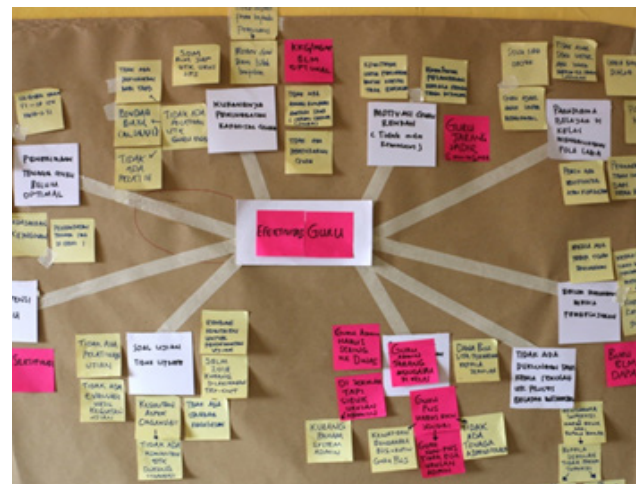
Keputusan ini salah satunya disebabkan karena ketersediaan data yang mereka miliki. Ada keterbatasan ketersediaan data di tingkat kabupaten untuk mengukur kualitas pendidikan.

<sup>2</sup> Pemerintah kabupaten bertanggung jawab atas kelas 1-9, mencakup sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah pertama (SMP). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kelas 10-12 atau sekolah menengah atas (SMA) merupakan tanggung jawab pemerintah provinsi.

Mereka memandang Ujian Nasional relatif tidak bias dan berkat perubahan dalam administrasi ujian baru-baru ini, kerentanan Ujian Nasional terhadap kecurangan sudah berkurang. Ini berfokus terutama pada hasil pendidikan inti (misalnya tiga M di atas). Alternatifnya adalah tes tahunan yang diselenggarakan oleh sekolah. Tes ini dapat memberikan lebih banyak informasi tentang murid namun hasilnya dianggap tidak terpercaya; ada potensi dan insentif bagi guru untuk memanipulasi ujian atau memodifikasi hasil (karena mereka tidak ingin muridnya gagal) dan ada peluang yang lebih besar bagi anak-anak untuk meneruskan kekuatan mereka di bidang tertentu (misalnya, berprestasi di bidang olahraga tetapi tidak dapat membaca).

## Memahami Masalah: Menguji Asumsi

Setelah Pemerintah Kabupaten Belu menentukan apa yang mereka maksud dengan pendidikan berkualitas, pelatih MELAYANI memfasilitasi kelompok untuk menggunakan *fish bone diagram*<sup>3</sup> untuk lebih memecah masalah dan memikirkan faktor-faktor apa yang mereka yakini berkontribusi terhadap kualitas pendidikan yang buruk. Banyak anggota tim percaya bahwa tingkat sertifikasi dan kualifikasi guru yang rendah (misalnya, gelar universitas) sebagai bagian utama dari masalah.



Analisis tulang ikan kualitas guru

Persepsi ini sebagian didorong oleh fakta bahwa respon dominan pemerintah pusat terhadap masalah yang sama terkait kualitas pendidikan yang rendah adalah pengesahan Undang-Undang nomor 14 tahun 2005 tentang Guru dan Dosen. Undang-Undang tersebut mengatur tentang pemberian tunjangan profesi (atau sertifikasi) kepada guru yang memenuhi kriteria dan sertifikasi tertentu dengan jumlah tunjangan setara dengan 100% gaji pokok mereka. Proses sertifikasi yang diusulkan kemudian secara signifikan dilemahkan dalam negosiasi hukum dan penelitian selanjutnya menunjukkan bahwa tunjangan tambahan tidak berkontribusi pada peningkatan kualitas pendidikan.<sup>4</sup> Namun, gagasan bahwa sertifikasi guru meningkatkan kualitas pendidikan menjadi pilihan. Meskipun Kementerian Pendidikan tidak memberikan insentif langsung kepada kabupaten untuk meningkatkan sertifikasi, hal tersebut menjadi

<sup>3</sup> *Fish bone diagram* juga disebut diagram Ishikawa, adalah perangkat untuk bertukar pikiran tentang sebab dan akibat dari masalah. Perangkat ini memfasilitasi pemilahan masalah ke dalam kategori-kategori yang bermakna. Lihat <https://asq.org/quality-resources/fishbone> untuk informasi lebih lanjut.

