

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Transportasi publik merupakan urat nadi kehidupan perkotaan yang memiliki peran strategis dalam menunjang mobilitas masyarakat, efisiensi ekonomi, serta kelestarian lingkungan. Di tengah dinamika kebutuhan masyarakat dan kompleksitas pengelolaan transportasi di Kota Surakarta, Pemerintah Kota menetapkan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Transportasi sebagai upaya pembaruan dalam sistem kelembagaan. Regulasi ini bertujuan untuk memperkuat peran UPTD Transportasi dalam mengelola layanan Batik Solo Trans (BST) melalui pendekatan kelembagaan berbasis BLUD yang lebih fleksibel, transparan, dan akuntabel.

Fokus dari kajian ini diarahkan pada implementasi Peraturan Wali Kota tersebut, khususnya Pasal 5 dan 6, yang mengatur tentang tugas dan fungsi strategis UPTD Transportasi dalam pengelolaan operasional BST. Penelitian ini menjadi penting mengingat adanya berbagai perubahan dalam operasional BST, seperti pengurangan armada, penyesuaian jam layanan, dan tantangan dalam pemenuhan ekspektasi publik terhadap layanan transportasi. Oleh karena itu, pemahaman terhadap implementasi kebijakan ini akan memberikan gambaran sejauh mana efektivitas kebijakan dapat menjawab dinamika pengelolaan transportasi publik secara konkret.

Urgensi reformasi tata kelola transportasi publik di Surakarta semakin nyata bila melihat dinamika sektor transportasi dalam perekonomian daerah. Data PDRB Kota Surakarta menunjukkan bahwa sektor transportasi dan pergudangan mengalami pola yang fluktuatif, dengan kontribusi sebesar 908.893,25 juta rupiah pada 2017, meningkat menjadi 1.030.897,73 juta rupiah pada 2019, namun mengalami penurunan drastis sebesar 62,54% menjadi 386.201,81 juta rupiah pada 2020 akibat pandemi COVID-19. Pemulihan sektor ini mulai terlihat dengan peningkatan menjadi 924.542,36 juta rupiah pada 2022 dan 976.390,48 juta rupiah pada 2023, meskipun belum sepenuhnya kembali ke level pra-pandemi.

Tabel 1. 1 Kontribusi Sektor Transportasi terhadap PDRB Kota Surakarta 2017-2023

Tahun	Nilai (Juta Rupiah)	Pertumbuhan (%)	% dari Total PDRB
2017	908893	-	4.30%
2018	960615	5.69%	4.20%
2019	1030898	7.32%	4.30%
2020	386202	-62.54%	1.70%
2021	399569	3.46%	1.70%
2022	924542	131.39%	3.80%
2023	976390	5.61%	3.90%

Sumber: Data PDRB Kota Surakarta (diolah)

Dalam konteks kualitas dan ketersediaan layanan transportasi publik, data jumlah kendaraan angkutan umum di Kota Surakarta periode 2021-2023 juga memperlihatkan dinamika yang menarik. Jumlah taksi mengalami penurunan signifikan dari 219 unit pada 2021 menjadi 153 unit pada 2023 (penurunan 30,14%), sementara jumlah angkutan kota dan bus perkotaan relatif stabil masing-masing pada 111 unit dan 90 unit selama periode tersebut. Fenomena ini

mengindikasikan adanya pergeseran pola transportasi masyarakat dan menegaskan perlunya strategi pengelolaan yang adaptif dari UPTD Transportasi.

Tabel 1. 2 Jumlah Kendaraan Angkutan Umum di Kota Surakarta 2021-2023

Jenis Kendaraan	2021	2022	2023	Perubahan 2021-2023
Taksi	219	173	153	-30.14%
Angkutan	111	111	111	0%
Bus Perkotaan	90	90	90	0%

Sumber: Open Data Kota Surakarta (diolah)

Kajian literatur terkini menunjukkan bahwa tata kelola transportasi publik di daerah perkotaan Indonesia, termasuk Surakarta, masih menghadapi berbagai tantangan. Kota Surakarta menjadi salah satu kota yang menunjukkan komitmennya dalam membenahi sistem transportasi publik. Salah satu bentuknya adalah melalui pengembangan dan pengelolaan layanan Batik Solo Trans (BST), yaitu moda transportasi *bus rapid transit* (BRT) yang telah menjadi tulang punggung sistem transportasi publik di kota tersebut. Keberadaan BST merupakan bagian dari upaya Pemerintah Kota Surakarta guna menyediakan layanan transportasi publik yang terjangkau, efisien, dan ramah lingkungan. Namun, implementasi kebijakan pengelolaan transportasi publik di Surakarta masih menghadapi berbagai tantangan.

Transportasi publik memainkan peran vital dalam membantu mobilitas warga, khususnya dalam kota-kota besar seperti Surakarta yang memiliki tingkat kepadatan penduduk dan aktivitas ekonomi yang tinggi. Ketersediaan moda transportasi umum yang andal dan efisien menjadi kebutuhan mendesak untuk mengurangi kemacetan dan meningkatkan kualitas hidup warga kota. Salah satu

upaya Pemerintah Kota Surakarta dalam memenuhi kebutuhan tersebut adalah dengan meluncurkan Batik Solo Trans (BST) pada tahun 2010, sebuah sistem Bus Rapid Transit (BRT) yang dirancang guna memberikan layanan transportasi massal yang cepat dan terjangkau (Braninda Caesarita Trisna Putri dan Kristina Setyowati, 2022).

BST dikelola oleh Dinas Perhubungan Kota Surakarta dan telah mengalami perkembangan signifikan sejak pertama kali beroperasi. Hingga tahun 2024, sistem ini telah mencakup lebih dari 20 koridor aktif yang melayani rute-rute strategis di dalam kota serta menghubungkan Surakarta dengan wilayah sekitarnya seperti Kabupaten Karanganyar, Sukoharjo, dan Boyolali. Peningkatan tersebut menunjukkan komitmen pemerintah dalam memperluas jangkauan layanan BST guna tercapainya kebutuhan sehari-hari warganya yang terus berkembang (Putri dan Setyowati, 2022).

Inovasi dalam sistem pembayaran juga telah diterapkan pada BST dengan mengadopsi metode pembayaran dengan non-tunai memakai kartu elektronik. Langkah ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan kenyamanan bagi pengguna. Namun, meskipun telah dilakukan berbagai perbaikan, masih terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan layanan BST, seperti ketidaksesuaian antara jadwal dan kedatangan bus, serta kurangnya fasilitas penunjang di beberapa halte (Yulianto et. al, 2023).

Permasalahan tersebut berdampak pada tingkat kepuasan pengguna layanan BST. Studi yang memakai metode Importance Performance Analysis (IPA) mencerminkan bahwasanya adanya atribut-atribut pelayanan yang perlu

mendapatkan perhatian lebih untuk meningkatkan kualitas layanan secara keseluruhan. Analisis ini mendukung didalam menandai wilayah yang sekiranya perlu evaluasi prioritas untuk memenuhi harapan pengguna (Putri dan Setyowati, 2022).

Evaluasi terhadap kinerja dan kualitas pelayanan BST menjadi penting guna memastikan bahwa sistem transportasi ini dapat memenuhi kebutuhan masyarakat secara efektif. Penelitian sebelumnya menekankan pentingnya penilaian terhadap berbagai aspek layanan, termasuk keandalan, kenyamanan, dan aksesibilitas, guna mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan dalam sistem yang ada.

Dengan mempertimbangkan berbagai tantangan dan potensi yang dimiliki oleh BST, penelitian bertujuan untuk mengevaluasi sistem pelayanan Batik Solo Trans dari perspektif pengguna. Hasil dari penelitian ini di harapkan dapat memberikan evaluasi yang konstruktif bagi pengambil kebijakan dalam usaha menaikkan kualitas layanan transportasi publik di Kota Surakarta, serta mendorong terwujudnya sistem transportasi yang lebih terintegrasi, efisien, dan berkelanjutan (Purnomo D.S et. al, 2022).

Seiring berjalannya waktu, BST mengalami perkembangan dalam hal jumlah armada, rute yang dilayani, serta sistem pembayaran non-tunai. Namun, pada tahun 2025, terjadi penyesuaian signifikan dalam operasional BST akibat pengurangan subsidi dari pemerintah pusat. Jumlah kendaraan BST berkurang dari 72 bus di tahun 2024 jadi 42 bus di tahun 2025,sesuai dengan kontrak baru dengan Kementerian Perhubungan (Kriswaningsih, 2025).

Perihal jam operasional BST juga mengalami perubahan yang mana mulai tahun 2025, hanya sekitar tiga koridor (1, 5, dan 6) yang tetap berjalan sampai pukul 21.00 WIB, sementara sembilan koridor lainnya cuman berjalan hingga pukul 18.00 WIB. Perubahan ini berefek pada waktu tunggu penumpang menjadi lebih lama, serta menimbulkan keluhan dari masyarakat pengguna layanan. Dengan adanya perubahan tersebut, penting untuk melakukan evaluasi terhadap sistem pelayanan BST, khususnya dalam hal kepuasan pengguna (Zamani dan Arief, 2025).

Penelitian oleh Wirda Rohmah et al. (2023) menunjukkan bahwa meskipun kebijakan transportasi publik telah diarahkan pada prinsip kolaborasi antarlembaga pemerintah, implementasinya masih terkendala oleh koordinasi lintas sektor dan keterlibatan masyarakat yang belum optimal. Selain itu, aspek jaringan kerja sama juga menjadi faktor penting dalam keberhasilan layanan Batik Solo Trans (BST). Desi Indah Pratiwi et al. (2017) menyoroti bahwa jaringan kerja sama antara pemerintah kota, operator transportasi, dan komunitas masyarakat sangat menentukan keberhasilan layanan BST, namun komunikasi antarpihak masih perlu ditingkatkan agar program berjalan lebih efektif dan efisien. Dari sisi infrastruktur, Budi Yulianto et al. (2023) melalui metode Importance Performance Analysis (IPA) menemukan bahwa indikator pelayanan halte seperti kenyamanan, keamanan, dan kebersihan dinilai kurang memuaskan oleh pengguna, meskipun aspek aksesibilitas dan lokasi halte sudah cukup baik.

Di tengah upaya meningkatkan kualitas layanan transportasi publik, Pemerintah Kota Surakarta menetapkan Peraturan Wali Kota Surakarta

Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Transportasi. Peraturan ini bertujuan untuk memberikan fleksibilitas didalam pengurusan keuangan dan meningkatkan kualitas layanan transportasi publik. Peraturan ini diharapkan mampu mendorong efektivitas pengelolaan Batik Solo Trans (BST) melalui pendekatan manajerial yang lebih fleksibel, transparan, dan berbasis kinerja.

Secara khusus, Pasal 5 dan Pasal 5 & 6 dalam peraturan tersebut mengatur tugas dan fungsi strategis UPTD Transportasi sebagai BLUD, yang menjabarkan tugas pokok UPTD sebagai pelaksana teknis pengelolaan transportasi publik. Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 mengatur tugas dan 21 fungsi UPTD Transportasi yang meliputi perumusan kebijakan teknis, penyusunan rencana program, koordinasi pelaksanaan tugas, pengelolaan operasional, pelayanan, monitoring dan evaluasi, hingga pelaporan. Implementasi fungsi-fungsi tersebut menjadi krusial dalam konteks pemulihan sektor transportasi pasca-pandemi dan peningkatan kualitas layanan transportasi publik di Kota Surakarta. Sebagaimana ditekankan oleh Julianty & Manar (2020), transparansi dan akuntabilitas didalam pengelolaan publik merupakan faktor penting dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap layanan pemerintah daerah.

