



**Modul**  
**Analisis Kebijakan Kesehatan (KAK 471)**

**Materi 11**  
**Model Pemecahan Masalah**

**Disusun Oleh:**  
**Gisely Vionalita SKM., M.Sc.**

Universitas  
**Esa Unggul**

**Universitas Esa Unggul**

**2020**

## MODUL 11

### A. Kemampuan Akhir Yang Diharapkan

Setelah mempelajari modul ini, diharapkan mahasiswa mampu menguraikan Model Pemecahan masalah. Pada bagian ini akan dibagi menjadi beberapa subbagian yaitu:

1. Model Pemecahan Masalah
2. Analisa Pohon Masalah
3. Fishbone Diagram

### B. Uraian dan Contoh

#### 1. Model Pemecahan Masalah

Masalah adalah ketidaksesuaian antara harapan dan kenyataan. Seringkali manusia mengalami masalah, terutama manusia sebagai makhluk berpikir pasti mengalami masalah. Dalam menghadapi masalah ada beberapa jenis masalah yaitu masalah ringan, sedang dan berat, adapula masalah secara pribadi dan umum.

Dalam suatu institusi /lembaga sering muncul berbagai masalah yang dihadapi, namun menyelesaikan masalah tidaklah semudah apa yang kita harapkan karena beberapa pertimbangan seperti keputusan yang diambil mesti mengakar dari bawah (Bottom up) yang sifatnya partisipatif, karena apabila keputusan berdasarkan pihak penentu atau pimpinan (Top Down) akan menimbulkan dampak yang besar.

Oleh karena itu dalam pemecahan masalah di suatu institusi/lembaga, kampung, kantor dan bahkan penelitian perlu menggunakan suatu metode pemecahan masalah seperti :

- Analisa Pohon Masalah dan Harapan
- Analisa Tulang ikan
- Analisa SWOT
- dan lain-lainnya.

## **2. Analisa Pohon Masalah**

Pohon masalah merupakan diagram yang menggambarkan masalah, sebab dan akibat. Ini dilakukan setelah masyarakat menyusun prioritas masalah. *Tree diagram* atau pohon masalah adalah teknik yang digunakan untuk memecahkan konsep apa saja, seperti kebijakan, target, tujuan, sasaran, gagasan, persoalan, tugas-tugas, atau aktivitas-aktivitas secara lebih rinci ke dalam sub-subkomponen, atau tingkat yang lebih rendah dan rinci. Tree Diagram dimulai dengan satu item yang bercabang menjadi dua atau lebih, masing-masing cabang kemudian bercabang lagi menjadi dua atau lebih, dan seterusnya sehingga nampak seperti sebuah pohon dengan banyak batang dan cabang.

*Tree Diagram* telah digunakan secara luas dalam perencanaan, desain, dan pemecahan masalah tugas-tugas yang kompleks. Alat ini biasa digunakan ketika suatu perencanaan dibuat, yakni untuk memecahkan sebuah tugas ke dalam item-item yang dapat dikelola (*manageable*) dan ditugaskan (*assignable*). Penyelidikan suatu masalah juga menggunakan tree diagram untuk menemukan komponen rinci dari setiap topik masalah yang kompleks. Penggunaan alat ini disarankan jika risiko-risiko dapat diantisipasi tetapi tidak mudah diidentifikasi.

### **2.1 Manfaat**

- 1) Masalah dapat dipecah menjadi potongan-potongan yang lebih. dapat diatur dan didefinisikan.

- 2) Untuk lebih mengerti masalah dan seringkali menghubungkan sebab-sebab yang berlawanan.
- 3) Untuk mengidentifikasi isu dan pendapat yang mendukung, dan menolong orang yang berperan pada setiap tahap dan proses.
- 4) Mengetahui isu saat ini, isu yang lampau, semuanya dapat teridentifikasi. proses analisis seringkali membantu untuk membangun rasa untuk membagi pengertian, tujuan dan langkah selanjutnya.

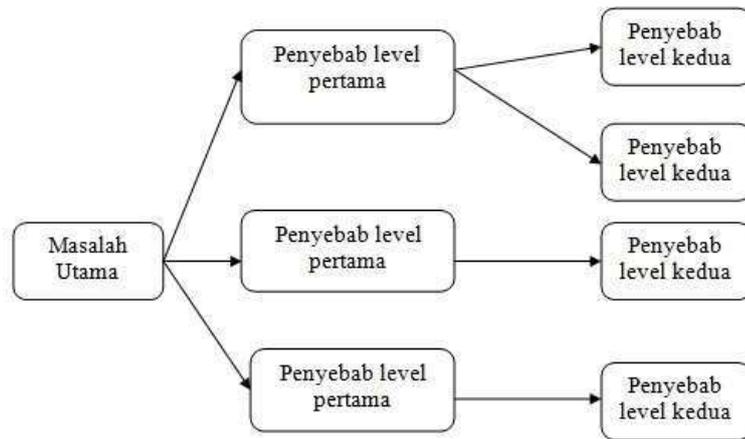
## 2.2 Metode

Metode pohon masalah adalah metode perencanaan berdasarkan kebutuhan. Analisis pohon masalah diikuti dengan perencanaan proyek yang aktual. Secara teknis, pembuatan pohon masalah terbagi menjadi dua yakni