<sup>4</sup> Lihat World Bank (2018) *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Tersedia di <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018> Laporan ini konsisten dengan penelitian di Indonesia yang menunjukkan peningkatan gaji guru (yang bersumber dari sertifikasi) tidak berdampak pada kualitas pengajaran. Lihat juga de Ree, Joppe et al (2017) *Double for Nothing? Experimental evidence on the Impact of an Unconditional Salary Increase on Student Performance in Indonesia NBER Working Paper 21086*. Tersedia di <http://www.nber.org/papers/w21086>.

faktor pendorong. Para guru sendiri sangat termotivasi untuk mewujudkan sertifikasi, karena hal tersebut memberikan kenaikan gaji yang signifikan.

Untuk dapat mengeksplorasi hambatan dalam peningkatan kualitas lebih lanjut, pelatih program MELAYANI meminta pemerintah kabupaten untuk mencermati data yang mereka miliki guna melihat analisis apa yang dapat muncul. Pada Desember 2017, mereka memiliki data hasil ujian nasional serta data dasar tentang sertifikasi guru, kualifikasi, status pegawai negeri dan lokasi sekolah. Seorang anggota tim dari bagian data Dinas Pendidikan Kabupaten Belu mengumpulkan semua data dan kemudian memberi peringkat sekolah dari yang tertinggi hingga terendah berdasarkan nilai Ujian Nasional masing-masing sekolah. Analisis ini dilakukan dengan dukungan minimum dari pelatih MELAYANI. Seorang anggota staf dari bagian data tertarik dan ingin bekerja dengan data akan tetapi tidak memiliki kesempatan tersebut dalam lingkup pekerjaannya.

Bahkan data yang paling dasar sekalipun dapat menjelaskan penyebab masalah, dimulai dengan korelasi dasar. Selain mengaitkan kinerja sekolah dengan lokasi dalam lingkup kabupaten, tim data juga meninjau proporsi guru yang bersertifikasi di setiap sekolah.

Temuan dari analisis data mengejutkan dinas pendidikan Belu. Pertama, asumsi konvensional tentang kinerja terendah berada di lokasi terpencil tidak terbukti. Sekolah menengah dengan peringkat terbaik berada di lokasi tanpa listrik yang jauh dari kota, sementara sekolah dasar dengan kinerja terburuk berada di tengah kota. Temuan ini juga menunjukkan bahwa sertifikasi dan kualifikasi guru tidak berkorelasi



SMPN Raimanuk di pedalaman terpencil kabupaten Belu mencatat skor tertinggi untuk Kelas 9 pada ujian nasional

dengan kualitas hasil murid dalam ujian. Pak Luhut, yang melakukan analisis, mengatakan, "Masalah sebenarnya bukanlah akses atau infrastruktur melainkan kompetensi guru yang tidak selalu terkait dengan apakah mereka memiliki gelar sarjana (S1) atau tidak."

## Penjelasan yang Diperoleh dari Analisis Dasar: Menggunakan Apa yang Tersedia

Ada beberapa hal yang benar-benar baru terkait analisis yang dilakukan oleh tim pendidikan Belu sebagai bagian dari proses pemecahan masalah mereka. Meskipun Dinas Pendidikan sangat fokus pada persentase kelulusan keseluruhan kabupaten pada Ujian Nasional, mereka belum pernah melihat hasil di tingkat sekolah secara terperinci. Karena mereka tidak melakukan pemeringkatan masing-masing sekolah berdasarkan kinerja, mereka tidak tahu sekolah mana yang berkinerja baik atau tidak baik. Membuat daftar peringkat sekolah bisa jadi dipengaruhi dengan masalah politis, terutama ketika disinyalir adanya permasalahan terkait Ujian Nasional (kecurangan tersebar luas, namun banyak yang merasa hal tersebut telah berkurang). Namun, tidak dilakukannya

pemeringkatan sekolah membuat manajemen Dinas Pendidikan Kabupaten Belu tidak memahami apa yang sebenarnya menentukan kualitas pendidikan. Sebagai akibatnya, seringkali mereka mengandalkan asumsi, misalnya, bahwa sekolah-sekolah perkotaan selalu berkinerja lebih baik — karena mereka memiliki akses yang lebih baik ke sumber daya (guru, uang) dan karena orang tua yang tinggal di perkotaan cenderung lebih sejahtera.

