



PEMBENTUKAN ANAK PERUSAHAAN DAERAH OLEH PERUSAHAAN YANG BELUM BERSTATUS BADAN USAHA MILIK DAERAH

THE LEGALITY OF ESTABLISHING REGIONAL SUBSIDIARIES BY CORPORATE ENTITIES PRIOR TO ACQUIRING BUMD STATUS

GABRIEL FREDERICO SONNY PUANDARU

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

E-mail: gabriel.frederico.sonny-2022@fh.unair.ac.id

DIAN PURNAMA ANUGERAH

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

E-mail: dian.purnama@fh.unair.ac.id

REYVO WILLIAM ANGGARI

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

E-mail: reyvo.william.anggari-2022@fh.unair.ac.id

EXCELLA JUNGHANS

Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, Indonesia

E-mail: excella.junghans-2022@fh.unair.ac.id

ABSTRAK

PT Yekape Surabaya, yang sahamnya dimiliki 100% oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui hibah pada tahun 2022, ditugaskan untuk mendirikan anak perusahaan PT Surya Kreasi Pangan di bidang logistik pangan pada Juli 2024, padahal status BUMD baru ditetapkan melalui Peraturan Daerah pada 1 Agustus 2025. Permasalahan muncul terkait kewenangan Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang saham mayoritas dalam menugaskan PT Yekape untuk mendirikan anak perusahaan, serta ketentuan hukum yang berlaku dalam pendirian anak perusahaan yang induk perusahaannya belum memperoleh legalitas status sebagai BUMD. Penelitian ini bertujuan menganalisis kewenangan hukum Pemerintah Kota Surabaya dalam memberikan penugasan dan mengkaji ketentuan hukum yang tepat dalam pendirian anak perusahaan tersebut. Penelitian menggunakan metode legal research dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bahan hukum sekunder berupa buku teks, jurnal hukum, dan literatur relevan. Landasan teori meliputi konsep BUMD, prinsip *separate legal entity* perseroan terbatas, teori kewenangan dalam hukum administrasi negara, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hasil penelitian menunjukkan penugasan Pemerintah Kota Surabaya tidak memiliki dasar kewenangan yang sah karena PT Yekape belum berstatus BUMD saat penugasan diberikan, sehingga seharusnya batal demi hukum namun tetap dianggap sah berdasarkan asas *presumptio justae causa*. Pendirian anak perusahaan yang induk perusahaannya belum memperoleh status BUMD tunduk sepenuhnya pada UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, bukan ketentuan khusus dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dan PP Nomor 54 Tahun 2017.

Kata Kunci : *badan usaha milik daerah; anak perusahaan; pt yekape surabaya.*

ABSTRACT

*PT Yekape Surabaya, wholly owned by the Surabaya City Government through a grant in 2022, was assigned to establish a subsidiary, PT Surya Kreasi Pangan, in the food logistics sector in July 2024. However, its status as a Regional-Owned Enterprise (BUMD) was only formally established through a Regional Regulation on August 1, 2025. This raises legal issues regarding the authority of the Surabaya City Government as the majority shareholder to assign PT Yekape, as well as the applicable legal framework governing the establishment of a subsidiary when the parent company has not yet obtained BUMD status. This study aims to analyze the legal authority of the Surabaya City Government in issuing such an assignment and to examine the relevant legal provisions governing the establishment of the subsidiary. The research employs a legal research method using statutory and conceptual approaches. Legal materials consist of primary sources (legislation) and secondary sources (textbooks, legal journals, and relevant literature). The theoretical framework includes the concept of BUMD, the principle of separate legal entity, the theory of authority in administrative law, and the general principles of good governance. The findings indicate that the assignment lacks a valid legal basis because PT Yekape had not yet obtained BUMD status at the time it was issued. Thus, it should be considered null and void, although it may still be deemed valid under the principle of *presumptio iustae causa*. Furthermore, the establishment of the subsidiary is governed by Law No. 40 of 2007 on Limited Liability Companies, rather than Law No. 23 of 2014 and Government Regulation No. 54 of 2017.*

Keywords: *regional-owned enterprises; subsidiaries; regional limited liability companies.*

