

**EVALUASI PROGRAM KOMUNIKASI PEMERINTAH BERDASARKAN  
*THE PYRAMID MODEL OF PUBLIC RELATIONS RESEARCH*  
(Studi Kasus Program Kantong Plastik Berbayar Kementerian Lingkungan  
Hidup dan Kehutanan Tahun 2016)**

***EVALUATING THE GOVERNMENT COMMUNICATION PROGRAM BASED  
ON THE PYRAMID MODEL OF PUBLIC RELATIONS RESEARCH  
(A Case Study of Paid Plastic Bag Program by  
the Ministry of Environment and Forestry in 2016)***

**Muntadliroh**

Humas Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
Candikuning, Baturiti, Tabanan, Bali, 82191  
email : munt001@lipi.go.id, mun\_tadliroh@yahoo.com

Diterima : 11 Mei 2019

Direvisi : 12 Juli 2019

Disetujui : 21 Desember 2019

**ABSTRACT**

*Indonesia has become the second largest plastic waste contributor in the world. To address this issue, the Ministry of Environment and Forestry initiated a paid plastic bag policy that was imposed on Indonesians' retail stores. This research aims to analyze the evaluation stages undertaken by the Ministry of Environment and Forestry in the implementation of paid plastic bag program based on the Pyramid Model of PR Research. This model provided specific methods at input, output, and outcomes stage. The results showed that the evaluation process was not carried out properly by the government because it only measured limited aspects. At input stage, it only measured retailers' response and did not account for communication messages. Evaluation at the output and outcomes stages only examined consumers' perceptions. Evaluation of the communication process, media and benchmark setting has not yet been conducted.*

*Keywords: The Pyramid Model of PR Research, A "Paid Plastic Bag" Program, Ministry of Environment and Forestry*

**ABSTRAK**

Indonesia menjadi negara penyumbang sampah plastik terbesar kedua di dunia. Sebagai responantisipasi terkait hal tersebut, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menginisiasi kebijakan kantong plastik berbayar melalui toko-toko ritel di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tahapan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah, yakni Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dalam pelaksanaan program "kantong plastik berbayar" berdasarkan konsep *The Pyramid Model of PR Research*. Model ini menyediakan metode khusus pada tahap *input*, *output*, dan *outcomes*. Hasil analisis menunjukkan bahwa proses evaluasi yang dilakukan pemerintah masih belum optimal karena hanya mengukur aspek yang terbatas. Evaluasi pada tahap *input* hanya mengukur tanggapan pelaku ritel dan tidak mencakup pesan komunikasi. Evaluasi pada tahap *output* dan *outcomes* hanya menekankan pengukuran persepsi konsumen. Evaluasi proses komunikasi, media, dan penetapan *benchmark* justru belum dilakukan.

**Kata Kunci:** *The Pyramid Model of PR Research*, Program "Kantong Plastik Berbayar", Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan

## PENDAHULUAN

Pemerintah melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) melakukan uji coba program tas kantong plastik berbayar kepada para peritel modern secara serentak di 23 kota dan Provinsi DKI Jakarta. Hal ini dilakukan bertepatan dengan acara puncak peringatan Hari Peduli Sampah Nasional (HPSN) 2016. Uji coba program kantong plastik berbayar tersebut berlangsung selama tiga bulan sebagai langkah awal pengurangan sampah secara keseluruhan. Hal ini dilakukan mengingat konsumsi bungkus plastik di Indonesia tergolong tinggi, yaitu 9,8 miliar bungkus plastik per tahun, atau nomor dua tertinggi di dunia setelah Cina. Data global menunjukkan bahwa 60% sampah plastik di lautan disumbangkan oleh lima negara di Asia Pasifik, yaitu Indonesia, Thailand, Vietnam, Filipina, dan China. Adapun 40% sampah lainnya berasal dari kawasan benua Amerika dan Eropa (Tirto.id, 2016).

Untuk merespon isu darurat sampah tersebut, kelima negara penyumbang sampah terbesar di lautan tersebut bersama-sama menyepakati aksi nyata untuk mengurangi jumlah sampah di laut hingga tahun 2025. Berdasarkan survei dari *Ocean Conservancy* dan McKinsey, langkah pengurangan sampah yang disepakati China, Indonesia, Filipina, Vietnam, dan Thailand ini meliputi proses pengumpulan sampah yang diorganisasi, menutup titik kebocoran dari sistem pengumpulan sampah, gasifikasi, pembakaran, serta penggunaan *materials recycling facility*. Kesepakatan tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Pemerintah Indonesia dengan meluncurkan gerakan “Diet Kantong Plastik”. Aksi ini diwujudkan melalui kebijakan kantong plastik berbayar, yang diharapkan dapat mengurangi penggunaan sampah plastik.

Dalam kaitan tersebut, kesadaran masyarakat menjadi penentu kesuksesan program ini.

Pelaksanaan uji coba plastik berbayar tersebut diselenggarakan mulai tanggal 21 Februari hingga 31 Mei 2016. Program ini berlaku untuk transaksi belanja pada perusahaan ritel besar di 23 kota. Konsumen diwajibkan membayar Rp200,- untuk setiap kantong plastik yang mereka butuhkan. Namun, dalam pelaksanaannya program ini menuai pro kontra dari masyarakat di berbagai daerah. Hingga akhirnya, Asosiasi Pengusaha Ritel Indonesia (Aprindo) menghentikan program kantong plastik berbayar tahap kedua yang telah diberlakukan toko ritel modern di seluruh Indonesia semenjak 1 Juli 2016.

