

BAB II

PERIOD POVERTY DI SKOTLANDIA

Pada bab ini, penulis menjelaskan mengenai gambaran umum permasalahan *period poverty* yang dialami oleh perempuan di Skotlandia. Terjadinya kemiskinan menstruasi di Skotlandia mempengaruhi berbagai aspek pada kehidupan perempuan di Skotlandia, mulai dari aspek sosial, aspek pendidikan, hingga aspek pekerjaan. Hal ini kemudian dianggap menjadi salah satu penyebab perempuan di Skotlandia sulit untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemenuhan hak dan kewajiban mereka, terlebih lagi dengan fakta bahwa laki-laki cenderung dianggap lebih superior oleh masyarakat. Selain itu, bab ini juga akan menjelaskan alur terbentuknya kebijakan *Period Product Bills* sebagai upaya pemerintah Skotlandia dalam mengatasi permasalahan *period poverty* dan bagaimana peran aktor internasional didalamnya.

2.1 Konsep Period Poverty dan Kebijakan Period Product Bills

2.1.1 Fenomena *Period Poverty* dan Penyusunan Kebijakan *Period Product Bills*

Period poverty merupakan sebuah kondisi ketika perempuan tidak memiliki akses yang memadai terhadap produk menstruasi, fasilitas sanitasi yang layak, dan pengetahuan tentang kesehatan menstruasi. Dimana permasalahan ini tidak hanya berdampak pada kesehatan fisik, tapi memiliki dampak terhadap pendidikan, pekerjaan, dan kesejahteraan psikososial pada perempuan (Sommer et al., 2015). Permasalahan *period poverty* juga berakar pada bagaimana stigma negatif yang beredar di sekitar menstruasi dan juga ketimpangan gender yang menjadi salah satu alasan keterbatasan pada pembicaraan tentang permasalahan ini dan cara untuk mengatasinya secara sistemik (UNESCO, 2014).

Menurut laporan dari *Plan International UK* pada tahun 2017, ada sekitar 1 dari 10 perempuan di Inggris yang mengalami kesulitan dalam mengakses produk menstruasi yang disebabkan oleh faktor ekonomi. Selain itu, 1 dari 7

perempuan dilaporkan pernah terpaksa meminjam pembalut karena tidak mampu membelinya. Di Skotlandia, survei yang dilakukan oleh *Young Scot* bekerja sama dengan *Scottish Government* (2018) menunjukkan bahwa lebih dari 25% responden usia sekolah dan mahasiswa mengaku bahwa mereka pernah mengalami *period poverty*. Hal ini berdampak pada ketidakhadiran di sekolah, penurunan kepercayaan diri, serta peningkatan risiko infeksi akibat penggunaan produk yang tidak higienis. Fenomena ini tidak hanya merupakan masalah kesehatan, tetapi menunjukkan bahwa adanya ketimpangan struktural dan sosial. Dimana stigma menstruasi masih kuat dalam budaya masyarakat, yang membuat masih banyak individu yang enggan untuk mencari bantuan atau membicarakan kesulitan yang mereka alami (*House of Commons Women and Equalities Committee*, 2019). Penting untuk dicatat, permasalahan *period poverty* tidak hanya terjadi di negara miskin maupun berkembang saja. Terjadinya permasalahan ini di negara maju seperti Skotlandia justru menunjukkan bagaimana sistem jaminan sosial seringkali gagal mengenali kebutuhan dasar yang bersifat gender-spesifik. Sebelum tahun 2020, produk menstruasi di Inggris dan Skotlandia dikenai pajak sebagai barang mewah (*luxury items*), bukan sebagai kebutuhan dasar. Ketentuan ini menandakan rendahnya pengakuan negara terhadap kebutuhan biologis perempuan. Situasi ini memaksa pemerintah Skotlandia untuk mulai memformulasikan kebijakan yang tidak hanya bersifat responsif, tetapi juga preventif dan berbasis hak asasi manusia.

Yang kemudian memunculkan kebijakan *Period Products (Free Provision) (Scotland) Act 2021*, atau yang lebih dikenal dengan sebutan *Period Product Bills*. Dimana kebijakan ini merupakan sebuah terobosan yang menjadikan Skotlandia sebagai negara pertama di dunia yang secara hukum mewajibkan penyediaan produk menstruasi secara gratis untuk semua orang yang membutuhkannya. Proses penyusunan kebijakan ini berakar pada gerakan akar rumput dan tekanan organisasi masyarakat sipil, serta dukungan lintas partai politik. Inisiatif legislasi ini tidak lahir secara tiba-tiba, melainkan merupakan hasil dari proses panjang advokasi, partisipasi publik, dan mobilisasi sosial.

Inisiatif kebijakan ini dipelopori oleh Monica Lennon, yang merupakan anggota parlemen Skotlandia dari Partai Buruh. Dimana pada tahun 2017, tahun yang sama dengan pelantikannya, ia mengangkat isu *period poverty* di tingkat legislatif melalui pernyataan resminya yang mempertanyakan penyelesaian isu ini. Lennon, bersama dengan kelompok advokasi seperti *HeyGirls*, *Plan International UK*, dan aktivis lokal, mendorong berbagai bentuk intervensi awal seperti distribusi gratis produk menstruasi di sekolah dan pusat komunitas (Lennon, 2020).