- 1) Identifikasi dan formulasi masalah
- 2) Menyusun hubungan sebab akibat

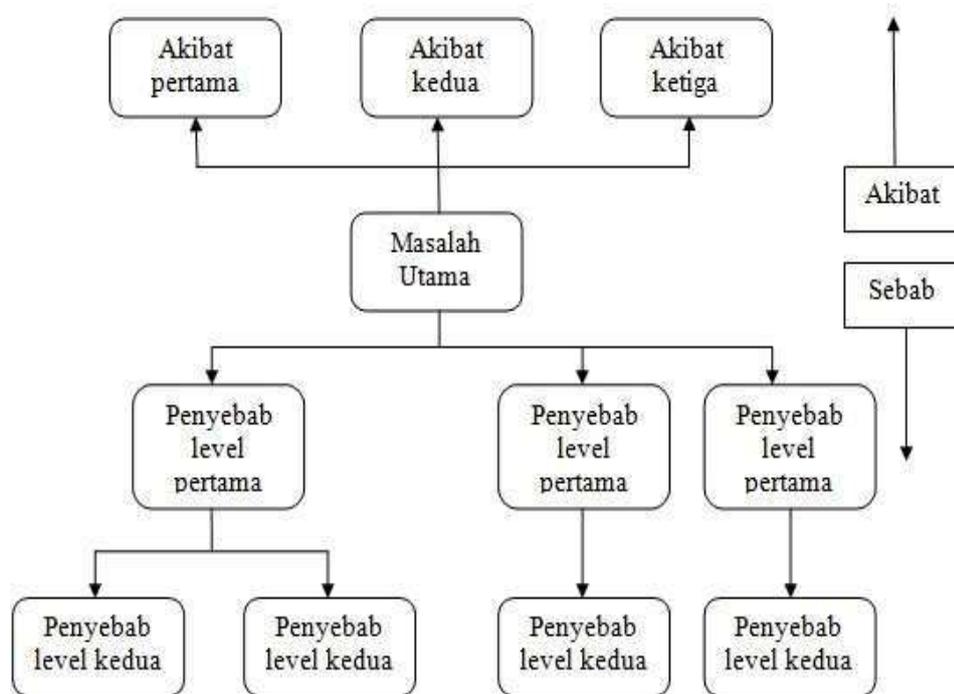
## 2.3 Langkah-langkah

Terdapat dua model dalam membuat pohon masalah. Model pertama, pohon masalah dibuat dengan cara menempatkan masalah utama pada sebelah kiri dari gambar. Selanjutnya, penyebab munculnya persoalan tersebut ditempatkan pada sebelah kanannya (arah alur proses dari kiri ke kanan). Format penyusunan pohon masalah Model Pertama ini dapat digambarkan pada gambar 1 berikut ini:



Gambar 1 Pohon Masalah model 1

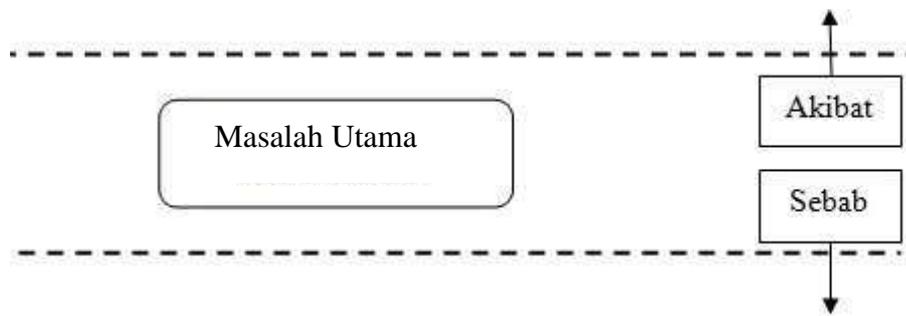
Model kedua, pohon masalah dibuat dengan cara menempatkan masalah utama pada titik sentral atau di tengah gambar. Selanjutnya, penyebab munculnya persoalan tersebut ditempatkan di bagian bawahnya (alur ke bawah) dan akibat dari masalah utama ditempatkan di bagian atasnya (alur ke atas). Format penyusunan pohon masalah Model Kedua ini dapat digambarkan pada gambar 2 berikut ini:



Gambar 2 Pohon masalah model kedua

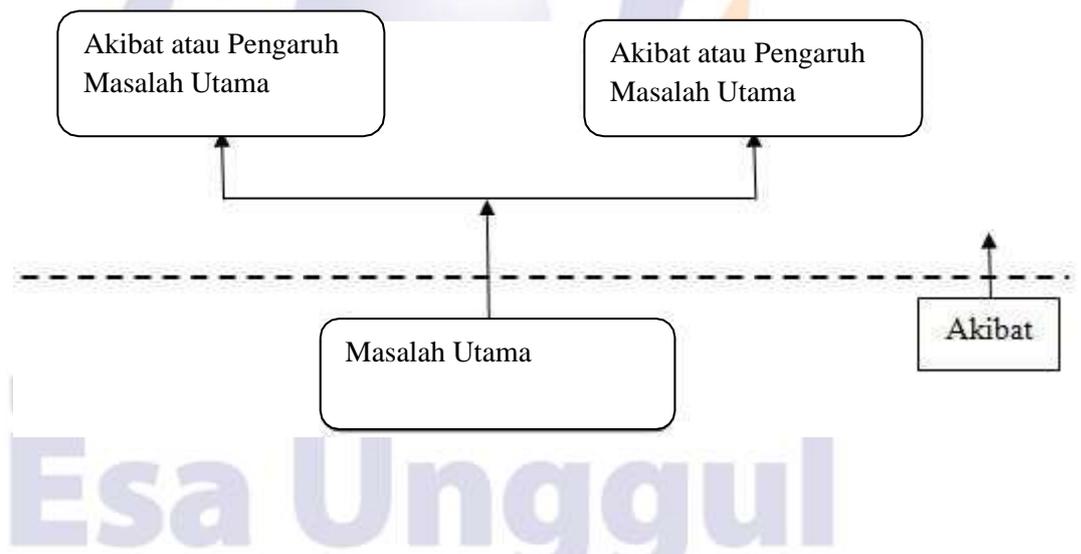
Uraian selanjutnya dalam tulisan ini akan menggunakan Model Kedua. Langkah-langkah dalam penyusunan Pohon Masalah Model Kedua berikut contohnya dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Langkah pertama dalam menyusun pohon masalah adalah mengidentifikasi dan merumuskan masalah utama organisasi berdasarkan hasil analisis atas informasi yang tersedia. Banyak cara yang dapat dilakukan untuk merumuskan masalah utama, misalnya dengan cara diskusi, curah pendapat, dan lain-lain. Masalah utama ini kita tempatkan pada bagian tengah dari gambar.



Gambar 3. Contoh perumusan masalah

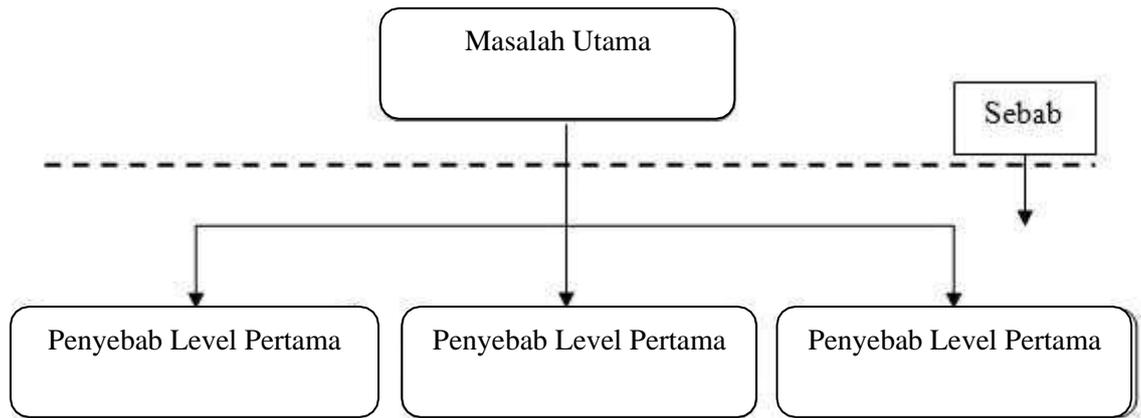
- Langkah kedua adalah menganalisis akibat atau pengaruh adanya masalah utama yang telah dirumuskan pada poin 1 di atas. Hubungan antara masalah dengan akibat ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4. Contoh analisis dampak masalah

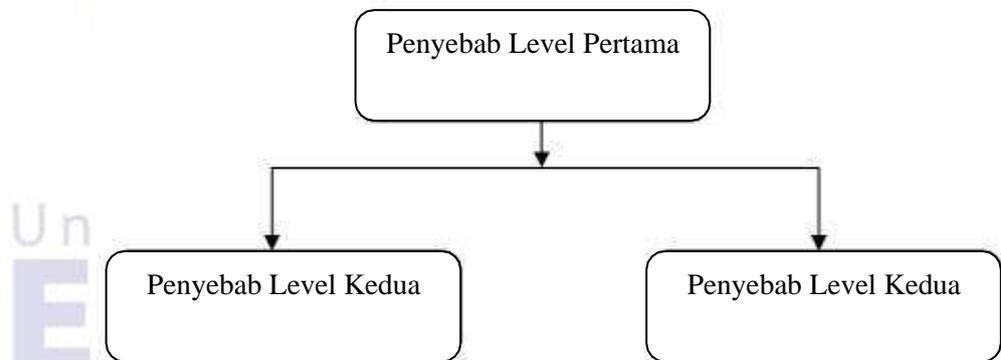
- Langkah ketiga adalah menganalisis penyebab munculnya masalah utama. Penyebab pada tahap ini kita namakan penyebab level pertama.