Di satu sisi, program kantong plastik berbayar ini memiliki tujuan positif untuk mengubah pola perilaku masyarakat Indonesia yang banyak menggunakan kantong plastik. Program ini mendapatkan dukungan positif dari YLKI. Lembaga perlindungan konsumen tersebut menilai bahwa kebijakan kantong plastik berbayar merupakan langkah rasional untuk menjaga dan mengurangi tingkat kerusakan lingkungan. YLKI berharap kebijakan ini dapat membawa perubahan perilaku konsumen saat berbelanja di ritel modern, misalnya kesediaan konsumen untuk membawa tas belanja sendiri atau tidak meminta kantong plastik secara berlebihan (Tirto.id, 2016).

Di sisi lain, pemberlakuan program kantong plastik berbayar ini menuai kritik dari berbagai pihak. Mulai dari lemahnya payung hukum pelaksanaan program yang hanya mengandalkan Surat Edaran Dirjen Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Bahan Beracun Berbahaya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) Nomor S.1230/PSLB3-PS/2016 tentang Harga dan

Mekanisme Penerapan Kantong Plastik Berbayar, minimnya sosialisasi kepada masyarakat, belum jelasnya mekanisme penyetoran uang hasil penjualan kantong plastik berbayar Rp200,- per biji ke kas negara, serta keluhan konsumen terkait mahalnya pungutan Rp200,- untuk setiap biji kantong plastik (mediaindonesia.com, 2017).

Pada masa awal implementasi, program kantong plastik berbayar ini memunculkan polemik di masyarakat. Oleh karena itu, persoalan ini menarik untuk dielaborasi dari perspektif evaluasi program. Sebagaimana dipaparkan Sullivan (2003), evaluasi merupakan bagian integral dari langkah desain strategi komunikasi setelah analisis situasi, segmentasi khalayak, penetapan perubahan perilaku yang diharapkan, pengolahan pesan dan pemilihan media yang disesuaikan dengan khalayak dan tujuan perubahan perilaku yang diharapkan. Tulisan ini bertujuan menganalisis tahapan evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam uji coba pelaksanaan program kantong plastik berbayar berdasarkan *The Pyramid Model of PR Research*. Evaluasi ini penting dilakukan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan program *Public Relations* (PR).

Evaluasi terhadap efektivitas *Public Relations* mencakup berbagai tahap program PR, yakni perencanaan, implementasi, dan evaluasi (Kazokiene, Stravinskiene, 2007). Pengukuran tersebut memungkinkan organisasi dapat memprediksi arah dan tujuan implementasi program serta mengontrol implementasi program PR agar dapat lebih efektif (Wilcox *et al.*, 2003; Daugherty 2003; Lindenmann *et al.*, 2003). Oleh sebab itu, evaluasi program PR bukanlah semata-mata penilaian dampak akhir program, melainkan juga merupakan proses evaluasi formatif

dalam menilai dan meningkatkan program yang sedang berjalan.

Mengapa organisasi perlu melakukan evaluasi komunikasi? *Pertama*, evaluasi dapat meningkatkan efektivitas komunikasi organisasi. Adanya rencana komunikasi yang cerdas merupakan langkah awal yang penting bagi organisasi. Akan tetapi, tanpa adanya evaluasi yang baik, organisasi tidak tahu apakah rencana tersebut sudah terwujud atau apakah organisasi perlu melakukan penyesuaian. Dengan mengetahui efek dari aktivitas komunikasi organisasi dan melakukan perbaikan yang diperlukan, organisasi akan terbantu untuk mencapai hasil yang diinginkan. *Kedua*, evaluasi dapat membantu organisasi terlibat secara efektif dengan audiensnya. Melalui evaluasi, organisasi dapat memperoleh umpan balik dari audiens dan mempelajari tanggapan mereka terhadap pesan organisasi. *Ketiga*, perubahan situasi mungkin menuntut perubahan terhadap strategi organisasi. Dalam melakukan tugasnya, organisasi pasti akan menghadapi kejadian tak terduga, peluang, dan ancaman yang memengaruhi pekerjaan. *Keempat*, evaluasi membantu organisasi mengalokasikan sumber daya secara bijaksana. Semua organisasi bekerja dengan sumber daya manusia dan keuangan yang terbatas. Evaluasi dapat membantu menentukan apakah investasi komunikasi organisasi dapat didistribusikan kembali secara lebih efektif untuk mencapai hasil yang diinginkan (*Communications Network and Asibey Consulting*, 2008). Dengan kata lain, pengukuran kinerja melalui evaluasi program komunikasi menjadi penting karena dapat menjadi acuan bagi organisasi untuk mengetahui apakah tujuan dan sasaran program tercapai atau tidak (Gozali, 2005).

Berdasarkan penjelasan tersebut, elaborasi terhadap tahapan evaluasi program kantong plastik berbayar penting untuk dilakukan. Program yang dicanangkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan di tahun 2016 ini merupakan salah satu program rintisan yang digagas pemerintah dalam mengurangi penggunaan plastik. Hasil evaluasi program tersebut dapat menjadi panduan bagi instansi lain yang menerapkan program serupa pada masa mendatang.