Sebelum pengesahan kebijakan ini, pemerintah Skotlandia telah mengambil beberapa langkah awal. Seperti pada tahun 2017 – 2018 dimana pemerintah Skotlandia telah mendanai program percontohan penyediaan produk menstruasi gratis di lingkungan pendidikan. Proyek ini kemudian dinilai berhasil meningkatkan jumlah kehadiran pelajar perempuan dan diterima dengan baik oleh masyarakat. Keberhasilan proyek ini memperkuat argumen bahwa penyediaan produk menstruasi secara gratis bukan hanya layak secara moral, tetapi juga efektif secara sosial dan ekonomi (*Scottish Government*, 2019).

Rancangan undang-undang ini kemudian diajukan ke parlemen Skotlandia pada April 2019 dan melalui proses pembahasan publik yang intens. Pada 24 November 2020, parlemen Skotlandia secara bulat mengesahkan RUU ini menjadi undang-undang, dan mulai mengimplementasikannya pada tahun 2021 (*Scottish Parliament*). Kebijakan ini mengharuskan semua otoritas lokal dan institusi pendidikan untuk menyediakan akses gratis terhadap produk menstruasi di berbagai lokasi publik, termasuk sekolah, universitas, perpustakaan, dan pusat komunitas. Keberhasilan Skotlandia dalam menyusun dan menerapkan kebijakan ini mencerminkan keberhasilan pendekatan inklusif dan partisipatif dalam pembuatan kebijakan publik. Selain itu, Skotlandia juga menjadi acuan global dalam membangun kebijakan berbasis hak dan kesetaraan gender, serta dalam mengakui menstruasi sebagai isu politik dan sosial yang layak untuk mendapatkan perhatian.

2.1.2 Faktor Penyebab Terjadinya *Period Poverty* di Skotlandia

Disaat ada banyak perempuan di dunia yang merasa beruntung karena tetap bisa menjalani kehidupan yang nyaman selama siklus menstruasi mereka karena tidak mengalami kesulitan untuk mendapatkan produk-produk menstruasi, realita menunjukkan bahwa ada banyak perempuan yang tidak seberuntung itu untuk dapat mengalami hal yang sama, dimana mereka masih harus mengalami kesulitan dalam kehidupan sosial, pendidikan, dan pekerjaan selama siklus menstruasi mereka. *Period poverty* merujuk pada kesulitan yang dihadapi oleh perempuan dalam mengakses produk menstruasi yang aman. Hal ini dapat disebabkan oleh faktor ekonomi maupun faktor lain, seperti perempuan yang berada di wilayah pasca bencana alam maupun perempuan yang berada di wilayah konflik. Keterbatasan seorang perempuan untuk mengakses produk menstruasi yang diperlukan dapat berdampak pada kesehatan, kesejahteraan, dan kualitas hidup mereka.

Skotlandia, negara yang terletak di bagian utara Kepulauan Britania dan merupakan salah satu dari empat konstituen yang membentuk Britania Raya yang walaupun dianggap sebagai salah satu negara maju dengan sistem kesejahteraan sosial yang kuat, permasalahan *period poverty* masih juga menjadi tantangan nyata yang dialami sebagian besar warganya. Dimana menurut survei yang dilakukan oleh *Women for Independence* pada 1.000 perempuan di Skotlandia, menyebutkan bahwa hampir ada hampir 1 dari 5 perempuan yang mengalami *period poverty* pada tahun 2017 (*Women for Independence*, 2017), dan pada studi yang dilakukan oleh *Young Scot* dan *Plan Internasional* pada tahun 2018, ditemukan bahwa hampir 1 dari 4 perempuan di Skotlandia yang mengaku kesulitan untuk membeli produk menstruasi pada beberapa titik dalam hidup mereka (*Young Scot*, 2018). *Young Scot* kembali melakukan survei pada tahun 2020, ditemukan ada 26% responden di lingkungan pendidikan yang mengalami 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 Scot*, 2020). Hal ini menjadi bukti seberapa dalamnya permasalahan *period poverty* yang dihadapi oleh perempuan dengan kondisi ekonomi yang rendah di Skotlandia.

