

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Skotlandia merupakan salah satu dari empat negara konstituen yang membentuk Britania Raya, bersama dengan Inggris, Wales, dan Irlandia Utara. Meskipun bukan negara yang berdaulat penuh, Skotlandia memiliki pemerintahan devolusi, yang berarti memiliki kekuasaan otonom dalam sejumlah bidang seperti kesehatan, pendidikan, dan kebijakan sosial, melalui pemerintahan Skotlandia dan parlemen Skotlandia yang berbasis di Edinburgh. Kepadatan penduduk di Skotlandia cenderung rendah, dimana dengan luas wilayah sebesar 77.900km², Skotlandia hanya memiliki penduduk sebanyak 5,4 juta jiwa. Negara ini memiliki beberapa kekuatan utama seperti di sektor energi, pendidikan, maupun pariwisata.

Di Skotlandia, pengambilan keputusan dilakukan melalui dua lembaga utama, yaitu pemerintah Skotlandia dan parlemen Skotlandia. Parlemen Skotlandia memiliki fungsi legislatif, yaitu untuk menyusun dan mengesahkan peraturan perundang-undangan dalam urusan devolusi. Parlemen sendiri terdiri dari 129 anggota yang dipilih melalui sistem campur (Mixed-member proportional representation), dan bertanggung jawab untuk meninjau serta menyetujui rancangan undang-undang (*bill*) yang diajukan baik oleh pemerintah Skotlandia maupun oleh anggota parlemen individu (*backbenchers*). Sementara, pemerintah Skotlandia dipimpin oleh *first minister* dan bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan publik yang telah disahkan oleh parlemen. Pemerintah juga berperan dalam merancang kebijakan dan menyusun RUU yang akan diajukan ke parlemen. Dalam praktiknya, lembaga eksekutif ini juga melakukan konsultasi dengan masyarakat sipil, organisasi non-pemerintah, serta sektor swasta dalam merumuskan kebijakan.

Secara umum, proses pengambilan kebijakan di Skotlandia melalui beberapa tahapan sebagai berikut, identifikasi masalah dan konsultasi publik dimana proses kebijakan diawali dengan pengenalan isu publik dan konsultasi

terbuka oleh pemerintah dan anggota parlemen. Tahap ini bertujuan untuk mengumpulkan masukan dari warga, organisasi masyarakat sipil, pakar, dan pemangku kepentingan lainnya. Kemudian penyusunan rancangan undang-undang dimana RUU dapat diajukan oleh anggota pemerintah (*government bills*) atau anggota parlemen individu (*member's bills*). Draft awal kebijakan dirancang berdasarkan hasil analisis dan konsultasi. Kemudian ada tahap pembahasan di parlemen, yang mana RUU yang diajukan akan melalui tiga tahapan utama yaitu prinsip-prinsip dasar RUU dibahas dan diputuskan keberlanjutannya, RUU dianalisis secara rinci dan amandemen dapat diajukan oleh anggota parlemen, dan parlemen melakukan debat akhir dan pemungutan suara untuk menyetujui atau menolak RUU tersebut. Dan yang terakhir ada tahap pengesahan dan implementasi yang dilakukan ketika RUU disetujui oleh mayoritas anggota parlemen, dimana RUU tersebut kemudian disahkan menjadi *Act of the Scottish Parliament* dan diimplementasikan oleh pemerintah Skotlandia (*Scottish Parliament: Period Products (Free Provision) Bill: Official Report – stages 1 to 3, 2020*)

Skotlandia sebagai negara yang memiliki pemerintahan yang devolusi hanya dapat mengambil kebijakan dalam urusan yang telah didevolusikan. Dimana kebijakan dalam *reserved matters* – seperti pertahanan, kebijakan luar negeri, imigrasi, dan mata uang – tetap berada di bawah wewenang dari pemerintah pusat Inggris (*UK Government*). Dengan demikian, terdapat batasan konstitusional yang harus diperhatikan dalam setiap penyusunan kebijakan di Skotlandia (*House of Commons Library, 2022*).

Skotlandia walaupun merupakan negara yang dianggap sebagai negara maju dengan sistem kesejahteraan sosial yang kuat, masih memiliki berbagai masalah, seperti permasalahan tentang *period poverty* yang masih menjadi tantangan nyata yang dialami sebagian besar warga Skotlandia. Dimana menurut survei yang dilakukan pada tahun 2017 oleh *Women for independence* pada 1.000 perempuan di Skotlandia, menyebutkan bahwa ada hampir 1 dari 5 perempuan yang mengalami permasalahan *period poverty* (*Women for Independence, 2017*), dan pada studi yang dilakukan oleh *Young Scott dan Plan International UK* pada tahun 2018, ditemukan