Salah satu model evaluasi program komunikasi dan *Public Relations* yang menawarkan komponen evaluasi secara komprehensif adalah *The Pyramid Model of PR Research*. Model ini merupakan revisi dari *The Macro Model of PR Evaluation*, yang dikembangkan oleh Jim Macnamara untuk tesis masternya, *Evaluation: The Achilles Heel of the Public Relations Profession*. Tesis Macnamara ini kemudian diterbitkan di *IPRA Review* pada 1992 dan dipublikasikan sebagai *Gold Paper* (No. 11) oleh *International Public Relations Profession* (IPRA) pada 1994. Merujuk pada *The PII Model*, model ini membagi tahapan pengukuran komunikasi dari sisi *inputs*, *outputs*, dan *outcomes*.



Gambar 1. *Pyramid Model of PR Research* Macnamara (2002).

*Inputs* adalah komponen fisik dan strategis dari program atau proyek komunikasi,

seperti pilihan media, konten, dan format. *Outputs* adalah materi fisik dan kegiatan yang diproduksi serta proses untuk menghasilkannya. Adapun *outcomes* adalah dampak-dampak komunikasi, baik terhadap sikap maupun perilaku.

Model ini merupakan pengembangan dari *The PII Model (Preparation, Implementation, Impact)* yang digagas oleh Cutlip *et al.* *Pyramid Model of PR Research* menggunakan metafora piramida (lihat Gambar 1) yang berguna untuk menjelaskan bahwa ketika perencanaan komunikasi dimulai, praktisi memiliki banyak informasi untuk diolah serta banyak media dan aktivitas untuk dipilih. Pemilihan dilakukan untuk mengarahkan pesan pada kelompok audiens tertentu, melalui media tertentu, dan mencapai sasaran tertentu.

Model ini menggabungkan riset formatif dan riset evaluatif yang dilakukan sebelum, selama, dan setelah kegiatan komunikasi untuk mengidentifikasi dan mengakomodasi kebutuhan dan sikap khalayak serta untuk menetapkan ukuran-ukuran kunci sebelum dan setelah implementasi. Model ini juga menerapkan evaluasi tertutup dan evaluasi terbuka. Evaluasi tertutup dilakukan pada pesan yang terencana dengan membandingkan pesan *pre-test* dan hasil *post-test* untuk mengetahui apakah aktivitas komunikasi mempunyai pengaruh seperti yang direncanakan. Adapun evaluasi terbuka mempertimbangkan adanya faktor lain di luar kontrol program komunikasi (Gozali, 2005).

Evaluasi yang baik harus berorientasi untuk meningkatkan profil komunikasi dan membawa kredibilitas organisasi. Komponen evaluasi yang perlu diperhatikan menurut *Westminster City Council* (2011) meliputi: audiens, informasi, media, dan perubahan

terukur dalam perilaku, sikap atau pendapat publik. Untuk dapat melakukan evaluasi program komunikasi yang efektif, periset perlu memperhatikan langkah-langkah sebagai berikut:

1. *Determine what you will evaluate*: Pada langkah ini, organisasi perlu mengidentifikasi dengan tepat apa yang ingin dievaluasi. Terdapat dua contoh aspek yang dapat dievaluasi yaitu: *strategic initiatives* (inisiatif komunikasi untuk perubahan perilaku, perubahan kebijakan, reposisi usaha, maupun kesadaran merek) dan *tactical efforts* (penyebarluasan pesan, hubungan media, kualitas komunikasi dengan audiens, dan komunikasi melalui media cetak, video atau media baru).
2. *Define your goal*: *Goal* biasanya berjangka panjang - sampai sepuluh tahun - dan harus mencerminkan misi dan teori perubahan organisasi. *Goal* terbagi menjadi dua kategori, yakni: *policy goals* dan *behavior goals*.
3. *State your objective*. *Objective* berbeda dengan *Goal*. *Objective* lebih spesifik dan memiliki kerangka waktu yang lebih pendek, biasanya satu sampai dua tahun. *Objective* dalam konteks ini menjadi tolok ukur dalam proses mencapai *goal* organisasi.
4. *Identify your audience*: Organisasi harus menunjuk audiens yang akan menjadi fokus evaluasi.
5. *Establish your baseline*: *Baseline* merupakan data awal yang akan berfungsi sebagai titik awal untuk evaluasi yang baik. Selama pelaksanaan kegiatan komunikasi, organisasi dapat membandingkan *baseline* dengan data baru yang dikumpulkan dari waktu ke

waktu untuk menilai kemajuan, mengoreksi, dan mengukur keberhasilan.

