CAUSA

Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan
Vol 16 No 3 Tahun 2026
Prefix doi.org/10.3783/causa.v2i9.2461

PENYALAHGUNAAN PKPU OLEH PELAKU USAHA DOMINAN: PERSPEKTIF HUKUM KEPAILITAN DAN PERSAINGAN USAHA (STUDI KASUS PKPU PT GARUDA INDONESIA (PERSERO) TBK)

Amanda Sekaringtyas Ramadhani, Indah Maulani
Universitas Muhammadiyah Surakarta
C100220292@student.ums.ac.id , im295@ums.ac.id

ABSTRAK

Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) merupakan instrumen hukum kepailitan yang dirancang untuk memberikan kesempatan kepada debitor dalam melakukan restrukturisasi utang guna menjaga kelangsungan usaha dan menghindari kepailitan. Secara konseptual, PKPU berfungsi sebagai mekanisme penyelamatan usaha (business rescue mechanism) yang menempatkan kepentingan debitor dan kreditor secara seimbang. Namun demikian, dalam praktik penerapannya, PKPU tidak jarang dimanfaatkan oleh pelaku usaha dominan sebagai strategi hukum untuk menunda kewajiban pembayaran utang, memperkuat posisi tawar terhadap kreditor, serta mempertahankan penguasaan pasar. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis bentuk-bentuk penyalahgunaan PKPU oleh pelaku usaha dominan serta mengkaji fenomena tersebut dari perspektif hukum kepailitan dan hukum persaingan usaha melalui studi kasus PKPU PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, pendekatan kasus, serta pendekatan law and economics. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PKPU yang dijalani oleh Garuda Indonesia mencerminkan pergeseran fungsi PKPU dari instrumen penyelamatan usaha menjadi alat strategis pelaku usaha dominan yang berpotensi menimbulkan distorsi persaingan usaha dan menciptakan unequal playing field dalam industri penerbangan nasional. Oleh karena itu, penelitian ini merekomendasikan perlunya integrasi perspektif hukum persaingan usaha dalam proses penilaian dan pengawasan PKPU oleh Pengadilan Niaga guna mencegah penyalahgunaan instrumen kepailitan.

Kata kunci:PKPU, pelaku usaha dominan, Garuda Indonesia, kepailitan, persaingan usaha.

ABSTRACT

The Suspension of Debt Payment Obligations (PKPU) is a bankruptcy legal instrument designed to provide debtors with an opportunity to restructure their debts in order to maintain business continuity and avoid bankruptcy. Conceptually, PKPU functions as a business rescue mechanism that seeks to balance the interests of debtors and creditors. However, in its practical application, PKPU is often utilized by dominant business actors as a legal strategy to postpone debt payment obligations, strengthen their bargaining position vis-à-vis creditors, and maintain market dominance. This article aims to analyze the forms of abuse of PKPU by dominant business actors and to

Article History
Received: Januari 2026
Reviewed: Januari 2026
Published: Januari 2026

Copyright : Author
Publish by : CAUSA

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

examine this phenomenon from the perspectives of bankruptcy law and competition law through a case study of the PKPU of PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. This research employs a normative legal research method with statutory, conceptual, case-based, and law and economics approaches. The findings indicate that the PKPU undertaken by Garuda Indonesia reflects a shift in the function of PKPU from a business rescue instrument to a strategic tool for dominant business actors, which has the potential to distort business competition and create an unequal playing field in the national aviation industry. Therefore, this study recommends the integration of competition law perspectives into the assessment and supervision of PKPU proceedings by the Commercial Court in order to prevent the abuse of bankruptcy instruments.
***Keywords**: PKPU, dominant business actors, Garuda Indonesia, bankruptcy, business competition.*

PENDAHULUAN

Perkembangan hukum kepailitan modern menunjukkan adanya pergeseran paradigma dari pendekatan likuidasi menuju pendekatan penyelamatan usaha. Paradigma lama yang menempatkan kepailitan semata-mata sebagai sarana pemberesan harta debitor dianggap tidak lagi relevan dalam konteks perekonomian modern yang menuntut stabilitas usaha dan perlindungan kepentingan yang lebih luas. Dalam konteks tersebut, Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU) dihadirkan sebagai instrumen hukum yang memungkinkan debitor dan kreditor melakukan perundingan guna mencapai perdamaian melalui restrukturisasi utang.

