

# BAB 3

---

BAB 3

# **Meningkatkan Partisipasi Politik Perempuan: Rekrutmen Legislatif dan Sistem Pemilihan**

RICHARD E. MATLAND

---

DUA BAB BERIKUT INI MEMBAHAS BEBERAPA STRATEGI yang dapat digunakan untuk mengatasi berbagai kendala partisipasi politik yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Dalam bab ini, kami memfokuskan perhatian pada dua isu. Pertama, kami membahas langkah-langkah mendasar yang berkaitan dengan proses rekrutmen legislatif dalam rangka untuk menguraikan mengenai bagaimana perempuan dapat meningkatkan kesempatan mereka untuk dinominasikan atau dipilih. Kedua, kami melihat satu mekanisme khusus yang terbukti efektif dalam meningkatkan representasi perempuan: suatu sistem pemilihan negara. Sistem pemilihan mana yang terbaik untuk memilih perempuan dan mengapa? Faktor-faktor khusus apa yang harus diperhatikan perempuan dalam rancangan aktual sistem pemilihan? Dengan mengacu pada pertanyaan-pertanyaan ini, kami berharap dapat memberikan beberapa pandangan mengenai satu strategi praktis dan efektif yang dapat digunakan perempuan untuk meningkatkan representasi perempuan anggota parlemen.

## ***Proses Rekrutmen Legislatif dan Pengaruhnya pada Perempuan***

**Tahap di mana penjaga pintu (*gatekeepers*) partai secara aktual memilih para kandidat mungkin merupakan tahap yang sangat krusial bagi upaya mengantar perempuan untuk memangku jabatannya.**

Bagi perempuan agar terpilih masuk ke parlemen, mereka harus melalui tiga rintangan krusial: pertama, mereka perlu menyeleksi dirinya sendiri untuk pencalonan; kedua, mereka perlu diseleksi sebagai kandidat oleh partai; dan ketiga, mereka perlu diseleksi oleh pemilih.

Gambar 1 menunjukkan proses pemilihan anggota parlemen. Sementara itu tahap-tahap yang memperlihatkan pergeseran dari calon pemilih yang memenuhi syarat sebagai kandidat anggota parlemen kelihatannya serupa di banyak sistem politik, berbagai proses aktual terjadi secara dramatis dari satu negara ke negara lain. Khususnya, struktur partai, peraturan partai dan norma-norma partai berdampingan dengan pengaruh sistem sosial dan politik negara pada proses rekrutmen di tahap-tahap yang berbeda.

### *Menyeleksi Diri Sendiri*

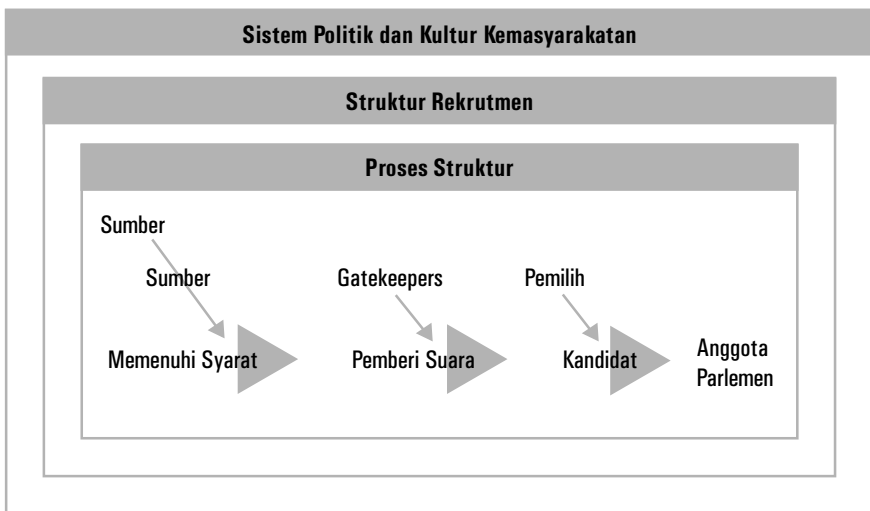
Tahap pertama adalah tahap dari seseorang yang memutuskan bahwa ia ingin mencalonkan diri untuk jabatan politik. Keputusan ini pada umumnya dipengaruhi oleh dua faktor: ambisi pribadi dan kesempatan untuk mencalonkan diri untuk terpilih. Bagi perempuan menyatakan secara terbuka untuk pencalonan diri adalah sulit, tetapi ini adalah langkah yang penting untuk memperoleh representasi politik. Penilaian perempuan atas kesempatannya dan keinginannya untuk mencalonkan diri akan dipengaruhi oleh besarnya kesempatan untuk mencalonkan diri, bagaimana ramahnya lingkungan politik yang akan mendukung pencalonannya, dan taksiran mengenai sumberdaya yang dapat dia manfaatkan untuk membantu kampanyenya jika dia memutuskan untuk mencalonkan diri.

Organisasi atau gerakan perempuan menaruh perhatian pada isu-isu perempuan yang secara substansial mungkin dapat meningkatkan jumlah kandidat perempuan yang menginginkan jabatan politik.

Salah satu faktor penting yang secara serius dapat membantu meningkatkan jumlah perempuan yang berkaitan dengan pencalonan dirinya adalah tahap di mana suatu negara mempunyai organisasi atau gerakan perempuan yang secara khusus memfokuskan kegiatannya pada isu-isu perempuan. Organisasi-organisasi perempuan memberi perempuan pengalamannya dalam lingkungan

publik, membantu membangun kepercayaan dirinya, dan memberikan dukungan jika seorang perempuan memutuskan untuk mencalonkan diri untuk dipilih. Seorang perempuan yang dapat menarik sumberdaya dari suatu organisasi perempuan untuk membantu mendukung kampanyenya lebih memiliki kemungkinan untuk mencalonkan diri dan lebih mungkin dilihat sebagai kandidat yang aktif oleh aparaturnya.

**Gambar 1: Sistem Rekrutmen Legislatif**



Gambar ini diadaptasi dari P. Norris "Legislative Recruitment" di dalam L. Leduc, R. Niemi dan P. Norris, red. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, London: Sage. Hal. 196.

*Diseleksi oleh Partai*

Tahap selanjutnya adalah seleksi oleh partai. Proses nominasi para kandidat ini adalah salah satu peran krusial yang dimainkan oleh partai-partai politik. Prosedur nominasi berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain dan dapat dibedakan oleh sejumlah gambaran yang meliputi, sebagai contoh, luasnya partisipasi dan sentralisasi atau desentralisasi dari proses itu.<sup>1</sup> Pada satu sisi dari spektrum ini adalah proses yang memberikan kesempatan besar bagi rakyat untuk berpartisipasi, seperti pemilihan awal di Amerika Serikat atau di Kanada di mana semua anggota partai melakukan rapat anggota yang diatur oleh partai-partai besar. Pada sisi lain dari spektrum tersebut adalah

sistem di mana pemimpin partai, para pemimpin faksi nasional, atau eksekutif nasional memilih kandidat – seperti pemilihan kandidat-kandidat Partai Demokrasi Liberal (LDP) di Jepang yang sangat kentara berada di bawah kontrol para pemimpin faksi. Bergantung pada prosedur-prosedur yang mana yang digunakan, para pemimpin partai, kelompok pejabat partai yang lebih besar, atau bagian penting dari partai, akan memainkan peran sebagai penjaga pintu (*gatekeepers*).

**Boks 2: Dunia Sistem Pemilihan**

Dunia sistem pemilihan dapat dibagi menjadi sembilan tipe sistem utama yang dikelompokkan menjadi tiga bagian besar, yaitu sistem Pluralitas-Mayoritas (PM), sistem Semi-Proporsional (Semi PR) dan sistem Representasi Proporsional (RP).

<b>PM</b>	<b>Semi PR</b>	<b>RP</b>
<b>FPTP</b>	<b>Parallel</b>	<b>STV</b>
Inggris, India	Jepang, Rusia	Irlandia, Malta
<b>Hak Pilih Blok</b>	<b>SNTV</b>	<b>MMP</b>
Palestina, Nauru	Yordania, Vanuatu	SP Selandia Baru, Jerman
<b>Hak Pilih Alternatif</b>		<b>SP terdaftar</b>
Australia, Nauru		Afrika Selatan
<b>Dua Putaran</b>		
Perancis, Mali		

**A. Sistem Pluralitas – Mayoritas**

Keempat tipe sistem pluralitas-mayoritas ini terdiri dari dua sistem pluralitas — *First Past the Post* (FPTP) dan *Block Vote* (BV) — dan dua sistem mayoritas – *Two Round System* (Sistem Dua Putaran atau TRS) dan *Alternative Vote* (AV).