1. PENDAHULUAN

Eksistensi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari cita-cita luhur pendirian negara sebagaimana termaktub dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni untuk memajukan kesejahteraan umum¹. Kedudukan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) di Indonesia memiliki peran penting dalam mewujudkan dengan tujuan antara lain memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian daerah, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat sesuai kondisi, karakteristik dan potensi Daerah yang, dan memperoleh laba dan/atau keuntungan². Kewenangan daerah tersebut secara atributif dinyatakan dalam Pasal 331 ayat (1) Undang – undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa daerah dapat membentuk BUMD.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 dan PP Nomor 54 Tahun 2017, BUMD diklasifikasikan menjadi dua bentuk hukum: Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perseroan Daerah (Perseroda). Perumda memiliki modal yang sepenuhnya dikuasai oleh satu pemerintah daerah tanpa pembagian saham dengan legalitas melalui Perda, sementara Perseroda berbentuk perseroan terbatas dengan minimal

¹Emanuel Sudjatmoko, *Penelitian Hukum tentang Tanggung Jawab Pemerintah dalam Menjalankan Fungsi Pemegang Saham BUMD* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2013).

²Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

51% saham milik daerah yang status badan hukumnya disahkan oleh Kemenkumham sesuai ketentuan UU Perseroan Terbatas. Karakteristik Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) sebagaimana diatur dalam PP Nomor 54 Tahun 2017 mencakup beberapa aspek. Antara lain, yang pertama, BUMD didirikan oleh pemerintah daerah dengan ditetapkan dalam suatu Peraturan Daerah. Kedua, BUMD dapat dimiliki oleh satu Pemerintah, lebih dari satu Pemerintah daerah, atau satu Pemerintah daerah dengan swasta, atau lebih dari satu Pemerintah daerah dengan bukan daerah. Namun, dalam hal kepemilikan oleh lebih dari satu pemerintah daerah, salah satu daerah harus memiliki lebih dari 51% (lima puluh satu persen) saham. Ketiga, sumber modal BUMD berasal seluruhnya atau sebagian besar dari kekayaan daerah yang dipisahkan. Keempat, BUMD tidak termasuk dalam kategori organisasi perangkat daerah. Terakhir, pengelolaan BUMD dilakukan berdasarkan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) atau prinsip tata kelola perusahaan yang baik.³

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), baik berbentuk Perusahaan Umum Daerah maupun Perseroan Daerah, memiliki kewenangan atributif untuk mendirikan anak perusahaan sesuai amanat Pasal 334 ayat (3) dan Pasal 341 ayat (1) UU Pemda serta Pasal 107 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2017. Secara strategis, pembentukan anak perusahaan ini berfungsi sebagai instrumen diversifikasi bisnis untuk memitigasi risiko sektoral,⁴ memperluas jangkauan pasar, meningkatkan produktivitas, serta memperkuat daya saing perusahaan di pasar global.⁵

Oleh karena tujuan utama pendirian Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) adalah untuk memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan perekonomian daerah, hampir setiap daerah di Indonesia membentuk BUMD sebagai instrumen ekonomi daerah. Hal ini juga tercermin di Kota Surabaya melalui keberadaan PT Yekape Surabaya, yang merupakan perusahaan pengembang perumahan yang didirikan oleh Yayasan Kas Pembangunan Kota Surabaya (YKP) berdasarkan Akta Notaris Susanti Nomor 102 tanggal 15 Februari 1994, dengan struktur kepemilikan saham sebesar 99,999% oleh YKP dan 0,001% oleh perseorangan atas nama H. Sarto. YKP sendiri didirikan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui Akta Notaris Goesti Johan Nomor 81 tanggal 17 September 1954, dengan struktur organisasi yang pada awalnya melibatkan unsur Pemerintah Kota Surabaya dan DPRD. Sejak pendiriannya, jabatan ketua YKP secara rangkap dipegang oleh Wali Kota Surabaya hingga tahun 1999. Namun, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang melarang rangkap jabatan kepala daerah, terjadi perubahan kepemimpinan. Meskipun demikian, pada tahun 2002, Wali Kota kembali menunjuk dirinya sebagai ketua

³Lihat ketentuan pasal 6 PP Nomor 54 Tahun 2017

⁴Rizal Choirul Romadhan, "Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara Sebagai Anak Perusahaan Dalam Perusahaan Holding Induk," *Media Iuris* 4, no. 1 (2021): 73-90.