Di tengah dinamika dan tantangan tersebut, keberadaan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 menjadi momentum penting dalam menata ulang sistem pengelolaan transportasi publik melalui pendekatan kelembagaan

yang lebih fleksibel dan responsif, yaitu melalui BLUD UPTD Transportasi. Khususnya, Pasal 5 dan 6 dalam peraturan ini memuat penjabaran tugas dan fungsi kelembagaan yang menjadi landasan operasional baru bagi unit pelaksana teknis. Di sisi lain, fenomena pergeseran pola transportasi masyarakat yang ditandai dengan menurunnya jumlah taksi dan meningkatnya preferensi terhadap transportasi daring juga menuntut adanya strategi pengelolaan yang adaptif dan inovatif. Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam mengenai bagaimana kebijakan tersebut diimplementasikan secara konkret oleh UPTD Transportasi Kota Surakarta dalam menjalankan fungsinya sebagai BLUD, serta untuk mengidentifikasi tantangan dan peluang dalam implementasinya.

Penelitian disini di harapkan bisa memberikan kontribusi empiris dan juga praktis, tidak hanya dalam memahami realisasi kebijakan BLUD di sektor transportasi, tetapi juga dalam memberikan rekomendasi perbaikan kebijakan yang mendukung peningkatan kualitas layanan Batik Solo Trans di masa depan.

1.2 Rumusan Masalah

Dari pembahasan yang ada di latar belakang diatas, Berikut adalah rumusan masalah dari penelitian:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans di Kota Surakarta berdasarkan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Transportasi pasal 5 & 6?
2. Apa saja faktor pendorong dan penghambat yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans di Kota Surakarta

berdasarkan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Transportasi pasal 5 & 6?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian disini memiliki beberapa tujuan, yang mana terbagi menjadi 2 jenis yaitu:

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian guna menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans di Kota Surakarta berdasarkan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Transportasi0Pasal 5 dan 6, dengan fokus pada tugas dan fungsi kelembagaan UPTD Transportasi sebagai BLUD dalam merespons dinamika kebutuhan masyarakat serta peningkatan kualitas layanan transportasi publik.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Menggambarkan dan menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans di Kota Surakarta berdasarkan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Transportasi pasal 5 & 6.
2. Mengidentifikasi dan menganalisis faktor pendorong dan penghambat yang mempengaruhi implementasi kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans di Kota Surakarta berdasarkan Peraturan Wali Kota

Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Transportasi pasal 5 & 6.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian disini dapat memberikan manfaat baik secara praktis maupun akademis, sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Akademis

1. Memberikan kontribusi mengenai peningkatan ilmu administrasi publik, khususnya didalam studi implementasi kebijakan publik di bidang transportasi dan tata kelola Badan Layanan Umum Daerah.
2. Memperkaya kajian teoretis tentang model implementasi kebijakan dalam konteks pengelolaan transportasi publik di tingkat daerah.
3. Mengembangkan kerangka analisis yang komprehensif untuk implementasi kebijakan transportasi publik.
4. Menjadi referensi ilmiah bagi penelitian-penelitian selanjutnya tentang penerapan pola tata kelola BLUD, khususnya di sektor transportasi publik dan kontribusinya terhadap pembangunan ekonomi daerah.

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Memberikan saran bagi Pemerintah Kota Surakarta untuk penyempurnaan implementasi Peraturan Wali Kota Nomor 28.1 Tahun 2023.

2. Mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat didalam implementasi kebijakan untuk peningkatan kinerja UPTD Transportasi.
3. Menyediakan strategi praktis bagi operator transportasi publik dalam meningkatkan kualitas layanan sesuai dengan kerangka regulasi yang berlaku.
4. Memberikan informasi kepada masyarakat pengguna transportasi publik khususnya Batik Solo Trans (BST) tentang upaya pemerintah dalam meningkatkan layanan transportasi di Kota Surakarta.
5. Menyediakan model analisis implementasi kebijakan transportasi publik yang dapat diadaptasi oleh pemerintah daerah lain.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Teori Penelitian	Metode Penelitian	Temuan Utama
1	Wirda Rohmah et al. (2023)	Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Pengelolaan Transportasi Publik di Kota Surakarta	- Kebijakan Publik - Tata Kelola Pemerintahan - Teori Hukum - Pendekatan Ekologis dan Transpostasi Berkelanjutan	Kualitatif	Kebijakan transportasi publik di Surakarta telah diarahkan pada prinsip kolaborasi antarlembaga pemerintah, namun implementasinya masih menghadapi kendala seperti koordinasi lintas sektor dan keterlibatan masyarakat yang belum optimal.
2	Moch. Rizal (2019)	Implementasi Sistem BLUD pada UPTD Puskesmas Sukabumi di Probolinggo	<i>Good Governance</i>	Kualitatif Deskriptif	BLUD memberikan fleksibilitas pengelolaan keuangan dan meningkatkan kualitas layanan. Namun, pemahaman pegawai tentang BLUD masih rendah dan ada keterbatasan waktu serta

No.	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Teori Penelitian	Metode Penelitian	Temuan Utama
					sumber daya dalam implementasinya.
3	Dinar Rizki Oktavianti, Dra.Dyah Lituhayu, M.Si	Implementasi Kebijakan Transportasi Umum di Kota Semarang (Studi Kasus Perum DAMRI)	Implementasi Kebijakan	Kualitatif Deskriptif	Pelaksanaan kebijakan belum tercapai maksimal karena kombinasi keterbatasan sumber daya internal, ketidakstabilan manajemen, persaingan transportasi modern, dan kurangnya pengawasan dari pemerintah.
4	Andi Iswarah AS, Adam Idris, Nur Hasanah (2018)	Implementasi Kebijakan Transportasi dalam Meningkatkan Pelayanan Masyarakat di Kota Samarinda	Implementasi Kebijakan	Kualitatif Deskriptif	Implementasi kebijakan transportasi di Kota Samarinda sudah mengarah pada peningkatan pelayanan publik, namun belum optimal karena keterbatasan fasilitas dan hambatan sumber daya manusia, khususnya dari sisi sopir angkot. Diperlukan peningkatan edukasi, fasilitas, dan pengawasan untuk mencapai kualitas pelayanan yang maksimal.
5	Yoana Chendrakasih Sandagang (2013)	Analisis Implementasi Kebijakan Distribusi Bbm Bagi Nelayan Miskin Di Desa Labuan Kabupaten Tojo Una-Una	Implementasi Kebijakan Model Mazmanian dan Sabatier	Kualitatif Deskriptif	Implementasi kebijakan distribusi BBM bagi nelayan yang tidak mampu di Desa Labuan tergolong sangat rendah efektivitasnya, yang ditunjukkan oleh rendahnya pemahaman nelayan terhadap kebijakan, rendahnya kepatuhan, kekurangan BBM, dan tidak adanya peningkatan kesejahteraan nelayan; kegagalan ini disebabkan oleh rendahnya perubahan perilaku nelayan, lemahnya

No.	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Teori Penelitian	Metode Penelitian	Temuan Utama
					struktur isi kebijakan (seperti koordinasi, alokasi dana, pedoman operasional), serta dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti kondisi sosial ekonomi, lemahnya dukungan publik, tekanan konstituen, dan rendahnya komitmen pelaksana
6	Muhammad Zuhul Qolbu Lathof dan Achmad (2023)	Impelementasi Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Penyelenggaraan Perhubungan dalam Mewujudkan Kota Surakarta Ramah Pesepeda	Implementasi Kebijakan	Kualitatif Deskriptif	Implementasi peraturan belum optimal dan Dinas Perhubungan belum menindaklanjuti aturan pelaksana, lebih banyak mengacu pada kebijakan pusat, dan menghadapi hambatan seperti isi peraturan yang tidak jelas, keterbatasan SDM, kurangnya koordinasi antar instansi, serta rendahnya partisipasi masyarakat.
7	Samsul Ode et al (2023)	Implementasi Transportasi Terintegrasi Di Perkotaan	Implementasi Kebijakan	Kualitatif	Temuan utama menunjukkan beberapa masalah, seperti armada trayek JAK77 yang terbatas, sistem pembayaran yang belum inklusif, dan lokasi pemberhentian yang masih di bahu jalan. Pemerintah diharapkan menambah armada, memperluas akses kartu pembayaran, serta membenahi fasilitas pemberhentian agar lebih nyaman dan modern.
8	Rolifola Cahya Hartawan, Fitriyani Kosasih,	<i>Implementatio of the Van Meter and Van Horn Zoning System Policies Model</i>	Model Implementasi Kebijakan Van Meter dan Van Horn	Kualitatif Deskriptif	Implementasi kebijakan sistem zonasi di SMAN 2 Bandung sudah dilaksanakan tetapi belum optimal. Komunikasi antar

No.	Peneliti dan Tahun	Judul Penelitian	Teori Penelitian	Metode Penelitian	Temuan Utama
	Rochmani (2023)				organisasi dan ke masyarakat sudah dilakukan, namun masih ada distorsi karena orang tua siswa belum memahami sepenuhnya tujuan kebijakan, dan kesenjangan dalam pemahaman teknis pendaftaran online. Meskipun sekolah sudah konsisten dengan tujuan kebijakan, kondisi sosial, ekonomi, dan politik masyarakat, serta kesiapan target kebijakan (orang tua dan siswa) yang kurang, menyebabkan munculnya pro dan kontra dalam masyarakat.
9	Ardhianto Fajar Rizky & Ari Subowo (2016)	Peran BLU UPTD Terminal Mangkang dalam Penyelenggaraan Transportasi Publik BRT Trans Semarang	Manajemen Publik	Kualitatif deskriptif	BLU UPTD masih menghadapi tantangan terkait keterbatasan armada, fasilitas terminal, serta kurangnya koordinasi antar lembaga pengelola transportasi. Diperlukan inovasi kelembagaan dan peningkatan manajemen pelayanan.
10	Rahma Danti (2021)	Implementasi Kebijakan Pemasangan Elektronik Tax (E-Tax) Terhadap Wajib Pajak Restoran di Kota Palembang	Model Implementasi Kebijakan Daniel H. Mazmanian dan Paul A.Sabatier	Kualitatif Deskriptif	Implementasi kebijakan pemasangan Elektronik Tax (E-Tax) terhadap wajib pajak restoran di Kota Palembang belum optimal akibat penolakan sebagian pelaku usaha, kurangnya sosialisasi, serta keterbatasan sumber daya dan dukungan pelaksana.

Pertama, penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian oleh

Wirda Rohmah et al. (2023) yang membahas implementasi kebijakan

pengelolaan transportasi publik di Kota Surakarta. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan kualitatif dengan mengkaji prinsip kolaborasi antarlembaga pemerintah dalam mengelola transportasi publik, namun menemukan bahwa implementasinya masih menghadapi kendala dalam koordinasi lintas sektor dan keterlibatan masyarakat. Sementara itu, penelitian ini juga mengkaji implementasi kebijakan transportasi, tetapi lebih fokus pada aspek kelembagaan, yakni implementasi Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang tata kelola BLUD UPTD Transportasi, dengan memperdalam analisis pada kejelasan tugas, fungsi operasional, dan dinamika komunikasi internal antar lembaga dalam pelaksanaan kebijakan transportasi berbasis BLUD.