*First Past the Post* (FPTP) adalah sistem pemilihan yang paling sering digunakan di dunia. Dalam sistem FPTP, diperebutkan distrik anggota tunggal dan pemenangnya adalah kandidat dengan suara terbanyak, tetapi tidak selalu suara mayoritas itu absolut. Negara-negara yang menggunakan sistem ini adalah Inggris, Amerika Serikat, Kanada dan banyak negara yang dulunya merupakan bagian Kerajaan Inggris.

*Block Vote* (BV) lebih merupakan penerapan dari FPTP dalam distrik multi anggota daripada distrik anggota tunggal. Pemilih mempunyai hak pilih sebanyak jumlah kursi yang harus diisi, dan kandidat yang terpilih berdasarkan jajak pendapat tertinggi mengisi posisi dengan mengabaikan persentase suara yang mereka raih. Sistem ini digunakan di beberapa negara Asia dan Timur Tengah.

*Alternative Vote* (AV) memungkinkan pemilih membuat peringkat kandidat sesuai dengan pilihan mereka, dengan memberi tanda “1” untuk kandidat favoritnya, “2”

untuk pilihan keduanya, “3” untuk pilihan ketiganya, dan seterusnya. Jika tidak ada kandidat yang berhasil meraih 50 persen dari pilihan pertama, hak pilih pilihan yang lebih rendah ditransfer sampai munculnya pemenang mayoritas. Sistem ini digunakan di Australia dan beberapa negara Pasifik Selatan lainnya.

Tipe lain dari sistem mayoritas, *Two Round System* (TRS) terjadi dalam dua putaran, umumnya dalam satu atau dua minggu. Putaran pertama dilakukan dengan cara yang sama seperti pemilihan normal FPTP. Jika tidak ada kandidat yang meraih mayoritas absolut dalam putaran pertama, putaran kedua pemberian suara dilakukan antara kandidat-kandidat berdasarkan jajak pendapat tertinggi dari putaran pertama, dan pemenang dari putaran ini dinyatakan terpilih. Sistem ini digunakan di Perancis, Asia Tengah dan belakangan di bekas jajahan Perancis.

### ***B. Sistem Semi-Proporsional***

---

Sistem SP adalah campuran antara sistem PR dan sistem pluralitas-mayoritas. Dua sistem pemilihan semi SP yang digunakan untuk pemilihan legislatif adalah *Single Non-Transferable Vote* (SNTV), dan sistem paralel (atau campuran).

Dalam pemilihan SNTV, setiap pemilih mempunyai satu suara, tetapi ada beberapa kursi dalam distrik yang diisi, dan para kandidat dengan jumlah suara tertinggi mengisi posisi ini. Sistem ini kini hanya digunakan di Yordania dan Vanuatu. Sistem paralel digunakan baik dalam daftar proporsional maupun distrik pluralitas-mayoritas yang dijalankan bersamaan atau berdampingan (karenanya disebut dengan istilah paralel). Bagian dari parlemen dipilih oleh representasi proporsional, bagian dari beberapa tipe menggunakan metode pluralitas atau mayoritas.

### ***C. Sistem Representasi Proporsional***

---

Alasan di belakang semua sistem Representasi Proporsional adalah untuk secara sadar mengurangi perbedaan antara pembagian partai dari hak pilih nasional dan pembagiannya dari kursi parlemen. Proporsionalitas sering dianggap paling baik kalau diraih dengan memanfaatkan daftar partai, di mana partai-partai politik mengajukan daftar kandidat pada pemilihan tingkat nasional atau regional, dan di mana ada banyak anggota dipilih dari setiap distrik, dengan demikian kemungkinan representasi kelompok-kelompok minoritas menjadi lebih besar. Daftar dapat “terbuka” atau “tertutup”, tergantung apakah pemilih dapat menetapkan kandidat favoritnya dengan daftar partai yang ada (daftar “terbuka”), atau apakah mereka hanya dapat memilih untuk suatu partai tanpa mempengaruhi kandidat partai yang dipilih (daftar “tertutup”).

Sistem *List PR* adalah tipe paling umum dari sistem pemilihan representasi proporsional. Sistem ini paling sering diadakan di distrik-distrik multi-anggota yang besar dan luas yang memaksimalkan proporsionalitas. List PR memerlukan setiap partai untuk menghadirkan suatu daftar kandidat untuk dipilih. Pemilih memilih partai daripada kandidat, dan partai-partai menerima kursi dalam proporsi dari keseluruhan pembagiannya dari hak pilih nasional. Kandidat pemenang berasal dari daftar itu dalam

urutan yang sudah ditentukan. Sistem ini secara luas digunakan di benua Eropa, Amerika Latin dan Afrika Selatan.

Sistem *Mixed-Member Proportional (MMP)*, yang digunakan di Jerman, Selandia Baru, Bolivia, Italia, Meksiko, Venezuela dan Hongaria, berupaya untuk mengkombinasikan atribut-atribut positif baik sistem mayoritas maupun sistem PR. Sebagian parlemen dipilih dengan menggunakan metode pluralitas-mayoritas, biasanya dari distrik anggota tunggal, sementara sisanya dibentuk oleh daftar PR untuk mengkompensasi berbagai ketidaksepadanan yang dihasilkan oleh pemilihan kursi distrik anggota tunggal.

*Single Transferable Vote* menggunakan distrik multi-anggota, dalam hal ini, pemilih melakukan penjenjangan kandidat pada kartu pemungutan suara dengan cara yang sama dengan AV. Setelah total jumlah suara pilihan pertama dijumlah, hitungan selanjutnya mulai dengan mematok "kuota" suara yang diperlukan untuk pemilihan kandidat tunggal. Setiap kandidat yang dipilih lebih sering daripada kuota itu langsung dipilih. Jika tak seorang pun meraih kuota itu, kandidat dengan jumlah terendah dari pilihan pertama dihapuskan, dengan pilihan keduanya dilakukan pembagian kembali kepada kandidat yang masih tinggal dalam kompetisi tersebut. Pada saat yang sama, kelebihan suara dari kandidat terpilih (yaitu suara di atas kuota) dibagi kembali sesuai dengan pilihan kedua pada kartu pemungutan suara sampai semua kursi untuk konstituante terisi.

Sumber: Reynolds, Andrew dan Ben Reilly dkk. 1997 *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.

Pertimbangan lainnya adalah untuk membedakan antara sistem-sistem yang berorientasi patronase dengan sistem yang birokratik.<sup>2</sup> Dalam sistem yang berorientasi birokratik, seleksi kandidat dilakukan secara rinci, eksplisit, sesuai

Di bawah setiap sistem, suatu pertimbangan yang penting bagi partai-partai adalah menghadirkan para kandidat yang akan memaksimalkan suara mereka.

standar dan selanjutnya tidak mempertimbangkan mereka yang berada dalam posisi kekuasaan. Otoritas didasarkan pada prinsip legislatif. Dalam suatu sistem yang didasarkan pada patronase, kemungkinan tidak ada peraturan yang jelas dan bahkan ketika sistem ini dijalankan kemungkinan muncul perbedaan yang menyertainya. Otoritas didasarkan pada kepemimpinan tradisional atau karismatik, dari pada otoritas legal-rasional. Loyalitas terhadap mereka yang berada dalam kekuasaan di partai adalah yang terpenting.