⁵Razikin, "Pembentukan Holding Company Perusahaan Badan Usaha Milik Negara Pada PT Mining Industry Indonesia (Mind ID)" (2024) Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum 13, no. 2 (2024): 177-189.

bersama sembilan pengurus baru. Dalam periode ini muncul indikasi penyimpangan, di mana pengurus melakukan perubahan AD/ART dan menjalankan yayasan dengan melakukan privatisasi atas perusahaan tersebut.⁶ Walaupun demikian, proses hukum atas dugaan tersebut dihentikan pada tahun 2020 oleh Kejaksaan Tinggi Jawa Timur melalui penerbitan SP3 karena tidak cukup bukti.⁷

Selanjutnya, dalam proses penataan kepemilikan saham, pada tahun 2019 pemegang saham minoritas menghibahkan sahamnya kepada Pemerintah Kota Surabaya, yang kemudian diikuti dengan hibah saham dari YKP pada tahun 2022. Dengan demikian, sejak tahun 2022 seluruh saham PT Yekape Surabaya sepenuhnya dimiliki oleh Pemerintah Kota Surabaya. Kondisi ini menimbulkan konsekuensi bahwa PT Yekape direncanakan untuk bertransformasi menjadi BUMD. Akan tetapi, permasalahan yuridis muncul karena Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tidak mengatur mekanisme peralihan kepemilikan saham dari entitas privat menjadi BUMD, melainkan hanya mengatur pendirian BUMD sejak awal. Akibatnya, terjadi kekosongan hukum yang berdampak pada ketidakjelasan status hukum PT Yekape, di mana meskipun kepemilikan saham telah sepenuhnya berada pada pemerintah daerah, status badan hukum perseroan tetap tidak otomatis berubah menjadi Perseroan Daerah tanpa adanya penetapan melalui Peraturan Daerah.

Dalam kondisi status hukum yang belum terdefinisi jelas secara yuridis tersebut, PT Yekape Surabaya tetap memperoleh penugasan dari Pemerintah Kota Surabaya untuk mendirikan anak perusahaan, yaitu PT Surya Kreasi Pangan, sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan Wali Kota Surabaya No. 100.3.3.3/178/436.2/2024 dan surat penugasan Sekretaris Daerah No. 500.1.2.1/14349/436.7.9/2024 pada tahun 2024. Pendirian anak perusahaan ini dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk menjaga stabilitas distribusi dan mengurangi fluktuasi harga pangan di Kota Surabaya, serta untuk membangun rantai pasok yang efisien melalui kerja sama langsung dengan produsen, termasuk petani dan peternak.

Namun demikian, penugasan tersebut memunculkan problematika yuridis yang kompleks. Isu pertama berkaitan dengan kewenangan Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang saham mayoritas dalam memberikan penugasan kepada PT Yekape untuk mendirikan anak perusahaan. Di satu sisi, dalam rezim BUMD, kepala daerah sebagai pemilik modal memiliki kewenangan tertentu dalam pengambilan keputusan strategis, termasuk pembentukan anak perusahaan. Akan tetapi, di sisi lain, PT Yekape secara yuridis masih berstatus sebagai Perseroan Terbatas yang tunduk pada prinsip kemandirian badan hukum (*separate legal entity*). Prinsip ini

⁶Anggi Widya Permani, "Dugaan Korupsi, Kejati Jatim Blokir Rekening Milik YKP dan PT Yekape," *Suara Surabaya*, June 14, 2019, <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2019/Dugaan-Korupsi-Kejati-Jatim-Blokir-Rekening-Milik-YKP-dan-PT-Yekape/>.

⁷Ambrosius Harto, "Kejati Jatim Terbitkan SP3 Kasus Yayasan Kas Pembangunan," *Kompas*, 2021, <https://www.kompas.id/artikel/kejati-jatim-terbitkan-sp3-kasus-yayasan-kas-pembangunan>.

menegaskan bahwa perseroan merupakan entitas hukum yang mandiri, yang memiliki hak dan kewajiban sendiri, serta tidak dapat diperlakukan sebagai perpanjangan tangan pemegang saham, sekalipun pemegang saham tersebut adalah pemerintah daerah.⁸ Perseroda sebagai suatu perseroan memperoleh kedudukan hukum sebagai "*persona standi in judicio*" berdasarkan kedudukan hukum tersebut maka perseroan daerah sebagai perseroan memiliki eksistensi sebagai badan hukum yang mandiri.⁹ Walaupun secara praktik pemilik saham dapat disebut sebagai pemilik PT, namun secara yuridis PT tetap merupakan entitas yang mandiri dan bukan kepemilikan dari pemegang saham manapun,¹⁰ bahkan perubahan kepemilikan hak atas saham suatu PT tidak mempengaruhi kedudukan PT sebagai entitas yang mandiri. Oleh karena itu, intervensi langsung di luar mekanisme organ perseroan berpotensi bertentangan dengan prinsip dasar hukum perseroan.