Kedua, penelitian ini memiliki relevansi dengan penelitian Moch. Rizal (2019) yang mengkaji penerapan pada sistem Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) UPTD Puskesmas Sukabumi di Probolinggo. Penelitian tersebut menemukan bahwa BLUD memberikan fleksibilitas di dalam mengatur keuangan dan meningkatkan kualitas layanan kesehatan, namun masih menghadapi hambatan pada tingkat pemahaman pegawai terhadap sistem BLUD serta keterbatasan sumber daya dan waktu. Perbedaan dengan penelitian ada pada sektor layanan yang dikaji; penelitian ini berfokus di sektor transportasi publik di Kota Surakarta, khususnya pada implementasi tata kelola BLUD UPTD Transportasi berdasarkan regulasi terbaru, dengan perhatian khusus pada kesiapan struktur organisasi, sumber daya, dan mekanisme operasional di sektor transportasi.

Ketiga, penelitian ini berhubungan dengan penelitian Dinar Rizki Oktavianti dan Dra. Dyah Lituhayu, M.Si yang mengkaji implementasi peraturan transportasi umum oleh Perum DAMRI di Kota Semarang. Penelitian tersebut menemukan bahwa implementasi kebijakan belum maksimal akibat keterbatasan sumber daya internal, ketidakstabilan manajemen, persaingan dengan transportasi modern, dan lemahnya pengawasan pemerintah. Sementara penelitian ini juga mengkaji implementasi kebijakan transportasi, fokus utamanya adalah pada tata kelola kelembagaan BLUD dalam konteks BST di Surakarta, dengan perhatian terhadap kejelasan kebijakan, koordinasi pelaksanaan, dan faktor lingkungan yang memengaruhi efektivitas implementasi berdasarkan regulasi daerah.

Keempat, penelitian ini memiliki kesamaan dengan penelitian oleh Andi Iswarah AS, Adam Idris, dan Nur Hasanah (2018) yang mengkaji penerapan aturan kendaraan di Kota Samarinda didalam menaikkan pelayanan publik. Penelitian tersebut menemukan bahwa meskipun arah kebijakan menuju pelayanan publik yang lebih baik sudah terlihat, implementasi masih terkendala oleh kurangnya fasilitas dan sumber daya manusia, khususnya dari sisi sopir angkot. Sedangkan penelitian ini fokus pada sektor transportasi massal berbasis BRT, Batik Solo Trans, dan lebih menekankan evaluasi implementasi tata kelola BLUD berdasarkan peraturan resmi dengan mempertimbangkan faktor komunikasi internal, kapabilitas SDM, dan dukungan lingkungan eksternal.

Kelima, penelitian ini relevan dengan penelitian Yoana Chendrakasih Sandagang (2013) tentang penerapan aturan distribusi BBM untuk nelayan

miskin di Desa Labuan. Penelitian tersebut menggunakan model implementasi Mazmanian dan Sabatier dan menemukan bahwa efektivitas implementasi rendah akibat lemahnya struktur kebijakan, kurangnya sumber daya, serta faktor eksternal sosial ekonomi. Penelitian ini memiliki kesamaan dalam penggunaan teori implementasi Mazmanian dan Sabatier, tetapi fokus penelitian ini berbeda, yakni pada implementasi kebijakan sektor transportasi publik dengan pendekatan kelembagaan BLUD dalam rangka meningkatkan efisiensi pengelolaan layanan transportasi massal.

Keenam, memiliki kesamaan dengan penelitian oleh Muhammad Zuhul Qolbu Lathof dan Achmad (2023) dalam hal sama-sama mengkaji implementasi kebijakan pemerintah Kota Surakarta di bidang transportasi. Kedua penelitian tersebut menyoroti bagaimana peraturan daerah atau kepala daerah dijalankan untuk mendukung sistem transportasi yang efektif dan berkelanjutan. Namun, perbedaannya terletak pada fokus objek kebijakan yang dikaji. Penelitian terdahulu lebih menitikberatkan pada implementasi Perda Nomor 1 Tahun 2013 didalam menciptakan Kota Surakarta yang ramah bagi pesepeda, sehingga pendekatannya lebih pada aspek fasilitas dan inklusivitas transportasi non-motor. Sedangkan skripsi ini fokus pada implementasi Peraturan Wali Kota Nomor 28.1 Tahun 2023 yang mengatur pola pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Transportasi, khususnya dalam pengelolaan operasional Batik Solo Trans, sehingga lebih menitikberatkan pada aspek administratif dan kelembagaan transportasi publik.

Ketujuh, memiliki kesamaan dengan penelitian oleh Samsul Ode et al. (2023) dalam hal sama-sama membahas implementasi kebijakan transportasi di kawasan perkotaan, yang bertujuan untuk menciptakan sistem transportasi publik yang lebih efektif dan terintegrasi. Kedua penelitian menekankan pentingnya tata kelola dan peran pemerintah dalam menjalankan kebijakan transportasi yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Perbedaannya terletak pada fokus kajiannya; penelitian terdahulu lebih menitikberatkan pada aspek integrasi sistem transportasi antar moda secara umum di wilayah perkotaan, sementara skripsi ini secara khusus mengkaji implementasi kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans berdasarkan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023, dengan penekanan pada struktur serta pengelolaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) UPTD Transportasi sama dengan ketentuan dalam Pasal 5 dan 6.

Kedelapan, penelitian ini relevan dengan penelitian oleh Rolifola Cahya Hartawan, Fitriyani Kosasih, dan Rochmani (2023) yang menggunakan model Van Meter dan Van Horn untuk mengkaji penerapan aturan sistem zonasi pendidikan. Penelitian tersebut menemukan bahwa komunikasi yang kurang efektif dan kesiapan target kebijakan yang rendah menjadi faktor penghambat utama. Persamaannya adalah sama-sama memakai model penerapan kebijakan Van Meter dan Van Horn, namun penelitian disini mengaplikasikannya pada sektor transportasi publik, khususnya dalam konteks implementasi kebijakan tata kelola BLUD UPTD Transportasi.

Kesembilan, penelitian ini memiliki keterkaitan dengan penelitian Ardianto Fajar Rizky dan Ari Subowo (2016) yang membahas peran BLU UPTD Terminal Mangkang dalam penyelenggaraan transportasi public BRT Trans Semarang. Penelitian tersebut menemukan tantangan dalam keterbatasan armada, fasilitas terminal, dan koordinasi antar lembaga. Sementara penelitian ini juga membahas implementasi lembaga berbasis BLUD, tetapi fokus utamanya adalah mengkaji implementasi fungsi-fungsi kelembagaan BLUD dalam konteks pengelolaan BST di Surakarta, dengan pendekatan analisis kebijakan publik berdasarkan Peraturan

Kesepuluh, penelitian ini berkaitan dengan penelitian Rahma Danti (2021) mengenai penerapan aturan pemasangan E-Tax di Kota Palembang. Penelitian tersebut menggunakan model implementasi Mazmanian dan Sabatier dan menemukan bahwa implementasi belum optimal akibat rendahnya dukungan dari pelaku usaha, kurangnya sosialisasi, serta keterbatasan sumber daya. Penelitian ini menggunakan model teori yang sama untuk menganalisis implementasi kebijakan, namun fokus sektornya berbeda: penelitian ini membahas transportasi publik, dengan perhatian terhadap bagaimana kejelasan kebijakan, kapabilitas pelaksana, komunikasi, dan faktor lingkungan mempengaruhi efektivitas implementasi pengelolaan BST di Surakarta.

Hasil penelitian terdahulu menunjukkan bahwa implementasi kebijakan di sektor transportasi publik maupun pengelolaan berbasis BLUD di berbagai daerah umumnya masih adanya hambatan, seperti lemahnya koordinasi antarlembaga, keterbatasan sumber daya manusia dan keuangan, ketidakjelasan

standar kebijakan, hingga minimnya dukungan masyarakat dan hambatan dari faktor eksternal. Beberapa studi, seperti oleh Wirda Rohmah et al. (2023) dan Muhammad Zuhail Qolbu Lathof dan Achmad (2023), menyoroti kendala koordinasi dan keterbatasan regulasi dalam pengelolaan transportasi publik, sedangkan penelitian Moch. Rizal (2019) serta Ardhianto Fajar Rizky dan Ari Subowo (2016) menekankan pentingnya kesiapan kelembagaan dan fleksibilitas tata kelola BLUD. Temuan lain, seperti dari Samsul Ode et al. (2023) dan Rahma Danti (2021), memperlihatkan bahwa keterbatasan dalam inovasi pelayanan, penerimaan masyarakat, serta integrasi teknologi juga menjadi faktor krusial dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik.

Namun demikian, belum banyak penelitian yang secara khusus mengkaji implementasi kebijakan berbasis kelembagaan BLUD dalam sektor transportasi massal dengan pendekatan kontekstual terhadap regulasi terbaru daerah, khususnya dalam kasus Batik Solo Trans di Kota Surakarta. Maka penelitian ini urgent untuk dilaksanakan guna mengisi kekosongan kajian tersebut, dengan menganalisis secara mendalam bagaimana Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 diimplementasikan melalui UPTD Transportasi sebagai BLUD, termasuk identifikasi faktor-faktor pendorong dan penghambat implementasi, sehingga dapat memberikan kontribusi empiris dan praktis bagi upaya perbaikan tata kelola transportasi publik di Surakarta dan pengembangan model implementasi kebijakan berbasis kelembagaan di sektor publik secara lebih luas.

1.5.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik merupakan tahap krusial dalam siklus kebijakan, di mana keputusan yang telah dirumuskan diubah jadi upaya kenyataan guna meraih tujuan yang telah ditetapkan. Pandangan Va Meter dan Van Horn (1975), implementasi merujuk pada serangkaian tindakan yang dilaksanakan oleh individu, kelompok pemerintah, ataupun organisasi swasta untuk mewujudkan tujuan yang sudah digariskan didalam keputusan kebijakan sebelumnya. Definisi menekankan bahwa implementasi bukan sekadar pelaksanaan administratif, melainkan proses dinamis yang melibatkan berbagai aktor dan sumber daya untuk mewujudkan kebijakan dalam praktik (Roring, 2021).

Implementasi juga adanya pengaruh oleh sebab-sebab internal dan eksternal. Zainal Abidin menyatakan bahwa proses implementasi berhubungan dengan dua faktor utama, yaitu faktor internal yang mencakup isi kebijakan itu sendiri, dan faktor eksternal yang mana mencakup kondisi lingkungan serta pihak yang bersangkutan. Keberhasilan implementasi sangat tergantung pada kualitas kebijakan yang diimplementasikan dan kemampuan adaptasi terhadap kondisi lingkungan yang berubah (Pendidikan Tirta Rimba, 2025).

Implementasi kebijakan tidak dapat dipisahkan dari aspek hukum dan sosial. Hoogwood dan Gunn (1984) menekankan bahwasanya implementasi kebijakan adalah bagian integral dari proses pembuatan kebijakan itu sendiri, yang melibatkan interaksi antara hukum, politik, dan moral dalam kehidupan sosial. Kebijakan yang tidak diimplementasikan dengan baik dapat mengalami

kegagalan, baik dalam bentuk tidak terimplementasikan maupun implementasi yang tidak berhasil.