Hubungan antara masalah utama dengan penyebab level pertama dapat digambarkan sebagai berikut:

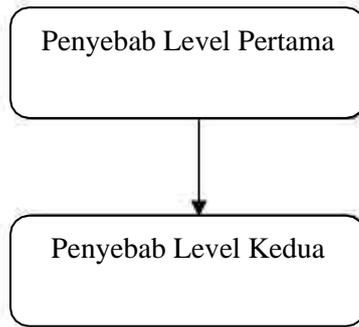


Gambar 5 Analisis penyebab

4. Langkah keempat adalah menganalisis lebih lanjut penyebab dari penyebab level pertama. Penyebab dari munculnya penyebab level pertama ini kita namakan penyebab level kedua. Hubungan antara penyebab level pertama dengan penyebab level kedua dapat kita gambarkan sebagai berikut:

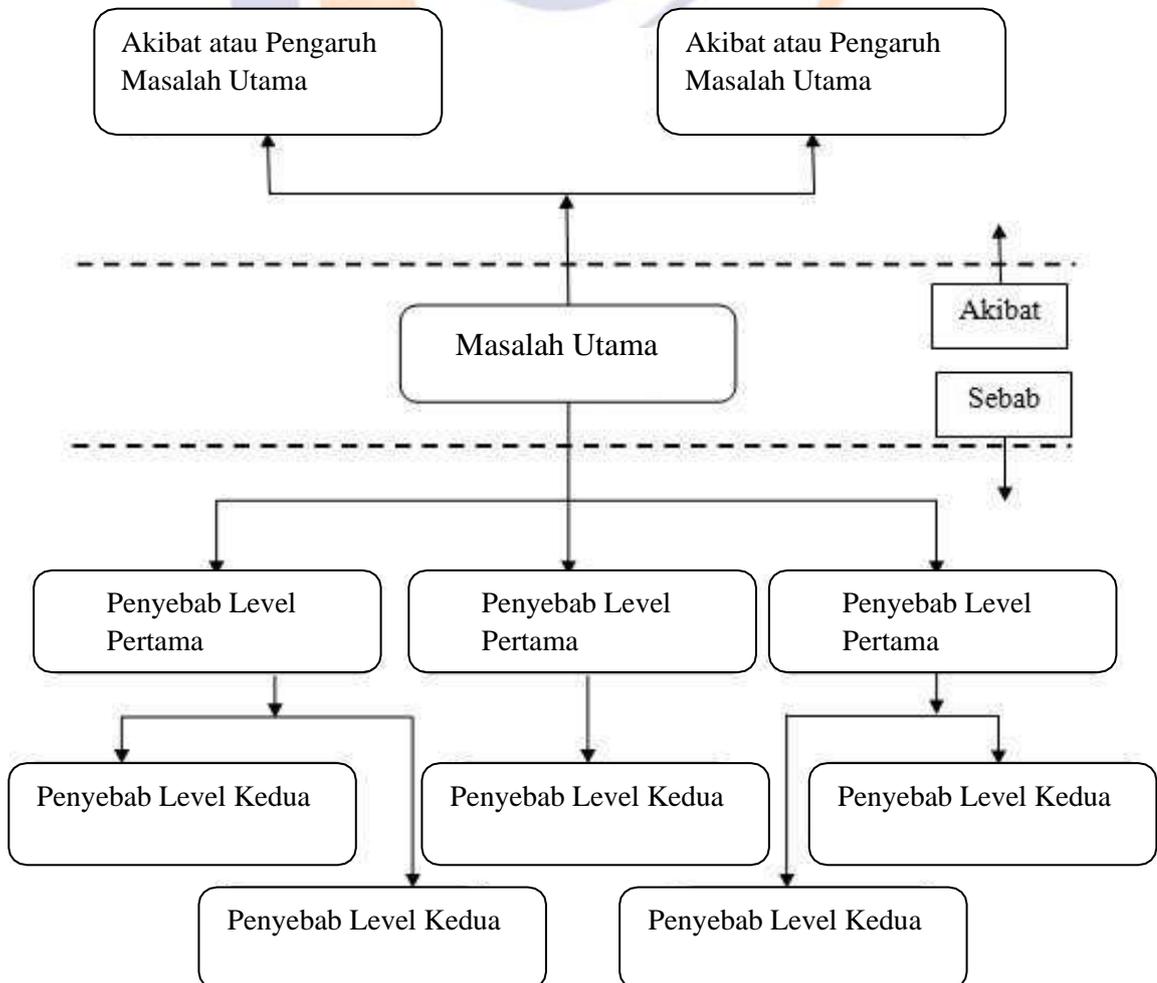


Gambar 6. Analisis penyebab pertama



Gambar 7. Analisis penyebab kedua

5. Langkah kelima adalah menganalisis lebih lanjut penyebab dari munculnya penyebab level kedua. Demikian seterusnya, analisis dapat dilakukan sampai dengan level kelima. Contoh dalam tulisan ini, penulis batasi hanya sampai dengan penyebab level kedua.
6. Langkah keenam adalah menyusun pohon masalah secara keseluruhan. Berdasarkan langkah pertama sampai dengan kelima, pohon masalah secara keseluruhan dapat digambarkan pada Gambar berikut:



Gambar 8. Contoh pohon masalah

## **2.4. Kelebihan dan Kekurangan Pohon Masalah**

### **2.4.1 Kelebihan Pohon Masalah**

Pohon masalah membantu proses analisis dan penentuan penyebab masalah semakin jelas dan komprehensif. Berikut merupakan rincian mengenai kelebihan pohon masalah bagi organisasi:

- a. Membantu kelompok/tim kerja organisasi untuk merumuskan persoalan utama atau masalah prioritas organisasi.
- b. Membantu kelompok/tim kerja organisasi menganalisis secara rinci dalam mengeksplorasi penyebab munculnya persoalan dengan menggunakan metode five whys. Metode five whys adalah suatu metode menggali penyebab persoalan dengan cara bertanya “mengapa” sampai lima level atau tingkat.
- c. Membantu kelompok/tim kerja organisasi menganalisis pengaruh persoalan utama terhadap kinerja/hasil/dampak bagi organisasi atau stakeholder lainnya.
- d. Membantu kelompok/tim kerja organisasi mengilustrasikan hubungan antara masalah utama, penyebab masalah, dan dampak dari masalah utama dalam suatu gambar atau grafik.
- e. Membantu kelompok/tim kerja organisasi mencari solusi atas persoalan utama yang ada.

### **2.4.2 Kekurangan Pohon Masalah**

Telah diketahui bahwa pohon masalah sangat membantu dalam proses pengambilan keputusan, tetapi ada beberapa kekurangan bila menggunakan pohon masalah, antara lain:

- a. Membutuhkan waktu yang lama. Jika masalah yang terjadi semakin kompleks akan lebih sulit dan lama dalam menentukan penyebab utama masalah.
- b. Dapat terjadi overlap terutama ketika kriteria yang digunakan jumlahnya sangat banyak. Hal tersebut juga dapat menyebabkan waktu pengambilan keputusan menjadi lebih lama.
- c. Hasil kualitas keputusan yang didapatkan dari metode pohon masalah sangat

bergantung pada bagaimana pohon tersebut didesain. Sehingga jika pohon masalah yang dibuat kurang optimal, maka akan berpengaruh pada kualitas dari keputusan yang didapat.

- d. Setiap kriteria pengambilan keputusan dapat menghasilkan hasil keputusan yang berbeda. Sehingga perlu kecermatan untuk menyesuaikan dengan kondisi dan keadaan dalam menentukan penyebab utama masalah.
- e. Pengakumulasian jumlah eror dari setiap tingkat dalam sebuah pohon keputusan yang besar.

### 3. FISHBONE DIAGRAM

Fishbone diagram atau diagram tulang ikan atau Ishikawa diagram adalah salah satu metode untuk menganalisa penyebab dari sebuah masalah atau kondisi. Sering juga diagram ini disebut dengan diagram sebab-akibat atau *cause effect diagram*.

Diagram ini menggambarkan hubungan antara masalah dengan semua faktor penyebab yang mempengaruhi masalah tersebut. Diagram ini kadang-kadang disebut diagram "*Ishikawa*" karena ditemukan oleh Kaoru Ishikawa, Diagram fishbone ini dapat digunakan ketika kita perlu:

1. Mengenali akar penyebab masalah atau sebab mendasar dari akibat, masalah, atau kondisi tertentu
2. Memilah dan menguraikan pengaruh timbal balik antara berbagai faktor yang mempengaruhi akibat atau proses tertentu
3. Menganalisa masalah yang ada sehingga tindakan yang tepat dapat diambil

Manfaat menggunakan diagram fishbone ini:

- a. Membantu menentukan akar penyebab masalah dengan pendekatan yang terstruktur
- b. Mendorong kelompok untuk berpartisipasi dan memanfaatkan pengetahuan kelompok tentang proses yang dianalisis
- c. Menunjukkan penyebab yang mungkin dari variasi atau perbedaan yang terjadi dalam suatu proses
- d. Meningkatkan pengetahuan tentang proses yang dianalisis dengan membantu setiap orang untuk mempelajari lebih lanjut berbagai faktor kerja dan bagaimana faktor-faktor tersebut saling berhubungan
- e. Mengenal area dimana data seharusnya dikumpulkan untuk pengkajian lebih lanjut

### **3.1 Cara menggunakan diagram fishbone:**

Ketika Anda menggunakan diagram ini, sebenarnya Anda sedang menyusun sebuah tampilan bergambar yang terstruktur dari daftar penyebab yang terorganisir untuk menunjukkan hubungannya terhadap sebuah akibat tertentu.