Lebih lanjut, eksistensi BUMD sebagai badan hukum mandiri juga ditegaskan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 54 Tahun 2017, yang menempatkan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) sebagai dasar pengelolaan. Hal ini memperkuat argumentasi bahwa baik Perseroan Terbatas maupun Perseroda tetap memiliki kemandirian hukum yang harus dihormati, termasuk dalam pengambilan keputusan strategis bisnis seperti pendirian anak perusahaan.

Isu hukum kedua berkaitan dengan ketidakpastian rezim hukum yang berlaku dalam pendirian anak perusahaan oleh PT Yekape. Mengingat statusnya yang belum resmi sebagai BUMD, muncul pertanyaan apakah pendirian anak perusahaan harus tunduk pada ketentuan Undang-Undang Perseroan Terbatas atau mengikuti ketentuan khusus dalam UU Pemda dan PP Nomor 54 Tahun 2017 yang mengatur BUMD secara lebih ketat. Kekosongan norma ini menunjukkan adanya disharmoni dalam sistem hukum, khususnya terkait transformasi badan usaha dari entitas privat menjadi entitas milik daerah yang belum diikuti dengan pengaturan transisional yang memadai. Walaupun Undang-Undang nomor 40 tahun 2007 tidak menjelaskan mengenai apa yang dimaksud dengan anak perusahaan, namun dengan demikian apa yang dikemukakan pada penjelasan pasal 29 UU PT 1995, masih dianggap relevan sebagai landasan memahami syarat perusahaan anak menurut Undang-Undang perseroan terbatas.¹¹

Dengan demikian, permasalahan yang muncul tidak hanya berkaitan dengan aspek formal perubahan status badan hukum, tetapi juga menyentuh aspek fundamental mengenai hubungan antara pemerintah daerah sebagai pemegang saham dengan

⁸Yusticia Ardi Kandiyas, Ermanto Fahamsyah, dan Aan Efendi, "Prinsip Hukum Perseroan Terbatas pada Perusahaan Perseroan Daerah," *Jurnal Syntax Admiration* 4, no. 7 (2023): 913-927, <https://doi.org/10.46799/jsa.v4i6.652>.

⁹Maria F. Owa, *Kedudukan dan Penataan Perseroda sebagai Badan Usaha Milik Daerah guna Meningkatkan Kesejahteraan Sosial Masyarakat* (Kupang: Universitas Katolik Widya Mandira, 2024), http://repositori.unwira.ac.id/14964/5/BAB%20IV_compressed.pdf.

¹⁰Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas* (Citra Aditya Bakti 1996) 24.

¹¹Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas* (Sinar Grafika 2016) 52.

perseroan sebagai entitas hukum mandiri, serta kepastian hukum dalam rezim pengaturan yang berlaku terhadap pendirian anak perusahaan.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah apakah Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang saham mayoritas dapat menugaskan kepada PT Yekape Surabaya untuk mendirikan anak perusahaan dan apakah pendirian anak perusahaan yang induk perusahaannya belum mendapat legalitas status sebagai BUMD harus mengikuti ketentuan pendirian dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 dan PP Nomor 54 Tahun 2017

2. METODE PENELITIAN

Penulisan artikel ilmiah ini menggunakan metode penelitian *legal research* atau penelitian hukum yuridis normatif dengan menggunakan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).¹² Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan hukum yang relevan sebagai dasar analisis terhadap isu yang diteliti, sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk menelaah permasalahan hukum dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang berkembang dalam doktrin.¹³ Dalam rangka memecahkan isu hukum serta memberikan preskripsi, penelitian ini menggunakan sumber bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, catatan resmi atau risalah pembentukan peraturan, serta putusan hakim, sedangkan bahan hukum sekunder mencakup publikasi tidak resmi seperti buku teks, jurnal hukum, kamus hukum, dan komentar atas putusan pengadilan.¹⁴