Faktor ekonomi merupakan salah satu pengaruh terbesar dalam permasalahan *period poverty*, dimana ketidakstabilan finansial kemudian menyebabkan produk menstruasi dianggap sebagai sebuah kebutuhan yang “terlalu mahal” untuk dibeli tiap bulan, meskipun produk menstruasi merupakan sebuah kebutuhan dasar perempuan. Hal ini yang kemudian menyebabkan ada banyak individu yang harus memilih antara mengeluarkan uang untuk membeli produk menstruasi atau untuk memenuhi kebutuhan hidup lainnya, terutama individu yang sudah berkeluarga. Menurut data dari *Women for Independence* pada tahun 2017, ada 22% perempuan yang melaporkan bahwa mereka tidak dapat mengganti pembalut sesering yang dianjurkan (*Women for Independence*, 2017), hal ini dikarenakan keterbatasan mereka untuk mendapatkan pembalut. Jika individu tersebut memilih untuk memenuhi kebutuhan hidup lainnya, maka mau tidak mau mereka harus mencari alternatif lain sebagai pengganti dari produk menstruasi, disinilah mereka kemudian menggunakan kaus kaki bekas, kain perca, hingga tisu gratis dari toilet umum sebagai pengganti dari produk menstruasi, yang mana hal ini merupakan alternatif yang berbahaya dan dapat menyebabkan komplikasi penyakit kedepannya, hal ini dapat menimbulkan lebih banyak permasalahan finansial. Hal ini terbukti dengan ada sebanyak 11% perempuan yang melaporkan bahwa mereka menderita beberapa jenis komplikasi kesehatan yang terjadi karena penggunaan produk alternatif ini (*Women for Independence*, 2017). Keterbatasan akses ke produk menstruasi juga mempengaruhi terjadinya *period poverty*, dimana ada banyak individu yang tinggal di daerah pedesaan yang cukup terpencil dan memiliki keterbatasan terhadap pasokan barang, sehingga sulit untuk memperoleh produk menstruasi dengan harga yang wajar, atau dapat dikatakan bahwa harga dari produk menstruasi menjadi mahal dan terbatas. Stigma sosial tentang menstruasi yang berkembang di kalangan masyarakat juga seringkali menjadi penyebab individu merasa malu untuk

membicarakan maupun meminta bantuan untuk mendapatkan produk menstruasi yang mereka butuhkan. Beberapa faktor tersebut yang kemudian mengakibatkan dampak kesehatan yang buruk, seperti infeksi pada organewanitaan, dan ketidaknyamanan akibat penggunaan alternatif yang tidak sesuai standar. Kondisi ini kemudian bisa mempengaruhi kehadiran individu tersebut di sekolah maupun tempat kerja, yang kemudian kembali lagi berdampak pada aspek sosial dan ekonomi dari individu tersebut.

2.1.3 Proses Pembentukan Kebijakan *Period Product Bills*

Tingginya jumlah perempuan yang mengalami *period poverty* di Skotlandia yang kemudian membuat terbentuknya berbagai organisasi non-pemerintah yang berfokus pada upaya dalam membantu kaum perempuan untuk keluar dari permasalahan tersebut. Seperti *Women for Independence* yang pada tahun 2017 mengambil tindakan untuk melakukan survei yang kemudian mengungkap seberapa banyaknya perempuan yang kesulitan untuk mengakses produk menstruasi, survei ini kemudian mendorong advokasi lebih lanjut terkait permasalahan ini. Ada organisasi *Hey Girls* yang didirikan oleh Celia Hodson bersama kedua putrinya pada tahun 2018, dimana organisasi ini berfokus pada penyediaan produk menstruasi berkelanjutan. Mereka menggunakan teknik “*buy one, donate one*”, dimana setiap pembelian satu produk yang mereka jual maka akan membantu untuk menyumbangkan satu produk menstruasi gratis kepada individu yang membutuhkan. Dan ada *On The Ball* yang didirikan oleh tiga mahasiswa Universitas Aberdeen pada tahun 2018, mereka bertujuan untuk menyediakan produk menstruasi gratis di seluruh stadion sepak bola di Inggris dan Skotlandia, dan akhirnya mereka berhasil mendorong lebih dari 100 klub sepak bola untuk menyediakan produk menstruasi gratis bagi penggemar perempuan yang datang untuk menyaksikan pertandingan mereka. Organisasi-organisasi non-pemerintah ini memiliki peran penting dalam meningkatkan kesadaran masyarakat dan menyediakan bantuan langsung terkait *period poverty* di Skotlandia sebelum adanya intervensi kebijakan pemerintah.

Permasalahan ini akhirnya menjadi pembicaraan yang kemudian ditanggapi dengan serius oleh pemerintah setelah melalui proses yang panjang, melalui berbagai kerja keras dan lobi yang dilakukan selama bertahun-tahun oleh para aktivis Skotlandia, Inggris, dan aktivis internasional. Berbagai gerakan kampanye tersebut dilakukan oleh berbagai kelompok dan lembaga amal, seperti jaringan nasionalis *Women for Independence*, kelompok kampanye olahraga seperti *On the Ball*, kelompok sukarelawan seperti *GirlGuiding Scotland*, kelompok serikat pekerja, lembaga amal anti kemiskinan seperti *Food Initiatives North Easy*, organisasi politik seperti *Scottish Youth Parliament*, perusahaan sosial seperti *Hey Girls*, serta sejumlah sekolah dan inisiatif dari masyarakat lokal.

