

Analisis Normatif Pelaksanaan Wewenang Penyelenggaraan Jalan Tol Pasca Penetapan Permen PU Nomor 2 Tahun 2025

Oleh:
Pariyetmi Putri

Kementerian Koordinator Infrastruktur dan Pembangunan Kewilayahan, Republik Indonesia
pariyetmiputri5@gmail.com

Abstrak

Pembangunan infrastruktur jalan tol merupakan bagian strategis dalam agenda prioritas Pembangunan nasional. Keberadaan jalan tol tidak hanya dipandang sebagai sarana transportasi, tetapi juga instrumen penurunan biaya logistik nasional, integrasi kawasan, dan penguatan daya saing ekonomi secara global. Penetapan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Permen PUPR) Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pelaksanaan Wewenang Penyelenggaraan Jalan Tol menggantikan Permen PUPR Nomor 10 Tahun 2018 dan Permen PUPR Nomor 23 Tahun 2022, dengan tujuan harmonisasi regulasi serta penguatan peran Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) dan Badan Usaha Jalan Tol (BUJT). Penelitian ini bertujuan menganalisis substansi Permen 2/2025 serta isu hukum yang muncul terkait pembagian kewenangan, hubungan hukum dengan pengguna jalan, dan integrasi sistem pelayanan. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif melalui studi regulasi dan analisis komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Permen 2/2025 mempertegas struktur kewenangan kelembagaan, memberikan kontribusi normatif penting terhadap penataan penyelenggaraan jalan tol melalui pembagian kewenangan yang lebih jelas antara Menteri PUPR, BPJT, dan BUIT. Meskipun demikian, terdapat kebutuhan untuk memperkuat kerangka hukum, perlindungan pengguna jalan, serta integrasi dengan kebijakan konektivitas nasional. Pemerintah perlu menerbitkan peraturan turunan yang mengatur layanan digital dan hubungan hukum pengguna.

Kata kunci: jalan tol, BPJT, kewenangan, hukum administrasi, infrastruktur

Pendahuluan

Pembangunan infrastruktur jalan tol merupakan bagian strategis dalam agenda prioritas Pembangunan nasional. Keberadaan jalan tol tidak hanya dipandang sebagai sarana transportasi, tetapi juga instrumen penurunan biaya logistik nasional, integrasi kawasan, dan penguatan daya saing ekonomi secara global. Penyelenggaraan jalan tol di Indonesia telah berlangsung sejak lama dan dimulai dengan pembangunan Jalan Tol Jakarta–Bogor–Ciawi (Jagorawi). Proyek ini dibangun pada tahun 1975 dan mulai beroperasi pada tahun 1978. Setelah terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1978, pemerintah menyerahkan wewenang pengelolaan, pemeliharaan, dan pengadaan jalan tol kepada PT Jasa Marga sebagai badan usaha milik negara yang ditunjuk.¹

Di Indonesia, salah satu organ pemerintahan yang berwenang dalam penyelenggaraan jalan tol yakni Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT). Pembentukan BPJT merupakan bentuk penguatan fungsi pemerintah dalam penyelenggaraan jalan tol, di mana BPJT memiliki peran strategis sebagai pelaksana penyelenggaraan jalan tol dan mempertegas posisi pemerintah sebagai regulator yang dominan dalam sistem penyelenggaraan jalan tol di Indonesia. Namun, seiring berjalannya waktu

¹ Didik Mulyanto et al., *Tata Kelola BPJT Dalam Penyelenggaraan Jalan Tol*, Laporan Kajian (n.d.).

perlu dilakukan perubahan regulasi pada tahun 2025 melalui terbitnya Permen PUPR Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pelaksanaan Wewenang Penyelenggaraan Jalan Tol. Perubahan ini didasari oleh kebutuhan harmonisasi kebijakan dan penyesuaian terhadap agenda percepatan pembangunan konektivitas sebagaimana tertuang dalam RPJMN 2025–2029. Selain itu, Kementerian PUPR menegaskan bahwa pembaruan regulasi ini diperlukan untuk menyederhanakan tata kelola, meningkatkan pengawasan, dan mendorong implementasi sistem layanan pengguna berbasis digital.

Dalam konteks tata kelola pemerintahan, penyelenggaraan jalan tol membutuhkan aturan yang jelas mengenai siapa yang mengatur, membina, mengusahakan, dan mengawasi penyelenggaraan tersebut. Untuk menjawab kebutuhan tersebut, Menteri Pekerjaan Umum menetapkan Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pelaksanaan Wewenang Penyelenggaraan Jalan Tol pada tanggal 17 Oktober 2025. Peraturan ini dibentuk untuk menata ulang tugas dan kewenangan yang sebelumnya diatur dalam Permen PUPR Nomor 20 Tahun 2020. Permen PUPR 20/2020 dinilai sudah tidak memadai karena terdapat perubahan struktur kelembagaan dan kebutuhan pengelolaan infrastruktur yang lebih dinamis, khususnya dalam pengusahaan jalan tol dan pembiayaan infrastruktur. Oleh karena itu, Permen PU 2/2025 hadir sebagai dasar hukum baru yang lebih relevan dan operasional.