3. PEMBAHASAN

3.1. Analisis Yuridis Kedudukan Pemerintah Kota Surabaya Sebagai Pemegang Saham Mayoritas Dalam Pemberian Penugasan Pendirian Anak Usaha Kepada PT Yekape Surabaya

Analisis yuridis terhadap kedudukan Pemerintah Kota Surabaya sebagai pemegang saham mayoritas dalam pemberian penugasan pendirian anak usaha kepada PT Yekape Surabaya menunjukkan adanya hubungan hukum yang didasarkan pada kewenangan pengendalian korporasi yang melekat pada kepemilikan saham mayoritas. Sebagai pemegang saham pengendali, Pemerintah Kota Surabaya memiliki hak untuk menentukan arah kebijakan strategis perusahaan melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), termasuk memberikan persetujuan atau penugasan

¹²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi revisi, edisi ke-15 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021), 60.

¹³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, edisi revisi, edisi ke-15 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021), 60.

¹⁴*Ibid*

terkait ekspansi usaha melalui pembentukan anak perusahaan. Namun demikian, kewenangan tersebut harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, serta peraturan perundang-undangan yang mengatur Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), sehingga tidak menimbulkan penyalahgunaan kewenangan ataupun intervensi yang bertentangan dengan prinsip kemandirian perseroan.

Dari perspektif hukum perusahaan dan hukum pemerintahan daerah, penugasan pendirian anak usaha kepada PT Yekape Surabaya harus didasarkan pada tujuan yang jelas, yaitu meningkatkan kinerja usaha, memperluas sumber pendapatan daerah, dan memberikan manfaat ekonomi bagi masyarakat. Meskipun Pemerintah Kota Surabaya memiliki posisi dominan sebagai pemegang saham mayoritas, setiap keputusan mengenai pendirian anak usaha tetap harus memperhatikan kepentingan perseroan sebagai badan hukum yang terpisah dari pemegang sahamnya. Oleh karena itu, keputusan tersebut harus didukung oleh kajian bisnis yang memadai, analisis risiko yang komprehensif, serta kepatuhan terhadap ketentuan hukum yang berlaku agar tercipta keseimbangan antara kepentingan pemerintah daerah sebagai pemilik modal dan kepentingan perseroan dalam menjalankan kegiatan usahanya secara profesional dan berkelanjutan.

3.1.1 Konsep Dasar dan Pokok Pokok Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah

Cikal bakal perusahaan publik di Indonesia berakar dari masa kolonial Hindia Belanda melalui *Indonesische Bedrijvenwet* (Staatsblad 1927 Nomor 419). Salah satu implementasi awalnya adalah layanan air bersih di Surabaya tahun 1890 melalui konsesi pengusaha Belanda, yang kelak bertransformasi menjadi Perusahaan Daerah Air Minum berdasarkan Perda Kotamadya Surabaya Nomor 7 Tahun 1976. Pasca kemerdekaan, momentum nasionalisasi perusahaan Belanda pada 1957 mendorong Pemerintah Pusat untuk membentuk BUMN sekaligus menginstruksikan pemerintah daerah mendirikan perusahaan daerah demi akselerasi ekonomi. Penataan ini kemudian diperkuat melalui UU Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah sebagai tindak lanjut Ketetapan MPRS Nomor I/MPRS/1960 untuk menyelaraskan alat produksi dengan Pasal 33 UUD 1945. Namun, dinamika hukum terjadi saat UU 5/1962 dicabut oleh UU 5/1969, yang menyebabkan kekosongan regulasi BUMD selama hampir lima dekade hingga istilah “BUMD” muncul kembali melalui Permendagri Nomor 3 Tahun 1998.

Di era otonomi modern, payung hukum BUMD dikonsolidasikan dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 54 Tahun 2017. Regulasi ini mengklasifikasikan BUMD ke dalam dua bentuk: Perusahaan Umum Daerah (Perumda) dan Perusahaan Perseroan Daerah (Perseroda). Berdasarkan Pasal 402 ayat

(2) UU 23/2014, BUMD lama wajib melakukan penyesuaian bentuk hukum melalui Perda dalam jangka waktu maksimal tiga tahun sejak undang-undang diundangkan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 402 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014. Penyesuaian yang dimaksud adalah melakukan perubahan bentuk menjadi BUMD sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Perubahan bentuk ini dilakukan dengan menerbitkan peraturan daerah.¹⁵

Pemerintah Kota Surabaya mengelola sejumlah BUMD dengan perkembangan status sebagai berikut:

1. PDAM Surya Sembada: Berubah dari Perusahaan Daerah menjadi Perumda berdasarkan Perda Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2025.
2. PT BPR Surya Artha Utama: Ditetapkan melalui Perda Nomor 3 Tahun 2012 dan kini telah menjadi Perseroda melalui Perda Nomor 6 Tahun 2022.
3. PD Pasar Surya: Meskipun operasionalnya terlacak sejak 1872 dan diatur terakhir dalam Perda Nomor 6 Tahun 2008,¹⁶ hingga kini belum memiliki Perda penyesuaian bentuk, meski DPRD telah menyetujui perubahan status menjadi Perseroda.¹⁷
4. PD Rumah Potong Hewan (RPH): Berawal dari *Abbatoir* (1927), kini telah resmi menjadi Perseroda melalui Perda Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2025.
5. PD Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya (KBS): Didirikan sejak 1916 dan diatur dalam Perda Nomor 19 Tahun 2012, namun saat ini belum melakukan penyesuaian bentuk hukum sesuai UU 23/2014.¹⁸
6. PT Surya Karsa Utama: Diatur dalam Perda Nomor 3 Tahun 2012 sebagai BUMD properti, namun belum memiliki Perda penyesuaian bentuk.

Terhadap Badan Usaha Milik yang sampai saat ini masih mempertahankan bentuk asalnya dan belum melakukan perubahan menjadi Perusahaan Umum Daerah ataupun Perseroan Daerah mengakibatkan BUMD tersebut memiliki keterbatasan kewenangan dalam melakukan perbuatan hukum sebagaimana dilakukan oleh badan usaha milik daerah yang telah berubah bentuk.¹⁹ BUMD yang belum berubah bentuk masih terikat pada aturan pelaksana UU 5/1962 sepanjang masih selaras dengan UU 23/2014 & PP 54/2017, namun memiliki keterbatasan kewenangan. Dalam kondisi ini,

¹⁵Rafika Izzatur Rahman, "Legalitas Perubahan Status Perseroan Terbatas Menjadi Badan Usaha Milik Daerah Berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah yang Berasal dari Hibah Saham" (Tesis, Program Magister Kenotariatan, Universitas Airlangga, 2024).

¹⁶"Selayang Pandang Pasar Surya Surabaya," *Pasar Surya Surabaya*, diakses 20 November 2025, <https://pasarsurya.surabaya.go.id/index.php/selayang-pandang/>.

¹⁷"DPRD dan Pemkot Surabaya Sepakati Perubahan Status PD Pasar Surya," *DPRD Kota Surabaya*, diakses 20 November 2025, <https://dprd.surabaya.go.id/detail-berita/dprd-dan-pemkot-surabaya-sepakati-perubahan-status-pd-pasar-surya>.

¹⁸Yulia Indrasari, "Sejarah Kebun Binatang Surabaya KBS, Ikon Kota Pahlawan," *RRI.co.id*, 25 Februari 2024, <https://rri.co.id/wisata/569459/sejarah-kebun-binatang-surabaya-kbs-ikon-kota-pahlawan>, diakses 20 November 2025.

¹⁹Gadis Raynita Ainiyyah, "Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum berubah Status menjadi Perumda atau Perseroda", *NoLaJ*, Volume 1 Issue 2, April 2022, h. 176.

UU Perseroan berlaku sebagai acuan umum (*lex generalis*) jika terdapat kekosongan aturan pada ketentuan lama.²⁰

BUMD merupakan manifestasi peran pemerintah dalam pelayanan publik sekaligus entitas bisnis komersial untuk menghasilkan laba demi pembangunan daerah (Pasal 331 ayat (4) UU 23/2014). Secara hukum, modal BUMD berasal dari APBD yang dikategorikan sebagai **kekayaan daerah yang dipisahkan** (Pasal 1 angka 6 PP 54/2017). Pemisahan ini menjadikan BUMD sebagai subjek hukum mandiri yang tunduk pada rezim hukum privat dalam operasionalnya, namun tetap berada dalam koridor hukum publik sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan. Adapun dua bentuk BUMD memiliki perbedaan fundamental:

- Perseroda: Struktur perseroan terbatas dengan modal terbagi atas saham (minimal 51% milik daerah) dan berorientasi utama pada profit.
- Perumda: Modal 100% milik satu pemerintah daerah tunggal tanpa pembagian saham, dengan fokus utama pada pelayanan publik (*public service obligation*).

