

**Makalah Singkat**

# **MEMBUAT REKOMENDASI YANG EFEKTIF**

*Diterjemahkan dari  
Briefing Paper No.1 Making Effective Recommendations*

*Yang ditulis oleh  
Association for the Prevention of Torture (APT)*

**Penerjemah:  
Dina Savaluna**



**Center for Detention Studies**

Jl. Pisangan Lama III No.1 RT 003/06 Pisangan Timur, Jakarta Timur, Indonesia 13230

Ph/F: +62.21.478.66.387      email: [info@cds.or.id](mailto:info@cds.or.id)

<http://www.cds.or.id>

**Maret 2011**

# Membuat Rekomendasi yang Efektif

## 1. Pendahuluan

Penulisan laporan dan rekomendasi membutuhkan keahlian-keahlian khusus. Mengingat kesulitan yang terlihat mudah ini, adanya panduan praktis sangatlah berguna dan bahkan pemantau-pemantau dan penyusun-penyusun yang telah berpengalaman pun dapat mengambil manfaat dengan mempertimbangkan kembali pengalaman mereka sendiri dengan memperhatikan panduan khusus.

Makalah ini didesain untuk dibaca dan diterapkan oleh setiap orang yang menyusun rekomendasi sebagai bagian dari siklus pemantauan tempat-tempat penahanan. Makalah ini secara khusus ditujukan untuk dijadikan kerangka kerja analisis kolektif ataupun individu serta *review* terhadap rancangan rekomendasi sebelum diterbitkan. Terlepas dari konteks politik, hukum, sosial, budaya dan linguistik di suatu negara akan memiliki implikasi terhadap penulisan rekomendasi, model *Double-SMART* yang disajikan dibawah memberikan kriteria yang dapat diterapkan secara sistematis guna membuat rekomendasi-rekomendasi seefektif dan se-berguna mungkin.

## 2. Tujuan dari Rekomendasi

Menyusun rekomendasi merupakan suatu bagian yang mendasar dari siklus pemantauan. Menggunakan waktu yang cukup dalam menyusunnya merupakan hal yang sangat penting karena beberapa alasan berikut:

- Tanpa rekomendasi, suatu laporan telah mengurangi kesempatan untuk mencapai suatu perubahan:
- Rekomendasi biasanya menjadi bagian dari laporan pemantauan tempat penahanan yang dibaca dengan seksama
- Rekomendasi adalah hasil dari analisa ahli dari disiplin-disiplin ilmu yang beragam yang disusun oleh lembaga pemantau
- Rekomendasi menjelaskan dan memberikan prioritas dalam tindakan yang harus diambil untuk meningkatkan penghormatan terhadap hak asasi manusia ketika perampasan kemerdekaan
- Rekomendasi selayaknya membuat suatu kontribusi konstruktif terhadap penyelesaian masalah nasional dan memberikan kerangka kerja terstruktur untuk berdialog dengan pihak yang berwenang
- Rekomendasi seyogyanya membentuk suatu landasan untuk evaluasi berkala dan tindak lanjut oleh lembaga pemantau dan pihak yang berwenang itu sendiri.

### 3. Model Rekomendasi Double-SMART

Kualitas dan kegunaan pemantauan tempat-tempat penahanan terkait dengan rekomendasi dapat dinilai dari sepuluh kriteria yang saling terkait dan menguatkan satu sama lain:

*Specific* (Bersifat khusus)  
*Measurable* (dapat diukur)  
*Achievable* (dapat dicapai)  
*Result-oriented* (berorientasi terhadap hasil)  
*Time-bound* (terikat waktu)  
+  
*Solution-suggestive* (saran yang mengandung solusi)  
*Mindful of prioritisation, sequencing & risk* (mempertimbangkan prioritas, tata urutan dan risiko)  
*Argued* (beralasan)  
*Root-cause responsive* (merespon akar permasalahan)  
*Targeted* (memiliki target)

### 4. Mempertimbangkan setiap kriteria

Setiap kriteria dianalisa dibawah ini dan diikuti oleh pertanyaan-pertanyaan yang dapat diperiksa sendiri dan pertimbangan-pertimbangan sebagai panduan untuk memastikan dipenuhinya kriteria tersebut. Di dalam mempertimbangkan rekomendasi sesuai kriteria Double-SMART, organisasi yang melakukan pemantauan diharapkan mengetahui bahwa mereka wajib memperbaiki isi dari laporan mereka juga. Meskipun rekomendasi-rekomendasi tersebut mungkin tidak memenuhi seluruh kriteria, memaksimalkan kriteria yang bisa dipenuhi akan membuat rekomendasi ini lebih dipertimbangkan lagi.