6. *Pose your evaluation questions*: Jawaban dari pertanyaan-pertanyaan ini akan mengungkapkan kelebihan dan kekurangan strategi komunikasi yang dilakukan oleh organisasi.
7. *Draft your measurements*: Pada tahap ini, organisasi perlu menentukan *milestones* (tonggak) sebagai ‘pos pemeriksaan kemajuan’ yang membawa organisasi dari garis dasar ke tujuan.
8. *Select your evaluation techniques*: Beberapa teknik evaluasi yang umum digunakan antara lain: Wawancara, Diskusi Kelompok Terpumpun (*Focus Group Discussion*), Survei - Online dan In - Person menggunakan teknologi sederhana dan murah, observasi, pengumpulan data kuantitatif situs web, blog dan jejaring sosial lainnya, analisis data kuantitatif, analisis isi media, dan metode lainnya.
9. *Estimate your budget*: Hal-hal penting terkait anggaran evaluasi antara lain: waktu kerja staf, biaya konsultan eksternal, biaya teknik evaluasi yang dipilih, perjalanan dan biaya tambahan, serta proses mengedit, merancang, produksi dan berbagi biaya (Baralt *et al*, 2008).

## METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif yang menjabarkan tiap tahapan evaluasi yang telah dilakukan oleh pemerintah terkait program “kantong plastik berbayar” yang dilakukan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan observasi terkait perencanaan

hingga evaluasi program di tahun 2016. Objek penelitian ini adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Selanjutnya, data dianalisis berdasarkan tahapan evaluasi dalam *The Pyramid Model of PR Research* yang meliputi evaluasi tahap *input*, *output*, dan *outcomes* program.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Evaluasi Tahap *Input*: Sebelum Implementasi Program Kantong Plastik Berbayar

Sebelum program kantong plastik berbayar ini dijalankan, pemerintah sebetulnya telah melakukan evaluasi tahap *input*. Hal ini dilakukan melalui *Focus Group Discussion* (FGD) yang diselenggarakan oleh Kamar Dagang dan Industri (Kadin), bekerja sama dengan Yayasan Peduli Bumi Indonesia. FGD diikuti oleh anggota Asosiasi Pengusaha Ritel Indonesia (Asprindo). Tujuan dilakukannya FGD ini adalah untuk menjaring aspirasi para pelaku ritel terkait rencana penancangan kebijakan kantong plastik berbayar.

Hasil FGD tersebut mencatat bahwa terdapat dua kelompok yang menanggapi rencana implementasi kebijakan tersebut. Ada kelompok yang setuju apabila kantong plastik dibuat berbayar dan ada kelompok yang menolak kantong plastik berbayar dengan mempertimbangkan kemungkinan munculnya keberatan dari konsumen maupun pengelolaan pungutan kantong plastik berbayar. Pada akhirnya, Asprindo mendukung kebijakan tersebut dengan mengusulkan harga Rp200,- per lembar kantong plastik dan akan membantu mengelola sampah plastik (news.detik.com, 2016). Adapun pajak hasil penjualan kantong plastik tersebut akan masuk ke kas negara. Pada evaluasi di tahapan *input* ini, pemerintah tidak melakukan evaluasi

pembandingan dan hanya mengandalkan hasil FGD yang dilakukan dengan para pengusaha ritel (Tirto.id, 2016). Pada akhirnya, pemerintah memutuskan untuk melanjutkan implementasi program uji coba kantong plastik berbayar per 21 Februari 2016 dengan pertimbangan urgensi darurat sampah bagi kepentingan masyarakat. Namun, kebijakan ini tidak mempertimbangkan kesiapan masyarakat Indonesia terkait implementasi kebijakan tersebut.

Dilihat dari perspektif *The Pyramid Model of PR Research*, langkah pemerintah pada evaluasi tahap *input* ini sudah benar yaitu menggunakan metode FGD sebagai upaya untuk menggali *feedback* dari audiens sasaran. FGD ini merupakan bentuk evaluasi tertutup yang dilakukan pemerintah sekaligus sebagai forum *advisory* atau *consultative group* untuk mendengar pendapat publik terkait kebijakan kantong plastik berbayar. Metode ini selain efektif untuk menggali informasi, juga memiliki biaya rendah sehingga mudah untuk dilakukan oleh organisasi manapun.

Kelemahan evaluasi pada tahap *input* ini adalah bahwa pemerintah hanya melakukan evaluasi dengar pendapat melalui FGD. Audiens yang menjadi sasaran evaluasi pada tahapan *input* adalah para pengusaha ritel Indonesia. Artinya, evaluasi ini hanya mengukur pengetahuan audiens dan menggali apa yang menjadi keinginan audiens. Adapun evaluasi terhadap konsumen tidak dilakukan.

Kedua, pada tataran *input* ini pemerintah tidak melakukan evaluasi terhadap pesan komunikasi dalam sosialisasi kebijakan kantong plastik berbayar. Macnamara (2002) menyebutkan bahwa unsur evaluasi pesan komunikasi mencakup: *quality of message presentation*, *appropriateness of message content*, dan *appropriateness of the medium*

*selected*. Faktanya, hasil evaluasi di tahap *input* yang dilakukan melalui FGD dengan pihak Asprindo hanya menghasilkan kesepakatan yang mendukung implementasi kebijakan kantong plastik berbayar. Dalam pertemuan tersebut tidak dibahas lebih lanjut langkah-langkah yang ditempuh untuk mengomunikasikan kebijakan tersebut kepada pelaku ritel dan konsumen. Idealnya, menurut Cutlip *et al.* (2000) dan Seitel (2001), evaluasi terhadap penyebaran pesan-pesan komunikasi dapat mewakili upaya untuk mengoordinasikan program komunikasi dengan audiens, membantu menetapkan kecukupan jumlah pesan guna menetapkan tujuan program dan memiliki dampak pada hasil program PR. Bagian-bagian tersebut saling berkaitan dan dapat menjadi panduan bagi organisasi untuk mencapai hasil yang maksimal.