Penting untuk memahami bahwa implementasi tidak hanya mengenai menjalankan perintah, namun perihal bagaimana kebijakan tersebut diterima, diadaptasi, dan dijalankan oleh para pelaksana di lapangan. Menurut Sunggono, Implementasi adalah proses pencapaian tujuan spesifik melalui penggunaan sumber daya yang terencana dan dalam kerangka waktu yang jelas, sehingga membutuhkan perencanaan yang cermat, sumber daya yang cukup, dan dedikasi dari seluruh pemangku kepentingan (Pendidikan Tirta Rimba, 2025).

1.5.2.1 Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (1975)

Model implementasi kebijakan yang dicetuskan oleh Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975), yaitu "*A Model of the Policy Implementation Process*," menawarkan sebuah kerangka analitis guna menandai faktor-faktor kunci yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan publik. Model ini menyoroti kompleksitas implementasi kebijakan dan menekankan pengaruh berbagai variabel yang saling terkait. Van Meter dan Van Horn berpendapat bahwa implementasi kebijakan melibatkan sejumlah langkah yang diambil oleh individu maupun kelompok guna merealisasikan sasaran yang telah ditentukan dalam suatu keputusan kebijakan (Tachjan et al, 2006).

Model Van Meter dan Van Horn menyoroti enam variabel kunci yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan: (1) kejelasan standar dan tujuan kebijakan, (2) ketersediaan sumber daya, (3) karakteristik agen pelaksana, (4) efektivitas komunikasi dan koordinasi antar organisasi pelaksana, (5) sikap dan disposisi pelaksana, dan (6) konteks sosial, ekonomi, dan politik. Setiap variabel ini memainkan peran krusial dalam menentukan efektivitas implementasi kebijakan. Misalnya, standar dan tujuan kebijakan yang terdefinisi dengan baik akan membantu pelaksana memahami dan menerapkan kebijakan dengan lebih mudah (Pratama et al, 2022).

Van Meter dan Van Horn menerangkan bahwasanya implementasi kebijakan publik ialah proses dinamis yang dipengaruhi enam variabel utama: (Forwanti dan Setiawan, 2022).

1. Standar dan Tujuan Kebijakan: Kejelasan standar dan tujuan dari kebijakan sangat penting agar pelaksana mengetahui arah kebijakan. Dalam hal ini, isi Pasal 5 dan 6 Perwali memberikan dasar hukum tata kelola BLUD UPTD Transportasi.
2. Sumber Daya Kebijakan: Mencakup dana, tenaga kerja, teknologi, dan informasi yang tersedia untuk mendukung pelaksanaan kebijakan.
3. Karakteristik Organisasi Pelaksana: Kapasitas, struktur internal, dan gaya kepemimpinan organisasi pelaksana memengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan.

4. Komunikasi Antar Organisasi: Meliputi hubungan koordinasi antara lembaga pelaksana, baik horizontal maupun vertikal.
5. Lingkungan Sosial, Ekonomi, dan Politik: Kondisi masyarakat, tekanan politik, serta situasi ekonomi setempat dapat mempengaruhi respons terhadap kebijakan.
6. Disposisi Pelaksana: Van Meter dan Van Horn juga menitikberatkan pentingnya sikap, persepsi, dan pemahaman pelaksanaan terhadap kebijakan.

Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik merupakan salah satu variabel krusial dalam model Van Meter dan Van Horn. Lingkungan yang mendukung dapat memfasilitasi implementasi kebijakan yang sukses, sementara lingkungan yang tidak mendukung dapat menghambatnya. Sebagai contoh, studi tentang implementasi kebijakan pembangunan Jalan Lingkar Selatan di Kabupaten Tuban menunjukkan bahwa kurangnya sumber daya keuangan dan dukungan politik menjadi kendala utama dalam pelaksanaan kebijakan tersebut (Forwanti dan Setiawan, 2022).

Model Van Meter dan Van Horn telah banyak dipakai didalam penelitian-penelitian di Indonesia guna menganalisis implementasi kebijakan publik. Sebagai contoh, dalam studi mengenai implementasi kebijakan pelayanan administrasi kependudukan di Kabupaten Tuban, model disini digunakan guna mengevaluasi sejauh mana variabel-variabel seperti halnya sumber daya, komunikasi, dan sikap pelaksana mempengaruhi keberhasilan

kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa minimnya sumber daya manusia yang kompeten serta komunikasi yang kurang kuat antara lembaga pelaksana menjadi kendala dalam implementasi kebijakan tersebut.

Model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn digunakan sebagai alat analisis untuk menganalisis pelaksanaan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023, khususnya pada Pasal 5 dan 6 yang menekankan prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas dalam tata kelola BLUD UPTD Transportasi. Keenam variabel dalam model ini standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi, sikap pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik dapat diterapkan untuk menilai apakah pelaksanaan kebijakan sudah sesuai dengan harapan regulasi. Misalnya, variabel "standar dan tujuan" berguna untuk menilai apakah pelaksana memahami dengan baik arah kebijakan sesuai yang tercantum dalam Pasal 5 & 6, sedangkan "sumber daya" mencakup ketersediaan anggaran, tenaga kerja, dan fasilitas pendukung yang memadai.

Variabel "komunikasi antar organisasi" digunakan untuk menganalisis koordinasi antara Dinas Perhubungan Kota Surakarta, pihak BLUD, dan operator Batik Solo Trans, agar tidak terjadi tumpang tindih informasi atau kesalahpahaman dalam implementasi Pasal 6 yang mengatur tata kelola operasional. Variabel "sikap pelaksana" membantu menilai komitmen dan respons para pelaksana terhadap kebijakan tersebut, sementara "karakteristik

organisasi pelaksana" merujuk pada struktur birokrasi dan kapasitas institusional BLUD dalam menjalankan kebijakan secara efisien. Terakhir, "kondisi sosial, ekonomi, dan politik" berperan dalam menilai sejauhmana lingkungan eksternal, seperti dukungan masyarakat dan stabilitas politik daerah, mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan Batik Solo Trans secara keseluruhan.

1.5.2.2 Implementasi Kebijakan menurut Sabatier dan Masmanian (1975)

Teori implementasi kebijakan yang dicetuskan oleh Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier adalah salah satu pendekatan top-down yang menekankan pentingnya struktur kebijakan dan variabel eksternal dalam menentukan keberhasilan implementasi. Mereka mengidentifikasi tiga kategori utama yang memengaruhi proses implementasi: (1) karakteristik permasalahan yang ditangani, (2) kemampuan kebijakan dalam menstrukturkan tahapan implementasi, dan (3) kondisi lingkungan eksternal yang memengaruhi pelaksanaan kebijakan. Model ini memberikan kerangka analisis yang komprehensif untuk memahami dinamika implementasi kebijakan publik.

Karakteristik masalah yang ditangani oleh kebijakan menjadi faktor penting dalam model ini. Mazmanian dan Sabatier menyoroti bahwa kompleksitas teknis, keragaman perilaku yang diatur, persentase populasi yang terlibat, dan tingkat perubahan perilaku yang diharapkan dapat memengaruhi tingkat kesulitan implementasi. Dalam pengelolaan Batik Solo Trans, kompleksitas sistem transportasi dan keragaman kebutuhan pengguna menjadi tantangan tersendiri dalam implementasi kebijakan (Damayanti, 2015).

Kemampuan kebijakan dalam menstrukturkan proses implementasi mencakup kejelasan tujuan, konsistensi peraturan, alokasi sumber daya yang memadai, dan koordinasi antar lembaga pelaksana. Mazmanian dan Sabatier menekankan bahwa kebijakan yang dirancang dengan baik akan memudahkan pelaksana dalam menjalankan tugasnya. Dalam kasus Batik Solo Trans, kejelasan dalam Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 menjadikan kunci dalam memastikan penerapan yang bagus.

Lingkungan eksternal, seperti kondisi dari sosial, ekonomi, dan politik, juga memengaruhi keberhasilan diterapkannya aturan. Mazmanian dan Sabatier mengidentifikasi bahwa dukungan publik, stabilitas politik, dan kondisi ekonomi dapat memperkuat atau melemahkan pelaksanaan kebijakan. Dalam konteks Surakarta, partisipasi masyarakat dan dukungan dari berbagai pemangku kepentingan menjadi faktor penting dalam keberhasilan pengelolaan Batik Solo Trans.

Model implementasi kebijakan Sabatier dan Mazmanian memberikan kerangka analisis yang komprehensif untuk mengevaluasi pelaksanaan kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans. Dengan mempertimbangkan karakteristik masalah, struktur kebijakan, dan lingkungan eksternal, penelitian ini bisa menandai sebab yang mendukung atau menghambat implementasi kebijakan. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk memberikan rekomendasi yang tepat dalam meningkatkan efektivitas pengelolaan transportasi publik di Surakarta.

Teori ini mengelaborasi implementasi kebijakan melalui pendekatan bertahap (top-down) dan memperhatikan dinamika lingkungan kebijakan (Tachjan et al, 2006). Ada tiga kelompok variabel utama menurut teori ini:

1. Variabel Legal dan Struktural: Termasuk kejelasan dan konsistensi tujuan kebijakan, struktur peraturan, serta kekuasaan lembaga pelaksana. Pasal 5 dan 6 Perwali menjadi dasar legal bagi pengelolaan Batik Solo Trans.
2. Variabel Non-Legal (Kapasitas dan Sumber Daya Pelaksana): Termasuk kualitas SDM pelaksana, dana, informasi, dan fasilitas. Keterbatasan pada aspek ini dapat menghambat efektivitas implementasi.
3. Kondisi Sosial, Ekonomi, dan Politik: Situasi lokal seperti budaya pelayanan publik, persepsi masyarakat terhadap transportasi umum, serta stabilitas politik daerah sangat memengaruhi proses pelaksanaan.

Teori implementasi kebijakan yang dicetuskan oleh Sabatier dan Mazmanian memberikan gambaran kerja yang jelas dalam memahami berbagai faktor yang memengaruhi keberhasilan suatu kebijakan, baik dari dalam maupun luar organisasi pelaksana. Dalam pengelolaan Batik Solo Trans berdasarkan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023, teori ini membantu mengidentifikasi faktor internal seperti kejelasan tujuan kebijakan, ketersediaan sumber daya, struktur kelembagaan, serta kapasitas pelaksana. Dengan

menggunakan pendekatan ini, penelitian dapat menganalisis apakah peraturan tersebut telah disusun dengan struktur yang memudahkan proses implementasi dan apakah pelaksana kebijakan memiliki kesiapan untuk menjalankannya sesuai dengan ketentuan pasal 5 dan 6 yang mengatur tata kelola unit pelaksana teknis.

Teori Sabatier dan Mazmanian juga menekankan pentingnya faktor eksternal seperti dukungan politik, kondisi sosial ekonomi, serta respons masyarakat terhadap kebijakan. Implementasi pengelolaan Batik Solo Trans, keterlibatan masyarakat sebagai pengguna layanan transportasi dan koordinasi antara pemangku kepentingan (pemerintah daerah, operator, dan sektor swasta) menjadi penentu utama efektivitas kebijakan. Teori ini memungkinkan penelitian untuk menilai bagaimana lingkungan sekitar kebijakan memengaruhi jalannya implementasi, serta memberikan panduan dalam merumuskan strategi peningkatan yang berbasis pada realitas sosial dan politik yang ada di Kota Surakarta.

