



**TUMPANG TINDIH KEWENANGAN PENEGAK HUKUM  
DALAM PENGUMPULAN TOL BERBASIS *MULTI LANE*  
*FREE FLOW* DI INDONESIA**

**SKRIPSI**

**SELMA DWI AMALIA**

**2210611153**

**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL VETERAN**

**JAKARTA**

**FAKULTAS HUKUM**

**PROGRAM STUDI S1 HUKUM**

**2025**



**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL VETERAN JAKARTA**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**PROGRAM STUDI S1- ILMU HUKUM**

---

**LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI**

**JUDUL:**

**TUMPANG TINDIH KEWENANGAN PENEGAK HUKUM DALAM  
PENGUMPULAN TOL BERBASIS *MULTI LANE FREE FLOW*  
DI INDONESIA**

**SELMA DWIAMALIA**

**2210611153**

Skripsi ini telah disetujui untuk dipertahankan dihadapan Tim Penguji  
Program Studi S1- Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

Jakarta, 15 Desember 2025

Mengetahui  
Ketua Program Studi S1 Hukum

**Dr. Muthia Sakti, S.H., M.H.**  
NIP 199412312025212096

Menyetujui  
Dosen Pembimbing Tugas Akhir

**Ema Nurkhaerani, S.H., M.H.**  
NIP 199007162024062001



**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL VETERAN JAKARTA**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**PROGRAM STUDI S1- ILMU HUKUM**

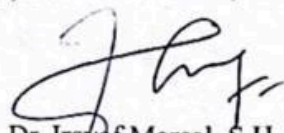
---

**PENGESAHAN**

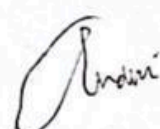
Skripsi diajukan oleh :

Nama : Selma Dwi Amalia  
NPM : 2210611153  
Program Studi : S1 Hukum  
Judul : Tumpang Tindih Kewenangan Penegak Hukum dalam Pengumpulan Tol Berbasis *Multi Lane Free Flow* di Indonesia

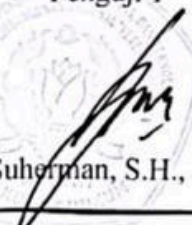
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Tim Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi S1 Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta.

  
Dr. Irsyaf Marsal, S.H., M.H.

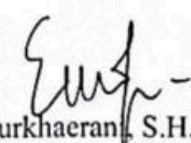
Ketua Penguji

  
Dr. Andriyanto Adhi Nugroho, S.H., M.H.

Penguji 1

  
Dr. Suherman, S.H., LL.M

Dekan

  
Ema Nurkhaeran, S.H., M.H.

Penguji 2

  
Dr. Muthia Sakti, S.H., M.H.

Koordinator Program Studi S1 Hukum

Ditetapkan di : Jakarta  
Tanggal Ujian : 12 Januari 2026

## PERNYATAAN ORISINALITAS

Tugas akhir dalam bentuk skripsi adalah benar hasil karya saya sebagai penulis pertama, dan semua sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari terbukti plagiarism dalam penulisan tugas akhir ini, maka saya bersedia dituntut berdasarkan hukum yang berlaku.

N a m a : Selma Dwi Amalia

N.I.M. : 2210611153

Tanggal : 9 Februari 2026

Tanda Tangan :



A handwritten signature in black ink, consisting of stylized letters and a long vertical stroke.

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Selma Dwi Amalia  
NIM/NPM : 2210611153  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : S1 Hukum  
Jenis Karya : Skripsi  
Judul : Tumpang Tindih Kewenangan Penegak Hukum dalam Pengumpulan Tol Berbasis *Multi Lane Free Flow* di Indonesia.

1. Untuk kepentingan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan karya ilmiah skripsi dengan judul tersebut diatas kepada Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta dengan Hak Bebas Royalti Non Eksklusif (*Non Exclusive Royalty Rights*).
2. Menyatakan SETUJU untuk melanjutkan pengolahan data skripsi menjadi artikel ilmiah yang dipublikasikan bersama Dosen Pembimbing Tugas Akhir.
3. Menyatakan BERSEDIA mengirimkan (*submit*) naskah artikel yang merupakan bagian dari skripsi untuk dipublikasikan pada jurnal internasional bereputasi/jurnal nasional terakreditasi/jurnal nasional ber-ISSN bersama dengan Dosen Pembimbing Tugas Akhir.