Ketiga, evaluasi yang dilakukan pada tahap *input* ini hanya melibatkan audiens lapis pertama yaitu anggota pedagang ritel yang menerapkan program kantong plastik berbayar di tokonya. Adapun masyarakat umum yang menjadi audiens sasaran di lapis kedua yang terlibat transaksi pembayaran kantong plastik saat berbelanja di toko ritel justru belum diikutsertakan dalam evaluasi tahap *input*. Akibatnya, informasi yang dapat digali oleh pemerintah di tahap *input* ini masih belum memadai untuk menyimpulkan berhasil tidaknya program kantong plastik berbayar. Pelibatan masyarakat umum dalam evaluasi tahap *input* ini sebetulnya penting untuk dilakukan. Merujuk pada teori situasional dari Grunig, diketahui bahwa ada keterkaitan antara pengetahuan, sikap, dan perilaku audiens yang tergantung pada variabel situasional berupa pengenalan masalah, faktor referensial yang membatasi pengenalan

masalah, dan keterlibatan dalam aktivitas yang berhubungan dengan masalah. Variabel situasional ini ditentukan oleh tingkat keterlibatan individu dalam situasi masalah. Hal ini ditandai oleh jenis perilaku komunikasi audiens (Harisson, 2000). Jenis audiens akan menentukan aktif atau pasifnya komunikasi. Identifikasi jenis audiens tersebut memungkinkan organisasi untuk mempertimbangkan lingkungan ketika program PR sedang dilaksanakan dan mengantisipasi respon audiens terhadap informasi baru. Selain itu, hal ini memungkinkan antisipasi lebih cepat dan tindakan konkret yang lebih efektif dari sekadar mengikuti aturan dalam SOP (Noble, 1999). Dengan kata lain, jika tidak semua audiens sasaran dilibatkan dalam evaluasi tahap *input*, maka ada jalur komunikasi yang tidak terevaluasi. Akibatnya, pemerintah tidak memiliki peta karakter komunikasi audiens. Lebih jauh, hal ini akan menjadikan pemerintah sulit mengontrol respon audiens terkait kebijakan kantong plastik berbayar.

### **Evaluasi Tahap *Output*: Masa Implementasi Program Kantong Plastik Berbayar**

Setelah pemerintah memutuskan untuk melakukan uji coba program kantong plastik berbayar mulai 21 Februari 2016, maka program tersebut diujicobakan selama tiga bulan pada tahap pertama hingga 31 Mei 2016. Selama masa uji coba tersebut, evaluasi juga dilakukan pada tahap *output* melalui metode survei. Dalam mengevaluasi kebijakan ini, Pemerintah mengukur jumlah penurunan pemakaian kantong plastik dan jumlah peritel yang konsisten menjalankan program kantong plastik berbayar. Pemerintah mengklaim terjadi pengurangan pemakaian kantong plastik hingga 82,90 persen. Data ini berasal dari survei yang dilakukan terhadap 160 ritel

anggota dan non-Asprindo dan 535 konsumen di berbagai kota. Survei juga dilakukan untuk mengukur persentase penurunan jumlah penggunaan kantong plastik di daerah-daerah uji coba program. KLHK mencatat bahwa semenjak aturan ini diberlakukan pada tanggal 21 Februari hingga April 2016, penggunaan kantong plastik di Kota Bandung berkurang hingga 48,96 persen, di Jakarta Utara berkurang 61,40 persen, di Palembang 60,46 persen, di Pekanbaru 40 persen, dan di Tangerang Selatan berkurang signifikan hingga 82,90 persen (Tirto.id, 2016).

Di samping itu, survei tahap *output* juga dilakukan untuk memantau jumlah peritel yang terlibat dalam uji coba program kantong plastik berbayar tersebut. Hasil survei menunjukkan, sebanyak 136 ritel menerapkan harga Rp200,- per kantong plastik sesuai dengan aturan yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan KLHK dan Asprindo. Terdapat enam kota yang menetapkan harga berbeda untuk setiap kantong plastik, yaitu Balikpapan Rp1.500,-, Banda Aceh Rp500,-, Denpasar Rp200,- hingga Rp500,-, Kendari Rp500,-, Surabaya Rp200,- hingga Rp1.500,-, dan tertinggi adalah Ambon dengan kisaran harga Rp2.000,- hingga Rp5.000,- (Tirto.id, 2016). Sesuai dengan kesepakatan di awal program, perbedaan harga ini diperbolehkan di setiap daerah uji coba dan disesuaikan dengan kebijakan pemerintah daerah masing-masing. Di lapangan, muncul opini masyarakat yang menolak kebijakan kantong plastik berbayar. Sebagian masyarakat menyoroti minimnya informasi dan sosialisasi program kantong plastik berbayar sebelum maupun pada saat pelaksanaan program. Ada pula sebagian masyarakat yang mengkritik lemahnya payung hukum pelaksanaan program kantong plastik berbayar yang hanya berlandaskan Surat

Edaran Dirjen Pengelolaan Sampah, Limbah, dan Bahan Beracun Berbahaya Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) Nomor S.1230/PSLB3-PS /2016 tentang Harga dan Mekanisme Penerapan Kantong Plastik Berbayar (Tirto.id, 2016). Bahkan, sejumlah advokat (Mohammad Aqil, Ronny Asril, Harry Syahputra, Wibisono Oedoyo, Endang Suparta, Abdul Lukman Hakim, Muhammad Irfan Elhadi, Suwirman Sikumbang, dan Roni Saputra) menggugat Surat Edaran Dirjen KLHK ke MA yang dianggap bertentangan dengan Pasal 612 KUH Perdata (MediaIndonesia.com, 2017). Situasi ini menempatkan pemerintah melalui KLHK sebagai objek kritik masyarakat.