#### **SPECIFIC (Bersifat Khusus)**

Setiap rekomendasi hanya dapat mengetengahkan satu isu yang bersifat khusus. Setiap rekomendasi dapat juga mengusulkan satu atau lebih aksi tertentu namun aksi-aksi ini harus dijelaskan satu persatu dan terposah menggunakan tanda urutan atau nomor. Hal ini akan membantu instansi yang berwenang dalam memahami dan menjalankan rekomendasi serta memfasilitasi lembaga pemantau dalam menindak-lanjuti rekomendasi tersebut. Karena sifat non-spesifiknya, pernyataan umum yang mengingatkan instansi yang berwenang tentang tugas mereka menciptakan kondisi tempat penahanan sesuai dengan standar-standar internaasional dan menjamin hak-hak

mereka yang dirampas kemerdekaannya, dapat dimuat di dalam paragraf pendahuluan sebelum rekomendasi.

**Hal-hal yang harus diperiksa:**

- apakah rekomendasi menyetengahkan satu masalah atau isu saja?
- Apakah poin-poin aksi individu secara jelas dibedakan di dalam rekomendasi?
- Apakah seluruh aksi-aksi yang diajukan secara langsung terkait dengan subyek rekomendasi?

**MEASURABLE (DAPAT DIUKUR)**

Pada masa yang akan datang, organisasi-organisasi pemantau harus dapat menilai secara pasti apakah dan sejauh mana suatu rekomendasi telah dilakukan. Rekomendasi harus dirancang sedemikian rupa untuk membuat mekanisme evaluasi ini berjalan semudah mungkin. Misalnya, laporan yang memuat rekomendasi harus menggambarkan tingkat permasalahan saat ini, membuat suatu *baseline* atau *snapshot* untuk perbandingan di masa yang akan datang kapanpun itu. Perhatian harus diberikan kepada *pro* dan *kontra* menggunakan indikator proses atau *outcome* serta kualitatif atau kuantitatif.

**Hal-hal yang harus diperiksa:**

- apakah teks utama laporan memuat situasi saat ini dengan jelas?
- apakah laporan atau rekomendasi memuat atau memberikan indikator untuk tindak lanjut?
- Apakah suatu indikator yang berbeda atau dimodifikasi akan mempermudah verifikasi di masa yang akan datang?
- Sejauh mana alat bukti yang akan diberikan oleh indikator dapat dipercaya?

**ACHIEVABLE (DAPAT DICAPAI)**

Setiap rekomendasi harus dirancang agar dapat dicapai dalam pelaksanaannya. Akan tetapi, kriteria ini tidak memperhitungkan isu ketersediaan sumber daya keuangan. Menjadi dasar dari standar-standar internasional, rekomendasi harus menggarisbawahi apa yang harus dilakukan sesuai dengan alasan-alasannya. Adalah tanggung jawab negara untuk mencari dan menggunakan sumber daya untuk melakukan rekomendasi tersebut. Aksi-aksi alternatif atau tambahan dapat lebih mudah menghasilkan hasil yang mengesankan atau memperkaya hasil-hasil yang dicapai harus juga dipertimbangkan.

**Hal-hal yang harus diperiksa:**

- Apakah implementasi rekomendasi ini memungkinkan untuk dipraktikkan?

- Apakah ada aksi-aksi alternatif atau pelengkap yang dapat direkomendasikan?
- Pilihan mana yang akan menghadapi hambatan paling sedikit dalam melaksanakan rekomendasi?

### **RESULT ORRIENTED (BERORIENTASI PADA HASIL)**

Deskripsi atau analisis suatu permasalahan harus ada di dalam teks utama laporan dan bukan di dalam rekomendasi. Tindakan-tindakan yang disarankan di dalam rekomendasi harus dirancang untuk menuju hasil atau situasi yang kongkret. Situasi yang diharapkan ini harus dimuat secara tersirat atau dijelaskan secara kongkret di dalam rekomendasi.