PKPU secara normatif dimaksudkan sebagai mekanisme kolektif yang memberikan kesempatan kepada debitor yang mengalami kesulitan keuangan sementara untuk mempertahankan kelangsungan usahanya, sekaligus memberikan kepastian hukum bagi kreditor dalam memperoleh pelunasan piutang. Dengan demikian, PKPU menuntut adanya itikad baik dari debitor serta keseimbangan posisi tawar antara debitor dan kreditor. Namun dalam praktik, keseimbangan tersebut tidak selalu terwujud, khususnya ketika PKPU diajukan oleh pelaku usaha besar atau pelaku usaha yang memiliki posisi dominan di pasar.

Pelaku usaha dominan memiliki keunggulan struktural berupa kekuatan modal, penguasaan pasar, serta akses terhadap sumber daya hukum yang memadai. Keunggulan tersebut memungkinkan PKPU digunakan bukan sebagai upaya terakhir penyelamatan usaha, melainkan sebagai strategi hukum untuk menunda kewajiban pembayaran utang dan mempertahankan dominasi pasar. Kondisi ini berpotensi merugikan kreditor dan menciptakan distorsi persaingan usaha, karena pelaku usaha dominan memperoleh perlindungan hukum yang tidak dimiliki oleh pesaingnya.

Fenomena penyalahgunaan PKPU menjadi semakin kompleks ketika melibatkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang memiliki peran strategis dalam perekonomian nasional. PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk sebagai maskapai penerbangan nasional dan pelaku usaha dominan pada segmen tertentu pasar penerbangan domestik merupakan contoh konkret bagaimana PKPU tidak hanya berdampak pada hubungan hukum privat antara debitor dan kreditor, tetapi juga mempengaruhi struktur pasar, kepentingan publik, serta iklim persaingan usaha. Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana bentuk penyalahgunaan PKPU oleh pelaku usaha dominan dalam praktik melalui studi kasus PKPU PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk?

2. Bagaimana perspektif hukum persaingan usaha terhadap penyalahgunaan PKPU oleh pelaku usaha dominan tersebut?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berfokus pada pengkajian norma hukum, asas hukum, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan PKPU dan persaingan usaha. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi beberapa pendekatan.

1. pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dengan menelaah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
2. pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang digunakan untuk mengkaji konsep PKPU, posisi dominan, serta doktrin penyalahgunaan hak (*abuse of rights*) dalam konteks hukum kepailitan dan persaingan usaha.
3. pendekatan kasus (*case approach*), yaitu dengan menganalisis putusan Pengadilan Niaga terkait PKPU PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk guna melihat penerapan norma hukum dalam praktik.
4. pendekatan *law and economics* digunakan untuk menilai dampak PKPU terhadap efisiensi pasar, alokasi risiko bisnis, dan struktur persaingan usaha dalam industri penerbangan nasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

PKPU sebagai Instrumen Hukum Kepailitan

Secara normatif, PKPU bertujuan untuk memberikan ruang bagi debitor dan kreditor dalam menyusun rencana perdamaian guna menghindari kepailitan. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tidak mensyaratkan pembuktian kondisi insolvensi secara ketat. Cukup dengan adanya dua kreditor dan satu utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih, permohonan PKPU dapat dikabulkan oleh Pengadilan Niaga. Konstruksi hukum ini membuka peluang bagi debitor yang secara ekonomi masih mampu untuk mengajukan PKPU. Dalam konteks pelaku usaha dominan, keleluasaan tersebut berpotensi disalahgunakan karena PKPU dapat dijadikan alat untuk menunda kewajiban pembayaran secara sistemik, tanpa disertai kondisi ketidakmampuan finansial yang sesungguhnya.

Konsep Pelaku Usaha Dominan dalam Hukum Persaingan Usaha

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mendefinisikan posisi dominan sebagai keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan atau memiliki posisi tertinggi dibandingkan pesaingnya. Posisi dominan memungkinkan pelaku usaha bertindak secara independen tanpa memperhatikan reaksi pesaing maupun konsumen. PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk memenuhi indikator pelaku usaha dominan pada segmen tertentu, khususnya penerbangan layanan penuh dan rute strategis domestik. Posisi ini memberikan keunggulan struktural yang berpengaruh dalam proses PKPU.