Setelah pemilihan parlemen Skotlandia pada tahun 2016, seorang anggota parlemen terpilih bernama Monica Lennon memperkuat seruan dan tuntutan para aktivis untuk diadakannya penyediaan produk menstruasi gratis dengan membawa permasalahan ini ke pembahasan parlemen Skotlandia. Dimana pada bulan Juli di tahun yang sama dengan duduknya ia di kursi parlemen, ia bertanya melalui pertanyaan tertulis tentang apakah mereka memiliki rencana untuk penyediaan produk menstruasi gratis di Sekolah (Scottish Parliament, 2016). Isu seputar *period poverty* yang semakin banyak dibicarakan dan kemudian mulai dianggap sebagai sebuah permasalahan yang harus ditemukan solusinya, dimana pemerintah Skotlandia kemudian mengambil tindakan dengan meluncurkan program percontohan penyediaan produk menstruasi gratis di lingkungan pendidikan, baik di sekolah maupun universitas. Program ini dilaksanakan mulai dari Aberdeen yang menjadi studi percobaan, dan kemudian diterapkan secara nasional. Kemudian pada tahun 2018, pemerintah Skotlandia berinvestasi sebesar GBP 5,2 juta untuk memastikan bahwa produk menstruasi gratis tersedia di semua lingkungan pendidikan di seluruh Skotlandia (Scottish Parliament, 2018).

Pada 23 April 2019, Monica Lennon yang merupakan seorang anggota parlemen Skotlandia memperkenalkan kebijakan *Period Product (free*

provision) Bills sebagai upaya untuk mengatasi permasalahan *period poverty* di Skotlandia. Dirinya menilai bahwa produk menstruasi merupakan sebuah kebutuhan dasar, dan ketersediaan akses gratis terhadap produk menstruasi penting bagi individu yang membutuhkannya. Ia mendukung program pemerintah Skotlandia yang sebelumnya menyediakan produk menstruasi gratis di lingkungan pendidikan dan ingin melangkah lebih jauh dengan menjadikan hal ini sebagai sebuah kebijakan yang dapat membantu lebih banyak masyarakat Skotlandia (*The Scottish Parliament*).

Ada beberapa tahapan yang dilakukan setelah Monica Lennon memperkenalkan ide tentang *Period Product Bills*, yang pertama ketika rancangan kebijakan tersebut diserahkan kepada komisi utama. Komisi ini merupakan komisi yang kewenangannya mempunyai kaitan paling erat dengan pokok bahasan dari RUU ini, pada hal ini komisi utama adalah pemerintah daerah. Komisi utama tersebut kemudian akan mempertimbangkan dan melaporkan RUU tersebut, namun komisi lain juga dapat ikut memeriksa RUU tersebut dan melaporkan hasilnya kepada komisi utama. Kemudian, dilakukan pembahasan dan pemungutan suara oleh semua anggota parlemen Skotlandia, pembahasan ini dilakukan pada tanggal 25 Februari 2020 mengenai prinsip-prinsip umum RUU tersebut. Jika prinsip-prinsip umum dari RUU tersebut tidak disetujui, maka RUU tersebut dianggap “gugur” dan tidak dapat menjadi sebuah undang-undang. Hasil dari pembahasan ini adalah ada sebanyak 112 anggota parlemen setuju, 0 anggota parlemen yang tidak setuju, 1 anggota parlemen yang tidak hadir, dan 16 anggota parlemen yang tidak memberi suara mereka.

Pada tahapan selanjutnya, anggota parlemen Skotlandia dapat mengusulkan perubahan pada RUU tersebut, perubahan ini disebut sebagai amandemen. Pada tahapan ini seluruh anggota parlemen dapat mengajukan amandemen, namun hanya anggota komisi tahap 2 yang dapat memutuskan apakah perubahan tersebut akan diterapkan atau tidak pada RUU tersebut. Tahapan ini dilaksanakan pada tanggal 28 Oktober 2020. Kemudian pada tahapan

selanjutnya, anggota parlemen masih memiliki kesempatan untuk mengusulkan amandemen lebih lanjut terhadap RUU ini, pembahasan ini dilakukan di ruang sidang pada 24 November 2020. Kemudian usulan amandemen tersebut dibahas dan diputuskan, dimana pada tahap ini semua anggota parlemen dapat memberikan suara untuk usulan amandemen tersebut. Pada pembahasan ini akan terjadi perdebatan apakah RUU ini akan disahkan untuk menjadi undang-undang atau tidak. Jika keputusan pada pembahasan ini adalah RUU tidak disahkan, maka RUU tersebut dianggap “gugur” dan tidak dapat menjadi undang-undang. Berdasarkan pembahasan ini, ada 121 anggota parlemen yang setuju, 0 anggota parlemen tidak setuju, 0 anggota parlemen tidak hadir, dan 8 anggota parlemen tidak memberikan suara mereka. Dengan kata lain, berdasarkan pembahasan ini maka RUU ini kemudian disahkan menjadi undang-undang.

RUU ini disetujui pada tanggal 24 November 2020, dan mendapatkan persetujuan pada 12 Januari 2021, dan mulai diberlakukan pada 15 Agustus 2021. Dimana kebijakan ini berisikan akses gratis terhadap produk-produk menstruasi dan memastikan akses yang mudah, dan menjadikan Skotlandia menjadi negara pertama yang memberikan akses gratis terhadap produk menstruasi bagi siapapun yang membutuhkan. Untuk mendanai skema kebijakan ini, pemerintah Skotlandia mengalokasikan dana sebesar GBP 9,7 juta pertahun (*Scottish Government*, 2022) dan diharapkan dapat membantu mengurangi jumlah perempuan yang mengalami permasalahan *period poverty* di Skotlandia. Dengan adanya kebijakan ini, maka pemerintah daerah dan lembaga pendidikan di Skotlandia mendapatkan kewajiban hukum untuk memastikan bahwa produk menstruasi gratis dapat diakses oleh siapapun yang membutuhkan.