Selain melalui pemeringkatan sekolah, melihat korelasi antara sertifikasi dan kinerja membawa analisis yang dilakukan di Kabupaten Belu tentang penentu kualitas pendidikan ke tingkat berikutnya. Hal ini tidak komprehensif, hanya mengandalkan penghitungan jumlah guru bersertifikasi per sekolah di sekolah-sekolah berperingkat tertinggi dan terendah. Namun, hal tersebut membuat tim secara serius memikirkan kembali pandangan mereka terkait penyebab dari masalah yang mereka hadapi. Meskipun mereka tahu bahwa masih ada tekanan untuk melanjutkan pemberian sertifikasi guru, mereka mulai mencari hal lain yang merupakan pendorong utama kualitas pendidikan.

Walaupun analisis ini berhasil, terdapat beberapa catatan. Pertama, kemampuan tim untuk mengacu pada data, salah satunya disebabkan karena peningkatan kualitas yang telah terjadi dalam beberapa tahun terakhir. Meskipun tim menyadari bahwa analisis yang dilakukan belum sempurna, namun hal tersebut dapat membantu mereka dalam mengidentifikasi berbagai permasalahan lain. Kedua, walaupun analisis awal sebagian besar dilakukan sendiri oleh Kabupaten Belu, baik tim dan pelatih membutuhkan bantuan dalam menentukan

batas-batas penggunaan data yang mereka miliki. Mereka juga tertarik untuk melanjutkan pemeriksaan indikator, termasuk beberapa yang hanya berhubungan secara tangensial dengan pertanyaan mereka. Adalah penting untuk membantu mereka tetap fokus pada pertanyaan-pertanyaan yang ingin mereka jawab.

Catatan operasional selanjutnya akan meninjau bagaimana tim melihat lebih dalam tentang faktor-faktor yang mendorong kualitas pendidikan di Kabupaten Belu.

## Apa yang Telah Dipelajari?

**Daerah-daerah miskin dan terpencil di Indonesia memiliki kemampuan berinovasi yang sama dengan daerah yang lebih sejahtera.** Mungkin mudah untuk membuat stereotip atas daerah-daerah seperti Kabupaten Belu sebagai daerah berkapasitas dan berkinerja rendah, namun prestasi yang dicapai oleh tim Belu menunjukkan bahwa dengan motivasi yang tepat mereka juga dapat membuat kemajuan besar.

**Memberikan kesempatan kepada tim Kabupaten Belu untuk melakukan analisis sendiri sangat penting untuk penerimaan atas hasil dan pemahaman mereka tentang situasi di kabupaten mereka.** Sudah ada bukti bahwa pelaksanaan sertifikasi guru tidak berjalan dengan baik dan tidak efektif di Indonesia.<sup>5</sup> Namun, penting bagi tim Kabupaten Belu untuk menemukan fakta ini sendiri, setelah mempertimbangkan dengan cermat mengenai data mana yang akan mereka percayai. Berdasarkan data tentang sekolah-sekolah di Kabupaten Belu, mereka dapat mengetahui lebih

<sup>5</sup> Ibid

banyak tentang kabupaten dan menghilangkan beberapa stereotip yang sedianya mereka miliki tentang daerah mereka, seperti keyakinan bahwa anak-anak di kota mendapatkan pendidikan yang lebih baik daripada mereka di daerah yang lebih terpencil. Perubahan persepsi ini juga mendorong mereka untuk belajar lebih banyak dari sekolah mereka sendiri.

**Analisis sederhana dapat secara efektif membantu mendefinisikan masalah.** Meskipun analisis yang dilakukan oleh tim Kabupaten Belu cukup sederhana, hal tersebut menunjukkan bahwa setidaknya mereka membutuhkan lebih banyak informasi untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi kualitas pendidikan. Hal ini juga menunjukkan kepada mereka bahwa beberapa asumsi mereka tidak benar. Dari perspektif operasional, kesederhanaan data itu penting. Namun, ada garis tipis antara analisis “cukup baik” dan analisis “lemah”, dan pengawasan mungkin diperlukan dalam hal ini.