Jakarta, 9 Februari 2026

Yang menyatakan,



Selma Dwi Amalia

## ABSTRAK

Penerapan sistem pengumpulan tol nontunai nirsentuh nirhenti berbasis *Multi Lane Free Flow* (MLFF) di Indonesia merupakan upaya modernisasi infrastruktur transportasi untuk meningkatkan efisiensi lalu lintas dan pelayanan publik. Namun, implementasi MLFF menimbulkan permasalahan hukum, khususnya terkait tumpang tindih kewenangan penegak hukum dalam pengawasan dan penegakan kepatuhan pembayaran tol. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kerangka hukum penerapan MLFF di Indonesia serta mengkaji bentuk tumpang tindih kewenangan antarlembaga dalam sistem penegakan hukum MLFF, dengan melakukan perbandingan dengan penegakan hukum di Austria dan Hungaria. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif-empiris dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), konseptual (*conceptual approach*), dan komparatif (*comparative approach*). Data diperoleh melalui studi literatur terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, dan karya ilmiah, serta diperkuat dengan wawancara sebagai data pendukung. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan MLFF di Indonesia masih bersifat sektoral dan belum terintegrasi, sehingga menimbulkan ketidakjelasan kewenangan antara Kepolisian Republik Indonesia, Badan Pengatur Jalan Tol, lembaga keuangan, dan penyedia teknologi. Kondisi ini berdampak pada lemahnya kepastian hukum dan efektivitas penegakan hukum terhadap pelanggaran pembayaran tol berbasis MLFF. Sebagai perbandingan, Austria dan Hungaria telah menerapkan sistem MLFF dengan model otoritas jalan tol terintegrasi yang memiliki kewenangan tunggal dalam pengelolaan, pengawasan, dan penegakan hukum, sehingga mampu meminimalisir konflik kewenangan dan meningkatkan kepatuhan pengguna jalan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan harmonisasi regulasi dan penguatan kelembagaan melalui pembentukan unit kerja spesifik yang terintegrasi guna mewujudkan kepastian hukum, efektivitas penegakan hukum, dan optimalisasi penerapan MLFF di Indonesia.

**Kata Kunci:** *Multi Lane Free Flow*, Tumpang Tindih Kewenangan, Penegakan Hukum, dan Jalan Tol.

## **ABSTRACT**

*The implementation of a contactless, non-stop toll collection system based on Multi Lane Free Flow (MLFF) in Indonesia represents an effort to modernize transportation infrastructure to improve traffic efficiency and public services. However, the implementation of MLFF raises legal issues, particularly concerning overlapping authorities among law enforcement agencies in monitoring and enforcing toll payment compliance. This study aims to analyze the legal framework for MLFF implementation in Indonesia and examine the forms of overlapping authority between institutions within the MLFF law enforcement system, by making comparisons with law enforcement in Austria and Hungary. The research method employed is a normative-empirical juridical approach, using statutory (statute approach), conceptual (conceptual approach), and comparative (comparative approach) methods. Data were obtained through a literature study of legislation, legal documents, and scholarly works, and were supplemented with interviews as supporting data. The results indicate that MLFF regulation in Indonesia remains sectoral and is not yet integrated, leading to unclear authority among the Indonesian National Police, the Toll Road Regulatory Agency, financial institutions, and technology providers. This situation affects legal certainty and the effectiveness of law enforcement concerning MLFF-based toll payment violations. In comparison, Austria and Hungary have implemented MLFF systems with an integrated toll authority model that possesses sole authority in management, supervision, and law enforcement, thereby minimizing conflicts of authority and enhancing road user compliance. This study concludes that regulatory harmonization and institutional strengthening through the establishment of a specific, integrated work unit are necessary to ensure legal certainty, effective law enforcement, and the optimal implementation of MLFF in Indonesia.*

**Keywords:** *Multi Lane Free Flow, Overlapping Authority, Law Enforcement, and Toll Roads.*

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan kepada Allah SWT karena berkat rahmat dan karunia-Nyalah penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“TUMPANG TINDIH KEWENANGAN PENEGAK HUKUM DALAM PENGUMPULAN TOL BERBASIS *MULTI LANE FREE FLOW* DI INDONESIA”** sebagai syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta.