2.1.4 Implementasi Kebijakan: Keberhasilan dan Kritik

Implementasi dari kebijakan *Period Product Bills* menunjukkan berbagai capaian penting dalam menjamin hak akses atas produk menstruasi secara universal. Sejak diberlakukannya kebijakan ini, otoritas lokal di Skotlandia

diwajibkan untuk menyediakan produk menstruasi secara gratis di fasilitas publik seperti sekolah, universitas, perpustakaan, balai komunitas, dan layanan kesehatan. Salah satu indikator utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan ini adalah tingkat cakupan distribusi yang tinggi. Data dari *Scottish Government* (2022) menunjukkan bahwa ada lebih dari 90% otoritas lokal yang telah mengembangkan sistem penyediaan produk menstruasi yang efektif dan dapat menjangkau populasi sasaran, termasuk perempuan muda, individu non-biner, serta kelompok rentan seperti tunawisma dan pencari suaka. Selain itu, kerja sama lintas sektor antara otoritas lokal, organisasi masyarakat sipil, dan institusi pendidikan dianggap efektif dalam memperluas jangkauan distribusi.

Keberhasilan lainnya terletak pada aspek perubahan budaya. Survei yang dilakukan oleh *Young Scot* pada tahun 2022, menunjukkan adanya peningkatan keterbukaan dalam membicarakan menstruasi di kalangan remaja, yang sebelumnya dianggap tabu untuk dibicarakan. Ini mencerminkan keberhasilan kebijakan dalam mengubah norma sosial dan mengurangi stigma menstruasi, sejalan dengan pendekatan hak asasi manusia.

Menurut konsep *Life Cycle of Norms*, tahap akhir dari siklus norma adalah *internalization*, yaitu ketika suatu norma tidak lagi diperdebatkan dan sudah dianggap sebagai standar perilaku yang wajar dan sah. Implementasi kebijakan *Period Product Bills* di Skotlandia menunjukkan bahwa norma tentang akses universal terhadap produk menstruasi telah mencapai tingkat internalisasi yang tinggi. Hal ini ditandai oleh beberapa indikator keberhasilan seperti perubahan struktur layanan publik, dimana sejak tahun 2021, produk menstruasi tersedia secara gratis di lebih dari 3.000 lokasi publik di Skotlandia, termasuk sekolah, universitas, perpustakaan, dan pusat komunitas. Otoritas lokal diwajibkan untuk menyusun strategi distribusi yang menjamin inklusivitas dan keberlanjutan (*Scottish Government*, 2022). Hal ini menandakan bahwa norma baru telah terintegrasi dalam struktur kelembagaan negara. Kemudian ada penerimaan sosial, dimana berdasarkan survei yang dilakukan oleh *Young Scot* pada tahun 2022, menunjukkan bahwa mayoritas remaja perempuan dan anak muda

mendukung keberlanjutan dari kebijakan ini dan merasa lebih terbuka untuk membicarakan isu menstruasi. Ini menunjukkan bahwa norma *menstrual dignity* telah menjadi bagian dari nilai sosial yang diterima. Dan yang terakhir bagaimana kemajuan teknologi dan aksesibilitas, dimana pemerintah Skotlandia bekerjasama dengan organisasi *HeyGirls* untuk meluncurkan aplikasi digital bernama “*PickUpMyPeriod*” yang memungkinkan pengguna untuk mencari lokasi distribusi produk gratis di wilayah terdekat. Inisiatif ini memperkuat prinsip universalitas akses dan menjadikan norma baru lebih terinternalisasi dalam praktik kehidupan sehari-hari.

Meskipun kebijakan ini telah mencapai banyak keberhasilan, terdapat sejumlah kritik yang menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan ini belum sepenuhnya merata atau bebas dari hambatan. Salah satu kritik utama adalah tentang kesenjangan akses antar wilayah. Dimana beberapa wilayah pedesaan dan terpencil di Skotlandia dilaporkan menghadapi tantangan logistik dalam pendistribusian produk menstruasi, sehingga tidak semua individu dapat memperoleh manfaat secara merata (*BBC News, 2022*).

Kritik lainnya terkait kurangnya integrasi kebijakan dengan pendidikan kesehatan reproduksi. Dimana beberapa aktivis berpendapat bahwa sekedar menyediakan produk menstruasi gratis belum cukup tanpa disertai dengan edukasi menyeluruh seputar siklus menstruasi, kebersihan, dan kesehatan seksual. Tanpa pendekatan yang komprehensif, kebijakan ini bisa terjebak dalam pendekatan teknokratis semata (*Plan International UK, 2021*). Selain itu, beberapa pihak juga menyoroti potensi ketergantungan terhadap pendanaan publik dalam jangka panjang. Mengingat tekanan anggaran yang dihadapi pemerintah pasca pandemi COVID-19 dan krisis biaya hidup, ada kekhawatiran bahwa program ini bisa mengalami pemotongan atau pengurangan layanan di masa depan jika tidak memiliki skema pembiayaan yang berkelanjutan (*Fraser of Allander Institute, 2023*).