Meskipun berbagai sistem menekankan faktor-faktor yang berbeda dalam memilih para kandidat, namun di bawah setiap sistem, suatu pertimbangan yang penting bagi partai-partai adalah menghadirkan para kandidat yang akan memaksimalkan suara mereka.<sup>3</sup> Jika tipe-tipe kandidat yang pasti dilihat sebagai suatu kekurangan, maka *gatekeepers*

akan menghindari pencalonannya. Penelitian yang mengulas kajian-kajian mengenai beberapa negara masing-masing, terungkap bahwa ada seperangkat karakter pemilih partai mencari kandidat yang mungkin dapat diterima oleh semua negara. Karakteristik yang bernilai sangat luas merupakan prestasi tersendiri yang memiliki pemilih dalam organisasi partai dan dalam konstituante.<sup>4</sup> Kemungkinan manifestasi yang paling kuat dari hal ini adalah mereka yang memangku jabatan lama dinominasikan ulang. Bahkan untuk kandidat baru, sejarah masa silam dari aktivitas dan partisipasi partai, menjadi sesuatu yang penting, meskipun bukan merupakan syarat. Hal-hal yang ada dalam masyarakat seperti profesi seseorang, sedang memangku jabatan publik, atau aktivitas lain adalah juga merupakan keinginan yang tinggi.

Mengingat mereka yang sedang berkuasa dan para pemimpin masyarakat secara tidak proporsional adalah laki-laki, maka kriteria ini dapat merugikan perempuan. Sementara partai-partai yang berbeda akan menggunakan kriteria yang berbeda dan lebih luas, maka tahap di mana *gatekeepers* partai secara aktual memilih kandidat mungkin merupakan tahap yang paling krusial bagi perempuan yang sedang memangku jabatan. Apakah *gatekeepers* partai menganggap perempuan sebagai kandidat yang dikehendaki, yang dapat membantu partai itu memenangkan suara. Hal ini akan dipengaruhi oleh sejumlah faktor, termasuk kultur negara maupun sistem pemilihannya, seperti yang akan didiskusikan kemudian.

Prosedur birokratis yang jelas untuk menyeleksi para kandidat dapat memberikan keuntungan yang nyata bagi perempuan.

Norma-norma dan peraturan-peraturan partai akan mempengaruhi cara partai melaksanakan proses nominasi yang sebenarnya. Bagi perempuan, sistem yang mendasarkan pada birokrasi, yang menggabungkan peraturan-peraturan yang menjamin representasi perempuan merupakan suatu kemajuan yang menentukan. Di negara-negara Nordik, partai-partai telah secara eksplisit menjalankan kuota, menjamin 40 persen atau 50 persen dari daftar partai terdiri dari perempuan. Ini telah membawa pengaruh yang besar dan positif bagi wakil-wakil perempuan di negara-negara Nordik.<sup>5</sup> Bahkan ketika tidak ada peraturan tegas yang menjamin perwakilan, memiliki prosedur birokratis yang jelas mengenai kandidat yang dipilih, dapat menjadi keuntungan yang nyata bagi perempuan. Peraturan yang jelas dan terbuka memberi perempuan kesempatan untuk mengembangkan strategi untuk memajukan peraturan-peraturan itu. Ketika peraturan itu tidak tertulis, maka akan menjadi lebih sulit untuk merencanakan strategi untuk masuk ke dalam lingkaran kekuasaan.

Kasus Norwegia memberikan satu contoh bagaimana mengambil keuntungan dari prosedur yang tegas dan jelas. Norwegia memiliki sistem representasi proporsional daftar tertutup.<sup>6</sup> Nominasi dimulai dari komite partai di setiap kabupaten yang merekomendasi suatu daftar kandidat untuk daftar partai.<sup>7</sup> Rekomendasi komite dikirim ke konvensi pencalonan kabupaten, di mana rekomendasi itu harus disetujui, posisi demi posisi. Para anggota partai lokal dalam pertemuan lokal memilih delegasi untuk konvensi pencalonan. Dengan peraturan terbuka ini, bahkan sebelum kuota ditetapkan, adalah mungkin bagi kalangan perempuan mengidentifikasi poin-poin keputusan penting yang beredar yang dapat mereka memobilisir untuk menekan tuntutan mereka.

Mobilisasi ditujukan, pertama pada tahap rekomendasi komite, dan kedua pada tahap konvensi pencalonan. Mereka akan memulai dengan menuntut representasi yang adil dari komite nominasi (pencalonan). Jika komite nominasi partai gagal mempertimbangkan tuntutan mereka secara memuaskan, mereka akan mengorganisir dan mengerahkan anggota partai perempuan lokal untuk hadir pada pertemuan organisasi partai lokal, tempat diadakannya pemilihan delegasi. Dalam melaksanakan ini, mereka dapat menjamin bahwa para delegasi yang akan memilih memastikan wakil perempuan yang dipilih untuk maju pada konvensi negara. Prosedur demikian bisa menjadi perdebatan sengit dan sering kali hanya ancaman mobilisasi yang memadai untuk mendorong komite partai untuk mengakomodasi tuntutan wakil-wakil perempuan dalam rekomendasi pencalonannya, daripada menciptakan kesempatan mengusulkan suaranya melalui keanggotaan partai pada konvensi pencalonan.

### *Bagaimana Agar Terpilih*

Hambatan terakhir untuk menjadi seorang anggota parlemen adalah kenyataan bahwa ia dipilih oleh para pemilih. Bagaimanapun tingginya tingkat hambatan itu hanyalah persoalan perselisihan. Umumnya kajian tentang pemilihan di demokrasi yang sudah mapan memberi kesan bahwa pemilih lebih memilih tanda gambar partai daripada memilih individu kandidat.<sup>8</sup> Sistem ini memang pas untuk sistem pemilihan yang menggunakan representasi proporsional daftar tertutup. Dalam kasus demikian, ada alasan untuk menganggap pemilih sebagai alat untuk melihat secara serius wakil-wakil perempuan. Tahap krusial sesungguhnya dari proses tersebut dalam kondisi ini sebenarnya adalah bagaimana agar dinominasikan oleh partai.

Kajian tentang pemilihan di demokrasi yang sudah mapan memberi kesan bahwa pemilih lebih memilih tanda gambar partai daripada memilih individu kandidat.

Meskipun hal ini sangat tipikal, namun tidak benar ada dalam semua negara. Ada beberapa negara yang menganggap suara perorangan untuk kandidat adalah penting – anggapan penting ini dapat diperdebatkan dalam bidang ilmu politik. Namun, sebagaimana yang telah ditunjukkan oleh para peneliti, bahkan bila tidak menjadi masalah bagaimana orang-orang yang berhak

Negara-negara di mana kandidat perorangnya dipercaya memiliki banyak pengaruh adalah negara-negara dengan sistem-sistem pemilihan mayoritas dan distrik anggota tunggal.

memilih memberikan penilaian terhadap kandidat perorangan, karena pengurus partai merasa bahwa ini penting, mereka akan terus secara berhati-hati memilih para kandidat dengan suatu pandangan bahwa mereka diyakini akan dapat memperkuat kesempatan partai untuk menang.<sup>9</sup> Banyak dari negara-negara di mana kandidat perorangnya dipercaya memiliki banyak pengaruh adalah negara-negara dengan sistem-sistem pemilihan mayoritas dan distrik anggota tunggal. Bahkan di negara-negara ini, ada bukti yang dapat dipertimbangkan bahwa kandidat perempuan melakukan hal yang sama dengan kandidat laki-laki ketika menghadapi pemilih secara langsung.<sup>10</sup>

Beberapa sistem pemilihan representasi proporsional menggunakan kartu pemungutan suara “daftar terbuka” di mana partai mencalonkan beberapa kandidat, biasanya dalam peraturan pilihan yang mereka sukai, tetapi pemilih mempunyai kemampuan, kalau ia mau, mempengaruhi kandidat yang mana dalam daftar partai yang harus dipilih. Ketika pemilihan suara berlangsung, pemilih pada awalnya memilih daftar calon partai tertentu, tetapi kemudian ia mempunyai pilihan untuk mengubah komposisi daftar itu dengan menurunkan kandidat tertentu, sebagai contoh dengan mengubah namanya, atau mempromosikan kandidat dengan mengajukan nama kandidat untuk suatu posisi lebih tinggi dalam daftar partai (sebagai contoh seorang perempuan mungkin menjadi kandidat kesepuluh pada daftar resmi partai, tetapi pemilih mungkin menggeser kandidat itu ke posisi pertama).<sup>11</sup>