bahwa hampir 1 dari 4 perempuan di Skotlandia mengaku kesulitan untuk membeli produk menstruasi pada beberapa titik di hidup mereka (*Young Scott, 2018*). Pada tahun yang sama, *Women for Independence* juga melakukan survei yang menunjukkan bahwa dari 1.000 responden, ada sekitar 20% perempuan di Skotlandia yang melaporkan bahwa mereka tidak mampu untuk membeli produk menstruasi dan terpaksa menggantinya dengan menggunakan produk alternatif yang kurang aman seperti kaos kaki bekas atau koran (*Women for Independence, 2018*). *Young Scott* kemudian kembali melakukan survei pada tahun 2020, kemudian ditemukan ada 26% responden di lingkungan pendidikan yang kesulitan untuk mengakses produk menstruasi pada setahun terakhir. Dari jumlah responden yang mengalami kesulitan tersebut, ada 43% yang mengatakan bahwa mereka sama sekali tidak mampu untuk membeli produk menstruasi (*Young Scott, 2020*). Hal ini menjadi bukti seberapa dalamnya permasalahan *period poverty*. Permasalahan ini dialami oleh perempuan dari berbagai latar belakang usia, dimana ada lebih dari 137.700 anak perempuan yang tidak bersekolah selama siklus menstruasi mereka karena ketidakmampuan mereka untuk membeli produk menstruasi (*Global Children's Charity Plan, 2021*), dan juga ada banyak perempuan yang sudah berumah tangga lebih memilih untuk memprioritaskan kebutuhan rumah tangga, seperti makanan dan kebutuhan anak, dibandingkan dengan membeli produk menstruasi. Berdasarkan data, rata-rata perempuan menghabiskan sebanyak GBP 13 setiap bulannya untuk membeli produk menstruasi, dan beberapa ribu pound sepanjang hidup mereka (*Women for Independence, 2017*).

Menurut survei yang sama yang dilakukan oleh *Women for Independence* pada tahun 2017, juga menunjukkan bahwa ada 22% perempuan di Skotlandia yang melaporkan bahwa mereka tidak dapat mengganti pembalut sesering yang dianjurkan, dan ada 11% yang melaporkan bahwa mereka mengalami beberapa komplikasi kesehatan karena permasalahan ini (*Women for Independence, 2017*). Penggunaan produk-produk menstruasi yang kurang aman juga merupakan alternatif berbahaya yang dapat menyebabkan komplikasi penyakit kedepannya. Dengan adanya permasalahan *period poverty*, maka ancaman kesehatan, terutama pada perempuan, akan terus ada.

Permasalahan *period poverty* sendiri merupakan sebuah permasalahan yang telah menjadi isu sosial dan kesehatan yang semakin mendapatkan perhatian secara global. Definisi dari *period poverty* menurut UNICEF (2021) merupakan hambatan akses terhadap produk menstruasi yang aman, pendidikan tentang menstruasi, serta fasilitas sanitasi yang layak, yang kemudian bisa berdampak pada kesehatan fisik, emosional, dan partisipasi sosial perempuan dan anak perempuan. Permasalahan tentang *period poverty* merupakan salah satu isu kesehatan global yang terjadi di berbagai belahan dunia, dimana UN Women melaporkan bahwa pada tahun 2022 ada sekitar 500 juta perempuan di dunia yang tidak memiliki akses memadai terhadap produk menstruasi dan fasilitas sanitasi yang layak (UN Women, 2022). Permasalahan ini juga menyebabkan dampak negatif terhadap pendidikan, dimana pada tahun 2021, UNICEF menunjukkan data bahwa ada 1 dari 10 anak perempuan di Afrika yang melewatkan sekolah selama siklus menstruasi mereka, hal ini menyebabkan mereka kehilangan sekitar 20% waktu belajar mereka setiap tahunnya (UNICEF, 2021). Permasalahan ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, seperti kurangnya fasilitas sanitasi dasar, dimana menurut laporan dari Bank Dunia pada tahun 2022 ada kurang dari 50% sekolah di negara berkembang yang memiliki fasilitas sanitasi dasar yang diperlukan untuk dapat mendukung manajemen menstruasi yang aman (Bank Dunia, 2022), dan juga tingginya pajak produk menstruasi, dimana pada tahun 2022 masih ada lebih dari 30 negara yang mengenakan pajak barang mewah (*luxury tax*) pada produk menstruasi, termasuk negara-negara maju seperti Amerika Serikat (Global Citizen, 2022).

Hal ini yang kemudian mendorong pemerintah Skotlandia untuk mengambil tindakan untuk mengatasi permasalahan *period poverty*, dimana pada tahun 2017, pemerintah Skotlandia sudah mengambil tindakan dengan membiayai produk menstruasi gratis di wilayah sekolah dan universitas (Scottish Government, 2017), walaupun tindakan ini masih belum cukup untuk mengatasi permasalahan *period poverty*, pemerintah Skotlandia berjanji akan mengambil tindakan lebih untuk upaya penyelesaian permasalahan ini. Dimana pada tanggal 15 Agustus tahun 2021, pemerintah Skotlandia kemudian memenuhi janji mereka dengan mengesahkan kebijakan *Period Products (Free Provision) (Scotland) Act 2021* atau lebih umum

dikenal dengan nama *Period Product Bills*, dimana kebijakan ini berisikan tentang akses gratis terhadap produk menstruasi seperti pembalut dan tampon, kebijakan ini dibuat sebagai upaya Skotlandia untuk mengatasi permasalahan *period poverty* dan memastikan akses terhadap kebersihan menstruasi tersedia secara merata.

Pemerintah Skotlandia telah mengalokasikan dana melalui anggaran negara sebesar GBP 9,7 juta pertahun untuk mendanai skema ini (Scottish Government, 2022), juga melakukan kerja sama dengan berbagai organisasi sosial dan badan amal untuk memastikan distribusi produk menstruasi gratis berjalan dengan lancar dan diharapkan dapat membantu 1,5 juta perempuan yang mengalami menstruasi di Skotlandia, terutama mereka yang hidup dalam kemiskinan atau yang mengalami kesulitan dalam mengakses produk menstruasi yang layak. Dengan adanya kebijakan ini, bukan hanya lembaga pendidikan yang memiliki kewajiban untuk menyediakan produk menstruasi gratis, namun juga berbagai layanan publik diwajibkan untuk menyediakan produk menstruasi gratis di tempat mereka. Tidak hanya penyediaan di tempat fisik, produk menstruasi gratis juga dapat diakses secara daring melalui situs web pemerintah atau lembaga sosial yang bekerja sama. Kebijakan ini juga mengharuskan menteri, dewan dan pihak terkait lainnya untuk mempublikasikan ketersediaan produk menstruasi dan mengedukasi masyarakat tentang hak mereka untuk mengakses produk gratis ini. Kebijakan ini yang kemudian menjadikan Skotlandia menjadi negara pertama di dunia yang secara hukum mewajibkan pemerintah untuk menyediakan akses gratis terhadap produk menstruasi melalui kebijakan *Period Product Bills* ini.