1.5.3 Konsep Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) dalam Perspektif Administrasi Publik

Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) ialah inovasi kebijakan didalam sistem administrasi pemerintahan daerah yang tujuannya untuk menaikkan efektivitas dan efisiensi didalam penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut Novianti dan Suhandi (2023), BLUD memungkinkan unit kerja di bawah pemerintah daerah untuk menerapkan pola tata kelola keuangan yang lebih

fleksibel di bandingkan dengan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) konvensional. Fleksibilitas ini memberikan ruang bagi BLUD untuk mengelola sumber daya secara lebih mandiri guna meningkatkan kualitas layanan kepada masyarakat.

Dalam konteks pemerintahan daerah, pembentukan BLUD harus memperhatikan karakteristik dan kebutuhan spesifik dari masing-masing wilayah. Rusmayadi et al. (2024) menjelaskan bahwa setiap daerah memiliki regulasi yang mengatur tata kelola BLUD sesuai dengan peraturan kepala daerah. Di Kota Surakarta, misalnya, pelaksanaan BLUD berpedoman pada Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023, yang memberikan arahan mengenai prosedur pembentukan, operasional, serta akuntabilitas BLUD dalam berbagai sektor pelayanan publik, seperti kesehatan, pendidikan, dan transportasi.

Dalam kajian administrasi publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang menentukan keberhasilan suatu keputusan politik dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Mazmanian dan Sabatier (1983) memaknai implementasi kebijakan sebagai proses penerjemahan keputusan politik ke dalam program dan tindakan konkret. Implementasi BLUD sebagai sebuah kebijakan memerlukan keterlibatan berbagai aktor, mulai dari pemerintah daerah sebagai pembuat regulasi, unit kerja yang menerapkan sistem BLUD, hingga masyarakat sebagai penerima layanan.

Keberhasilan implementasi BLUD telah dibuktikan di beberapa daerah di Indonesia. Studi oleh Rahayu et al. (2023) menunjukkan bahwa implementasi

BLUD di sektor kesehatan, khususnya di rumah sakit daerah, mampu meningkatkan efisiensi layanan dan kepuasan pasien. Hal ini disebabkan oleh fleksibilitas pengelolaan anggaran yang memungkinkan rumah sakit untuk melakukan pengadaan obat, peralatan medis, dan peningkatan kapasitas tenaga kesehatan secara lebih cepat dibandingkan dengan sistem SKPD konvensional.

Dengan demikian, penerapan sistem BLUD tidak hanya sekadar upaya untuk membangun kerja pelayanan publik, tapi adalah langkah strategis dalam reformasi birokrasi di tingkat daerah. Fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan serta peningkatan otonomi operasional yang dimiliki BLUD diharapkan dapat menjadi solusi bagi tantangan yang di hadapi pemerintah daerah didalam memberikan layanan publik yang lebih responsif, efisien, dan berkualitas. Keberhasilan implementasi BLUD di beberapa sektor menunjukkan bahwa model ini dapat terus dikembangkan untuk meningkatkan daya saing dan kesejahteraan masyarakat di berbagai daerah.

1.6 Kerangka Berpikir

Penelitian ini berfokus pada implementasi kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans di Kota Surakarta berdasarkan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Transportasi pasal 5 & 6 tentang tugas dan fungsi UPTD Transportasi dalam peningkatan layanan transportasi publik di Kota Surakarta. Kerangka berpikir penelitian ini dibangun berdasarkan fenomena transformasi pengelolaan layanan publik di Kota Surakarta, khususnya di sektor transportasi,

yang membutuhkan model pengelolaan yang lebih fleksibel, efisien, dan orientasi pada kualitas pelayanan kepada masyarakat.

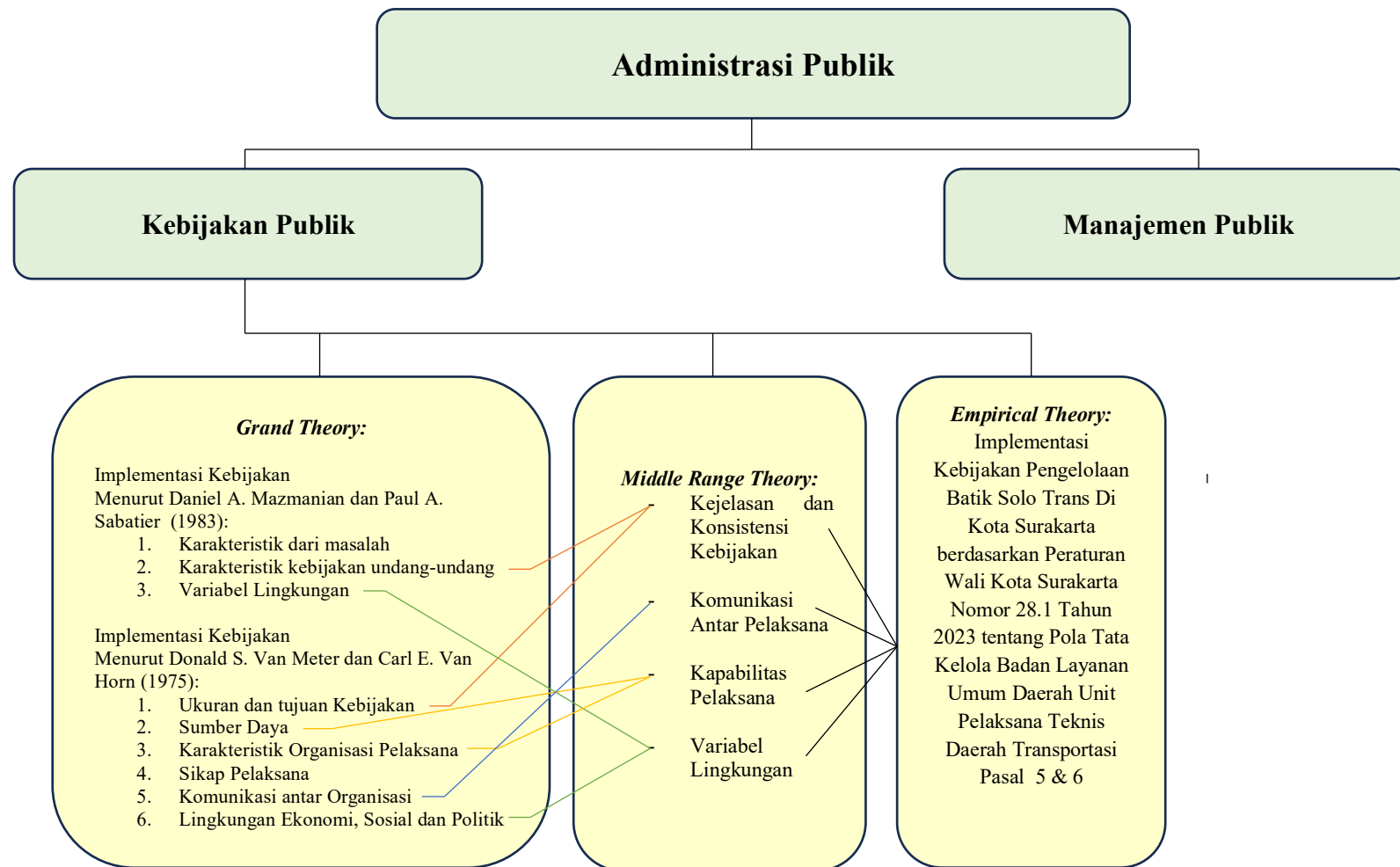
Implementasi Perwali No. 28.1 Tahun 2023 merupakan upaya Pemerintah Kota Surakarta untuk mengatasi berbagai tantangan dalam pengelolaan transportasi publik. Adopsi model BLUD merupakan langkah strategis untuk mencapai tujuan tersebut melalui fleksibilitas pengelolaan keuangan dan operasional.

Sebagai teori, penelitian disini memakai implementasi kebijakan yang dicetuskan oleh Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang menerangkan bahwasanya implementasi dipengaruhi oleh tiga hal: Karakteristik permasalahan, karakteristik undang-undang dan Variabel lingkungan, serta teori dari Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (1975) bahwasanya implementasi kebijakan dipengaruhi oleh: Ukuran serta tujuan kebijakan, Sumber daya, Karakteristik organisasi, Sikap pelaksana, Komunikasi antarorganisasi dan Lingkungan ekonomi, sosial, politik. Kedua teori tersebut peneliti ambil sebagai *grand theory*, yang kemudian diadopsi menjadi *middle range theory*: Kejelasan dan konsistensi kebijakan, Komunikasi antar organisasi pelaksana, Kapabilitas pelaksana dan Variabel lingkungan, guna menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans di Kota Surakarta.

Teori-teori diintegrasikan guna membentuk kerangka analisis komprehensif yang memungkinkan penelitian ini untuk menandai sebab-sebab penting yang memengaruhi penerapan Perwali No. 28.1 Tahun 2023 dan dampaknya terhadap kualitas layanan transportasi publik di Kota Surakarta. Penelitian

Kerangka pemikiran ini akan memandu pengumpulan dan analisis data kualitatif melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumen untuk menghasilkan pemahaman mendalam tentang implementasi Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023. Penelitian disini di harapkan bisa memberikan kontribusi teoretis dan juga praktis untuk meningkatkan model tata kelola BLUD di sektor transportasi publik yang bisa direplikasi oleh daerah lainnya di Indonesia.

Berikut di bawah ini merupakan gambaran atau framework kerangka pemikiran yang akan dilakukan yaitu sebagai berikut:



Gambar 1.1 Kerangka Pemikiran

1.7 Operasionalisasi Konsep

Operasional konsep merupakan proses penguraian konsep-konsep abstrak ke dalam bentuk yang lebih konkret dan dapat diukur, sehingga memudahkan pengumpulan data di lapangan. Berikut adalah operasional konsep utama yang digunakan dalam penelitian tentang Implementasi Kebijakan Pengelolaan Batik Solo Trans Di Kota Surakarta (Kajian Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Transportasi Pasal 5 & 6):

1.7.1 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan dalam penelitian ini merujuk pada proses pelaksanaan Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola BLUD UPTD Transportasi. Penelitian ini memakai teori implementasi kebijakan yang dicetuskan oleh Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) serta Donald S. Van Meter dan Carl E. VanHorn (1975) sebagai *grand theory*, yang kemudian diadopsi menjadi *middle range theory* guna menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans di Kota Surakarta. *Grand theory* ini menekankan bahwa implementasi kebijakan di pengaruhi oleh tiga komponen, yaitu:

1. Karakteristik masalah,
2. Karakteristik kebijakan itu sendiri,
3. Variabel lingkungan.

Sedangkan Van Meter dan Van Horn menekankan enam hal utama dalam implementasi kebijakan, yaitu:

1. Standar dan tujuan kebijakan,
2. Sumber daya,
3. Karakteristik organisasi pelaksana,
4. Komunikasi antarorganisasi pelaksana,
5. Sikap pelaksana,
6. Lingkungan sosial, politik dan ekonomi.