Dalam kasus demikian, keberadaan perempuan bisa diuntungkan atau dirugikan. Untuk tahap itu, di mana perempuan mengorganisir dan secara aktif mendorong pemogokan tokoh-tokoh laki-laki, tindakan ini dapat menghasilkan kekuatan luar biasa yang ditunjukkan oleh perempuan. Contoh sebenarnya dari kasus ini terjadi di Norwegia. Norwegia tidak mempunyai sistem pemungutan suara daftar terbuka untuk parlemen nasional, tetapi negara ini melakukannya untuk pemilihan lokal pada tingkat kotapraja. Pada awal 1970-an, perempuan mampu mengorganisir kampanye untuk memajukan

perempuan yang ternyata sangat efektif. Pada pemilihan local tahun 1971, keterwakilan perempuan di dewan kota di beberapa kota besar di Norwegia meningkat dari kira-kira 15-20 persen menjadi mayoritas di dewan itu. “Kudeta perempuan” ini menjadi kebanggaan dan keterkejutan luar biasa atas kemampuan perempuan untuk mengambil keuntungan dari struktur pemilihan. Namun, harus dicatat, bahwa ada reaksi dalam pemilihan berikutnya ketika banyak laki-laki, yang merasa bahwa pemogokan oleh kandidat laki-laki hanya karena mereka berkelamin laki-laki adalah tidak adil, keluar untuk menghambat kandidat perempuan. Dalam pemilihan lokal berikut dan dalam setiap pemilihan lokal, jumlah perempuan yang dipilih dalam pemilihan lokal di Norwegia kemungkinan kurang dibandingkan dari perolehan sebelumnya dan tidak ada suara perorangan.<sup>12</sup>

Meskipun ini merupakan suatu hambatan kecil yang dihadapi perempuan ketika mereka mencoba bergerak dari kelompok kandidat yang memenuhi syarat untuk secara aktual menjadi anggota parlemen, maka menjadi jelas bahwa diantara demokrasi-demokrasi yang sudah mapan, ada poin-poin penting untuk meyakinkan perempuan untuk maju dalam pemilihan dan meyakinkan partai untuk memilih perempuan sebagai kandidatnya.

### ***Pengaruh Sistem Pemilihan Pada Representasi Perempuan***

**Perubahan sistem pemilihan umum suatu negara seringkali menunjukkan suatu tujuan yang jauh lebih realistis daripada secara drastis mengarah ke perubahan pandangan kultur mengenai perempuan.**

Para sarjana politik dan kaum perempuan sangat menekankan bahwa pengaruh sistem pemilihan pada representasi perempuan mempunyai beberapa alasan. Pertama, pengaruh sistem pemilihan sangat dramatis. Sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 6 dan Gambar 2, perbedaan dalam representasi perempuan memasuki sistem pemilihan tidak sederhana; melainkan substansial. Adalah kenyataan penting bahwa sistem pemilihan dapat, dan secara teratur, berubah. Dibandingkan dengan status kultur perempuan dalam masyarakat atau tingkat perkembangan negara, peraturan-peraturan pemilihan jauh lebih lunak. Perubahan sistem pemilihan sering menyajikan tujuan yang jauh lebih realistis dari pada secara dramatis mengarah ke perubahan pandangan kultur mengenai perempuan.

Tabel 6 dan Gambar 2 menyajikan data untuk 24 demokrasi yang sudah mapan selama pasca periode Perang Dunia II. Data ini menyingkap bahwa perempuan selalu mempunyai sedikit keuntungan dalam sistem representasi proporsional. Hingga tahun 1970, keuntungan ini sangat kecil: hanya beberapa persen berbeda dalam representasi perempuan dalam negara dengan sistem distrik representasi proporsional atau multi anggota. Namun, pada 1970-an, 1980-an, dan 1990-an, ada peningkatan dramatis dalam representasi perempuan dalam sistem representasi proporsional, sementara hanya mengalami perolehan yang biasa-biasa saja dalam sistem mayoritas.<sup>13</sup>

Sistem-sistem pemilihan yang berbeda mengarah pada hasil-hasil yang berbeda. Melalui perkembangan dunia dalam 1960-an dan 1970-an, kami melihat gelombang apa yang disebut “feminisme gelombang kedua” – perempuan menuntut hak-hak kesetaraan pada seluruh rangkaian isu, di antaranya representasi lebih besar dalam badan-badan politik. Dalam negara dengan sistem representasi proporsional, perempuan mampu menerjemahkan tuntutan-tuntutan ini dalam representasi yang lebih besar. Dalam sistem mayoritas, di pihak lain, tuntutan yang sama dilakukan, tetapi mereka sebagian besar tidak berhasil atau berhasil sekedarnya saja.

**Tabel 6: Persentase Anggota Parlemen Perempuan pada 24 Parlemen Nasional 1945-1998**

Sistem Mayoritas (SMD) versus Sistem Representasi Proporsional (MMD)

Sistem/Tahun	1945	1950	1960	1970	1980	1990	1998
SMD	3,05	2,13	2,51	2,23	3,37	8,16	11,64
MMD	2,93	4,73	5,47	5,86	11,89	18,13	23,03

**Sistem Mayoritas atau *Single-Member District* (SMD):**

Australia, Kanada, Perancis (1960 dan seterusnya), Jepang, Selandia Baru (1945-1990), Inggris, dan Amerika Serikat.

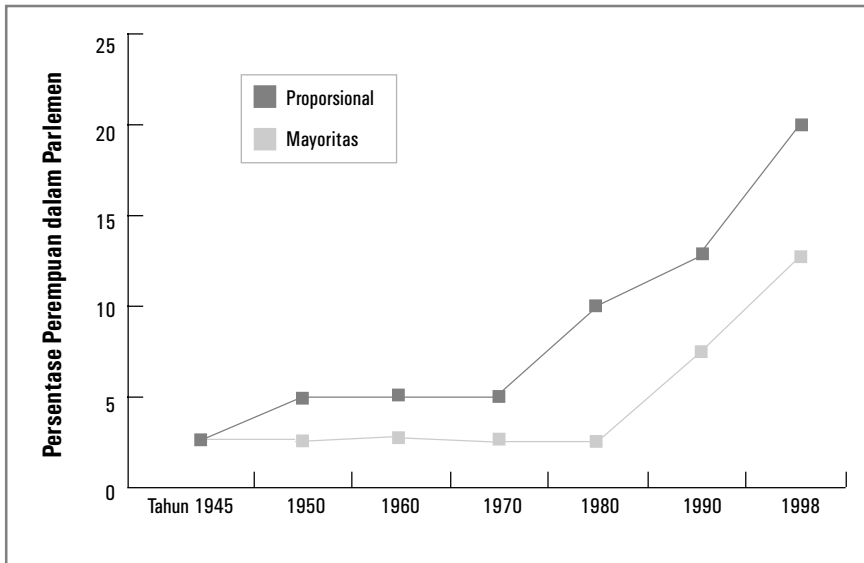
**Sistem Representasi Proporsional atau *Multi-Member District* (MMD):**

Australia, Denmark, Finlandia, Perancis (1945 dan 1950), Yunani, Iceland, Irlandia, Israel\*, Italia, Luksemburg, Belanda, Selandia Baru (hanya 1998), Norwegia, Portugal, Spanyol, Swedia, Switzerland dan Jerman (Jerman Barat\* sebelum tahun 1990).

\*Israel belum ada, dan Jerman Barat tidak menyelenggarakan pemilihan pada tahun 1945. Oleh karena itu, negara-negara ini tidak termasuk dalam jumlah tahun 1945. Negara-negara ini dihitung untuk setiap tahun setelah 1945.

\*\* Yunani, Portugal dan Spanyol menjadi demokratik pada tahun 1970-an dan oleh karena itu hanya termasuk dalam kalkulasi tahun 1980, 1990, dan 1998.

**Gambar 2: Persentase Perempuan dalam Parlemen Sistem Mayoritas versus Sistem PR.**



#### *Keuntungan Sistem Representasi Proporsional*

Pertanyaan gamblangnya adalah mengapa? Mengapa negara-negara dengan sistem pemilihan representasi proporsional harus menunjukkan kekuatan yang meningkat dalam sistem representasi dan sistem mayoritas menunjukkan suatu pengaruh yang biasa-biasa saja? Ada sejumlah penjelasan mengenai hal ini. Pertama, sistem representasi proporsional secara konsisten mempunyai besaran distrik yang lebih tinggi, yang mengarah pada besaran partai yang lebih besar. Besaran distrik adalah jumlah kursi per distrik; besaran partai adalah jumlah kursi suatu partai yang memang dalam suatu distrik. Besaran partai dan distrik adalah penting, karena hal ini mempengaruhi strategi partai ketika memilih kandidat. Para penjaga pintu partai (*gatekeepers*), yang harus mempertimbangkan para pemilih untuk memilih kandidat, mempunyai sejumlah perhatian dan insentif yang berbeda yang bergantung pada sistem pemilihan.