Sejak kebijakan ini diberlakukan pada tahun 2021, pengaruh dari kebijakan *Period Product Bills* dalam upaya mengatasi permasalahan *period poverty* masih menjadi pembicaraan. Meskipun Skotlandia merupakan negara pertama yang mengambil tindakan dengan memberikan akses gratis terhadap produk menstruasi dan kemudian menjadi contoh bagi negara lain yang ingin membuat kebijakan serupa dalam upaya mengatasi *period poverty*, namun seberapa baik kebijakan ini berpengaruh masih menjadi pertanyaan untuk kemudian dapat menjadi contoh yang lebih baik bagi negara lain untuk membuat kebijakan yang serupa dengan perbaikan

implementasi yang dapat meningkatkan efisiensi pada kebijakan yang akan datang. Masalah ini lebih dari sekedar masalah individu, dimana masalah ini merupakan suatu masalah sosial yang mempengaruhi berbagai aspek seperti kesehatan, mental, pendidikan, dan kesejahteraan ekonomi. Skotlandia telah mengambil sebuah langkah besar dalam upaya mengatasi permasalahan *period poverty* dengan adanya kebijakan *Period Product Bills* ini.

Period poverty tidak hanya terjadi di Skotlandia saja, namun terjadi di berbagai belahan dunia. Terjadi tidak hanya pada negara miskin ataupun negara berkembang saja, namun juga terjadi pada banyak negara maju. Di berbagai belahan dunia, ada banyak perempuan yang mengalami kesulitan dalam menjalani kehidupan sehari-hari dikarenakan permasalahan ini. Sudah ada beberapa negara yang kemudian mengikuti Skotlandia untuk menanggapi permasalahan ini dengan serius, namun masih banyak negara lain yang mungkin masih menganggap hal ini bukanlah hal yang cukup serius, sehingga pada banyak kasus, yang mengambil tindakan dalam upaya mengatasi *period poverty* adalah organisasi non-pemerintah yang mendapatkan dana dari investor dan sumbangan. Kebijakan ini dinilai sebagai langkah yang baik untuk menjamin hak atas kesehatan reproduksi dan kesetaraan sosial. Namun, kebijakan ini tidak muncul begitu saja dalam ruang hampa. Dimana proses pembentukannya dipengaruhi oleh berbagai aktor, termasuk aktor internasional yang turut mendorong terwujudnya kebijakan tersebut.

Organisasi seperti *Plan Internasional UK* memiliki peran penting dalam memunculkan isu tentang *period poverty* ke permukaan, dimana organisasi ini, melalui laporan advokasi seperti *Break the Barriers* (2017), menyajikan data empiris tentang dampak dari keterbatasan akses produk menstruasi terhadap perempuan di Inggris, termasuk Skotlandia, melalui laporan berjudul "*Break the Barriers: Girl's Experiences of Menstruation in the UK*". Laporan ini yang kemudian menjadi sumber penting dalam diskusi kebijakan dan menggerakkan dukungan politis terhadap kebijakan tersebut. Meskipun organisasi ini beroperasi secara nasional, posisinya yang merupakan bagian dari jaringan *Global Plan*

Internasional menjadikan mereka bagian dari gerakan global untuk kesetaraan akses menstruasi.

Selain itu, lembaga internasional seperti UNESCO dan WHO juga memiliki peran penting dalam membentuk norma global terkait pentingnya manajemen kebersihan menstruasi sebagai bagian dari hak kesehatan dan pendidikan. Dokumen-dokumen kebijakan internasional yang dikeluarkan oleh kedua lembaga ini telah memberikan legitimasi normatif bagi negara-negara, termasuk Skotlandia, untuk mengintervensi isu menstruasi melalui pendekatan kebijakan publik. Seperti UNESCO dalam dokumen “*Good Policy and Practice in Health Education: Puberty Education & Menstrual Hygiene Management*” (2024) yang menyatakan bahwa akses terhadap produk menstruasi bukan hanya suatu kebutuhan biologis, tetapi juga merupakan elemen penting dalam mewujudkan kesetaraan pendidikan dan gender. Narasi ini yang kemudian memperkuat legitimasi moral dan normatif di balik kebijakan Skotlandia. Dimana parlemen Skotlandia sebagai pembuat kebijakan tidak hanya menjawab kebutuhan lokal saja, tetapi juga menyesuaikan diri dengan standar internasional yang mendorong hak atas kesehatan reproduksi dan kesetaraan sosial.

Aktor internasional berpengaruh secara substantif dan simbolik terhadap kebijakan *Period Product Bills* di Skotlandia. Dimana peran aktor internasional dilakukan melalui advokasi, data, tekanan normatif, dan pembentukan wacana global tentang keadilan menstruasi, mereka memperkuat legitimasi politik dan moral bagi pemerintah Skotlandia dalam mengadopsi kebijakan ini. Dengan kata lain, kebijakan nasional Skotlandia terkait *Period Product Bills* merupakan respon terhadap kebutuhan lokal yang diperkuat oleh adanya dinamika global.