Dengan karakteristik di atas, maka kasus PT Yekape menjadi unik karena kepemilikan daerah diperoleh melalui jalur non-konvensional, yakni hibah saham (99% dari Yayasan Kas Pembangunan dan 1% dari Sdr. H. Sartono). PP 54/2017 hanya mengatur pendirian BUMD dari awal, bukan peralihan saham dari swasta, sehingga terjadi kekosongan hukum terkait status transisi tersebut. Melalui mekanisme penghibahan kepemilikan saham dari Yayasan Kas Pembangunan (YKP) menciptakan anomali hukum. Secara materiil, maka seharusnya telah memenuhi syarat sebagai Perseroda karena mayoritas saham dikuasai Pemda, namun secara administratif ia masih membawa karakteristik fundamental PT swasta. Kekosongan hukum dalam PP 54/2017 mengenai peralihan status dari swasta murni menjadi BUMD melalui hibah menjadikan PT Yekape sebagai preseden hukum luar biasa dalam tata kelola BUMD di Indonesia. Secara materiil (Pasal 339 ayat (1) UU 23/2014), syarat kepemilikan mayoritas telah terpenuhi sejak 2019 dan 2022 melalui akta notaris hibah saham. Namun secara formil (Pasal 339 ayat (2)), status Perseroda baru sah secara hukum setelah ditetapkan melalui Perda, yang dalam hal ini baru terwujud melalui Perda Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025.

3.1.2 Status Quo Hubungan Hukum Pemegang Saham Dengan PT Yekape

Pemerintah Kota Surabaya ingin menjadikan PT Yekape Surabaya sebagai perseroan daerah berdasarkan Naskah Akademik tahun 2022 yang diterbitkan tahun 2025.²¹ Hubungan antara Pemerintah Kota Surabaya dengan PT Yekape Surabaya pasca perubahan bentuk hukum melahirkan dua dimensi yang berbeda namun berjalan simultan yakni, Pertama, Dimensi Hukum Privat (*Privatrechtelijk*): Berdasarkan Pasal

²⁰ Ibid

²¹ Airlangga Center for Legal Drafting & Professional Development, *Naskah Akademik Pembentukan Perseroan Daerah PT Yekape* (Surabaya: Airlangga Center for Legal Drafting & Professional Development).

3 ayat (1) huruf b PP 54/2017, Kepala Daerah bertindak sebagai pemegang saham yang mewakili pemerintah daerah. Hubungan ini bersifat *eigenaar* (kepemilikan) yang tunduk pada UU Perseroan Terbatas, memberikan hak suara di RUPS, hak dividen, dan hak atas aset likuidasi. Kontrol yang dimiliki bersifat *indirect control* (tidak langsung) terhadap operasional harian yang merupakan domain Direksi.²²

Kedua, Dimensi Hukum Publik (*Publiekrechtelijk*): Kepala Daerah bertindak sebagai penyelenggara pemerintahan yang mengelola kekuasaan keuangan daerah (Pasal 2 ayat (1) PP 54/2017). Manifestasi wewenang ini meliputi penetapan kebijakan penyertaan modal, subsidi, penugasan, hingga pengawasan. Menurut Prof. Rudhi Prasetya memang dalam persero kemungkinan bisa berlaku dua macam hukum, yaitu satu pihak berlaku hukum perdata dan di lain pihak berlaku hukum publik. Kedua hubungan hukum ini dapat berlaku sekaligus bersama-sama, namun tidak tumpang tindih melainkan terpisah, menurut ranahnya sendiri-sendiri.²³

Di Surabaya, wewenang kebijakan BUMD didelegasikan kepada Sekretariat Daerah melalui Bagian Perekonomian dan Sumber Daya Alam (Perwali Nomor 67 Tahun 2021 jo Perwali Nomor 38 Tahun 2025). Fungsinya mencakup perumusan kebijakan, koordinasi tugas perangkat daerah, serta pemantauan dan evaluasi pencapaian tujuan BUMD. Dualisme hubungan ini bersifat sebab-akibat. Sebagai contoh, ketika Walikota menetapkan kebijakan publik penyediaan rumah bersubsidi (*Privatrechtelijk*), hal tersebut dikaji kelayakannya oleh Bagian Perekonomian, namun eksekusinya dilakukan melalui mekanisme RUPS untuk mengesahkan RKAP (*Publiekrechtelijk*). Dengan demikian, tujuan BUMD untuk meraih laba, memberikan manfaat ekonomi, dan pelayanan umum dapat tercapai secara terintegrasi.