Ketika besaran distrik adalah satu, seperti di hampir semua sistem mayoritas, partai dapat menang, paling tidak, satu kursi dalam satu distrik. Menurut definisi, partai tidak mempunyai kesempatan untuk menyeimbangkan daftar calon partai. Karena keputusan menominasi dalam distrik anggota tunggal bersifat *zero-sum*, maka kandidat perempuan harus berkompetisi secara

langsung melawan kandidat laki-laki, dan seringkali ketika menominasikan seorang perempuan dari satu partai, harus secara terbuka menolak aspirasi pencalonan laki-laki dari distrik yang sama. Ketika besaran distrik muncul, kesempatan suatu partai untuk memenangkan beberapa kursi dalam distrik juga muncul. Ketika suatu partai berharap untuk memenangkan beberapa kursi, partai lebih menyadari dalam mencoba untuk menyeimbangkan daftar calon mereka. *Gatekeepers* akan membagi tempat kemenangan dalam daftar partai diantara berbagai kepentingan internal partai.

Ada beberapa alasan untuk proses keseimbangan ini.<sup>14</sup> Pertama, *gatekeepers* partai melihat keseimbangan sebagai suatu cara menarik para pemilih. Daripada harus mencari calon tunggal yang dapat menarik banyak pemilih, para *gatekeeper* partai justru berpikir tentang kandidat-kandidat berbeda untuk menarik subsektor pemilih tertentu. Para kandidat yang mempunyai hubungan dengan kelompok-kelompok yang berbeda dan sector-sektor masyarakat yang berbeda pula bisa membantu menarik pemilih untuk partainya. Seorang kandidat perempuan dapat dianggap sebagai keuntungan bagi partainya dengan menarik pemilih, tanpa memperhatikan kepentingan antar partai yang berkuasa, yang diwakili oleh laki-laki, untuk menyingkir, sebagaimana yang akan diperoleh dalam suatu sistem mayoritas.

Sebaliknya, kegagalan memberikan beberapa keseimbangan, seperti hanya mencalonkan laki-laki, mempunyai pengaruh yang tak diinginkan, sehingga

membuat para pemilih menolak ikut pemilihan umum. Alasan kedua untuk keseimbangan adalah bahwa dalam partai itu, keseimbangan daftar partai sering dilihat sebagai suatu kesetaraan. Faksi-faksi yang berbeda dalam partai

**Gambar 3: Mengapa Sistem Representasi Proporsional Lebih Baik untuk Perempuan**

<b>BESARAN DISTRIK LEBIH TINGGI</b> <b>Sistem PR</b>	<b>PENULARAN</b> <b>Sistem PR</b>
Jumlah kursi lebih besar di setiap distrik (besaran distrik lebih tinggi)	Daftar partai memberi peluang lebih besar untuk mencalonkan perempuan
Partai berharap dapat memenangkan beberapa kursi dalam setiap distrik (besaran partai lebih tinggi)	Kapasitas lebih besar untuk mempromosikan perempuan ketika ditantang oleh partai lain
Partai lebih mungkin untuk menyeimbangkan daftar calon dengan memasukkan perempuan (keseimbangan)	Dan partai tidak dirugikan kalau mencalonkan seorang perempuan sebagai kandidat, daripada di sistem lain yang akan memaksa calon laki-laki diabaikan kalau kandidat perempuan dicalonkan.

akan menyatakan bahwa wakil-wakil mereka seharusnya dipilih untuk menjadikan kandidat yang mempunyai kesempatan untuk menang. Secara khusus, ketika satu cabang perempuan dari partai tersebut sudah didirikan dan aktif melakukan sejumlah kegiatan penting dari partai, perempuan akan menjadi salah satu dari kelompok-kelompok yang menuntut dimasukkan dalam daftar posisi yang dapat menang. Alasan ketiga untuk keseimbangan daftar adalah bahwa membagi kursi dengan aman di antara berbagai faksi dalam partai merupakan suatu cara memelihara perdamaian partai, dan memastikan dukungan berkelanjutan berbagai kelompok dalam partai itu.

Sistem representasi proporsional membantu perempuan, karena proses penularan (*contagion*) lebih mungkin terjadi dalam sistem ini daripada dalam sistem mayoritas. Penularan adalah suatu proses di mana partai-partai menjalankan berbagai kebijakan yang diprakarsai oleh partai politik lainnya. Kita mulai menguji apakah partai-partai besar akan lebih cepat bergerak untuk mempromosikan perempuan ketika menghadapi isu-isu ini dengan partai lain dalam sistem representasi proporsional dibandingkan dalam sistem mayoritas. Asumsinya adalah bahwa hal ini harus terjadi karena biaya-biaya untuk merespon akan menjadi lebih rendah dalam sistem representasi proporsional di banding dengan sistem mayoritas dan kemungkinan memperoleh hasil yang lebih besar. Biaya itu akan lebih rendah dalam sistem representasi proporsional, karena partai mempunyai beberapa tempat yang di dalamnya ditemukan ruang untuk mencalonkan seorang perempuan. Dalam sistem mayoritas, partai hanya mempunyai satu kandidat, partai mungkin harus menghindari pencalonan ulang untuk suatu jabatan yang sedang dipegang atau menolak tempat untuk kandidat laki-laki dari suatu faksi internal yang secara tradisional sudah menerima pencalonannya, untuk mencalonkan seorang perempuan. Perolehan itu mungkin lebih besar, karena dalam sistem representasi proporsional, malahan ada sedikit peningkatan perolehan suara, disebabkan oleh tambahan perempuan untuk daftar calon, mengakibatkan partai itu memenangkan lebih banyak kursi.

Untuk mengkaji pertanyaan ini, kami mencari akibat penularan yang ada di Norwegia dan Kanada. Mencari akibat penularan dalam pemilihan sebelum Partai Buruh yang dominan menjalankan kuota, kami menemukan bahwa penularan terjadi dalam distrik lokal di Norwegia. Partai Buruh Norwegia memunculkan sejumlah perempuan dalam posisi yang pasti untuk memenangkan distrik itu di mana mereka menghadapi tantangan serius dari sayap kiri Sosialis, partai pertama yang menjalankan kuota di Norwegia. Ketika

kami menguji akibat serupa di Kanada – yaitu apakah Partai Liberal lebih mungkin untuk mencalonkan perempuan dalam distrik itu, di mana Partai Demokratik Baru telah mencalonkan perempuan, kami tidak menemukan bukti akibat penularan tersebut. Dengan kata lain, akibat penularan terjadi dalam suatu sistem pemilihan mayoritas.<sup>15</sup>

Secara lebih umum, ada catatan berharga bahwa kuota gender sebagai kebijakan yang jelas telah mempunyai akibat penularan di Norwegia. Pada tahun 1977, hanya ada dua partai dengan kurang dari empat persen kursi di parlemen yang mendapat kuota. Pada pemilihan tahun 1997, lima dari tujuh partai yang terwakili dalam parlemen, dengan kira-kira 75 persen dari kursi yang dikombinasi, secara resmi telah menjalankan kuota gender.<sup>16</sup>

### *Mengapa Beberapa Sistem Representasi Proporsional Lebih Baik Daripada Sistem Lain*

Sementara sistem representasi proporsional telah menjadi superior bagi perempuan, tidak semua sistem representasi proporsional secara setara disukai. Ada sejumlah hal tertentu yang dapat membantu atau menghalangi representasi perempuan dalam payung besar sistem representasi proporsional. Ada tiga isu

Tiga faktor yang memudahkan representasi proporsional: khusus yang pantas disebutkan: besaran distrik, awal pemilihan, dan pilihan antara bentuk-bentuk “daftar terbuka” dan “daftar tertutup” dari representasi proporsional.