#### **Hal-hal yang harus diperiksa:**

- apakah rekomendasi tersebut mengandung informasi atau analisis yang harus dicantumkan di dalam teks utama laporan?
- Apakah rekomendasi tersebut mengidentifikasi situasi yang diharapkan untuk masa yang akan datang dan/atau tindakan-tindakan yang kongkret di akhir daripada sekedar menggambarkan permasalahan dan mengharapkan perubahan?

### **TIME-BOUND (TERIKAT WAKTU)**

Menyertakan kerangka waktu yang realistis untuk implementasi membantu pihak yang berwenang dalam menentukan prioritas tindakan mereka, menambah dorongan untuk bertindak serta meningkatkan tanggung jawab. Penentuan waktu dapat digolongkan dalam hitungan bulan atau tahun atau untuk pelaksanaan “segera”. Sebagai alternatif, suatu kerangka kerja jangka pendek, menengah dan panjang dapat dimuat namun harus ada penjelasan mengenai apa saja yang harus dilakukan di dalam suatu jangka waktu.

#### **Hal-hal yang harus diperiksa:**

- Apakah rekomendasi tersebut mengidentifikasi kapan pelaksanaan harus dimulai dan/atau selesai?
- apakah kerangka waktu tersebut cukup pendek untuk membuat suatu dorongan untuk perubahan, namun cukup panjang sebagai persyaratan waktu implementasi yang sesungguhnya?

### **SOLUTION-SUGGESTIVE (SARAN YANG MENGANDUNG SOLUSI)**

Rekomendasi yang serta-merta mengharapkan ‘perubahan’ atau ‘peningkatan’ akan membutuhkan penelitian lebih lanjut oleh pihak yang berwenang sebelum suatu solusi dapat diidentifikasi, apalagi dilaksanakan. Hal ini secara signifikan mengurangi kemungkinan strategis untuk mencapai hasil yang kongkret. Sebuah tim pemantau yang

multi-disipliner menggunakan keahlian profesional, analitis dan keahlian lain dari para anggotanya terhadap suatu isu yang spesifik atas penanganan serta jika memungkinkan, harus mencoba untuk tidak hanya mengidentifikasi permasalahan-permasalahan namun juga mengusulkan solusi yang dapat dipercaya. Tindakan-tindakan yang direkomendasikan harus kongkret dan ringkas namun memuat detail-detail teknis yang relevan untuk mencegah mis-implementasi.

**Hal-hal yang harus diperiksa:**

- Sudahkan analisis mengidentifikasi tindakan-tindakan kongkret yang harus membantu mengatasi permasalahan yang telah teridentifikasi?
- apakah tindakan tersebut telah tercantum di rekomendasi?
- apakah ada kebutuhan untuk mencantumkan elemen-elemen teknis atau mengubah pembahasan guna mencegah mis-interpretasi atau kesalahan implementasi?

***Mindful of prioritization, sequencing and risks (Memikirkan prioritas, tata urutan dan risiko)***

Lembaga pemantauan dapat mengidentifikasi berbagai isu yang membutuhkan suatu tindakan. Karena pemantauan preventif adalah suatu proses yang terus berjalan, memberikan rekomendasi yang tidak terlalu menekan dapat berguna dalam membuat instansi pelaksana yang berwenang untuk fokus pada hal-hal yang lebih mendesak. Yang kedua, beberapa rekomendasi dapat lebih sukses jika dibuat belakangan setelah rekomendasi lainnya telah dilaksanakan terlebih dahulu. Yang ketiga, para pemantau juga harus menganalisa risiko-risiko yang mungkin timbul dari pelaksanaan rekomendasi terkait dampak buruk terhadap pemenuhan hak asasi mereka yang dirampas kebebasannya ataupun orang lain. Konsekuensi-konsekuensi negatif dari pelaksanaan yang tidak dapat diduga sebelumnya akan meragukan inisiatif pemantauan untuk pencegahan dan instansi pelaksana yang berwenang.

**Hal-hal yang perlu diperiksa:**

- Apakah beberapa rekomendasi di laporan penting sehingga mereka harus ada lebih dulu di dalam daftar?
- akankah lebih baik untuk menghilangkan beberapa rekomendasi agar instansi yang lebih berwenang dapat lebih fokus pada rekomendasi-rekomendasi yang lebih sedikit dan lebih mendesak?
- Apakah pelaksanaan dari beberapa rekomendasi tergantung pada pelaksanaan yang lainnya terlebih dahulu?
- Apakah pelaksanaan tindakan-tindakan khusus dapat memiliki dampak negatif terhadap pemenuhan hak asasi manusia?