Berdasarkan teori tersebut, maka operasionalisasi konsep implementasi kebijakan dalam penelitian ini dijabarkan ke dalam empat dimensi utama ke dalam *middle range*, yang disusun berdasarkan sintesis teori Van Meter & Van Horn (1975) serta Mazmanian & Sabatier (1983). Keempat dimensi tersebut mencerminkan faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, khususnya dalam konteks pengelolaan Batik Solo Trans oleh BLUD UPTD Transportasi Kota Surakarta:

1. Kejelasan dan Konsistensi Kebijakan
 - a. Isi dan pemahaman terhadap kebijakan

Sub-indikator ini merujuk pada sejauh mana aktor pelaksana memahami isi dari Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023, khususnya Pasal 5 dan 6 yang mengatur tata kelola BLUD UPTD Transportasi. Pemahaman yang baik terhadap substansi kebijakan menjadi dasar penting agar implementasi berjalan sesuai dengan tujuan awal kebijakan. Ketidaktahuan

atau penafsiran yang keliru dapat menyebabkan distorsi dalam pelaksanaan di lapangan.

b. Pedoman teknis/SOP

Keberadaan pedoman teknis dan standar operasional prosedur (SOP) menjadi acuan penting dalam pelaksanaan kebijakan. Sub-indikator ini mengkaji apakah pelaksana memiliki pegangan tertulis yang jelas, sistematis, dan mudah dipahami dalam menjalankan tugasnya. SOP yang baik membantu meminimalkan kesalahan dan memberikan rambu-rambu prosedural yang seragam.

c. Konsistensi pelaksanaan di lapangan

Aspek ini menilai sejauh mana pelaksanaan kebijakan di lapangan berjalan secara konsisten dengan ketentuan dalam regulasi maupun SOP yang telah ditetapkan. Ketidakkonsistenan dapat terjadi karena berbagai faktor, seperti tekanan politik, keterbatasan sumber daya, atau perbedaan interpretasi antarpelaksana. Konsistensi merupakan indikator utama keberhasilan implementasi kebijakan.

2. Komunikasi antar Pelaksana

a. Alur dan efektivitas komunikasi

Sub-indikator ini menggambarkan bagaimana informasi antarunit atau antarindividu pelaksana kebijakan disampaikan, diterima, dan dipahami. Komunikasi yang efektif ditandai

dengan alur informasi yang jelas, tidak terhambat, dan mampu mempercepat proses pengambilan keputusan. Hambatan komunikasi dapat berdampak langsung terhadap keterlambatan atau kesalahan dalam implementasi.

b. Koordinasi lintas sektor

Koordinasi lintas sektor menjadi kunci dalam pelaksanaan kebijakan yang melibatkan berbagai unit atau instansi. Sub-indikator ini mengukur sejauh mana sinergi antarpihak dapat terjalin dengan baik, termasuk dalam pembagian peran, waktu pelaksanaan, serta upaya pemecahan masalah bersama. Ketidakharmonisan antarinstansi bisa menyebabkan kebijakan tidak berjalan optimal.

c. Respon terhadap kendala teknis

Kemampuan pelaksana dalam merespons hambatan teknis yang muncul selama pelaksanaan menjadi bagian penting dalam implementasi. Sub-indikator ini melihat sejauh mana pelaksana tanggap, adaptif, dan solutif ketika dihadapkan pada kendala operasional, baik dari sisi sistem, peralatan, maupun prosedural.

3. Kapabilitas Pelaksana

a. Kompetensi SDM

Kapabilitas pelaksana sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia yang terlibat. Sub-indikator ini menilai latar belakang pendidikan, pelatihan, dan pengalaman yang dimiliki

oleh para pelaksana kebijakan. Kompetensi SDM yang memadai akan memperkuat kualitas implementasi secara keseluruhan.

b. Ketersediaan anggaran

Pelaksanaan kebijakan tidak dapat berjalan tanpa dukungan anggaran yang memadai. Sub-indikator ini menilai apakah alokasi dana yang tersedia sesuai dengan kebutuhan program, serta sejauh mana proses penganggaran dilakukan secara transparan dan efisien. Kekurangan dana sering kali menjadi faktor utama kegagalan implementasi kebijakan.

c. Struktur organisasi

Aspek ini mengkaji bagaimana struktur organisasi pelaksana mendukung proses implementasi. Termasuk di dalamnya adalah kejelasan peran dan fungsi masing-masing unit, sistem pelaporan, serta pembagian tugas yang proporsional. Struktur organisasi yang tidak efektif dapat menyebabkan tumpang tindih kewenangan dan lemahnya akuntabilitas.

4. Variabel Lingkungan

a. Dukungan masyarakat

Dukungan masyarakat merupakan faktor eksternal yang dapat memperkuat atau justru menghambat implementasi kebijakan. Sub-indikator ini melihat sejauh mana masyarakat memahami, menerima, dan terlibat aktif dalam mendukung kebijakan yang

dijalankan. Partisipasi masyarakat penting terutama dalam kebijakan layanan publik seperti transportasi.

b. Faktor geografis dan infrastruktur

Kondisi geografis wilayah dan ketersediaan infrastruktur turut memengaruhi efektivitas kebijakan. Sub-indikator ini mencakup penilaian terhadap aksesibilitas lokasi, kesiapan sarana transportasi, serta kondisi jalan dan terminal. Faktor ini menentukan sejauh mana kebijakan bisa dijalankan secara merata di berbagai wilayah.

c. Kondisi politik dan birokrasi

Stabilitas politik dan tata kelola birokrasi menjadi bagian dari lingkungan makro yang memengaruhi kebijakan. Sub-indikator ini menilai dinamika politik lokal, kepemimpinan, serta budaya birokrasi yang berkembang di lingkungan pelaksana. Dukungan politik dan birokrasi yang bersih dapat mempercepat keberhasilan implementasi, sedangkan konflik atau birokrasi yang kaku justru menjadi penghambat.

Setiap dimensi tersebut kemudian akan menjadi landasan untuk menyusun indikator penelitian, yang dikembangkan ke dalam daftar pertanyaan wawancara dan observasi. Hal ini bertujuan agar penerapan aturan yang dimaksud dalam Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 Pasal 5 & 6 dapat dikaji secara mendalam.

2. Fungsi UPTD Transportasi

Konsep ini merujuk pada 21 fungsi UPTD Transportasi dalam Pasal 5 & 6 yang dikelompokkan menjadi lima kategori:

- Fungsi Perencanaan dan Kebijakan: Perumusan kebijakan, penyusunan rencana program.
- Fungsi Koordinasi dan Pengelolaan: Koordinasi tugas, operasional BST, pengadaan sarana prasarana.
- Fungsi Pelayanan: Angkutan wisata, kehandalan BST, pelayanan jadwal.
- Fungsi Monitoring dan Evaluasi: Monitoring sistem, kecepatan, keamanan dan kenyamanan.
- Fungsi Pelaporan dan Administrasi: Laporan anggaran, kinerja, tugas tambahan.

Konsep fungsi kelembagaan UPTD Transportasi dalam penelitian ini merujuk pada ketentuan Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola BLUD UPTD Transportasi. Dari keseluruhan 21 butir fungsi yang dimandatkan dalam regulasi tersebut, peneliti mengelompokkan fungsi-fungsi tersebut ke dalam lima kategori utama untuk mempermudah proses analisis, yaitu: Fungsi Perencanaan dan Kebijakan, Fungsi Koordinasi dan Pengelolaan, Fungsi Pelayanan, Fungsi Monitoring dan Evaluasi, serta Fungsi Pelaporan dan Administrasi. Masing-

masing fungsi dijabarkan ke dalam indikator-indikator operasional yang dapat diobservasi, seperti dijelaskan berikut ini:

1. Fungsi Perencanaan dan Kebijakan

Fungsi ini mencakup perumusan kebijakan teknis serta penyusunan rencana program tahunan yang menjadi dasar pelaksanaan kegiatan layanan transportasi publik. Indikator yang digunakan untuk mengukur fungsi ini adalah:

- a. Dokumen kebijakan yang menunjukkan keberadaan aturan atau pedoman internal terkait pengelolaan BST.
- b. Rencana program kerja yang berisi susunan kegiatan tahunan.
- c. Rencana kebutuhan yang menjabarkan aspek logistik, SDM, dan sarana prasarana yang diperlukan dalam satu periode anggaran.

Data untuk fungsi ini diperoleh melalui dokumen perencanaan seperti Rencana Bisnis Anggaran (RBA), dokumen perumusan kebijakan internal, serta hasil wawancara dengan pihak penyusun program.

2. Fungsi Koordinasi dan Pengelolaan

Fungsi ini menunjukkan peran UPTD dalam menjalankan koordinasi antarlembaga, pengelolaan operasional BST, serta

pengelolaan aset dan pendapatan. Indikator dalam fungsi ini meliputi:

- a. Aktivitas koordinasi, seperti agenda rapat antarunit atau kerja sama dengan instansi lain.
- b. Pengelolaan operasional, termasuk penjadwalan, pergerakan armada, dan pengawasan aktivitas harian.
- c. Manajemen aset, berupa inventarisasi dan pemeliharaan aset transportasi.
- d. Pengelolaan pendapatan, yakni pencatatan dan pelaporan atas pendapatan yang diperoleh dari pelayanan transportasi.

Indikator-indikator ini akan dikaji melalui data sekunder seperti notulen rapat, laporan operasional mingguan/bulanan, dan dokumen pengelolaan keuangan serta aset.

3. Fungsi Pelayanan

Fungsi ini menggambarkan kualitas layanan transportasi yang diberikan oleh UPTD kepada masyarakat. Beberapa indikator yang digunakan untuk menilai dimensi ini adalah:

- a. Layanan angkutan wisata, yakni penyediaan rute khusus untuk kebutuhan pariwisata.
- b. Keandalan BST, yang diukur melalui ketepatan waktu dan kelayakan kendaraan.

- c. Headway BST, atau jarak waktu antararmada dalam satu rute.
- d. Waktu pemberhentian, yakni durasi armada berhenti di setiap halte.
- e. Konsistensi jam layanan, yang menunjukkan sejauh mana waktu operasional dipatuhi secara konsisten setiap hari.

Data dikumpulkan melalui laporan kinerja, data pelacakan kendaraan (GPS), serta observasi langsung di lapangan.

5. Fungsi Monitoring dan Evaluasi

Fungsi ini menekankan sistem pengawasan terhadap operasional armada dan pelayanan kepada masyarakat. Indikator dalam fungsi ini meliputi:

- a. Sistem monitoring, yakni mekanisme kontrol yang dijalankan, termasuk penggunaan teknologi pelacak armada.
- b. Monitoring jarak halte, untuk mengevaluasi efektivitas rute dan sebaran fasilitas.
- c. Monitoring kecepatan, untuk memastikan standar keselamatan.
- d. Pengendalian armada, dalam hal jumlah dan rotasi kendaraan.
- e. Pengendalian keamanan dan kenyamanan, termasuk penerapan SOP keamanan dan kebersihan.

Fungsi ini diukur melalui instrumen monitoring resmi UPTD, laporan hasil evaluasi mingguan/bulanan, serta wawancara dengan petugas lapangan.

6. Fungsi Pelaporan dan Administrasi

Fungsi terakhir mencakup aspek administratif dan pertanggungjawaban yang dilakukan oleh UPTD. Indikatornya adalah:

- a. Laporan anggaran, yang menunjukkan pelaksanaan dan realisasi keuangan.
- b. Laporan kinerja, berupa capaian program dan target layanan.
- c. Tugas tambahan, yakni kegiatan lain yang dilaksanakan di luar program utama, namun tetap relevan dengan fungsi kelembagaan.

Sumber data dalam fungsi ini diperoleh dari dokumen pelaporan internal UPTD, laporan tahunan, dan SK penugasan dari atasan atau instansi teknis terkait.