Langkah-langkah untuk menyusun dan menganalisa diagram fishbone sebagai berikut:

#### **a. Identifikasi dan definisikan dengan jelas hasil atau akibat yang akan dianalisis**

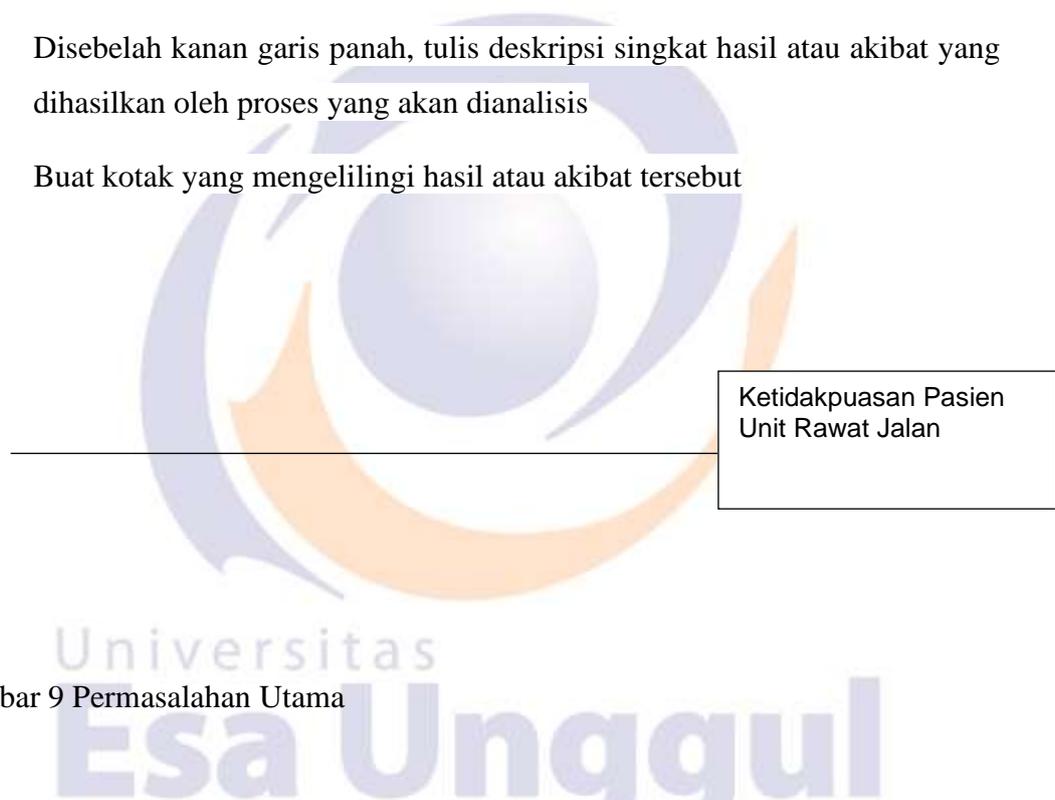
- Hasil atau akibat disini adalah karakteristik dari kualitas tertentu, permasalahan yang terjadi pada kerja, tujuan perencanaan, dan sebagainya.
- Gunakan definisi yang bersifat operasional untuk hasil atau akibat agar mudah dipahami.
- Hasil atau akibat dapat berupa positif (suatu tujuan, hasil) atau negatif (suatu masalah, akibat). Hasil atau akibat yang negatif yaitu berupa

masalah biasanya lebih mudah untuk dikerjakan. Lebih mudah bagi kita untuk memahami sesuatu yang sudah terjadi (kesalahan) daripada menentukan sesuatu yang belum terjadi (hasil yang diharapkan).

- Kita bisa menggunakan diagram pareto untuk membantu menentukan hasil atau akibat yang akan dianalisis

**b. Gambar garis panah horisontal ke kanan yang akan menjadi tulang belakang.**

- Disebelah kanan garis panah, tulis deskripsi singkat hasil atau akibat yang dihasilkan oleh proses yang akan dianalisis
- Buat kotak yang mengelilingi hasil atau akibat tersebut



Gambar 9 Permasalahan Utama

**c. Identifikasi penyebab-penyebab utama yang mempengaruhi hasil atau akibat.**

- Penyebab Ini akan menjadi label cabang utama diagram dan menjadi kategori yang akan berisi berbagai penyebab yang menyebabkan penyebab utama.
- Untuk menentukan penyebab utama seringkali merupakan pekerjaan yang tidak mudah. Untuk itu kita dapat mencoba memulai dengan menulis daftar seluruh penyebab yang mungkin. Kemudian penyebab-penyebab

tersebut dikelompokkan berdasarkan hubungannya satu sama lain. Untuk membantu mengelompokkan atau mengkategorikan penyebab ini ada beberapa pedoman yang dapat digunakan.