1.2 Perumusan Masalah

“Bagaimana pengaruh *Plan International UK* terhadap berjalannya kebijakan *Period Product Bills* dalam upaya pemerintah mengatasi permasalahan *period poverty* di Skotlandia tahun 2017 – 2020?”

1.3 Tujuan dan Kontribusi Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, tujuan yang ingin dicapai penulis melalui penelitian ini, yaitu:

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk mengetahui dan memberikan deskripsi atas pengaruh *Plan International UK* dalam implementasi kebijakan dan bagaimana pengaruh kebijakan tersebut dalam mengatasi permasalahan yang ada.

1.3.2 Tujuan Khusus

Penelitian ini secara khusus bertujuan untuk mengidentifikasi pengaruh *Plan International UK* pada kebijakan pemerintah Skotlandia tentang *Period Product Bills* dalam mengatasi permasalahan *period poverty*.

1.4 Kegunaan Penelitian

1.4.1 Kegunaan Akademis

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi dalam dunia akademik, terutama dalam studi Hubungan Internasional terkait *period poverty* di Skotlandia, sehingga para pembaca dapat menambah wawasan dalam menjadikan penelitian ini sebagai acuan maupun referensi untuk penelitian selanjutnya.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan akan membantu memberikan informasi mengenai pengaruh *Plan International UK* pada kebijakan *Period Product Bills* dalam upaya mengatasi permasalahan *period poverty* di Skotlandia. Dengan informasi tersebut maka akan memberikan manfaat berupa informasi yang dapat digunakan sebagai bentuk evaluasi dalam penyelesaian masalah terkait *period poverty*.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

Penelitian yang membahas tentang isu *period poverty* maupun kebijakan *Period Product Bills* telah banyak berkembang dalam literatur akademik maupun laporan dari organisasi internasional. Sejumlah studi telah memberikan kontribusi penting dalam membahas bagaimana aktor internasional turut berperan dalam mendorong terbentuknya kebijakan publik, termasuk kebijakan *Period Product (Free Provision) (Scotland) Act* di Skotlandia. Diantaranya ada penelitian yang dilakukan oleh Sommer, M., Hirsch, J. S., Nathanson, C., & Parker, R. G pada tahun 2015. Dimana dalam artikel yang berjudul “*Comfortably, Safely, and Without Shame: Defining Menstrual Hygiene Management as a Public Health Issue*”, dimana tulisan ini menekankan seberapa pentingnya manajemen kebersihan menstruasi sebagai sebuah isu kesehatan global. Mereka menyebutkan bahwa lembaga internasional seperti WHO dan UNICEF telah memberikan peran penting didalam mengangkat norma baru bahwa akses terhadap produk menstruasi merupakan bagian dari hak dasar perempuan. Penelitian ini yang kemudian membentuk dasar penting bagi pembahasan isu menstruasi dalam kebijakan internasional.

Selanjutnya ada penelitian yang dilakukan oleh McKay, F. pada tahun 2021, dimana penelitian berjudul “*Scotland and Period Poverty: A Case Study of Media and Political Agenda-Setting*” menggunakan studi kasus untuk dapat menganalisis bagaimana isu *period poverty* masuk ke dalam agenda politik di Skotlandia melalui peran media. McKay mengidentifikasi bahwa media, termasuk media internasional, memiliki fungsi sebagai saluran penyebaran norma sosial dan sebagai alat tekanan terhadap aktor politik. Penelitian ini menitikberatkan pada bagaimana mekanisme dari *agenda setting* melalui media dilakukan.

Ada juga laporan yang dilakukan oleh *Plan International UK* pada tahun 2017, dimana laporan dengan judul “*Break the Barriers: Girls Experiences of Menstruation in the UK*” ini menyajikan data empiris tentang pengalaman remaja perempuan di Inggris yang mengalami stigma tentang menstruasi dan bagaimana keterbatasan akses mereka terhadap produk sanitasi. *Plan International* sebagai

NGO internasional melakukan advokasi yang kuat agar pemerintah Inggris dan Skotlandia mengadopsi kebijakan berbasis keadilan menstruasi. Laporan ini yang kemudian mendorong munculnya kesadaran publik serta menjadi bahan kampanye bagi pengesahan kebijakan *Period Product Bills*.

Penelitian ini akan mengintegrasikan berbagai perspektif dari berbagai penelitian terdahulu, namun memiliki fokus penelitian yang berbeda. Dimana penelitian-penelitian terdahulu banyak yang membahas dampak dari *period poverty*, pengalaman masyarakat, serta peran NGO dan media dalam membentuk opini publik. Sementara, penelitian ini akan berfokus secara khusus pada pengaruh aktor internasional terhadap proses kebijakan pemerintah, menggunakan kerangka konsep *Life Cycle of Norm* sebagai pisau analisis utama.