### **Argued (Beralasan)**

Rekomendasi harus berdasarkan alat bukti dan analisis obyektif yang berkualitas tinggi yang dikumpulkan selama periode pemantauan serta ditulis secara sistematis di dalam badan laporan. Standar-standar hukum internasional dan nasional yang terkait serta keahlian professional (misalnya medis, psikologis, manajemen penahanan, kerja-kerja sosial, dll) dan pengalaman terbaik yang dapat melengkapi isi laporan harus dibahas dan diterapkan dengan jelas. Argumentasi ini memberikan kredibilitas dan membantu lembaga-lembaga pemantau dalam mempertahankan posisi mereka. Harus diingat bahwa standar-standar internasional adalah standar *minimum* dan dapat dilampaui di dalam rekomendasi jika organisasi pemantau beranggapan hal ini dibenarkan dari sisi hak asasi manusia, professional, pengalaman terbaik atau dasar terkait lainnya.

#### **Hal-hal yang harus diperiksa:**

- apakah permasalahan yang harus dibahas di rekomendasi telah teridentifikasi dengan jelas di badan utama laporan?
- apakah analisis tersebut berdasarkan alat bukti yang obyektif, bisa diverifikasi dan berkualitas?
- Apakah analisis tersebut mengidentifikasi justifikasi hukum yang terkait, professional dan pengalaman terbaik bagi rekomendasi?
- Apakah analisis tersebut mengarah secara logis dan persuasive kepada rekomendasi yang terkait?

### **Root-cause Responsive (Merespon akar penyebab)**

Pemantauan harus mengidentifikasi akar penyebab dari permasalahan-permasalahan, atau sistem dan proses yang harus diselesaikan atau dimodifikasi untuk mengurangi faktor-faktor resiko. Rekomendasi sebagai suatu hasil harus diarahkan ke aspek-aspek (akar penyebab) ini dan bukan semata-mata ke gejala-gejalannya saja. Hal ini membutuhkan pengecekan fakta secara hati-hati serta re-analisis kritis. Ketika tidak dimungkinkan untuk mengidentifikasi akar penyebab atau faktor-faktor pengurangan resiko, harus dipertimbangkan adanya tindakan-tindakan yang lebih intensif demi peningkatan dan analisa lebih jauh, sebagaimana diusulkan di sejumlah laporan dari waktu ke waktu.

#### **Hal-hal yang harus diperiksa:**

- Apakah badan utama laporan mengungkapkan gejala-gejala dari suatu masalah (misalnya bukti-bukti)?
- Apakah analisis mengidentifikasi penyebab?
- Apakah tindakan yang diusulkan di dalam rekomendasi lebih diarahkan secara langsung kepada penyebab daripada ke gejala?

- Jika akar penyebab tetap tidak teridentifikasi, dapatkan pendekatan yang lebih intensif diterapkan?

### **Targeted (memiliki target)**

“Pemerintah” dan “negara” tidak boleh dianggap sebagai entitas monolistik. Aktor-aktor/institusi khusus yang secara legal dan praktik dapat melaksanakan rekomendasi harus diidentifikasi secara tepat. Hal ini akan membantu pemerintah dalam memberikan tanggung jawab, meningkatkan akuntabilitas dan memfasilitasi tindak lanjut oleh pemantau-pemantau dan masyarakat yang lebih luas. Akan tetapi, pada saat yang bersamaan, para pemantau harus sadar akan protokoler institusional dan memastikan bahwa hirarki telah diamati secara memadai baik di dalam rekomendasi itu sendiri dan dalam laporan yang disampaikan. Beberapa laporan juga mengelompokkan rekomendasi berdasarkan sektor-sektor target (misalnya yudikatif, sistem pidana, kementerian dalam negeri).

#### **Hal-hal yang harus diperiksa:**

- Aktor(-aktor) spesifik mana saja di dalam hirarki organisasi yang paling dapat melaksanakan rekomendasi dalam praktiknya?
- Apakah ada kewenangan di tingkatan yang lebih tinggi yang harus memberikan kewenangan, perintah untuk bertindak atau mengeluarkan peraturan dalam implementasi?
- Aktor pelaksana dan Kewenangan mana saja yang harus dihubungkan secara eksplisit dengan rekomendasi dari sudut pandang strategis?
- Apakah pengelompokan rekomendasi berdasarkan sektor target akan meningkatkan atau mengurangi dampak dari rekomendasi tersebut?