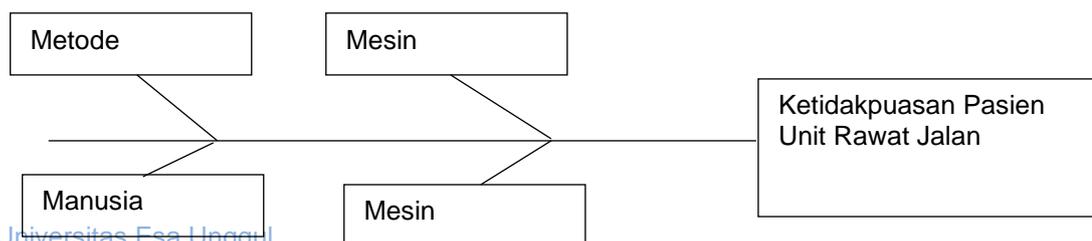
Berikut ini beberapa panduan yang sering digunakan:

- Industri jasa, biasanya menggunakan pengkategorian 4S, yaitu: *surrounding, supplier, system, skill*.
- Di bidang administrasi dan pemasaran, biasanya menggunakan 8P, yaitu: *product* atau *service, price, people, place, promotion, procedures, processes, policies*.
- Industri manufaktur, biasanya menggunakan 6M, yaitu: *Man* (pelatihan, manajemen, sertifikasi, dan sejenisnya), *Machine* (perawatan, pemeriksaan, pemrograman, pengujian, update perangkat lunak dan keras), *Material* (bahan mentah, barang konsumsi, dan informasi), *Method* (pemrosesan, pengujian, pengendalian, perancangan, instruksi), *Measurement* (kalibrasi), *Mother Nature* (kondisi lingkungan seperti bising, kelembaban, temperatur)

Masih ada lagi jenis pengkategorian yang lain. Dalam menerapkannya, kita bebas untuk menentukan pengkategorian disesuaikan dengan kebutuhan.

Selain itu, ada variasi lain dalam menentukan penyebab-penyebab. Dalam hal ini, daripada berusaha untuk menggolongkan seluruh penyebab kedalam berbagai kategori, tentukan saja penyebab berdasarkan urutan proses yang digunakan. Jadi, pada garis horisontal “tulang punggung ikan”, tuliskan semua proses utama dari kiri ke kanan.

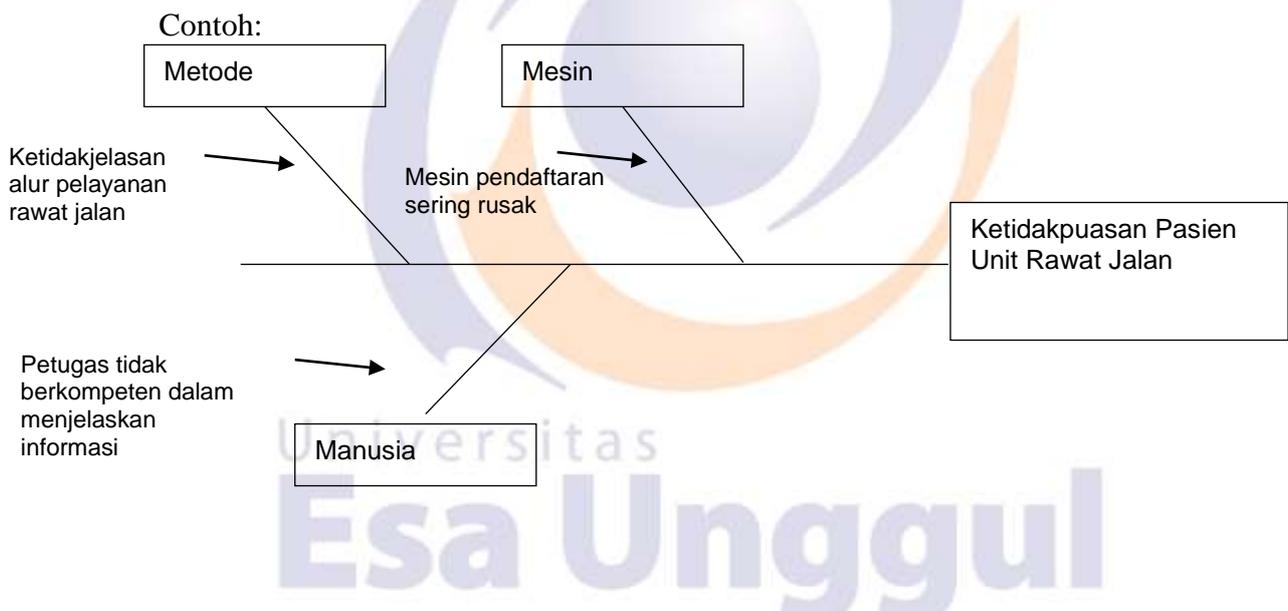
1. Tulis penyebab utama tersebut disebelah kiri kotak hasil atau akibat, beberapa tulis diatas garis horisontal, selebihnya dibawah garis.
2. Buat kotak untuk masing-masing penyebab utama tersebut Contoh:



Gambr 10 Kategori Penyebab Utama Suatu Masalah

**d. Untuk setiap penyebab utama, identifikasi faktor-faktor yang menjadi penyebab dari penyebab utama**

- Identifikasi sebanyak mungkin faktor penyebab dan tulis sebagai sub cabang utama
- Jika penyebab-penyebab minor menjadi penyebab dari lebih dari satu penyebab utama, tuliskan pada semua penyebab utama tersebut.