**Kurangnya data tidak selalu merupakan pertanda bahwa suatu dinas tidak “siap” untuk memecahkan masalah.** Mungkin hal tersebut merupakan tanda bahwa mereka perlu mengalihkan perhatian untuk mengidentifikasi informasi yang dapat membantu mereka dalam memahami masalah dengan cara yang bermakna.

**Ada individu-individu yang berkomitmen dalam birokrasi dan proses pemecahan masalah dapat membantu mereka menemukan cara untuk bekerja melalui cara yang lebih bermakna.** Salah seorang staf dari bagian data yang memimpin analisis data, sebelumnya adalah seorang guru sekolah menengah yang kemudian memutuskan

bekerja di Dinas Pendidikan dengan harapan bahwa apa yang ia lakukan dapat memberikan dampak yang lebih luas. Ia pernah menerima pendidikan pengembangan kurikulum di luar negeri dan merasa memiliki sesuatu yang dapat bermanfaat. Ia sudah melakukan peninjauan atas data Ujian Nasional namun belum menemukan cara untuk menyampaikannya kepada atasannya tanpa adanya permintaan internal. Proses pemecahan masalah memberinya kesempatan untuk memanfaatkan keahliannya dan menyediakan ruang untuk berbagi pengetahuan dan hasil analisis.

**Kepemimpinan merupakan hal yang penting dalam menentukan isu prioritas.** MELAYANI mengembangkan pendekatan yang lebih demokratis untuk memilih isu prioritas. Namun isu yang dipilih sebagai prioritas masalah harus disertai dengan dukungan kepemimpinan. Hal ini merupakan catatan penting dalam pengembangan program dan menyeimbangkannya dengan pemberdayaan dan keterlibatan tim yang akan melakukan pekerjaan ke depan.

## Membawa Pembelajaran ke Skala yang Lebih Besar

---

Urutan langkah-langkah yang dilakukan oleh tim Kabupaten Belu dapat dijelaskan menjadi panduan yang dapat digunakan kabupaten lain untuk melakukan analisis serupa. Panduan tersebut dapat mengarahkan pemerintah kabupaten lain dalam melakukan proses-proses sebagai berikut:

1. Menentukan tujuan peningkatan kualitas dan indikator untuk mengukurnya;
2. Menggunakan teknik seperti fish bone diagram dan five whys untuk mencari akar permasalahan untuk perbaikan kedepan;
3. Menilai data yang tersedia untuk menentukan kesesuaiannya dan reabilitas data secara umum, guna meningkatkan pemahaman tentang masalah yang menjadi prioritas;
4. Menggali cara-cara sederhana untuk menganalisis data termasuk melakukan peringkat masalah dan melakukan triangulasi dua sumber data untuk mencari korelasi;
5. Memahami perbedaan antara korelasi dan sebab-akibat (dan memahami bahwa nilai data mungkin saja digunakan untuk menggugurkan penjelasan yang dimiliki mengenai mengapa kinerja tidak membaik); dan
6. Mengidentifikasi pendekatan alternatif (kualitatif) untuk mengeksplorasi hambatan dalam peningkatan kualitas, termasuk diskusi kelompok terarah dan wawancara dengan staf layanan dasar.

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

**Pengelola program pemerintah pusat dapat mendukung pemerintah daerah untuk mengeksplorasi solusi mereka sendiri atas masalah kualitas layanan dasar.** Walaupun pemerintah pusat menyediakan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyesuaikan program nasional dengan kondisi setempat, prosesnya tidak selalu jelas.

**Pengelola program pemerintah pusat dapat lebih menekankan pengumpulan data untuk pengambilan keputusan manajemen daerah,** sebagai langkah awal yang penting dalam mengembangkan pemahaman yang lebih terperinci tentang kondisi setempat.

**Pemerintah pusat dapat menciptakan peluang bagi staf Kabupaten Belu untuk membagi pengalaman mereka dengan kabupaten lain.** Hal ini dapat berupa wawancara melalui video yang dapat dibagikan di kanal YouTube dan mungkin juga dapat berupa forum nasional di mana staf Kabupaten Belu diberi ruang untuk menyampaikan pengalaman mereka.

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.