Dilihat dari perspektif *The Pyramid Model of PR Research*, survei terhadap evaluasi di tahap *output* ini hanya mencakup pengukuran respon audiens yang memahami pesan (*number who retain messages*) terkait kebijakan kantong plastik berbayar. Ini merupakan bentuk evaluasi sistem tertutup (*closed system evaluation*) yang menjadi kelebihan dari *The Pyramid Model of PR Research*. Selain evaluasi tertutup, terdapat sistem evaluasi terbuka (*open system evaluation*), yang dalam konteks ini berjalan di luar kendali KLHK dan Asprindo, dalam bentuk penilaian masyarakat mengenai pelaksanaan program kantong plastik berbayar tersebut. Situasi di lapangan dengan jelas memperlihatkan adanya pro dan kontra di masyarakat. Munculnya opini masyarakat yang kontra terhadap pelaksanaan program kantong plastik berbayar merupakan dampak dari kurang detailnya evaluasi yang dilakukan pada tahap *input*. Pemerintah tidak dapat mengendalikan opini kontra yang berkembang di masyarakat pada saat program sudah berjalan seperti yang terjadi pada tahap ini.



Faktanya, pemerintah masih kurang maksimal dalam melakukan evaluasi di tahap *output* dan *outtakes* terkait kebijakan kantong plastik berbayar. Pemerintah masih terjebak pada pengukuran respon audiens yang memahami pesan (*number who retain messages*), yang notabene hanya berorientasi pada hasil. Padahal, evaluasi dengan metode survei semacam ini memiliki keterbatasan karena tidak mengungkapkan nilai kinerja PR secara langsung pada organisasi (Hon dan Grunig, 1999). Pemerintah seharusnya juga melakukan pengukuran terhadap aspek *number of messages sent, number of received messages, number of messages in the media, number of messages reaching target audience* (Macnamara, 2002). Di samping itu, menurut Smith (2005), evaluasi pada tataran *outtakes* memungkinkan pemerintah dapat mengidentifikasi audiens sasaran yang dicapai oleh pesan komunikasi dan tanggapan mereka terhadap informasi yang diberikan. Lebih jauh, Noble (1999); Cutlip *et al.* (2000); Wilcox *et al.*, (2003); Lindenmann *et al.* (2003) menyebutkan bahwa kesadaran audiens sasaran juga ditentukan oleh keakuratan segmentasi dan reaksinya terhadap pesan komunikasi, serta kemampuan mencari tahu tentang asimilasi informasi. Karena dalam kasus kebijakan kantong plastik berbayar ini pemerintah tidak melakukan evaluasi pada *outtakes*, maka wajar jika berkembang opini kontra dari audiens dalam merespon kebijakan tersebut.

### **Evaluasi Tahap *Outcomes*: Pasca Uji Coba Pelaksanaan Program Kantong Plastik Berbayar**

Pasca uji coba program kantong plastik berbayar selama tiga bulan pertama (Februari-Mei 2016), pemerintah melakukan evaluasi. Evaluasi di tahap ini merupakan evaluasi

terhadap *outcomes*. Pemerintah mengukur perubahan yang terjadi dari sisi konsumen setelah aturan ini berlaku. Hasil survei menunjukkan bahwa sebanyak 91% konsumen memahami maksud dan tujuan penerapan program kantong plastik berbayar. Namun, hanya 9% yang setuju untuk mengikuti program pemerintah. Dari sisi harga kantong plastik, 80% responden menganggapnya murah sehingga banyak konsumen yang masih mampu membelinya. Akan tetapi, 20% responden menganggap harga kantong plastik yang diterapkan mahal karena responden merasa bahwa kantong plastik adalah hak konsumen yang biasa diperoleh secara gratis (Tirto.id, 2016).

Bila mengacu pada konsep *The Pyramid Model of PR Research*, evaluasi yang dilakukan pada tahap *outcomes* ini bertujuan untuk mengukur perubahan sikap dan perilaku audiens sasaran sesudah pelaksanaan program. Terkait dengan hal itu, pemerintah telah melakukan survei kuantitatif terhadap responden dari 23 kota dan provinsi yang menjadi tempat uji coba program kantong plastik berbayar terkait perubahan sikap responden. Namun, hasil survei tersebut menunjukkan masih rendahnya persentase masyarakat yang mau mendukung program tersebut (9%). Karena pemerintah belum menetapkan *benchmark* di awal program (Baralt *et al*, 2008), hasil survei tersebut tidak dapat dikonfirmasi tingkat keberhasilannya, sehingga mengakibatkan program menjadi tidak fokus. Di satu sisi, pemerintah tidak siap dengan langkah antisipatif menghadapi kritik terbuka dari masyarakat. Di sisi lain, pemerintah juga tidak memiliki ukuran keberhasilan program.