Sebagaimana telah dijelaskan, kekuatan yang menggerakkan perempuan melakukan sesuatu yang lebih baik dalam sistem representasi proporsional adalah, proses keseimbangan daftar calon yang berlangsung ketika partai tersebut menyusun daftar pemilihannya dalam setiap distrik pemilihan. Apa yang penting di sini adalah jika perempuan ingin memenangkan kursi parlemen, maka partai-partai harus memenangkan beberapa kursi sehingga mereka masuk ke dalam daftar partai pada saat memilih anggota parlemen. Sebelumnya, besaran partai didefinisikan sebagai jumlah kursi partai yang menang dalam suatu distrik pemilihan. Dalam rancangan peraturan pemilihan, perempuan akan dibantu oleh, baik dengan besaran distrik yang tinggi maupun dengan pemilihan awal, karena pengaruhnya yang rata-rata pada besaran partai. Tidak mengherankan, secara umum ada korelasi yang sangat positif antara besaran distrik rata-rata

**BESARAN DISTRIK YANG LEBIH TINGGI (*higher district magnitude*):** Partai-partai mempunyai kesempatan berkompetisi untuk memenangkan beberapa kursi, menyebabkan mereka ambil lebih banyak calon dari daftar partai, di mana perempuan biasanya terdaftar di urutan lebih rendah.

**BESARAN PERSENTASE  
PUNGUTAN SUARA YANG  
DIPERLUKAN** (*high electoral*

*thresholds*): Menghindari penciptaan partai-partai kecil yang sering hanya memasukkan satu atau dua wakil, dan biasanya laki-laki.

dan besaran partai rata-rata. Karena jumlah kursi per distrik meningkat, partai-partai akan melanjutkan daftarnya (yaitu memenangkan banyak kursi) dan banyak partai akan mempunyai delegasi multi-anggota. Keduanya harus meningkatkan wakil-wakil perempuan. Dalam kasus yang terbatas, dan salah satunya adalah yang mungkin sangat menguntungkan perempuan, adalah jika seluruh

negeri cukup menjadi satu distrik pemilihan saja. Ada pertimbangan-pertimbangan lain yang mungkin menyebabkan usulan ini tidak menarik. Di berbagai negara, sering dianggap penting untuk menjamin representasi regional, dalam hal ini beberapa bentuk kasus geografis mengenai distrik mungkin lebih disukai.

Ini adalah sistem serupa yang digunakan di Belanda, yang mempunyai tingkat representasi perempuan sangat tinggi (36 persen) dan Israel, yang mempunyai tingkat representasi perempuan yang rendah (dibawah 15 persen). Akibat indikasi yang ditunjukkan di Israel dan Belanda ini, sistem pemilihan tidak dapat menjamin tingkat representasi yang tinggi. Satu pelajaran yang dapat dipetik dari kejadian Israel adalah pemilihan awal yang tinggi, dalam

**DAFTAR PARTAI TERTUTUP:** Partai menentukan peringkat untuk permintaan kandidat dan selanjutnya tokoh-tokoh perempuan tidak dapat dicoret atau diturunkan.

hal ini persentase minimum suara yang harus dimiliki sebuah partai sebelum dianggap berhak untuk memenangkan kursi, adalah penting untuk membantu memberikan kesempatan bagi perempuan. Di Israel, tingkat dukungan diperlukan untuk memenangkan kursi yang secara ekstrem rendah; yang baru-baru ini meningkat hingga 1,5

persen, yang selanjutnya kembali menjadi cukup rendah. Tingkat yang rendah telah mendorong terciptanya banyak partai-partai kecil, yang sering hanya bisa memasukkan satu atau dua wakilnya. Membanjirnya jumlah partai, cenderung dipimpin oleh laki-laki, dan para pemimpin partai tersebut sudah pasti mengambil beberapa tempat pertama dalam daftar calon mereka. Perempuan pada awalnya cenderung menunjukkan suatu daftar yang jauh lebih sedikit pada saat perhatian partai mengarah kepada keseimbangan daftar calon. Mengingat partai hanya memilih satu atau dua wakil, dan banyak kandidatnya adalah perempuan berada dalam posisi lebih rendah (*mid-list*), maka perempuan tidak akan memenangkan satu tempatpun untuk wakil mereka.

Ketika merancang sistem pemilihan, sebetulnya ada satu “pertukaran” (*trade-off*) antara mewakili para pemilih yang memilih partai-partai kecil dan meningkatkan representasi deskriptif parlemen dengan memiliki lebih banyak perempuan yang berasal dari partai-partai yang lebih besar. Untuk menguji hipotesa ini, data dari Kosta Rika dan Swedia dievaluasi. Kedua negara ini menggunakan pemilihan awal. Simulasi menunjukkan bahwa pemilihan awal secara tepat memprediksikan pengaruh meningkatnya wakil perempuan. Perempuan mungkin tampak diuntungkan atas usulan untuk menegakkan seluruh negara sebagai satu distrik pemilihan, tetapi hal itu akan menjadi tambahan strategi yang penting untuk memastikan bahwa pemilihan awal termasuk dalam usulan ini.

Karakteristik lain yang membedakan sistem representasi proporsional satu sama lain adalah apakah mereka menggunakan daftar partai tertutup, di mana partai itu menentukan tingkat penawaran kandidat, atau daftar partai terbuka, di mana pemilih mampu mempengaruhi kandidat partai terpilih melalui pemungutan suara perorangan. Belum ada riset empiris mengenai apakah bentuk-bentuk struktur sistem pemilihan yang berbeda ini membantu atau menghalangi perempuan dalam memperoleh akses ke parlemen.

Pertanyaan penting yang muncul adalah apakah lebih mudah meyakinkan pemilih untuk secara aktif memilih kandidat perempuan, atau lebih mudah meyakinkan *gatekeepers* partai yang melibatkan lebih banyak perempuan pada daftar partai dalam posisi utama, baik secara jujur, maupun yang lebih penting lagi, secara strategis bijaksana. Tidak akan begitu mengherankan, bila jawaban yang ada secara aktual bervariasi dari satu negara ke negara lain. Meskipun demikian, adalah mungkin untuk membuat beberapa usulan. Sementara ada suatu godaan untuk merekomendasikan daftar partai terbuka, karena ini akan memungkinkan pemilih perempuan untuk memilih perempuan, daftar tertutup mungkin menjadi lebih unggul bagi perempuan.

Pertama, pengalaman dari penggunaan daftar terbuka dalam pemilihan lokal di Norwegia selama 25 tahun terakhir telah jelas merugikan perempuan. Di setiap pemilihan lokal, setelah tahun 1971, hanya ada beberapa perempuan yang terpilih lewat sistem ini. Seseorang harus menyadari bahwa sementara pemungutan suara lewat daftar partai terbuka memberikan kesempatan bagi pemilih untuk meningkatkan perempuan, ini dengan mudah dapat menciptakan lebih banyak kesempatan bagi pemilih lain untuk menjatuhkan perempuan. Di Norwegia, pengaruh negatifnya ternyata lebih banyak daripada pengaruh positifnya. Penting untuk dicatat seandainya pengaruh ini muncul

di Norwegia, sebagai negara yang mempunyai pandangan yang sangat progresif mengenai peran perempuan. Adalah mungkin di negara-negara dengan pandangan-pandangannya yang lebih tradisional atau bahkan dalam distrik tertentu di suatu negara, pemilih dengan pandangan-pandangan tradisional mengenai peran utama perempuan akan menggunakan caranya sendiri untuk menentang atau menurunkan nama-nama perempuan dalam daftar partai. Dengan demikian, secara strategis keberatan pertama dari penggunaan sistem ini adalah kemungkinan merugikan perempuan.

Keberatan kedua terhadap daftar terbuka adalah membiarkan partai-partai tidak bertanggung jawab pada hasil akhir. Hasil akhir selanjutnya terletak di tangan ribuan pemilih perorangan yang membuat keputusan-keputusan perorangan. Jika keputusan perorangan mengatakan bahwa perempuan dituntut mundur dan keluar dari parlemen, maka partai-partai tersebut tidak bertanggung jawab, karena partai-partai ini tidak dapat mengontrol bagaimana para pendukungnya memilih. Namun, dengan daftar partai tertutup, jelas bahwa tanggung jawab partai untuk memastikan bahwa ada keseimbangan dalam delegasi partai. Jika perempuan tampil secara buruk dalam kondisi seperti ini, maka hal ini tidak dapat dijelaskan sebagai tanggung jawab pemilih. Dengan menggunakan daftar tertutup, partai mempunyai kesempatan untuk menyusun komposisi delegasi lengkap daripada memiliki hasil akhir berdasarkan sejumlah keputusan perorangan. Di bawah kondisi-kondisi ini, partai-partai dapat bertanggung jawab atas wakil perempuan. Jika perwakilan tidak berhasil untuk berkembang, perempuan dapat mencari partai-partai yang lebih bersedia membicarakan tuntutan-tuntutan mereka mengenai perwakilan mereka.