1.5.1 Life Cycle of Norm

Konsep ini merupakan salah satu pendekatan teoritis yang dikembangkan dalam studi hubungan internasional, khususnya dalam kerangka konstruktivisme. Konsep ini diperkenalkan oleh Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink (1998) dalam artikel berjudul “*International Norm Dynamics and Political Change*”, dan bertujuan untuk menjelaskan bagaimana suatu norma internasional muncul, menyebar, dan akhirnya dilembagakan dalam praktik dan kebijakan negara-negara di dunia. Norma internasional sendiri, menurut Finnemore dan Sikkink, adalah standar perilaku yang diharapkan dan dianggap pantas oleh komunitas internasional untuk aktor tertentu, dalam konteks tertentu. Konsep ini menyoroti peran penting dari aktor non-negara, seperti organisasi internasional. LSM global, dan jaringan advokasi transnasional dalam mempengaruhi pembentukan dan implementasi norma. Finnemore dan Sikkink (1998) menyebutkan bahwa ada tiga tahap utama dalam *Life Cycle of Norm*, yaitu:

1) Norm Emergence (Kemunculan Norma)

Tahapan pertama adalah munculnya norma baru yang diperkenalkan oleh *norm entrepreneurs*. *Norm entrepreneurs* bisa berupa individu, organisasi non-pemerintah, atau aktor internasional yang memiliki motivasi

moral dan nilai-nilai ideologis untuk memperjuangkan isu tertentu agar menjadi perhatian publik dan komunitas internasional. Dimana dalam tahap ini, *norm entrepreneurs* melakukan *framing* terhadap isu – yaitu membingkai suatu masalah agar terlihat seperti sebuah persoalan moral yang mendesak dan harus diperhatikan. Mereka membentuk kampanye, publikasi, dan jejaring advokasi untuk mendapatkan dukungan politik dan sosial yang lebih luas.

2) *Norm Cascade* (Penyebaran Norma)

Jika norma yang diperkenalkan mulai mendapatkan dukungan yang signifikan, maka akan terjadi proses *norm cascade*, yaitu penyebaran norma secara cepat ke aktor-aktor negara lainnya. Negara kemudian mulai mengadopsi norma tersebut kepada kebijakannya karena adanya tekanan dari lingkungan internasional, dorongan dari media, masyarakat sipil, serta organisasi internasional. Pada tahap ini, negara atau institusi publik tidak hanya mengikuti norma karena keyakinan pribadi, tetapi juga karena dorongan legitimasi internasional, reputasi, dan hubungan antarnegara. Negara mulai merasa berkepentingan untuk dianggap progresif, modern, atau responsif terhadap nilai-nilai global. Penyebaran norma dapat berlangsung melalui diplomasi internasional, kampanye media, advokasi jaringan LSM, maupun keterlibatan lembaga internasional seperti UN, WHO, atau UNESCO.

3) *Norm Internalization* (Pelebagaan Norma)

Tahap terakhir dari konsep ini adalah internalisasi. Dimana norma tidak lagi menjadi sesuatu yang diperdebatkan, melainkan sudah menjadi bagian dari sistem nilai dan aturan formal negara. Norma telah diinstitusionalisasikan melalui kebijakan, undang-undang, atau praktik administratif, dan dianggap sebagai standar yang sah dan mengikat. Dalam tahap ini, norma telah menjadi bagian dari cara berpikir institusi dan pemerintah. Norma tersebut bahkan dapat bertahan lintas rezim politik karena telah menjadi prinsip dasar yang diakui oleh masyarakat luas.

Konsep *Life Cycle of Norms* sangat relevan dalam menjelaskan pengaruh *Plan International UK* terhadap kebijakan *Period Product Bills* di Skotlandia. Dimana konsep ini memberikan kerangka konseptual yang menjelaskan bagaimana ide dari aktor internasional dapat membentuk norma sosial baru, menyebar melalui jaringan transnasional, dan akhirnya mengubah kebijakan negara. Oleh karena itu, konsep *Life Cycle of Norms* tidak hanya menjelaskan dinamika aktor internasional dan norma global, tetapi juga menjadi landasan teoritis yang tepat untuk menganalisis pengaruh *Plan International UK* terhadap kebijakan *Period Product Bills* di Skotlandia dalam upaya mengatasi *period poverty*.

1.6 Operasionalisasi Konsep

1.6.1 Definisi Konseptual

1.6.1.1 Period Poverty

Menurut UNICEF, *period poverty* atau kemiskinan menstruasi merupakan kondisi dimana perempuan dan anak perempuan tidak memiliki akses sama sekali ataupun tidak memiliki akses memadai terhadap produk kebersihan menstruasi yang aman dan higienis, fasilitas yang memadai, serta pengetahuan yang cukup tentang menstruasi. Contohnya seperti kurangnya akses terhadap produk menstruasi yang aman dapat menyebabkan infeksi pada organ intim dan masalah kesehatan lainnya. Stigma negatif tentang menstruasi yang beredar di masyarakat dapat memperparah keadaan, dimana stigma negatif tersebut dapat menyebabkan absensi di sekolah maupun pekerjaan, sehingga dapat menghambat partisipasi penuh perempuan pada kehidupan sosial dan ekonomi. Stigma negatif dan diskriminasi yang ada salah satunya dipengaruhi oleh pengetahuan tentang menstruasi yang sangat terbatas, sehingga banyak perempuan yang tidak dapat mengelola menstruasi mereka dengan aman dan bermartabat, sehingga dengan adanya stigma negatif seputar menstruasi semakin memperkuat terjadinya ketidaksetaraan gender, ini menunjukkan bahwa *period poverty* bukan hanya sekedar masalah

kesehatan, tetapi juga merupakan permasalahan hak asasi manusia dan keadilan sosial.