Dalam penyusunan skripsi ini, Penulis banyak mendapatkan bantuan, bimbingan serta petunjuk dari berbagai pihak. Oleh karena itu, Penulis sampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada orang-orang di sekeliling Penulis yang senantiasa melimpahkan dukungan dan perhatian selama proses pembuatan tesis ini. Terima kasih Penulis sampaikan kepada:

1. Allah SWT. yang senantiasa telah memberikan nikmat sehat walafiat serta memberikan kemudahan dan kelancaran dalam segala urusan sehingga penulis dapat menyelesaikan perkuliahan hingga tahap sarjana ini;
2. Penulis yang sudah berjuang dan bertahan melewati proses panjang dari awal hingga akhir dalam menyelesaikan perkuliahan tahap sarjana ini;
3. Keluarga inti Penulis, Bapak Muhammad Badrun, Ibu Yunarni, dan Kakak Alis Sofiatun yang selalu memberikan doa dan dukungan dalam bentuk materil dan immateril yang tak pernah putus selama ini;
4. Bapak Dr. Anter Venus, MA, Comm, selaku Rektor Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta yang telah bekerja keras dalam memajukan Universitas;
5. Bapak Dr. Suherman, SH., LL.M., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta yang telah bekerja keras dalam memajukan Fakultas Hukum;
6. Ibu Dr. Muthia Sakti, S.H., M.H., selaku Koordinator Program Studi Hukum Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta;

7. Ibu Ema Nurkhaerani, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir yang senantiasa memberikan bimbingan dan pengarahan dengan segenap hati sehingga Penulis dapat menyelesaikan skripsi ini;
8. Bapak Dr. Handoyo Prasetyo, S.H., M.H., CLA dan Ibu Rosalia Dika Agustanti, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing Akademik yang telah mengarahkan dan membimbing Penulis selama menjalani masa kuliah;
9. Segenap Dosen Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta yang telah mendidik dan memberikan ilmu bermanfaat selama perkuliahan dan Tenaga Kependidikan Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta yang dengan sabar melayani segala administrasi selama menyusun skripsi ini;
10. Segenap Keluarga Trah Parto Dinah atas doa yang tiada henti, dukungan kepada Penulis baik moral maupun materiil;
11. Segenap Keluarga Ahmad Pamuji atas doa yang tiada henti, dukungan kepada Penulis baik moral maupun materiil;
12. Putri Ni'matul Maula dan Aisyah Nurhalizah selaku sahabat dan rekan lomba penulisan hukum selama perkuliahan yang selalu mendukung dan menjadi tempat pengalih penat selama menyusun skripsi ini;
13. Mutiara Hermawati, Rara Siti Sandiah, dan Aqila Shafiqa selaku teman pertama Penulis sejak awal kuliah yang selalu memberi ruang jeda bagi penulis untuk berbagi kebahagiaan melalui hal-hal sederhana dan menjadi pengalih penat di tengah padatnya penyusunan skripsi ini;
14. Seluruh rekan-rekan Riset Itu Teman Kita (Divisi Riset FRDM FH UPNVJ 2024) yang selalu memberikan dukungan dan inspirasi atas penulisan skripsi ini;
15. Seluruh rekan-rekan Divisi Riset FRDM FH UPNVJ 2025 yang selalu memberikan doa dan dukungan atas penulisan skripsi ini;
16. Seluruh Pengurus FRDM FH UPNVJ 2025 yang selalu memberikan doa dan dukungan atas penulisan skripsi ini;
17. Teman-teman FRDM FH UPNVJ, organisasi yang menjadi ruang untuk berkembang bagi penulis dalam belajar melatih mental menjadi pemimpin,

18. berkomunikasi dengan baik, melatih penulisan hukum dan berpikir kritis dalam segala situasi;
19. Ajeng Bella Safitri selaku sahabat Penulis sejak SMA yang selalu memberikan doa, dukungan, dan tempat melepas penat selama penyusunan skripsi ini;
20. Vanya Agustine selaku sahabat Penulis sejak SMP yang selalu memberikan doa, dukungan, dan tempat melepas penat selama penyusunan skripsi ini;
21. Teman-teman main *game* Roblox, Putri Ni'matul Maula, Muh Anugrah Arif, M. Fakkar, Firman Maulana, dan Ribki Fauzan yang sudah menjadi tempat melepas penat selama penyusunan skripsi ini;
22. Seluruh pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu, namun kontribusi dan bantuannya sangat berarti dalam menyusun skripsi ini.