### ***Pelajaran Untuk Mengembangkan Representasi Perempuan***

Sejumlah pelajaran untuk meningkatkan representasi dapat digambarkan berdasarkan diskusi di atas mengenai proses rekrutmen legislatif dan pengaruh sistem pemilihan.

1. Perempuan harus mengorganisir diri mereka di dalam dan di luar partai-partai politik. Melakukan pengorganisasian dalam kelompok-kelompok kepentingan di dalam dan di luar partai-partai politik memberikan pengalaman yang berharga bagi perempuan serta memberikan kepada mereka suatu dasar kekuasaan yang dibangun jika

mereka menginginkan suatu jabatan. Kelompok-kelompok politik dan kelompok-kelompok profesional seperti dokter perempuan atau asosiasi ahli hukum perempuan, dapat memainkan peran penting sebagai dasar rekrutmen untuk kandidat perempuan. Melakukan pengorganisasian juga meningkatkan visibilitas dan legitimasi. Di samping itu, dalam partai politik di mana perempuan biasanya melakukan sejumlah pertimbangan mengenai kerja partai yang utama, adalah penting untuk dikelola ke dalam rapat anggota-anggota partai politik perempuan yang dapat untuk melobi bagi perbaikan representasi.

2. **Perempuan harus mendesak partai agar mengeluarkan peraturan-peraturan yang jelas dalam penyeleksian kandidat.** Adalah lebih memungkinkan bahwa perempuan akan diuntungkan jika partai-partai mempunyai prosedur birokratis yang jelas dalam penyeleksian kandidat daripada suatu sistem yang didasarkan pada loyalitas dalam kekuasaan. Ketika aturan permainan jelas, ada kemungkinan bagi perempuan untuk mengembangkan berbagai strategi untuk memperbaiki representasi mereka. Ketika proses itu didominasi oleh patron, maka aturan main dapat menjadi tidak jelas dan keputusan-keputusan sering dibuat oleh sejumlah kalangan terbatas, yang hampir pasti dikuasai laki-laki.
3. **Sistem representasi proporsional lebih baik daripada sistem mayoritas dalam peningkatan representasi perempuan.** Dari sepuluh negara ranking tertinggi ditinjau dari sudut representasi perempuan, semuanya memanfaatkan sistem pemilihan representasi proporsional. Sistem mayoritas distrik anggota tunggal secara konsisten terbukti menjadi sistem yang mungkin paling buruk bagi perempuan.
4. **Beberapa sistem representasi proporsional bersifat lebih baik.** Sistem-sistem yang menjamin tingginya besaran partai melalui suatu kombinasi besaran distrik yang tinggi dan pemilihan awal diharapkan menjadi keuntungan bagi perempuan. Sebagai contoh, Irlandia yang menggunakan bentuk representasi proporsional dengan distrik pemilihan (35 anggota) kecil mempunyai tingkat representasi perempuan lebih rendah dibandingkan sistem mayoritas di negara-negara seperti Kanada, Australia dan Inggris. Sistem yang optimal bagi perempuan adalah mungkin pada saat seluruh negara merupakan satu distrik. Namun, usulan semacam ini tidak selalu menjadi suatu pilihan yang tepat, dan sering menjadi alasan yang baik untuk membagi negara ke dalam beberapa distrik pemilihan berdasarkan letak geografis. Sistem

yang memanfaatkan dua tingkat perwakilan, mengkombinasikan daftar nasional dengan konstituante regional atau lokal, sering terbukti sangat efektif dalam memaksimalkan representasi perempuan. Swedia, Denmark, Jerman dan Selandia Baru adalah contoh dari sistem seperti itu, dan berada di antara sepuluh negara terbaik di dunia ketika masuk ke tahap representasi perempuan dalam parlemen.

5. **Perempuan harus mengingat semua variabel dan alternatif yang berkenaan dengan rancangan sistem pemilihan.** Bahkan ketika ada persetujuan mengenai suatu sistem yang didasarkan pada distrik geografis, biasanya ada cara-cara yang berbeda dalam menjalankan usulan demikian. Hal ini menarik dalam meningkatkan representasi perempuan yang tidak harus sama dengan alternatif-alternatif yang lain. Penelitian yang ada mengesankan bahwa banyak kursi dalam parlemen nasional adalah lebih baik bagi perempuan, karena hal ini akan meningkatkan besaran partai. Ketika memutuskan berapa banyak distrik geografis harus dibentuk, kalau jumlah distrik yang akan dibentuk dibatasi akan lebih baik bagi perempuan, karena ini juga akan meningkatkan besaran partai. Di samping itu, perempuan harus waspada ketika jumlah kursi di setiap distrik pemungutan suara ditentukan. Sering proses ini mengakibatkan distrik pedesaan sangat terwakili dan distrik perkotaan kurang terwakili. Adalah pasti bahwa dalam distrik perkotaan, di mana peran non-tradisional bagi perempuan lebih umum dan ada banyak sumber untuk perempuan berpartisipasi dalam politik, maka perempuan cenderung lebih sering dipilih. Kajian yang dilakukan di beberapa negara telah memperlihatkan bahwa perempuan cenderung memenangkan banyak kursi di wilayah perkotaan dari pada mereka mekalukannya di wilayah pedesaan. Kelompok perempuan harus bersikap hati-hati ketika jumlah kursi per distrik ditentukan, bahwa distribusi kursi harus sedekat mungkin dengan prinsip "satu orang /satu suara".
6. **Walaupun sistem representasi proporsional lebih baik untuk jangka panjang, hasil langsung tidak bisa dijamin.** Meskipun perubahan dalam sistem pemilihan lebih mungkin memberikan representasi yang lebih besar, dan untuk jangka panjang memang sudah pasti bahwa perubahan-perubahan sistem pemilihan akan membantu perempuan memperbaiki tingkat representasinya, namun tetap saja tidak ada jaminan akan terjadinya pengaruh segera. Sementara sistem representasi proporsional

rata-rata mempunyai proporsi lebih tinggi daripada sistem mayoritas, ini tidak selalu benar untuk setiap kasus. Selanjutnya, para peneliti menemukan bahwa sistem representasi proporsional rata-rata tidak membantu perempuan di negara-negara berkembang. Variabel sistem pemilihan di negara-negara berkembang yang tidak berpengaruh merupakan contoh penting dari gambaran yang lebih umum. Sementara lembaga-lembaga atau peraturan-peraturan tertentu mungkin menguntungkan satu kelompok atau lainnya, suatu pengaruh hanya akan muncul jika kelompok itu diorganisir cukup baik untuk mendapatkan keuntungan dari situasi tersebut. Jika tidak, susunan kelembagaan tidak mempunyai pengaruh pada hasilnya. Kegagalan representasi proporsional untuk membantu perempuan di negara-negara kurang maju adalah contoh yang bagus untuk hal ini, dan ia juga terlihat sebagai perbedaan yang relatif kecil antara sistem proporsional dan sistem mayoritas untuk periode tahun 1945-1970. Jika kelompok-kelompok yang mau mendorong peningkatan representasi perempuan tidak secara efektif terorganisir, maka sistem pemilihan hanya mempunyai pengaruh terbatas.

7. **Upaya mengubah sistem pemilihan hanyalah merupakan satu bagian dari banyak strategi yang lebih komprehensif untuk meningkatkan representasi perempuan.** Perempuan perlu menjadi juru bicara yang aktif dan efektif dalam partai-partai mereka dan dalam masyarakat secara keseluruhan untuk mampu mendapatkan keuntungan dari kemajuan kelembagaan yang menyediakan struktur pemilihan tertentu.