2.2 Strategi Implementasi Kebijakan

Implementasi dari kebijakan *period poverty* merupakan tahapan yang krusial untuk memastikan bahwa tujuan utama dari kebijakan ini, yaitu untuk menjamin akses yang universal terhadap produk menstruasi secara gratis, dapat terealisasi secara efektif dan merata. Pemerintah Skotlandia menggunakan pendekatan implementasi kebijakan yang kolaboratif, fleksibel, dan responsif terhadap konteks lokal, yaitu dengan ikut melibatkan pemangku kepentingan mulai dari otoritas lokal hingga organisasi masyarakat sipil.

2.2.1 Peran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah memiliki peran masing-masing dalam mengimplementasikan kebijakan ini. Pemerintah pusat memiliki tanggung jawab untuk menetapkan kebijakan nasional, menyediakan kerangka hukum, dan mengalokasikan dana khusus bagi pelaksanaan program di tingkat lokal. Berdasarkan dokumen *Period Products in Scotland: Implementation Guidance* (Scottish Government, 2021), pemerintah pusat menyediakan panduan teknis kepada otoritas lokal tentang prinsip-prinsip pelaksanaan yang harus dijunjung, yaitu keterjangkauan (gratis), ketersediaan, aksesibilitas, dan martabat penerima manfaat.

Dan otoritas lokal memiliki tanggung jawab utama dalam mendesain dan menjalankan program distribusi produk di wilayah masing-masing. Mereka diberikan wewenang oleh pemerintah pusat untuk menentukan lokasi distribusi, jenis produk yang disediakan, serta metode penyediaan produk menstruasi gratis sesuai dengan kebutuhan masyarakat di wilayah mereka. Pendekatan desentralisasi ini dianggap lebih memungkinkan untuk penyesuaian kebijakan dengan kondisi geografis, demografis, dan budaya lokal.

2.2.2 Mekanisme Distribusi Produk Menstruasi

Implementasi atas kebijakan ini dilakukan dengan mendistribusikan produk menstruasi gratis melalui berbagai kanal untuk dapat menjangkau sebanyak

mungkin penerima manfaat, seperti penyediaan produk secara langsung di tempat-tempat publik, seperti sekolah, perpustakaan, pusat komunitas, dan gedung pemerintahan; sistem pengambilan mandiri, dimana produk ditempatkan di lokasi yang mudah untuk diakses tanpa harus meminta secara langsung, guna untuk menjaga privasi dan kenyamanan penerima manfaat; layanan daring dan aplikasi digital, dimana layanan ini memungkinkan individu untuk memesan produk secara anonim untuk dapat dikirimkan ke rumah, layanan ini dikembangkan oleh organisasi *Hey Girls* yang bekerja sama dengan otoritas lokal (*Hey Girls*, 2022); kemitraan dengan organisasi masyarakat sipil dan amal, untuk dapat menjangkau kelompok marjinal seperti tunawisma, pengungsi dan komunitas terpencil.

2.2.3 Keterlibatan Institusi Pendidikan, Layanan Publik, dan Komunitas

Institusi pendidikan merupakan salah satu titik fokus utama distribusi produk menstruasi gratis ini, dimana hal ini bertujuan untuk mengurangi jumlah ketidakhadiran pelajar perempuan yang disebabkan tidak adanya akses terhadap produk menstruasi. Program ini telah dilaksanakan sejak tahun 2018 melalui skema pendanaan awal oleh pemerintah Skotlandia, sebelum kebijakan *Period Product Bills* disahkan secara nasional. Laporan evaluasi menunjukkan bahwa kebijakan tersebut memiliki dampak positif pada kenyamanan dan partisipasi pelajar perempuan di sekolah (Blake et al., 2020). Selain itu, kolaborasi dengan organisasi komunitas lokal sangatlah penting untuk dapat menjangkau populasi yang kurang terlayani. Dimana ada banyak organisasi amal lokal yang menyediakan dukungan tambahan berupa edukasi tentang kesehatan menstruasi, pelatihan manajemen kebersihan, dan ruang diskusi untuk dapat mengurangi stigma.

2.3 Peran Aktor Internasional

Di Skotlandia, terbentuknya kebijakan *Period Product Bills* tidak hanya didorong oleh peran *Plan International UK* saja, tetapi ada berbagai aktor internasional yang juga memainkan peran penting didalamnya. Peran mereka

terlihat dalam bentuk riset, kampanye advokasi, kolaborasi program, dan dukungan normatif terhadap aktor lokal.