1.6.1.2 Period Product Bills

Period Product Bills merupakan kebijakan yang berisi akses gratis terhadap produk menstruasi bagi siapapun yang membutuhkannya, kebijakan ini dibuat dengan tujuan untuk upaya mengatasi *period poverty* dan untuk memastikan tidak ada individu yang harus melewatkan kegiatan sehari-hari karena tidak memiliki akses terhadap produk menstruasi (*Scottish Government, 2020*). Kebijakan ini mencakup distribusi produk menstruasi di sekolah, universitas, tempat kerja, dan fasilitas umum lainnya. Kebijakan ini juga bertujuan untuk meningkatkan kesadaran dan pendidikan tentang manajemen menstruasi yang aman dan higienis. Kebijakan ini merupakan salah satu langkah penting dalam memastikan bahwa setiap individu, tidak peduli latar belakang mereka, memiliki hak yang sama untuk mendapatkan akses yang sama terhadap produk dan pendidikan seputar menstruasi. Kebijakan ini juga mencerminkan komitmen pemerintah Skotlandia dalam upaya mereka untuk mengatasi ketidaksetaraan gender dan meningkatkan kesejahteraan perempuan.

1.6.1.3 Pengaruh Kebijakan Terhadap *Period Poverty*

Pengaruh kebijakan terhadap *period poverty* dilihat dari sejauh mana perubahan yang dihasilkan oleh penerapan kebijakan tertentu dalam mengatasi atau mengurangi *period poverty* yang didefinisikan sebagai keterbatasan akses individu terhadap produk menstruasi, fasilitas sanitasi yang memadai, atau edukasi tentang menstruasi, yang disebabkan oleh faktor sosial, ekonomi, atau budaya.

Sebagai tolak ukur evaluasi kebijakan, digunakan dimensi-dimensi dikarenakan *period poverty* bukan hanya sekedar kurangnya produk menstruasi, tetapi mencerminkan ketimpangan struktural yang mencakup ekonomi, sosial, kesehatan, dan gender. Dimana menurut Casola et al.

(2023) dalam *Health Promotion Practice*: “*Menstrual equitu is not only about access to products but about challenging systems that reinforce gender inequity, stigma, and social exclusion*”. Yang berarti pengaruh kebijakan menstruasi tidak dapat diukur hanya melalui distribusi produk saja, tetapi harus dilihat dari dampaknya terhadap dimensi lain yang saling terhubung.

Lembaga internasional juga menyepakati bahwa evaluasi kebijakan terkait kesehatan menstruasi harus berbasis pendekatan lintas sektor dan multidimensi. Menurut UNESCO (2014) dalam panduan kebijakan pendidikan & menstruasi: “*Effective menstrual hygiene management (MHM) interventions must address not only product access but also education, sanitation infrastructure, stigma, and gender equality*”. *UN Women* (2022) dan *WaterAid* (2019) juga menggunakan kerangka yang mencakup dimensi-dimensi ini, antara lain ekonomi (biaya produk menstruasi), kesehatan dan sanitasi, infrastruktur dan akses publik, kesetaraan gender, serta partisipasi dalam pendidikan dan kehidupan sosial. Berdasarkan Casola dan UNESCO, serta kerangka *UN Women* dan *WaterAid*, pengaruh dari kebijakan dapat mencakup beberapa hal:

a. Dimensi Ekonomi

Sejauh mana kebijakan tersebut, seperti subsidi atau penghapusan pajak produk menstruasi (*tampon tax*), dapat mengurangi beban finansial individu dalam memenuhi kebutuhan menstruasi.

b. Dimensi Sosial dan Budaya

Bagaimana kebijakan ini, melalui pendidikan atau kampanye publik, dapat mengubah persepsi masyarakat dan dapat mengurangi stigma dan diskriminasi seputar menstruasi.

c. Dimensi Infrastruktur dan Akses

Dampak kebijakan ini dalam penyediaan fasilitas sanitasi yang layak, akses air bersih, dan distribusi produk menstruasi, terutama di daerah pedalaman yang kurang terlayani.

d. Dimensi Kesehatan dan Kesejahteraan

Pengaruh dari kebijakan ini dalam meningkatkan kesehatan menstruasi melalui peningkatan akses terhadap produk higienis dan juga edukasi kesehatan reproduksi.

e. Dimensi Kesetaraan Gender dan Pendidikan

Pengaruh kebijakan ini terhadap peningkatan partisipasi perempuan dalam pendidikan dan kehidupan sosial, yang sebelumnya terganggu dikarenakan keterbatasan akses pada kebutuhan menstruasi.

1.6.1.4 Pengaruh aktor internasional terhadap kebijakan *Period Product Bills*

Pengaruh aktor internasional terhadap kebijakan nasional dapat dipahami sebagai keterlibatan, baik secara langsung maupun tidak langsung, dari organisasi internasional, lembaga non-pemerintah transnasional, jaringan advokasi global, dan gerakan masyarakat sipil lintas negara dalam membentuk arah, isi, serta legitimasi suatu kebijakan domestik. Dalam konteks kebijakan *Period Poverty*, pengaruh ini bersifat normatif, advokatif, dan simbolik, bukan bersifat koersif atau institusional.

1.6.1.5 Konsep *Life Cycle of Norms*

Konsep Life Cycle of Norms adalah konsep dalam kajian hubungan internasional yang dikembangkan oleh Martha Finnemore dan Kathryn Sikkink (1998), dan termasuk dalam pendekatan konstruktivisme. Konsep ini menjelaskan bagaimana norma-norma internasional dibentuk,

disebarluaskan, dan akhirnya dilembagakan ke dalam kebijakan negara. Norma dalam konteks ini dipahami sebagai standar perilaku yang dianggap layak dan tepat oleh komunitas internasional. Proses perubahan norma internasional ke dalam kebijakan nasional terdiri dari tiga tahap utama, yaitu *norm emergence*, *norm cascade*, dan *norm internalization* (Finnemore, M., & Sikkink, K., 1998).