## Catatan

- 1 Gallagher, Michael. 1988. "Conclusions". Dalam Michael Gallagher dan Michael Mars, red. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.
- 2 Norris, Pippa. 1996. "Legislative Recruitment". Dalam Larry LeDuc, Richard Niemi dan Pippa Norris, red. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.
- 3 Jelasnya hal ini bukan satu-satunya persoalan dan bahkan terkadang bukan persoalan yang utama. Perhatian terhadap kesatuan partai atau pertikaian faksi antar partai mungkin dari waktu ke waktu memenangkan keinginan untuk memaksimalkan suara, tetapi dalam waktu yang panjang, partai-partai dalam demokrasi dipaksa untuk menaruh perhatian mengenai memenangkan suara. Jika tidak, mereka menanggung resiko hilang dari panggung politik.
- 4 Gallagher 1988. Hal. 248.
- 5 Sementara kuota seringkali dipuji dan bertanggungjawab terhadap negara-negara Nordik, pada umumnya memiliki pemimpin-pemimpin tingkat dunia bahkan sebelum peraturan-peraturan tersebut diberlakukan. Hubungan sebab akibat, mungkin berasal dari seorang pemimpin dunia untuk melaksanakan peraturan-peraturan ketimbang peraturan-peraturan tersebut menyebabkan seseorang menjadi pemimpin dunia.
- 6 Sistem representasi proporsional (PR) adalah sistem yang secara sadar berusaha untuk mengurangi perbedaan antara pembagian partai terhadap suara nasional dan pembagiannya terhadap kursi parlemen. Contoh, jika suatu partai memenangkan 40 persen suara, maka partai itu harus memenangkan kira-kira 40 persen kursi. Daftar tertutup adalah suatu bentuk daftar proporsional di mana para pemilih dibatasi untuk memungut suara hanya untuk satu partai, dan tidak dapat menyatakan pilihan untuk banyak kandidat dalam daftar partai.
- 7 Valen, Henry. 1966. "The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway". *Scandinavia Political Studies*. Vol. 1. Hal. 121-166; Valen, Henry. 1988. "Norway: Decentralization and Group Representation". Dalam Gallagher dan Marsh, red.
- 8 Leduc, Niemi, dan Norris. 1996.
- 9 Bochel, John dan David Denver. 1983. "Candidate Selection in the Labour Party: What the Selectors Seek". *British Journal of Political Science*. Vol. 13, No. 1. Hal. 45-69.
- 10 Darcy, R. dan Sarah Slavin Schramm. 1977. "When Women Run Against Men". *Public Opinion Quarterly*. Vol. 41, hal. 112; Welch, Susan dan Donley T. Studlar. 1986. "British Public Opinion Toward Women in Politics: A Comparative Perspective". *Western Political Quarterly*. Vol. 39. Hal. 138-152.
- 11 Kursi dialokasikan ke dalam cara-cara berikut. Semua kartu suara pertama kali dihitung untuk menentukan berapa banyak kursi akan diterima setiap partai. Berdasarkan pada perhitungan kertas suara, setiap partai dialokasikan satu jumlah slot tertentu, sebagai contoh, Partai Buruh memenangkan 20 kursi untuk dewan sipil. Untuk menentukan 20 kandidat yang akan mengisi kursi-kursi itu, setiap kertas suara Partai Buruh diuji dengan kandidat perorangan yang dihitung berdasarkan di mana mereka muncul pada kertas suara dari yang memilih untuk Partai Buruh.
- 12 Hellevik, Ottar dan Tjor Bjørklund. 1995. "Velgerne og Kvinnerepresentasjon" (Pemilih dan Representasi Perempuan), di dalam Nina Raaum, red. *Kjønn og Politikk* (Gender dan Politik). Oslo: Tano Press
- 13 Ada riset yang cukup meyakinkan yang menggarisbawahi keuntungan struktural sistem pemilihan representasi proporsional dalam memajukan representasi perempuan. Sampai bulan Februari 2002, dari sepuluh negara yang menempati urutan teratas dalam hal representasi perempuan — Swedia, Norwegia, Finlandia, Denmark, Islandia, Belanda, Jerman, Selandia Baru, Argentina dan Mozambik — semua memanfaatkan berbagai bentuk

representasi proporsional. Beberapa keadaan tersendiri dari negara-negara di mana sistem pemilihannya telah mengalami perubahan juga telah menekankan superioritas struktural yang rupanya terjadi di bawah sistem representasi proporsional.

14 Valen, 1988.

15 Matland, Richard E. dan Donley T Studlar. 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single-Member and Multi Member Districts". *Journal of Politics*. Vol. 58, No. 3, hal. 707-733.

16 Kutipan-kutipan diuraikan secara rinci dalam Bab 4.

### **Acuan dan Bacaan Lanjutan**

Anderson, Kristi. 1975. "Working Women and Political Participation, 1952-1972", *American Journal of Political Science*. No. 1. Hal. 439-453.

Barkan, Joel. 1995. "Election in Agrarian Societies". *Journal of Democracy*. No. 6. Hal. 106-116.

Bochel, John dan David Denver. 1983. "Candidate Selection in the Labour Party: What the Selectors Seek". *British Journal of Political Science*. Vol. 13, No. 1. Hal. 45-69.

Darcy, R. dan Sarah Slavin Schramm. 1977. "When Women Run Against Men", *Public Opinion Quarterly*. Vol. 41. Hal. 1-12.

Darcy, R., Susan Welch dan Janet Clark. 1994. *Women, Elections, and Representation*. Edisi kedua. Lincoln: Nebraska University Press.

Fowler, Linda dan Robert D. McClure. 1989. *Political Ambition: Who Decides to Run For Congress*. New Haven: Yale University Press.

Gallagher, Michael dan Michael Mars, red. 1998. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage.

Hellevik, Ottar dan Tor Bjørklund. 1995. "Velgerne og Kvinnerepresentasjon" (Pemilih dan Representasi Perempuan) dalam Nina Raauum, red. *Kjønn og Politikk* (Gender dan Politik). Oslo: Tano Press.

Inter-Parliamentary Union. 1995. *Women in Parliaments 1945-1995: A World Statistical Survey*. Geneva: IPU.

Leduc, Larry, Richard Niemi dan Pippa Norris. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage.

Matland, Richard E. 1995. "How The Electoral System has Helped Women Close the Representation Gap in Norway". Dalam Lauri Karvonen dan Per Selle, red. *Closing the Gap: Women in Nordic Politics*. London: Dartmouth Press.

Matland, Richard E. 1998a. "Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries". *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 23, No. 1. Hal. 109-125.

Matland, Richard E. 1998b. "The Two Faces of Representation." Makalah disampaikan pada lokakarya Konsorsium Eropa untuk Penelitian Politik di Warwick, Inggris, Maret 23-28, 1998.

Matland, Richard E. dan Donley T. Studlar. 1996. "The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi-Member Districts". *Journal of Politics*. Vol. 58, No. 3. Hal. 707-733.

- Matland, Richard E. dan Donley T. Studlar. 1998. "The Electoral Opportunity Structure for Women in the Canadian Provinces: A Comparison to U.S. State Legislatures". *Political Research Quarterly*. Vol. 51, No. 1. Hal. 117-140.
- Matland, Richard E. dan Michelle A. Taylor. 1997. "Electoral System Effect on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica". *Comparative Political Studies*. Vol. 30, No. 2. Hal. 186-210.
- Norris, Pippa. 1985. "Women's Legislative Participation in Western Europe." *Western European Politics*. Vol. 8. Hal. 90-101.
- Reynolds, Andrew dan Ben Reilly dkk. 1997. *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA.
- Rule, Wilma. 1981. "Why Women Don't Run: The Critical Factors in Women's Legislative Recruitment". *Western Political Quarterly*. Vol. 34. Hal. 60-77.
- Rule, Wilma. 1987. "Electoral Systems, Contextual Factors, and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies". *Western Political Quarterly*. Vol. 40. Hal. 477-498.
- Togeb, Lise. 1994. "Political Implications of Increasing Numbers of Women in the Labor Force". *Comparative Political Studies*. Vol. 27. Hal. 211-240.
- Valen, Henry. 1966. "The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway", *Scandinavian Political Studies*. Vol. 1, No. 1. Hal. 121 – 166.
- Welch, Susan. 1977. "Women as Political Animals? A Test of Some Explanation for Male-Female Political Participation Differences". *American Journal of Political Science*. Vol. 21. Hal. 711-730.
- Welch, Susan dan Donley T. Studlar. 1986. "British Public Opinion Toward Women in Politics: A Comparative Perspective". *Western Political Quarterly*. Vol. 39. Hal. 138-152.