Secara umum, evaluasi pada tahap *outcomes* dapat digunakan untuk mengukur

tingkat kesadaran, perubahan sikap, dan perubahan perilaku (Gozali, 2005). Pemilihan metode survei untuk mengukur dampak perubahan sikap masyarakat atas kebijakan kantong plastik berbayar sudah sesuai dengan konsep *The Pyramid Model of PR Research*. Mengacu pada hasil evaluasi di tahap *outcomes*, dapat dikatakan bahwa program kantong plastik berbayar berhasil diterima oleh audiens pada tataran kesadaran (91%). Artinya, sesungguhnya kebijakan kantong plastik berbayar menyadarkan masyarakat bahwa selama ini penggunaan kantong plastik yang berlebihan saat berbelanja berdampak buruk terhadap lingkungan. Namun, pada tataran perubahan sikap, program kantong plastik berbayar ini dinilai masih belum berhasil karena hanya mampu memengaruhi perubahan sikap masyarakat untuk mendukung program sebesar 9% saja.

Secara umum, kurang berhasilnya program ini dalam menciptakan perubahan sikap masyarakat dipengaruhi oleh masih banyaknya aspek yang belum tergarap dengan baik, mulai dari tahap perencanaan hingga implementasi program. Hal ini disebabkan adanya keterkaitan erat antara kedua bagian tersebut. Dampaknya terlihat jelas pada hasil evaluasi di tahap *outcomes* program kantong plastik berbayar. Meskipun pemerintah telah melakukan evaluasi di setiap tahapan, jika dianalisis melalui *The Pyramid Model of PR Research*, hasilnya terlihat belum maksimal. Hal ini disebabkan oleh masih adanya kelemahan dalam sejumlah aspek. Pertama, pada setiap tahapan, pemerintah hanya melakukan satu jenis metode evaluasi. Di tahap *input*, pemerintah hanya mengandalkan hasil evaluasi dengan metode FGD. Sementara itu, di tahap *output* dan *outcomes* hanya digunakan metode survei. Idealnya, evaluasi

dilakukan secara komprehensif dengan menggabungkan berbagai metode. Kedua, masih banyak aspek yang terlewat dari evaluasi. Dalam kasus kantong plastik berbayar ini, pemerintah tidak melakukan evaluasi tujuan dan audiens di tahap *input*. Selain itu, pemerintah juga tidak melakukan evaluasi terhadap proses komunikasi dan media yang digunakan selama masa uji coba program di tahap *output*. Akibatnya, pemerintah tidak dapat memprediksi munculnya opini yang pro dan kontra terhadap program sebagai evaluasi sistem terbuka dari masyarakat. Ketiga, pada evaluasi di tahap *input*, pemerintah juga tidak menetapkan *benchmark* sebagai ukuran kunci sebelum dan sesudah implementasi program. Akibatnya, pemerintah tidak dapat menetapkan berhasil tidaknya pelaksanaan program berdasarkan hasil survei yang dilakukan di tahap *outcomes*.

Pemilihan metode survei pada evaluasi di tahap *output* dan *outcomes* adalah bentuk evaluasi terbuka yang dilakukan oleh KLHK dengan melibatkan responden peritel dan konsumen. Hal ini dilakukan karena keduanya adalah pihak yang terlibat dan terdampak dari kebijakan kantong plastik berbayar tersebut. Adanya evaluasi terbuka ini selain menghasilkan rujukan data terkait dampak program, juga dapat memetakan adanya faktor eksternal yang turut memengaruhi implementasi program seperti aliansi advokat yang menggugat Surat Edaran Dirjen KLHK ke MA.

Evaluasi mengenai program kantong plastik berbayar yang diinisiasi oleh pemerintah di tahun 2016 ini penting untuk dilakukan, sebab ini menjadi program rintisan yang dapat diadopsi dan dikembangkan di masa mendatang. Di samping itu, isu pengurangan sampah plastik masih relevan

dengan kondisi Indonesia saat ini. Meskipun hasil analisis evaluasi program kantong plastik berbayar yang pernah diinisiasi KLHK pada tahun 2016 masih memiliki banyak kekurangan, langkah tersebut cukup efektif untuk mengurangi penggunaan kantong plastik. Oleh sebab itu, gagasan kantong plastik berbayar saat ini masih terus digelorakan baik oleh LSM Lingkungan maupun pemerintah.

Salah satu program pemerintah yang mengimplementasikan kembali kebijakan pengurangan kantong plastik adalah Pemerintah Provinsi Bali melalui Peraturan Gubernur (Pergub) Nomor 97 tahun 2018. Ini merupakan pengembangan dari program pengurangan penggunaan kantong plastik dalam transaksi belanja. Program ini otomatis juga berlaku bagi perusahaan ritel yang beroperasi di kawasan Bali.