## **5. Mengaplikasikan Double-SMART di dalam praktik**

Pertimbangkan empat pertanyaan berikut ini terkait tiga contoh draft rekomendasi dibawah ini:

1. Kriteria Double-SMART yang manayang tidak dipenuhi oleh versi pertama di setiap contoh?
2. Kriteria mana sajakah yang telah dimuat di dalam penulisan di versi kedua?
3. Kriteria mana sajakah yang tidak dimuat dan mengapa?
4. Bagaimana sajakah rekomendasi tersebut dapat ditingkatkan?

### Contoh 1

- Dalam satu bulan, Kementerian Kesejahteraan sosial harus meninjau kerentanan atas pelanggaran terhadap integritas fisik dari anak-anak pidana dalam pemindahan serta waktu perjalanan yang terlambat dan lama untuk memindahkan anak-anak pidana ke an dari fasilitas pengadilan dan antara pusat-pusat rehabilitasi.
- Kementerian Kehakiman, Kementerian kesejahteraan sosial, Direktur Sistem Pidanaan serta Kepala Kepolisian dalam waktu satu tahun harus membuat kebijakan strategis dan operasional tentang pemindahan anak-anak pidana dalam rangka menjamin:
  1. Para anak pidana tidak dipindahkan di dalam kendaraan yang sama dengan narapidana dewasa
  2. Sekurang-kurangnya satu petugas perempuan harus selalu hadir ketika memindahkan anak pidana perempuan
  3. Ada Aturan yang memadai untuk keperluan makanan, air dan kebutuhan fisik lainnya selama perjalanan yang lebih panjang dari 4 jam.
  4. Seluruh anak pidana diberikan kesempatan untuk menemui perawat atau dokter ketika kedatangan
  5. Seluruh pencatatan pemindahan diarsipkan dengan baik.

### Contoh 2

- Berbagai insiden penggunaan kekerasan (use of force) yang berlebihan di dalam tempat-tempat penahanan harus dikurangi oleh pihak yang berwenang
- Setiap Kepala Lembaga Pemasarakatan harus menjamin pada akhir tahun ini bahwa seluruh insiden yang melibatkan penggunaan kekerasan dicatat di buku catatan khusus yang terpisah yang harus mencantumkan nama dari anggota staf yang mencatat insiden tersebut; waktu dan tanggal insiden; nama-nama dan jabatan-jabatan staf yang terlibat dan staf lainnya yang hadir ketika insiden; nama tahanan yang terlibat; gambaran detil insiden termasuk alasan penggunaan kekerasan; peralatan apa saja yang digunakan di dalam insiden tersebut; serta tanda tangan petugas pengawas yang meninjau-ulang insiden tersebut

### Contoh 3

- Mengurangi penggunaan obat-obatan psychoactive secara tidak sah terhadap pasien sebagai bentuk pemaksaan
- Pihak rumah sakit yang berwenang harus memastikan dalam dua belas bulan, obat-obatan anti-psychotic didata berdasarkan standard medis, etika, dan hukum yang terkait termasuk dengan:
  1. Membuat panduan yang jelas mengenai penggunaannya
  2. Menjamin bahwa hanya petugas-petugas medis yang berkualitas dan ditunjuk secara khusus yang dapat menggunakannya
  3. melaksanakan sistem *review* yang rutin dan multi-disipliner.

## 6. Penutup

Rekomendasi-rekomendasi harus diusahakan untuk mengusulkan langkah-langkah kongkret agar hak asasi manusia di tempat-tempat penahanan dapat dilaksanakan. Rekomendasi ini juga harus ditujukan semaksimal mungkin untuk tidak berseberangan dengan sudut pandang mereka yang akan melaksanakan. *Double-SMART* memberikan suatu kerangka kerja yang cocok untuk secara kritis menilai draft rekomendasi-rekomendasi agar mencapai tujuan-tujuannya.

Setelah memutuskan format akhir dari suatu rekomendasi, akan baik kiranya agar lembaga pemantau mempertimbangkan apakah harus merevisi strategi yang telah direncanakan untuk menerbitkan laporan dan menindaklanjutinya. Cara suatu laporan pemantauan tempat penahanan dan rekomendasinya disusun merepresentasikan test signifikan selanjutnya pada *cycle* pemantauan penahanan.