Tabel 1. 3 Operasional Konsep Penelitian

Konsep	Indikator	Faktor	Sumber Data
Implementasi Kebijakan	Kejelasan dan Konsistensi Kebijakan	- Isi dan pemahaman terhadap kebijakan - Pedoman teknis/SOP - Konsistensi pelaksanaan di lapangan	- Wawancara dengan pelaksana teknis - Dokumen kebijakan - Observasi pelaksanaan di lapangan - Dokumen SOP - Panduan pelaksanaan - Laporan monitoring - Wawancara masyarakat
	Komunikasi antar Pelaksana	- Alur dan efektivitas komunikasi - Koordinasi lintas sektor - Respon terhadap kendala teknis	- Wawancara antar pelaksana - Dokumen koordinasi - SK tim lintas sektor - Dokumentasi pengaduan - Wawancara stakeholder terkait
	Kapabilitas Pelaksana	- Kompetensi SDM - Ketersediaan anggaran - Struktur organisasi	- Data kepegawaian - Sertifikat pelatihan - Wawancara dengan pimpinan - Dokumen anggaran - Laporan penggunaan dana - Wawancara bagian keuangan - Struktur organisasi - Uraian tugas
	Struktur Birokrasi	- Dukungan masyarakat - Faktor geografis dan infrastruktur - Kondisi politik dan birokrasi	- Dokumentasi partisipasi public - Observasi kondisi fisik lapangan - Dokumen pembangunan infrastruktur - Dokumentasi kebijakan daerah

Konsep	Indikator	Faktor	Sumber Data
Fungsi UPTD Transportasi	Perencanaan & Kebijakan	- Dokumen kebijakan - Rencana program - Rencana kebutuhan	- Dokumen kebijakan - RBA UPTD - Dokumen perencanaan
	Koordinasi & Pengelolaan	- Aktivitas koordinasi - Pengelolaan operasional - Manajemen aset - Pengelolaan pendapatan	- Notulen rapat koordinasi - Laporan operasional - Inventaris aset - Laporan pendapatan
	Pelayanan	- Layanan angkutan wisata - Kehandalan BST - Headway BST - Waktu pemberhentian - Konsistensi jam layanan	- Data angkutan wisata - Laporan kinerja BST - Observasi di lapangan
	Monitoring & Evaluasi	- Sistem monitoring - Monitoring jarak bus-halte - Monitoring kecepatan - Pengendalian armada - Pengendalian keamanan	- Instrumen monitoring - Laporan hasil monitoring - Data pengendalian
	Pelaporan & Administrasi	- Laporan anggaran - Laporan kinerja - Tugas tambahan	- Dokumen laporan - Penugasan tambahan

Operasional konsep ini akan menjadi panduan dalam pengembangan instrumen penelitian, pengumpulan data, dan analisis untuk menjawab rumusan masalah penelitian tentang penerapan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023, khususnya Pasal 5 & 6 tentang tugas dan fungsi UPTD Transportasi.

1.8 Argumen Penelitian

Penelitian implementasi kebijakan pengelolaan Batik Solo Trans di Kota Surakarta berdasarkan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Transportasi pasal 5 & 6 tentang tugas dan fungsi UPTD Transportasi

memiliki signifikansi yang kuat dalam konteks pengembangan transportasi publik di Kota Surakarta. Peraturan ini lahir sebagai respons atas kebutuhan institusional yang lebih adaptif dalam mengelola layanan transportasi publik, menggantikan peraturan sebelumnya, Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 9-D Tahun 2017 tentang Pola Tata Kelola Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) untuk Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) Transportasi, dengan pertimbangan adanya penambahan tugas dan fungsi yang lebih lengkap pada UPTD Transportasi. Dinamika sektor transportasi Kota Surakarta yang tercermin dalam data PDRB menunjukkan pola fluktuatif, dengan penurunan drastis sebesar 62,54% di tahun 2020 karena COVID-19 dan pemulihan bertahap hingga tahun 2023. Kondisi ini menuntut kapasitas kelembagaan yang kuat untuk mendukung pemulihan dan pengembangan sektor transportasi publik.

Meskipun telah banyak penelitian terdahulu yang mengkaji implementasi kebijakan di sektor transportasi maupun penerapan kelembagaan Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), sebagian besar studi masih terfokus pada aspek teknis-operasional layanan transportasi, penilaian kinerja, serta kelayakan administratif dalam pembentukan BLUD. Sementara itu, kajian yang secara eksplisit mengevaluasi implementasi kebijakan kelembagaan BLUD pada UPTD Transportasi berdasarkan regulasi daerah, khususnya dalam konteks Peraturan Wali Kota, masih sangat terbatas. Hal ini menegaskan perlunya riset yang tidak hanya mengulas kesiapan struktural atau mutu layanan, tetapi juga menelaah pelaksanaan kebijakan secara utuh meliputi dinamika komunikasi antar lembaga, ketersediaan

dan pemanfaatan sumber daya, kapasitas pelaksana, hingga pengaruh faktor eksternal seperti kondisi sosial-politik daerah.

Dari sisi konseptual, penelitian ini memiliki relevansi teoritis untuk menerapkan model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn serta Daniel A. Mazmanian dan Sabatier turut memperkaya analisis. Dengan mengintegrasikan kedua pendekatan tersebut, penelitian disini di harapkan bisa memberikan kontribusi teoritis dan empiris dalam menjelaskan proses implementasi kebijakan BLUD UPTD Transportasi secara kontekstual dan menyeluruh, seperti yang di atur didalam Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023.

Argumentasi lain yang memperkuat urgensi penelitian ini adalah kontribusinya terhadap peningkatan kualitas layanan transportasi publik di Kota Surakarta. Kajian mengenai implementasi 21 fungsi UPTD Transportasi, mulai dari perumusan kebijakan teknis hingga penyusunan laporan kinerja, dapat mengidentifikasi aspek-aspek yang perlu dioptimalkan untuk meningkatkan aksesibilitas, kualitas layanan, efisiensi operasional, dan kepuasan pengguna. Sebagaimana ditekankan oleh Julianty dan Manar (2020), transparansi serta akuntabilitas dalam pengelolaan publik merupakan faktor penting dalam membangun kepercayaan masyarakat terhadap layanan pemerintah daerah. Penelitian ini sejalan dengan semangat tersebut, dengan fokus pada tata kelola BLUD yang memberikan kebebasan didalam tata kelola keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, seperti tercantum didalam tujuan Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023.

Dengan menganalisis implementasi Pasal 5 dan 6 serta merumuskan strategi optimalisasi, penelitian ini tidak hanya berkontribusi pada pengembangan studi implementasi kebijakan publik, tetapi juga memberikan rekomendasi praktis untuk penyempurnaan tata kelola BLUD UPTD Transportasi. Rekomendasi tersebut diharapkan dapat mendukung upaya Pemerintah Kota Surakarta dalam meningkatkan layanan transportasi publik yang lebih berkualitas, inklusif, dan berkelanjutan, serta merespons tantangan nyata berupa pergeseran preferensi dan kebutuhan masyarakat terhadap moda transportasi yang lebih cepat, fleksibel, dan terintegrasi di era mobilitas modern.

1.9 Metode Penelitian

1.9.1 Tipe Penelitian

Penelitian tentang implementasi Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 ini memakai pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif-analitis. Di pilihnya pendekatan kualitatif dikarenakan bisa mengungkap secara komprehensif proses implementasi kebijakan, faktor-faktor yang mempengaruhinya, serta kontribusinya terhadap peningkatan layanan transportasi publik (Creswell & Poth, 2018). Tipe deskriptif-analitis memungkinkan peneliti untuk tidak hanya mendeskripsikan fenomena implementasi kebijakan, tetapi juga menganalisis keterkaitan antar variabel dan menginterpretasikan data dari berbagai perspektif (Neuman, 2014).

Penelitian ini juga bersifat evaluatif, karena menilai sejauhmana implementasi Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 telah mencapai tujuannya dalam meningkatkan kualitas pelayanan

transportasi kepada masyarakat. Pendekatan studi kasus digunakan untuk menggali informasi mendalam tentang implementasi kebijakan dalam konteks spesifik UPTD Transportasi Kota Surakarta (Yin, 2018).

1.9.2 Situs Penelitian

Penelitian disini dilakukan di Kota Surakarta, Provinsi Jawa Tengah, dengan fokus pada beberapa lokasi utama:

1. **UPTD Transportasi Kota Surakarta:** Sebagai pelaksana teknis Dinas Perhubungan yang khusus mengelola layanan angkutan umum massal Batik Solo Trans (BST), UPTD Transportasi menjadi lokasi utama penelitian untuk mengumpulkan data tentang implementasi Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023.
2. **Dinas Perhubungan Kota Surakarta:** Sebagai instansi induk yang membawahi UPTD Transportasi, Dinas Perhubungan berperan dalam pengawasan dan pembinaan kegiatan pengelolaan BST.
3. **Jalur Operasional BST:** Beberapa titik di jalur operasional BST dipilih untuk observasi langsung terhadap implementasi fungsi-fungsi UPTD Transportasi, khususnya terkait pelayanan dan monitoring.

Pemilihan situs penelitian didasarkan pada relevansi lokasi dengan fokus penelitian dan kemudahan akses untuk pengumpulan data yang komprehensif (Patton, 2015).

1.9.3 Subjek Penelitian

Subjek penelitian dipilih memakai teknik *purposive sampling*, yaitu pemilihan informan secara sengaja berdasarkan kapasitas dan pengetahuan

mereka terkait implementasi Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 (Etikan et al., 2016). Berikut adalah subjek penelitian yang akan dilibatkan:

Tabel 1. 4 Subjek Penelitian

No.	Subjek Penelitian	Jumlah	Alasan Pemilihan
1	Kepala BLUD UPT Transportasi	1	Sebagai pemimpin BLUD UPTD Transportasi yang bertanggung jawab terhadap implementasi Peraturan Wali Kota Nomor 28.1 Tahun 2023
2	Pejabat Keuangan UPTD Transportasi	1	Mengetahui aspek pengelolaan keuangan BLUD, penyusunan RBA, dan pengelolaan pendapatan dan biaya
3	Pejabat Teknis Operasional UPTD Transportasi	1	Mengetahui implementasi fungsi monitoring dan evaluasi BST serta pengelolaan operasional
4	Subbagian Tata Usaha BLUD	1	Mengelola administratif dan mendukung kegiatan manajerial harian di BLUD.
5	Kepala Dinas Perhubungan	1	Penanggung jawab utama atas seluruh kebijakan dan implementasi sektor transportasi di Kota Surakarta.
6	Kepala Bidang Angkutan	1	Membawahi pengelolaan teknis angkutan umum termasuk BST.
7	Kepala Seksi Pengembangan Angkutan	1	Terlibat langsung dalam inovasi dan pengembangan layanan BST.
8	Kepala Seksi Pengendalian dan Pengawasan Angkutan	1	Memiliki peran strategis dalam melakukan monitoring, evaluasi, dan pengendalian operasional Batik Solo Trans secara langsung di lapangan
9	Kasubbag Perencanaan dan Penganggaran	1	Menyusun rencana dan alokasi anggaran, termasuk untuk pembiayaan BLUD.
10	Operator BST (PT. Bengawan Solo Trans dan PT. Trans Global Mandiri)	2	Pihak swasta yang bekerja sama dengan UPTD Transportasi dalam mengelola BST (Setyowati et al., 2021)

No.	Subjek Penelitian	Jumlah	Alasan Pemilihan
11	Pengguna layanan BST	4	Untuk mengetahui persepsi terhadap kualitas layanan transportasi publik

Jumlah subjek penelitian ini masih bersifat tentatif dan dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan penelitian dan prinsip saturasi data (Hennink et al., 2017). Apabila dalam proses pengumpulan data ditemukan informasi yang sudah jenuh (tidak ada informasi baru yang signifikan), maka jumlah informan dapat dianggap mencukupi. Sebaliknya, jika masih ditemukan kebutuhan informasi tambahan, jumlah informan dapat ditambah hingga mencapai saturasi data (Saunders et al., 2018).