## KESIMPULAN DAN SARAN

Salah satu studi kasus menarik yang dapat dianalisis menggunakan *The Pyramid Model of PR Research* adalah program kebijakan kantong plastik berbayar yang dijalankan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mulai tanggal 21 Februari sampai 31 Mei 2016. Berdasarkan perspektif *The Pyramid Model of PR Research*, sebetulnya pemerintah telah melakukan evaluasi di tahap *input* melalui FGD untuk menggali pendapat audiens terkait rencana implementasi program kantong plastik berbayar. Evaluasi pada tahap ini melibatkan Asprindo yang akhirnya mendukung pelaksanaan kebijakan kantong plastik berbayar.

Evaluasi pada level *output* juga dilakukan oleh pemerintah, melalui metode survei yang melibatkan konsumen sebagai responden. Survei ini dilakukan di 23

kota/provinsi uji coba untuk mengukur penurunan jumlah penggunaan kantong plastik dan jumlah ritel yang mendukung program tersebut. Pemerintah mengklaim bahwa implementasi kebijakan ini berhasil menurunkan penggunaan kantong plastik hingga 82,90%.

Pada tahap *outcomes*, evaluasi juga dilakukan menggunakan metode survei untuk mengukur persepsi audiens terkait dukungan terhadap program kantong plastik berbayar. Sebanyak 91% responden merespon kebijakan ini pada tingkat kesadaran mereka. Hanya 9% responden yang menanggapi hal ini hingga ke tahap perubahan sikap.

Secara garis besar, evaluasi yang dilakukan pemerintah belum maksimal karena masih banyak aspek yang belum dievaluasi. Pemerintah tidak melakukan evaluasi tujuan dan audiens di tahap *input*. Selain itu, evaluasi terhadap proses komunikasi dan media yang digunakan selama masa uji coba program juga tidak dilakukan di tahap *output*. Lebih jauh, pemerintah juga tidak menetapkan *benchmark* sebagai ukuran kunci sebelum dan sesudah implementasi program. Ke depan, praktisi *Public Relations* di Indonesia khususnya *Government Public Relations* pada instansi pemerintah dapat belajar dari permasalahan kegagalan program kantong plastik berbayar yang diselenggarakan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Evaluasi program harus dilakukan secara komprehensif untuk mendapatkan data yang akurat. Perspektif evaluasi program PR juga sudah mulai bergeser dengan melihat proses evaluasi sebagai sebuah siklus yang saling berkaitan baik di tahap *input*, *output*, *outtakes*, maupun *outcomes*. Dengan demikian, praktisi PR dapat mengombinasikan model evaluasi yang bersifat linier dengan model siklus agar adaptif

dengan perubahan komunikasi yang dikehendaki oleh audiens sasaran.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Cutlip, S. M. (2000). *Effective Public Relations*. USA: Prentice Hall.
- Daugherty, E. (2003). Strategic Planning in Public Relations: A Matrix That Ensures Tactical Soundness. *Public Relations Quarterly*, 48 (1).
- Gozali, D. M. (2005). *Communication Measurement: Konsep dan Aplikasi Pengukuran Kinerja Public Relations*. Bandung: Simbiosis Rekatama Media.
- Harrison, S. (2000). *Public Relations. An Introduction*. USA: Thomson.
- Kazokiene, L., & Stravinskiene, J. (2007). Assessment of Public Relations Efficiency: Theoretical Approach. *Changes in Social and Business Environment: Proceedings of the 2nd International Conference*, Panevezys, Lithuania: Selected Papers, pp. 93-97.
- Macnamara, J. (2002). *PR Metrics: Research for Planning and Evaluation of PR and Corporate Communication*. Mass Communication Group Pty Limited.
- O'Sullivan, G.A.; Yonkler, J.A.; Morgan, W.; and Merritt, A.P. (2003). *A Field Guide to Designing a Health Communication Strategy*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Seitel, F. P. (2001). *Practice of Public Relations*, 8th Edition, Publisher: Prentice Hall.
- Smith, R. D. (2005). *Strategic Planning for Public Relations*. Second ed. Lawrence Erlbaum Associates.
- Wilcox, D. L., Cameron, G. T., Agee, W. K., & Ault, P. H., (2003). *Public Relations: Strategies and Tactics*. New York: Allyn & Bacon.
- Are We There Yet? A Communications Evaluation Guide. The Communication Network*. [Online]. Tersedia dalam: <<https://www.luminafoundation.org/files/resources/arewethereyet.pdf>> diakses pada 14 Maret 2018.
- Evaluating Your Communication Tools: What Works? What Doesn't? The Westminster Model*. [Online]. Tersedia dalam: <[www3.westminster.gov.uk/.../communications/evaluating\\_your\\_comm\\_s\\_aw\\_lr-13192](http://www3.westminster.gov.uk/.../communications/evaluating_your_comm_s_aw_lr-13192)> diakses pada 14 Maret 2018.
- Guidelines for Measuring the Effectiveness of PR Programs and Activities*. [Online]. Tersedia dalam: <[http://www.instituteforpr.org/files/uploads/2002\\_MeasuringPrograms\\_1.pdf](http://www.instituteforpr.org/files/uploads/2002_MeasuringPrograms_1.pdf)> diakses pada 25 Mei 2018.
- Mediaindonesia.com. (2017). *Aprindo Kritis Aturan Plastik Berbayar*. [Online]. Tersedia dalam: <<http://www.mediaindonesia.com/read/detail/90826-aprindo-kritis-aturan-plastik-berbayar>> diakses pada 14 Maret 2018.