Namun, perubahan regulasi ini menimbulkan pertanyaan akademik terkait bagaimana konstruksi kewenangan dibangun, bagaimana hubungan hukum pengguna jalan tol ditempatkan, dan bagaimana Permen 2/2025 berinteraksi dengan regulasi konektivitas nasional yang lebih besar. Hal inilah yang menjadi fokus penelitian ini.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang berfokus pada analisis peraturan perundang-undangan dan dokumen kebijakan pemerintah. Pendekatan yang digunakan meliputi: Pendekatan peraturan (*statute approach*) untuk menganalisis Permen 2/2025 dan regulasi terdahulu, Pendekatan konsep (*conceptual approach*) untuk mengkaji konsep kewenangan dalam hukum administrasi negara, serta Pendekatan komparatif (*comparative regulatory approach*) untuk menilai perubahan struktur kewenangan. Sumber data terdiri dari peraturan perundang-undangan, dokumen RPJMN, siaran pers resmi, dan publikasi akademik terkait infrastruktur jalan tol.

Hasil dan Pembahasan

Struktur Kewenangan dalam Permen 2/2025

Penetapan Permen PU 2/2025 dilatarbelakangi oleh dua pertimbangan utama yaitu:

1. Kebutuhan penyesuaian hukum, karena Permen PUPR 20/2020 tidak lagi sesuai dengan perkembangan organisasi dan kebijakan pembiayaan infrastruktur.
2. Efektivitas kelembagaan, agar tugas operasional penyelenggara jalan tol tidak tumpang tindih dan dapat dipertanggungjawabkan.

Permen PU 2/2025 mengatur empat ruang lingkup penyelenggaraan jalan tol yaitu:

1. Pengaturan, yaitu penetapan norma, kebijakan, standar, dan kriteria teknis.
2. Pembinaan, yaitu peningkatan kapasitas, penyiapan pedoman, dan fasilitasi teknis.

3. Pengusahaan, yaitu kegiatan yang melibatkan badan usaha untuk membangun dan mengoperasikan jalan tol.
4. Pengawasan, yaitu pemantauan atas pelaksanaan kewajiban badan usaha dan standar layanan.

Keempat ruang lingkup tersebut merupakan kerangka dasar penyelenggaraan jalan tol di Indonesia. Selain itu, Permen PU 2/2025 mengatur bahwa penyelenggaraan jalan tol merupakan kewenangan Menteri Pekerjaan Umum dan dilaksanakan melalui pembagian peran antar unsur kelembagaan. Struktur kelembagaan ini mencakup Direktorat Jenderal Bina Marga (DJBM), Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum (DJPI), Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT), dan Badan Usaha Jalan Tol. Masing-masing unsur memiliki fungsi yang berbeda namun saling melengkapi dalam siklus pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan. Berikut struktur berserta kewenangan masing-masing penyelenggara pelaksanaan jalan tol.

1. Menteri Pekerjaan Umum

Menteri Pekerjaan Umum mempunyai otoritas pemegang kewenangan tertinggi dalam penyelenggaraan jalan tol. Menteri melakukan fungsi pengaturan, pembinaan, pengusahaan, dan pengawasan melalui pelimpahan kepada unit terkait.

2. Direktorat Jenderal Bina Marga (DJBM)

DJBM bertanggung jawab dalam aspek teknis penyelenggaraan jalan tol. Peran DJBM ditunjukkan melalui tugas:

- a. merumuskan kebijakan teknis dan perencanaan;
- b. menyusun perencanaan umum jaringan tol;
- c. menyusun pedoman dan standar teknis;
- d. melakukan evaluasi teknis dalam pengusahaan; serta
- e. melakukan pengawasan teknis selama konstruksi dan operasi

DJBM pada posisi ini menjadi otoritas teknis yang memastikan standar jaringan jalan tol terpenuhi dari hulu ke hilir.

3. Direktorat Jenderal Pembiayaan Infrastruktur Pekerjaan Umum (DJPI)

DJPI berperan dalam aspek pembiayaan dan skema kerjasama, terutama pada proyek-proyek KPBU serta pemanfaatan dana pemerintah. Perannya mencakup:

- a. penyusunan kebijakan pembiayaan;
- b. evaluasi kelayakan finansial;
- c. fasilitasi pendanaan pengadaan tanah; serta
- d. pemberian screening proyek penjaminan

DJPI menjadi instrumen penting untuk menjembatani kebutuhan fiskal dengan model kerjasama investasi badan usaha.

4. Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT)

BPJT merupakan badan yang dibentuk oleh Menteri dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri. BPJT menjalankan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat dalam pengusahaan jalan tol, antara lain:

- a. melaksanakan proses pelelangan badan usaha;
- b. menandatangani perjanjian pengusahaan (PPJT);
- c. mengawasi pelaksanaan pengusahaan; serta
- d. memberikan rekomendasi kepada Menteri terkait operasi dan tarif tol

BPJT berfungsi sebagai regulator sektoral operasional yang berinteraksi langsung dengan badan usaha.

5. Badan Usaha Jalan Tol

Badan Usaha merupakan pihak yang melaksanakan pengusahaan jalan tol berdasarkan perjanjian dengan BPJT atau Menteri. Pengusahaan meliputi:

- a. Pendanaan;
- b. Konstruksi;
- c. Pengoperasian; serta
- d. Preservasi jaringan tol.

Implikasi Permen 2/2025

Dari hasil analisis, dapat diidentifikasi sejumlah isu hukum strategis yang berpotensi memengaruhi efektivitas penerapan kebijakan penyelenggaraan jalan tol. *Pertama*, menyangkut hubungan hukum antara pengelola dengan pengguna jalan tol, yang sampai saat ini belum memiliki kejelasan karakter. Relasi tersebut dapat dipandang sebagai hubungan administratif karena tarif ditetapkan oleh negara, tetapi juga berpotensi bersifat perdata karena terdapat pembayaran dan kewajiban pelayanan yang menyerupai kontrak jasa. Ketidakjelasan ini berimplikasi pada perlindungan hak pengguna, bentuk ganti rugi atas kegagalan layanan, dan standar pelayanan minimum.

Kedua, terdapat isu mengenai interoperabilitas sistem layanan, khususnya terkait digitalisasi pembayaran dan integrasi antarsesama operator. Permen belum mengatur secara mendalam mengenai pengembangan teknologi sistem transaksi elektronik, integrasi koridor operator tol, maupun kesiapan menuju sistem multi-lane free flow dan smart mobility. Padahal, modernisasi sistem pembayaran tol menjadi prasyarat menuju efisiensi mobilitas dan pengurangan hambatan lalu lintas.

Ketiga, terdapat persoalan integrasi kebijakan konektivitas nasional, yaitu belum terbangunnya keterkaitan eksplisit antara pengaturan penyelenggaraan jalan tol dengan kebijakan sektor logistik nasional. Hal ini penting mengingat dokumen perencanaan strategis seperti RPJMN 2025–2029 menempatkan integrasi rantai pasok dan jaringan konektivitas sebagai prioritas nasional untuk mendukung daya saing ekonomi. Ketiadaan rujukan dan integrasi tersebut berpotensi menciptakan fragmentasi kebijakan lintas sektor.

Keempat, terdapat potensi kekosongan norma turunan sebagai bentuk instrumen implementatif. Permen masih membutuhkan pengaturan lebih lanjut yang bersifat teknis operasional, seperti: (a) standar operasional prosedur pelayanan pengguna, (b) standar interoperabilitas sistem transaksi, (c) pengaturan perlindungan data pengguna, serta (d) pedoman penyesuaian atau penurunan tarif berbasis kinerja. Ketiadaan regulasi turunan tersebut berpotensi menghambat pelaksanaan kebijakan secara optimal karena belum tersedia standar teknis yang seragam dan memiliki kepastian hukum.

Simpulan

Permen PUPR Nomor 2 Tahun 2025 memberikan kontribusi normatif penting terhadap penataan penyelenggaraan jalan tol melalui pembagian kewenangan yang lebih jelas antara Menteri PUPR, BPJT, dan BUJT. Meskipun demikian, terdapat kebutuhan untuk memperkuat kerangka hukum interoperabilitas digital, perlindungan pengguna jalan, serta integrasi dengan kebijakan konektivitas nasional. Pemerintah perlu menerbitkan peraturan turunan yang mengatur layanan digital dan hubungan hukum pengguna. Integrasi kebijakan jalan tol ke dalam sistem transportasi dan logistik nasional harus diperkuat melalui harmonisasi lintas kementerian.

Daftar Pustaka

Bappenas RI. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2025–2029*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2024.

Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. “Permen PUPR Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pelaksanaan Wewenang Penyelenggaraan Jalan Tol.” Jakarta: Kementerian PUPR, 2025.

Republik Indonesia. Peraturan Menteri PUPR Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pelaksanaan Penyelenggaraan Jalan Tol. Jakarta, 2025.

Mulyanto, Didik, Diaz Adiazma, Fitriani Nurza, and Hilda Alataz. *Tata Kelola BPJT Dalam Penyelenggaraan Jalan Tol*. Laporan Kajian. n.d.