Tabel 2.3 Tabel Aktor Internasional

Aktor Internasional	Program/Kampanye	Tahun Aktif	Peran Utama
<i>Plan International UK</i>	<i>Break the Barriers Report, Kampanye #PeriodPoverty</i>	2017 – 2021	Menyediakan data riset awal, advokasi kepada parlemen, mendorong kesadaran publik
<i>UN Women</i>	Advokasi global untuk <i>Menstrual equity</i>	2018 – sekarang	Memberikan legitimasi norma menstruasi sebagai isu HAM global
<i>Global Menstrual Health Collective</i>	Platform riset dan kebijakan global	2019 – sekarang	Menyediakan panduan kebijakan dan praktik terbaik secara internasional
<i>WaterAid UK</i>	<i>Menstrual Hygiene Management (MHM) Policy Guide</i>	2016 – 2020	Kampanye sanitasi inklusif di sekolah, terutama daerah marginal
<i>HeyGirls (UK-Based NGO)</i>	Program distribusi produk dan edukasi menstruasi	2018 – sekarang	Kolaborasi langsung dengan sekolah dan pemerintah Skotlandia

1. **Plan International UK** merupakan aktor normatif yang paling berpengaruh dalam tahap awal *norm emergence*. Dimana laporan *Break the Barriers* (2017) adalah riset komprehensif pertama di Inggris dan Skotlandia yang mengungkap secara terbuka pengalaman pelajar perempuan yang tidak mampu untuk membeli produk menstruasi, mengalami rasa malu, dan absen dari sekolah. Riset ini digunakan oleh Monica Lennon dalam debat legislatif untuk menunjukkan bahwa *period poverty* adalah isu nyata dan mendesak. *Plan International UK* juga mendorong narasi bahwa akses terhadap produk menstruasi harus dimaknai sebagai hak, bukan sekedar kebijakan karitatif. Mereka aktif menggunakan media sosial dengan hastag #PeriodPoverty, melibatkan *influencer*, serta menyasar pembuat kebijakan secara langsung.
2. **UN Women** yang merupakan badan PBB untuk perempuan, tidak beroperasi langsung di Skotlandia, tetapi pernyataan di dokumen mereka – misalnya *Menstrual Health is a Human Rights Issue* – memberikan kerangka etis dan normatif yang menjadi landasan bagi negara-negara untuk mengambil tindakan progresif. Skotlandia menjadi salah satu negara pertama di dunia yang menyelaraskan kebijakan menstruasi dengan standar internasional yang ditegaskan oleh *UN Women*: inklusif, berbasis hak, dan non-diskriminatif. *UN Women* juga mendorong adanya transparansi anggaran dan pelibatan komunitas rentan dalam kebijakan publik.
3. **WaterAid UK** melalui *Menstrual Hygiene Matters* (2016) menyumbangkan pendekatan teknis terkait sanitasi dan pendidikan. Panduan mereka digunakan oleh beberapa otoritas lokal Skotlandia saat merancang fasilitas distribusi di sekolah dan pusat komunitas. Selain itu, *WaterAid* mendorong narasi bahwa pengelolaan menstruasi tidak bisa dilepaskan dari akses air, toilet, dan privasi.
4. **HeyGirls** yang meskipun berbasis di UK, tetapi juga memiliki peran dalam menyediakan praktik langsung dan model distribusi. Dimana mereka mendistribusikan produk secara gratis di berbagai sekolah dan pusat layanan, bekerja sama dengan pemerintah Skotlandia. Pendekatan mereka yang “*Buy One Give One*” juga menyentuh aspek keberlanjutan.

5. *Global Menstrual Health Collective* yang merupakan platform yang mempertemukan akademisi, praktisi, dan pengambilan kebijakan dari seluruh dunia. Meski tak hadir secara fisik di Skotlandia, mereka menyediakan akses terhadap *policy brief*, *best practices*, dan data global yang digunakan oleh pemerintah Skotlandia sebagai rujukan dalam membangun pendekatan berbasis bukti.

2.3.1 Implikasi Keterlibatan Aktor Internasional terhadap Kebijakan

Keterlibatan aktor internasional membawa sejumlah implikasi penting terhadap substansi, proses, dan nilai-nilai dalam kebijakan menstruasi di Skotlandia. Antara lain bagaimana aktor internasional berhasil mengubah paradigma terkait produk menstruasi, yang pada awalnya dianggap hanya sebagai sebuah bantuan sukarela, perspektif ini berhasil bergeser menjadi pendekatan berbasis hak (*right-based approach*). Pemerintah Skotlandia mulai mengakui menstruasi sebagai sebuah isu struktural, bukan sekedar permasalahan individual saja.

Skotlandia dalam konteks kebijakan ini tidak hanya menjawab kebutuhan domestik saja, tetapi juga memposisikan diri sebagai pemimpin global dalam kebijakan menstruasi. Pengesahan kebijakan *Period Product Bills* kemudian menjadikan Skotlandia sebagai negara pertama di dunia yang mengadopsi kebijakan setingkat undang-undang mengenai produk menstruasi, yang dipuji oleh *UN Women* dan berbagai LSM Global. Kebijakan ini diadopsi dari berbagai program yang sudah dicanangkan oleh organisasi NGO, dimana pemerintah Skotlandia merancang sistem distribusi yang tidak hanya efektif tetapi juga melibatkan para pemangku kepentingan lokal dan komunitas sasaran. Aktor internasional juga berperan dalam mempercepat proses internalisasi. Dimana Skotlandia mengadopsi standar global, bukan hanya untuk meningkatkan layanan publik saja, tetapi untuk menunjukkan komitmen mereka terhadap pembangunan berkelanjutan.