1.9.4 Jenis Data

Penelitian mengenai implementasi Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 disini memakai dua jenis data:

1. Data Primer

Data primer ialah data yang didapatkan langsung sumber asli atau pihak pertama (Sekaran & Bougie, 2016). Dalam penelitian disini, data primer didapatkan dengan wawancara komprehensif dengan para narasumber kunci, observasi langsung terhadap implementasi fungsi-fungsi UPTD Transportasi, serta dokumentasi aktivitas di lapangan.

2. Data Sekunder

Data sekunder ialah data yang sudah dikumpulkan dan di buat oleh pihak lain (Neuman, 2014). Dalam penelitian disini, data sekunder meliputi Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023, dokumen perencanaan dan laporan kinerja UPTD Transportasi, data PDRB Kota

Surakarta, data kendaraan angkutan umum, serta publikasi terkait transportasi publik di Kota Surakarta.

1.9.5 Sumber Data

Sumber data didalam penelitian disini adalah:

1. Informan

Informan merupakan sumber data primer yang memberikan informasi melalui wawancara. Informan didalam penelitian disini meliputi Kepala UPTD Transportasi, Pejabat Keuangan, Pejabat Teknis Operasional, staf UPTD Transportasi, Kepala Dinas Perhubungan, pejabat BPKAD, operator BST, pengguna layanan BST, akademisi, dan aktivis transportasi publik. Informan dipilih secara purposive berdasarkan kapasitas dan pengetahuan mereka terkait implementasi Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023.

2. Peristiwa atau Aktivitas

Sumber data berupa peristiwa atau aktivitas terkait implementasi fungsi-fungsi UPTD Transportasi, seperti pelayanan BST, monitoring kecepatan perjalanan, kehandalan armada, pelayanan angkutan wisata, dan aktivitas koordinasi antar instansi. Data ini diperoleh melalui observasi langsung di lapangan.

3. Dokumen

Sumber data berupa dokumen meliputi Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023, Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) UPTD Transportasi, laporan kinerja, laporan keuangan, data statistik

transportasi, dokumen kebijakan teknis, SOP, dan publikasi terkait. Dokumen-dokumen ini diperoleh dari UPTD Transportasi, Dinas Perhubungan, BPKAD, dan Badan Pusat Statistik Kota Surakarta.

1.9.6 Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang dipakai didalam penelitian disini ialah:

1. Wawancara Mendalam

Wawancara mendalam (*in-depth interview*) dilakukan dengan teknik semi-terstruktur untuk memperoleh informasi yang komprehensif dari informan kunci (Brinkmann & Kvale, 2015). Pedoman wawancara disusun berdasarkan operasional konsep penelitian, namun peneliti tetap memiliki fleksibilitas untuk mengeksplorasi topik yang muncul selama wawancara. Wawancara dilaksanakan dengan tatap muka serta direkam dengan izin informan untuk memastikan akurasi data.

2. Observasi

Observasi dilaksanakan guna mengamati secara langsung implementasi fungsi-fungsi UPTD Transportasi di lapangan (Spradley, 2016). Observasi dilakukan di jalur operasional BST, Terminal Tirtonadi, dan kantor UPTD Transportasi. Peneliti akan menggunakan panduan observasi yang disusun berdasarkan operasional konsep penelitian dan mencatat temuan-temuan penting dalam bentuk catatan lapangan (*field notes*).

3. Studi Dokumentasi

Studi dokumentasi dilakukan untuk mengumpulkan data dari berbagai macam dokumen yang berhubungan dengan implementasi Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 (Bowen, 2009). Dokumen-dokumen tersebut dianalisis guna mendukung serta melengkapi data yang didapatkan dari wawancara serta observasi. Peneliti akan membuat daftar dokumen yang diperlukan dan meminta izin akses dari instansi terkait.

4. **Triangulasi**

Triangulasi merupakan penggunaan berbagai teknik pengumpulan data untuk memverifikasi dan memvalidasi informasi (Patton, 2015). Dalam penelitian ini, triangulasi dilaksanakan dengan membandingkan data yang didapatkan dari wawancara, observasi, dan studi dokumentasi guna memverifikasi konsistensi dan kredibilitas data.

1.9.7 **Analisis Data**

Penelitian tentang implementasi Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 ini menggunakan teknik analisis data kualitatif model interaktif yang dicetuskan oleh Miles, Huberman, dan Saldaña (2014). Model ini terdiri dari empat unsur yang saling terikat:

1. **Pengumpulan Data (Data Collection)** Pada tahap ini, peneliti mengumpulkan data dari wawancara mendalam, observasi, serta studi dokumentasi. Data dikumpulkan secara sistematis sesuai dengan fokus penelitian. Selama proses pengumpulan data, peneliti juga melakukan pencatatan awal terhadap pola-pola yang muncul dan mempertimbangkan

isu-isu yang perlu dieksplorasi lebih lanjut.

2. **Kondensasi Data (Data Condensation)** Kondensasi data merupakan proses pemilihan, pemfokusan, penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data yang diperoleh dari catatan lapangan, transkrip wawancara dan dokumentasi (Miles et al., 2014). Didalam penelitian disini, kondensasi data dilakukan dengan:

- Membuat transkrip wawancara dan mengidentifikasi informasi kunci
- Mengorganisir catatan observasi berdasarkan kategori fungsi UPTD Transportasi
- Mengekstrak informasi relevan dari dokumen-dokumen
- Melakukan pengkodean data berdasarkan dimensi implementasi kebijakan (kejelasan dan konsistensi kebijakan, komunikasi antar pelaksana, kapabilitas pelaksana, variabel lingkungan)
- Mengembangkan memo analitik untuk mengidentifikasi tema-tema utama

3. **Penyajian Data (Data Display)** Penyajian data ialah pengorganisasian dan kompresi informasi yang memungkinkan penarikan kesimpulan dan tindakan (Miles et al., 2014). Didalam penelitian ini, data disajikan dalam bentuk:

- Matriks implementasi fungsi-fungsi UPTD Transportasi
- Diagram faktor pendukung dan penghambat implementasi
- Bagan hubungan antara implementasi kebijakan dan peningkatan

layanan

- Narasi tebal (thick description) tentang konteks implementasi
- Visualisasi data terkait kontribusi sektor transportasi terhadap PDRB

4. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (Drawing and Verifying Conclusions) Tahap ini melibatkan interpretasi makna dari data yang telah dianalisis dan penarikan kesimpulan (Miles et al., 2014). Peneliti akan:

- Mengidentifikasi pola dan tema yang muncul dari data
- Menjelaskan hubungan sebab-akibat
- Mengembangkan proposisi tentang implementasi kebijakan
- Memverifikasi kesimpulan dengan kembali ke data asli
- Melakukan member checking dengan informan
- Membandingkan temuan dengan teori dan penelitian terdahulu

Model analisis interaktif ini menekankan pada sifat siklikal dan berulang dari proses analisis, di mana peneliti terus bergerak di antara keempat komponen tersebut sepanjang penelitian. Hal ini memungkinkan pengembangan pemahaman yang lebih dalam tentang implementasi Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023.

1.9.8 Kualitas Data (*Goodness Criteria*)

Untuk memastikan kualitas dan keabsahan data didalam penelitian kualitatif ini, peneliti memakai kriteria trustworthiness yang dicetuskan oleh Lincoln dan Guba (1985) dan diperbarui oleh Guba dan Lincoln (2005), yang meliputi:

1. **Kredibilitas (*Credibility*):** Kredibilitas mengacu pada kepercayaan terhadap kebenaran temuan penelitian (Lincoln & Guba, 1985). Strategi yang digunakan untuk memastikan kredibilitas meliputi:

- **Keterlibatan yang panjang:** Peneliti akan menghabiskan waktu yang cukup di lapangan untuk membangun hubungan dan pemahaman yang mendalam tentang konteks implementasi.
- **Triangulasi:** Menggunakan berbagai sumber data (triangulasi sumber), metode pengumpulan data (triangulasi metode), dan perspektif teoretis (triangulasi teori) untuk memverifikasi temuan.
- **Peer debriefing:** Melibatkan rekan peneliti yang tidak terlibat dalam penelitian untuk memberikan umpan balik kritis tentang metode, interpretasi, dan kesimpulan.
- **Pencarian kasus negatif:** Secara aktif mencari data yang bertentangan dengan pola atau penjelasan yang muncul, dan merevisi analisis jika diperlukan.

2. **Transferabilitas (*Transferability*):** Transferabilitas berhubungan dengan kemampuan penemuan penelitian untuk diaplikasikan dalam tema lain (Lincoln & Guba, 1985). Untuk meningkatkan transferabilitas, peneliti akan:

- Menyediakan deskripsi tebal (thick description) tentang konteks, metode, dan temuan penelitian.
- Menjelaskan karakteristik spesifik dari implementasi Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023.

3. **Dependabilitas (*Dependability*):** Dependabilitas mengacu pada konsistensi dan reliabilitas proses penelitian (Lincoln & Guba, 1985). Untuk memastikan dependabilitas, peneliti akan:
 - Membuat audit trail yang mendokumentasikan secara detail proses pengumpulan dan analisis data.
 - Menjaga catatan reflektif tentang keputusan metodologis dan analitis.
4. **Konfirmabilitas (*Confirmability*):** Konfirmabilitas berkaitan dengan objektivitas atau netralitas temuan penelitian (Lincoln & Guba, 1985). Strategi untuk meningkatkan konfirmabilitas meliputi:
 - Refleksivitas peneliti: Peneliti akan menjaga jurnal reflektif untuk mengakui dan mengelola bias pribadi.
 - Triangulasi data untuk memverifikasi temuan dari berbagai perspektif.
5. **Autentisitas (*Authenticity*):** Autentisitas merupakan kriteria tambahan yang diperkenalkan oleh Guba dan Lincoln (2005), berfokus pada representasi yang adil dan setia dari berbagai realitas. Untuk mencapai autentisitas, peneliti akan:
 - Memastikan representasi yang seimbang dari berbagai perspektif dan suara (*fairness*).
 - Menaikkan kesadaran dan pemahaman peserta mengenai perspektif orang lain (*ontological authenticity*).

- Memfasilitasi pemahaman yang lebih baik mengenai isu-isu implementasi kebijakan (*educative authenticity*).
- Mendorong tindakan untuk perbaikan implementasi kebijakan (*catalytic authenticity*).

Dengan menerapkan kriteria kualitas data ini secara ketat, penelitian tentang implementasi Pasal 5 & 6 Peraturan Wali Kota Surakarta Nomor 28.1 Tahun 2023 diharapkan dapat menghasilkan temuan yang kredibel, dapat ditransfer, dependable, confirmabel, dan autenti