1.6.2 Definisi Operasional

1.6.2.1 Period Poverty

Period poverty diukur melalui pengamatan dan analisis terhadap data non-interaktif, seperti dokumen dan media. Indikator spesifik dari analisa ini meliputi akses terhadap produk menstruasi, keterbatasan fasilitas sanitasi, dampak terhadap aktivitas sehari-hari, stigma dan diskriminasi. Data ini dikumpulkan melalui studi kepustakaan, dengan memanfaatkan internet dan perpustakaan untuk memperoleh data-data seperti artikel, jurnal ataupun buku yang diperlukan untuk melakukan penelitian ini.

1.6.2.2 Period Product bills

Period Product Bills dapat diukur melalui implementasi kebijakan, hasil dari kebijakan, dan bagaimana masyarakat menerima kebijakan ini. Data dapat dikumpulkan melalui laporan pemerintah, organisasi non-pemerintah, kampanye di media sosial, dan artikel di media. Contohnya seperti laporan distribusi produk dari website pemerintah Skotlandia, survei pada masyarakat yang sudah dilakukan baik oleh pemerintah maupun organisasi non-pemerintah.

1.6.2.3 Pengaruh Kebijakan Terhadap *Period Poverty*

Pengaruh kebijakan terhadap *period poverty* didefinisikan sebagai dampak langsung maupun tidak langsung dari suatu kebijakan publik yang memiliki tujuan untuk dapat mengurangi keterbatasan akses terhadap produk menstruasi. Data ini dapat dikumpulkan melalui laporan pemerintah,

organisasi non-pemerintah, kampanye di media sosial, dan artikel berita. Contohnya seperti laporan statistik, survei yang dipublikasikan, dan artikel berita yang menunjukkan dampak kebijakan terhadap *period poverty*.

1.6.2.4 Pengaruh aktor internasional terhadap kebijakan *Period Product Bills*

Dalam konteks penelitian ini, pengaruh dari aktor internasional dioperasionalkan sebagai keberadaan dokumen, narasi, dan aktivitas yang berasal dari lembaga atau organisasi lintas negara, yang mendukung terbentuknya kebijakan *Period Product Bills* melalui pembentukan norma global, penyediaan data advokasi, dan kolaborasi lintas batas. Data ini dianalisis melalui studi dokumen kualitatif untuk mengidentifikasi kontribusi mereka dalam kebijakan penghapusan *period poverty* di Skotlandia.

1.6.2.5 Konsep *Life Cycle of Norms*

Dalam konteks penelitian ini, konsep *life cycle of norms* digunakan untuk menjelaskan bagaimana aktor internasional, khususnya *Plan International UK*, berkontribusi dalam mempengaruhi lahir dan berjalannya kebijakan *Period Product Bills*. Dimana, secara operasional konsep ini digunakan untuk menilai peran dan tahapan pengaruh *Plan International UK* dalam siklus hidup norma, yang diuraikan ke dalam beberapa indikator:

Norm Emergence (Kemunculan Norma), dalam konteks penelitian ini, organisasi seperti *Plan International UK* dapat dikategorikan sebagai sebuah *norm entrepreneur*; hal ini dikarenakan mereka yang memperkenalkan norma bahwa akses terhadap produk menstruasi merupakan bagian dari hak dasar perempuan dan isu keadilan sosial yang harus direspon secara serius melalui adanya kebijakan. Mereka melakukan hal ini melalui riset dan kampanye publik, seperti dalam laporan berjudul “*Break the Barriers*” pada tahun 2017, dimana laporan ini memberikan bukti empirik bahwa ada banyak remaja perempuan di Inggris dan

Skotlandia yang tidak memiliki akses terhadap produk menstruasi dengan alasan masalah ekonomi.

Norm Cascade (Penyebaran Norma), dalam konteks penelitian ini, penyebaran norma ini terjadi melalui pengaruh dari *Plan International UK* dan organisasi advokasi lainnya yang berhasil mendorong isu *period poverty* menjadi perhatian utama pemerintah dan parlemen. Dalam proses ini, berkat dukungan media, organisasi lokal seperti *HeyGirls*, serta tekanan sosial dari aktivis dan masyarakat lokal, terjadi peningkatan komitmen politik terhadap penyediaan akses universal produk menstruasi gratis.

Norm Internalization (Pelebagaan Norma), contoh nyata dari tahapan ini adalah adanya pengesahan kebijakan *Period Product Bills* oleh parlemen Skotlandia yang merupakan bentuk pelembagaan dari norma tersebut. Undang-undang ini menjadikan penyediaan produk menstruasi gratis sebagai kewajiban hukum negara dan simbol keberhasilan internalisasi norma baru dalam sistem kebijakan internasional.

Konsep *Life Cycle of Norms* sangat relevan dalam menjelaskan pengaruh *Plan International UK* terhadap kebijakan *Period Product Bills* di Skotlandia. Dimana dalam penelitian ini, norma tentang keadilan akses terhadap produk menstruasi lahir dari advokasi internasional, yakni *Plan International UK*, yang telah menginisiasi munculnya norma tersebut melalui riset *Break the Barriers* pada tahun 2017; menyebar ke tingkat nasional melalui peran media internasional dan organisasi lokal seperti *HeyGirls* serta dukungan publik, sehingga norma tentang penyediaan produk menstruasi gratis berada di fase *norm cascade*; dan akhirnya diterapkan dalam bentuk hukum oleh pemerintah Skotlandia. Ini memperlihatkan keseluruhan tahapan dalam siklus *Life Cycle of Norms* sebagaimana yang dijelaskan oleh Finnemore dan Sikkink.