2.4 Dampak Kebijakan terhadap Period Poverty

Kebijakan *Period Product Bills* secara resmi diberlakukan pada bulan Agustus tahun 2021, dan menandai tonggak sejarah dalam upaya penghapusan *period poverty* secara sistemik. Setelah implementasi atas kebijakan ini dilakukan, sejumlah evaluasi dan laporan menunjukkan bahwa kebijakan ini telah memberikan dampak positif yang nyata, terutama dalam peningkatan akses, pengurangan stigma negatif, serta penguatan hak dan martabat perempuan di Skotlandia.

2.4.1 Aksesibilitas Produk Menstruasi

Dampak yang paling signifikan dirasakan oleh perempuan di Skotlandia atas adanya kebijakan ini adalah meningkatnya akses terhadap produk menstruasi, khususnya bagi individu yang mengalami keterbatasan finansial. Menurut laporan evaluasi yang dilakukan oleh *Women for Independence* (2022) menunjukkan bahwa ada lebih dari 86% responden yang mengatakan bahwa akses terhadap produk menstruasi menjadi lebih mudah setelah kebijakan tersebut diterapkan. Dimana program distribusi di sekolah, universitas, perpustakaan, dan pusat komunitas memastikan bahwa produk menstruasi gratis terus tersedia di titik-titik strategis dan mudah untuk dijangkau oleh berbagai kelompok usia dan latar belakang sosial.

Ditambah dengan adanya inisiatif digital, seperti diciptakannya aplikasi dari *Hey Girls*, yang memiliki peran untuk menjangkau kelompok yang lebih memilih untuk mengakses produk menstruasi gratis secara anonim atau yang tidak dapat datang langsung ke lokasi distribusi yang ada.

2.4.2 Pengaruh terhadap Kehadiran di Sekolah dan Aktivitas Sosial

Sebelum kebijakan *Period Product Bills* diterapkan, salah satu dampak nyata dari permasalahan *period poverty* adalah jumlah ketidakhadiran pelajar perempuan dari sekolah pada saat siklus menstruasi mereka. Studi yang dilakukan oleh Blake et al. (2020) menunjukkan bahwa ada sekitar 1 dari 10 pelajar perempuan di Skotlandia yang absen dari sekolah dengan alasan tidak

memiliki akses terhadap produk menstruasi yang membuat mereka tidak bisa hadir selama siklus menstruasi mereka.

Setelah kebijakan ini diberlakukan, terdapat penurunan yang cukup signifikan dalam angka ketidakhadiran pelajar perempuan yang diakibatkan isu ini. Selain itu, pelajar perempuan menjadi lebih nyaman dan percaya diri karena mengetahui bahwa produk menstruasi tersedia dan dapat diakses secara gratis kapanpun dibutuhkan. Hal ini tidak hanya meningkatkan jumlah partisipasi pelajar perempuan dalam pendidikan formal, tetapi juga dapat membantu meringankan beban psikologis yang ditimbulkan dari rasa ketakutan dan malu selama siklus menstruasi mereka.

2.4.3 Persepsi dan Martabat Individu yang Mengalami *Period Poverty*

Kebijakan ini selain berpengaruh terhadap aksesibilitas dan peningkatan partisipasi di sekolah, juga memiliki dampak terhadap pemulihan martabat dan peningkatan persepsi diri individu yang sebelumnya mengalami *period poverty*. Dengan penempatan produk menstruasi gratis di ruang publik dengan cara yang inklusif dan non-stigmatisasi menjadi bagian penting dari strategi ini, dimana otoritas lokal menggunakan desain yang ramah pengguna dan pendekatan berbasis hak dalam kampanye mereka – mengirimkan pesan bahwa akses terhadap produk menstruasi merupakan suatu hak dasar, bukan hanya sekedar belas kasihan.

The poverty Alliance melakukan survei pada tahun 2022, dimana 80% pengguna layanan produk menstruasi gratis ini merasa bahwa kebijakan ini membuat mereka merasa dihargai dan tidak dihakimi. Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan yang berbasis hak bukan hanya berhasil dalam meningkatkan aksesibilitas, tetapi juga dapat mengubah cara pandang masyarakat terhadap menstruasi dan kesehatan reproduksi secara lebih terbuka dan adil.

2.4.4 Evaluasi Data dan Laporan Implementasi Kebijakan

Sejak kebijakan ini diberlakukan, pemerintah Skotlandia dan lembaga mitra terus melakukan evaluasi secara berkala atas implementasi kebijakan ini. Laporan tahunan yang dirilis oleh *Scottish Government* (2023) menunjukkan bahwa:

- 1) Terdapat lebih dari 5,6 juta produk menstruasi yang telah didistribusikan melalui 32 otoritas lokal selama tahun pertama implementasi kebijakan ini.
- 2) Terdapat lebih dari 70% otoritas lokal yang menjalin kemitraan dengan organisasi masyarakat sipil untuk dapat memperluas jangkauan distribusi produk.
- 3) Mayoritas pengguna menyatakan kepuasan mereka terhadap kualitas dan keberagaman produk yang tersedia, termasuk adanya opsi ramah lingkungan seperti pembalut kain dan menstrual cup.

Evaluasi ini menggambarkan bahwa kebijakan ini tidak hanya berhasil untuk menjangkau target sasaran secara luas saja, tetapi juga dapat beradaptasi dengan kebutuhan dan preferensi pengguna yang beragam.