Tetapi terlepas dari semua itu, Penulis menyadari bahwa tidak menutup kemungkinan di dalam skripsi ini masih terdapat kekurangan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan. Akhir kata, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi Penulis maupun pembaca pada umumnya agar dapat dijadikan referensi demi pengembangan ilmu hukum di masa yang akan datang.

Jakarta, 15 Desember 2025

Penulis

## DAFTAR ISI

|   |             |
|---|-------------|
| <b>LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI.....</b>                                      | <b>i</b>    |
| <b>PENGESAHAN.....</b>  | <b>ii</b>   |
| <b>BIODATA PENULIS.....</b>   | <b>iii</b>  |
| <b>PERNYATAAN ORISINALITAS.....</b>   | <b>iv</b>   |
| <b>KATA PENGANTAR.....</b>  | <b>vi</b>   |
| <b>ABSTRAK.....</b>   | <b>ix</b>   |
| <b>DAFTAR ISI.....</b>  | <b>xi</b>   |
| <b>DAFTAR TABEL.....</b>  | <b>xiii</b> |
| <b>DAFTAR GAMBAR.....</b>   | <b>xiv</b>  |
| <b>BAB I.....</b>   | <b>1</b>    |
| <b>PENDAHULUAN.....</b>   | <b>1</b>    |
| A. Latar Belakang.....  | 1           |
| B. Rumusan Masalah.....   | 6           |
| C. Ruang Lingkup Penelitian.....  | 6           |
| D. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....                                       | 7           |
| <b>BAB II.....</b>  | <b>14</b>   |
| <b>TINJAUAN PUSTAKA.....</b>  | <b>14</b>   |
| A. Tinjauan Hasil Penelitian Terdahulu ( <i>Literature Review</i> ).....    | 14          |
| B. Tinjauan Teori.....  | 19          |
| <b>BAB III.....</b>   | <b>22</b>   |
| <b>DESKRIPSI HASIL TEMUAN.....</b>  | <b>22</b>   |
| A. Temuan Mengenai Penerapan Sistem MLFF dalam Perspektif BPJT.....         | 22          |
| B. Temuan Mengenai Kewenangan BPJT dalam Sistem MLFF.....                   | 23          |
| C. Temuan Tumpang Tindih Kewenangan dalam Penegakan Hukum MLFF.....         | 23          |
| D. Temuan Dampak Tumpang Tindih Kewenangan Menurut BPJT.....                | 24          |
| E. Temuan Komparatif sebagai Bahan Perbandingan (Austria dan Hungaria)..... | 24          |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>BAB IV</b> .....  | <b>26</b> |
| <b>PEMBAHASAN</b> .....  | <b>26</b> |
| A. Penerapan Sistem Pengumpulan Tol Nontunai Nirsentuh Nirhenti Berbasis <i>Multi Lane Free Flow</i> di Indonesia.....   | 26        |
| B. Penegakan Hukum dalam Sistem Pengumpulan Tol Nontunai Nirsentuh Nirhenti Berbasis <i>Multi Lane Free Flow</i> di Indonesia Komparasi dengan Austria dan Hungaria..... | 32        |
| <b>BAB V</b> .....   | <b>47</b> |
| <b>PENUTUP</b> .....   | <b>47</b> |
| A. Kesimpulan.....   | 47        |
| B. Saran.....  | 48        |
| <b>LAMPIRAN</b> .....  | <b>49</b> |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....  | <b>51</b> |

## DAFTAR TABEL

|   |    |
|---|----|
| Tabel 4.1 Uraian Potensi Tumpang Tindih Penegak Hukum dalam Sistem MLFF.....          | 35 |
| Tabel 4.2 Perbandingan Penerapan MLFF di Negara Hungaria, Austria, dan Indonesia..... | 42 |

## DAFTAR GAMBAR

|   |    |
|---|----|
| Gambar 4.1 Struktur Organisasi Unit Kerja MLFF..... | 46 |
|---|----|