Dengan menggunakan konsep ini, penelitian mampu untuk memetakan pengaruh *Plan International UK* terhadap pengaruh kebijakan publik di

Skotlandia dalam konteks penanggulangan *period poverty*. Konsep *life cycle of norms* juga memfasilitasi pemahaman mengenai transformasi norma sosial menjadi instrumen hukum yang mengikat.

1.7 Argumen Penelitian

Dalam konteks global, isu *period poverty* tidak hanya merupakan sebuah masalah kesehatan dan pendidikan, tetapi juga mencerminkan adanya ketidaksetaraan gender dan hak asasi manusia. Skotlandia menjadi negara pertama di dunia yang mengesahkan undang-undang untuk menyediakan produk menstruasi secara gratis melalui kebijakan *Period Product Bills*. Proses menuju kebijakan ini tidak terlepas dari pengaruh berbagai aktor internasional yang mendorong perubahan norma dan praktik kebijakan publik, termasuk organisasi *Plan International UK*.

Berdasarkan kerangka teori *life cycle of norms*, perubahan kebijakan tersebut dapat dilihat sebagai hasil dari proses sosial internasional dimana aktor non-negara (dalam hal ini *Plan International UK*) bertindak sebagai *norm entrepreneur*. Melalui laporan seperti *Break the Barriers*, *Plan International UK* tidak hanya membingkai permasalahan *period poverty* sebagai isu yang mendesak, tetapi juga memperkuat tekanan normatif terhadap negara untuk segera bertindak. Strategi ini mempengaruhi persepsi publik, memperkuat legitimasi sosial, dan mendorong pembentukan norma baru di tingkat kebijakan nasional.

Penelitian ini berargumen bahwa *Plan International UK* berperan penting dalam mendorong terjadinya *norm emergence*, yang kemudian memicu proses *norm cascade* melalui mobilisasi media, NGO lokal, dan advokasi di tingkat parlemen. Akhirnya, norma tersebut mengalami internalisasi melalui pengesahan undang-undang yang mewajibkan penyediaan produk menstruasi gratis di institusi publik. Oleh karena itu, penelitian ini memposisikan pengaruh aktor internasional sebagai faktor signifikan dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan publik di Skotlandia. Argumen ini juga memperluas pemahaman terhadap bagaimana dinamika transnasional mempengaruhi kebijakan domestik, serta

menunjukkan bahwa norma internasional dapat bertransformasi menjadi tindakan negara melalui proses konstruksi sosial dan advokasi global.

1.8 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, yang mana metode ini akan berusaha untuk mengkonstruksi realitas dan memahami maknanya. Ciri dari penelitian ini adalah penjelasannya bersifat lebih mendalam, sehingga memaksa peneliti untuk menggali lebih dalam informasi untuk memperoleh gambaran utuh mengenai suatu fenomena yang dikaji (Moleong, L, 2013). Dengan metode ini, penulis akan berusaha untuk menjelaskan secara menyeluruh tentang bagaimana pengaruh dari aktor internasional terhadap berjalanya kebijakan *Period Product Bills* di Skotlandia dan faktor-faktor penyebabnya.

1.8.1 Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan tipe penelitian deskriptif, yang mana tipe ini akan berusaha untuk menggambarkan karakteristik suatu fenomena dengan menggunakan fakta dan deskripsi yang ada. Kemudian dengan tipe penelitian ini maka akan menjawab serta menjelaskan secara menyeluruh pertanyaan “bagaimana pengaruh *Plan International UK* terhadap berjalannya kebijakan *Period Product Bills* dalam upaya pemerintah mengatasi *period poverty* di Skotlandia?”.

1.8.2 Situs Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Semarang.

1.8.3 Subjek Penelitian

Subjek dari penelitian ini adalah pemerintah Skotlandia (dalam implementasi kebijakan *Period Product Bills*), dan *Plan International UK* yang mempengaruhi proses kebijakan.

1.8.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Dimana data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini didapatkan melalui dokumen maupun sumber tidak langsung seperti jurnal, buku, artikel, serta pernyataan yang dikutip melalui media masa yang sudah dipastikan kredibilitasnya. Semua data yang dikumpulkan kemudian disesuaikan dengan kebutuhan penelitian.

1.8.5 Sumber Data

Data yang didapatkan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber seperti artikel berita, makalah, jurnal ilmiah, situs resmi, buku, serta dokumen-dokumen lain yang memiliki kaitan dengan kebutuhan serta pembahasan penelitian melalui kegiatan kajian literatur dan studi pustaka.

1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam keperluan penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan, yaitu memanfaatkan internet dan perpustakaan dengan tetap memperhatikan keterkaitan data yang diambil dengan penelitian dan pembahasan yang akan dilakukan dan tetap memperhatikan kualitas dari sumber yang digunakan untuk penelitian.

1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data

Penulis dalam penelitian ini akan menggunakan metode analisis data kongruen. Dimana dengan menggunakan metode ini maka penelitian akan dilakukan dengan cara mencocokkan landasan pemikiran dengan data (Kriyantono, 2006) kemudian peneliti dapat memberikan deskripsi atas suatu fenomena (George & Bennett, 2005). Dengan menggunakan metode analisis kongruen penulis akan mencoba untuk mencari kecocokan diantara kerangka teori yang digunakan dan data-data yang telah dikumpulkan melalui studi pustaka dengan memanfaatkan sumber-sumber primer dan sekunder berupa buku, jurnal, serta informasi yang didapatkan oleh penulis melalui situs web

resmi, artikel dan laporan melalui online research dengan memanfaatkan fasilitas internet untuk memudahkan proses pengumpulan data.