Kronologi dan Karakteristik PKPU PT Garuda Indonesia

PKPU Garuda Indonesia diajukan dalam rangka restrukturisasi utang global, khususnya kepada para lessor pesawat. Pengadilan Niaga mengabulkan PKPU dengan pertimbangan terpenuhinya syarat formal sebagaimana diatur dalam undang-undang. Selama masa PKPU, Garuda Indonesia tetap menjalankan kegiatan usaha, mempertahankan armada dan slot bandara strategis, serta memperoleh perlindungan hukum dari tuntutan pembayaran. Kondisi ini menciptakan situasi di mana Garuda Indonesia dapat beroperasi dengan beban keuangan yang lebih ringan dibandingkan pesaingnya.

Bentuk Penyalahgunaan PKPU oleh Pelaku Usaha Dominan

Penyalahgunaan PKPU dalam kasus Garuda Indonesia tercermin dalam beberapa aspek, antara lain:

1. Pengajuan PKPU oleh debitor yang masih menjalankan usaha dan menguasai pasar;

2. Penundaan kewajiban pembayaran utang dalam skala besar dan sistemik;
3. Penguatan posisi tawar terhadap kreditor melalui perlindungan hukum PKPU;
4. Distorsi biaya operasional yang menciptakan keunggulan kompetitif tidak wajar.

Perspektif Hukum Persaingan Usaha

Dari perspektif hukum persaingan usaha, PKPU Garuda Indonesia berpotensi menciptakan *unequal playing field*. Maskapai lain tetap wajib memenuhi kewajiban pembayaran secara normal, sementara Garuda Indonesia memperoleh kelonggaran finansial melalui PKPU. Namun demikian, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tidak memiliki kewenangan eksplisit untuk mengawasi proses PKPU, sehingga terjadi kekosongan pengawasan lintas rezim hukum.

Analisis *Law and Economics*

Dari perspektif ekonomi hukum, PKPU Garuda Indonesia mengalihkan risiko bisnis dari debitor kepada kreditor dan berpotensi menghambat mekanisme pasar dalam menghukum inefisiensi. Perlindungan hukum yang berkepanjangan dapat menurunkan tingkat persaingan dan menciptakan ketergantungan pada intervensi hukum.

KESIMPULAN

PKPU PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk menunjukkan bahwa PKPU dapat disalahgunakan oleh pelaku usaha dominan sebagai instrumen strategis untuk menunda kewajiban pembayaran utang dan mempertahankan posisi pasar. Penyalahgunaan tersebut dimungkinkan oleh lemahnya pengaturan PKPU serta belum terintegrasinya perspektif hukum persaingan usaha dalam proses penilaian PKPU. Dari perspektif persaingan usaha, PKPU tersebut berpotensi menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan distorsi pasar. Oleh karena itu, diperlukan integrasi rezim hukum kepailitan dan hukum persaingan usaha guna memastikan PKPU tetap berfungsi sebagai instrumen penyelamatan usaha yang adil dan proporsional.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 131.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Fuady, M. (2017). Hukum Pailit dalam Teori dan Praktik. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Fuady, M. (2018). Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik. Bandung: Citra Aditya Bakti.

Sjahdeini, S. R. (2016). Hukum Kepailitan: Memahami Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Sastrawidjaja, M. (2014). Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang. Bandung: Alumni.

Widjaja, G. (2016). Hukum Persaingan Usaha. Jakarta: RajaGrafindo Persada.

Mustafa, B. (2018). Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktik. Jakarta: Kencana.

Susanti, D. O. (2019). Hukum Persaingan Usaha di Indonesia. Yogyakarta: FH UII Press.

Lubis, A. F., Anggraini, A. M., & Nugroho, A. (2017). Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Margono, S. (2015). Asas Keadilan, Kemanfaatan, dan Kepastian Hukum dalam Kepailitan. Jakarta: Sinar Grafika.

Mertokusumo, S. (2010). Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar. Yogyakarta: Liberty.

Rahardjo, S. (2009). Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan. Jakarta: Kompas.

Posner, R. A. (2014). Economic Analysis of Law. New York: Wolters Kluwer.

Cooter, R., & Ulen, T. (2016). Law and Economics. Boston: Pearson Education.

Harahap, M. Y. (2015). Hukum Acara Perdata. Jakarta: Sinar Grafika.

KPPU. (2020). Pedoman Penilaian Posisi Dominan. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

KPPU. (2021). Laporan Tahunan Penegakan Hukum Persaingan Usaha. Jakarta: KPPU.