Gambr 11 Faktor Penyebab Utama Suatu Masalah

**e. Identifikasi lebih detail lagi secara bertingkat berbagai penyebab dan lanjutkan mengorganisasikannya dibawah kategori atau penyebab yang berhubungan.**

Hal ini dapat dilakukan dengan cara mengajukan serangkaian pertanyaan “mengapa”. Contoh pertanyaan untuk contoh kasus disini, adalah:

Contoh pertanyaan:

Universitas Esa Unggul  
<http://esaunggul.ac.id>

Pertanyaan: Mengapa petugas tidak berkompeten dalam menjelaskan informasi?

Jawaban: Tidak dilakukan sosialisasi petugas terhadap pelayanan rawat jalan

Pertanyaan: Mengapa tidak dilakukan sosialisasi petugas terhadap pelayanan rawat jalan?

Jawaban: Manajemen tidak menjadwalkan sosialisasi pelayanan kepada petugas

Pertanyaan: Mengapa manajemen tidak menjadwalkan sosialisasi pelayanan kepada petugas?

Jawaban: Manajemen tidak memiliki komitmen dalam peningkatan pelayanan

#### **f. Menganalisis diagram**

Analisis membantu kita mengidentifikasi penyebab yang menjamin pemeriksaan lebih lanjut. Diagram fishbone ini hanya mengidentifikasi kemungkinan penyebab. Diagram pareto dapat digunakan untuk membantu kita menentukan penyebab yang akan pertama kita fokuskan.

- Lihat keseimbangan diagram:
  1. Jika ada kelompok dengan banyak item pada suatu area dapat mengindikasikan perlunya pengkajian lebih lanjut
  2. Jika ada kategori utama dengan sedikit penyebab minor dapat mengindikasikan perlunya indentifikasi lagi penyebab minornya.
  3. Jika ada beberapa cabang kategori utama hanya memiliki sedikit sub cabang, mungkin kita perlu mengkombinasikannya dalam satu kategori.
- Cari penyebab yang muncul berulang, mungkin penyebab ini adalah penyebab akar

- Cari apa yang bisa diukur dari setiap penyebab sehingga kita dapat mengkuantitaskan hasil atau akibat dari setiap perubahan yang kita lakukan
- Dan yang terpenting, identifikasi penyebab-penyebab yang dapat diambil tindakan

### **C. Latihan**

- a. Sebutkan manfaat analisa pohon masalah
- b. Sebutkan kekurangan analisa pohon masalah

### **D. Kunci Jawaban**

- a. manfaat analisa pohon masalah
  1. Masalah dapat dipecah menjadi potongan-potongan yang lebih dapat diatur dan didefinisikan.
  2. Untuk lebih mengerti masalah dan seringkali menghubungkan sebab-sebab yang berlawanan.
  3. Untuk mengidentifikasi isu dan pendapat yang mendukung, dan menolong orang yang berperan pada setiap tahap dan proses.
  4. Mengetahui isu saat ini, isu yang lampau, semuanya dapat teridentifikasi. proses analisis seringkali membantu untuk membangun rasa untuk membagi pengertian, tujuan dan langkah selanjutnya.
- b. kekurangan analisa pohon masalah
  1. Membutuhkan waktu yang lama. Jika masalah yang terjadi semakin kompleks akan lebih sulit dan lama dalam menentukan penyebab

utama masalah.

2. Dapat terjadi overlap terutama ketika kriteria yang digunakan jumlahnya sangat banyak. Hal tersebut juga dapat menyebabkan waktu pengambilan keputusan menjadi lebih lama.
3. Hasil kualitas keputusan yang didapatkan dari metode pohon masalah sangat bergantung pada bagaimana pohon tersebut didesain. Sehingga jika pohon masalah yang dibuat kurang optimal, maka akan berpengaruh pada kualitas dari keputusan yang didapat.
4. Setiap kriteria pengambilan keputusan dapat menghasilkan hasil keputusan yang berbeda. Sehingga perlu kecermatan untuk menyesuaikan dengan kondisi dan keadaan dalam menentukan penyebab utama masalah.
5. Pengakumulasian jumlah eror dari setiap tingkat dalam sebuah pohon keputusan yang besar.

#### **E. Daftar Pustaka**

- 1) Ayuningtyas, Dumilah Dr. 2014. Kebijakan Kesehatan: Prinsip dan Praktik. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- 2) Ayuningtyas, Dumilah Dr. 2018. Analisis Kebijakan Kesehatan: Prinsip dan Aplikasi. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada
- 3) Dunn, William N. 2003. Analisis Kebijakan Publik. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.