Pada prinsipnya hak suara pemegang saham didasarkan pada dua prinsip dasar yang ada dalam peraturan perundang – undangan dalam hukum perseroan:

1. Berdasarkan Pasal 84 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, setiap saham yang diterbitkan secara inherent melekat satu hak suara, yang berarti setiap pemegang saham berhak hadir, berbicara, dan mengeluarkan suara dalam RUPS.²⁴
2. Hak suara merupakan pelaksanaan kontrol akhir (*ultimate control*) pemegang saham, di mana melalui forum RUPS, pemegang saham dapat menentukan sikap terhadap tindakan-tindakan yang telah dilakukan oleh Perseroan, Direksi, dan Dewan Komisaris, apakah dibenarkan, disetujui, atau ditolak dengan pembatasan berupa prinsip fiduciary duty organ perseroan.²⁵

Kepala Daerah memiliki peran ganda dalam pengelolaan BUMD berdasarkan PP No. 54 Tahun 2017. Di satu sisi, ia bertindak sebagai otoritas publik yang memegang

²²M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 73.

²³Prasetya, Rudhi. *Perseroan Terbatas: Teori dan Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

²⁴Ibid 327.

²⁵Ibid 329.

kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, dan di sisi lain, ia merepresentasikan Pemerintah Daerah sebagai pemegang saham atas Kekayaan Daerah yang Dipisahkan. Dualisme ini memberikan wewenang kepada Kepala Daerah untuk menetapkan kebijakan strategis, mulai dari penyertaan modal dan pemberian subsidi hingga penugasan dan pengawasan BUMD. Di Kota Surabaya, pelaksanaan wewenang tersebut didelegasikan kepada Bagian Perekonomian dan Sumber Daya Alam di bawah Sekretariat Daerah, sesuai dengan Perwali Surabaya No. 38 Tahun 2025. Unit ini berfungsi sebagai motor penggerak dalam merumuskan kebijakan, mengoordinasikan pelaksanaan tugas perangkat daerah, serta mengevaluasi kinerja BUMD. Tujuannya adalah memastikan BUMD tidak hanya mengejar profit, tetapi juga berkontribusi pada perekonomian daerah dan kemanfaatan umum.

Hubungan antara dimensi publik (*publiekrechtelijk*) sebagai regulator dengan dimensi privat (*privatrechtelijk*) sebagai pemegang saham dalam tata kelola BUMD merupakan hubungan kausalitas yang saling mengikat secara yuridis. Hal ini selaras dengan implikasi Pasal 2 ayat (1) *jo.* Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Sebagai ilustrasi, ketika Walikota menetapkan kebijakan penyediaan perumahan bersubsidi demi memenuhi hak konstitusional warga atas tempat tinggal yang layak—sebagaimana amanat Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 *jo.* Pasal 289 UU Nomor 23 Tahun 2014 yang mana dalam proses tersebut berawal di ranah hukum publik melalui kajian kelayakan birokrasi oleh perangkat daerah.

Namun, implementasi kebijakan tersebut bertransformasi ke ranah hukum privat saat Walikota, dalam kapasitasnya sebagai perwakilan pemegang saham daerah (Pasal 3 ayat (1) huruf b PP 54/2017), menghadiri Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk mengesahkan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP). Mekanisme pengesahan ini tunduk pada ketentuan Pasal 92 UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dengan demikian, sekalipun tindakan pengesahan tersebut dilakukan dalam kapasitas sebagai *eigenaar* (pemilik saham) yang bersifat privat, orientasi substansial dan tujuannya tetap berakar pada koridor hukum publik sebagai manifestasi dari wewenang pengelolaan keuangan daerah.

3.1.3 Analisis Kewenangan Pemerintah Kota Surabaya dalam Penugasan Pembentukan Anak Perusahaan Perspektif Hukum Administrasi

Berikut adalah rekonstruksi dan ringkasan analisis yuridis mengenai keabsahan penugasan Pemerintah Kota Surabaya kepada PT Yekape Surabaya dalam perspektif Hukum Administrasi Negara. Penugasan Pemerintah Daerah kepada BUMD merupakan tindakan pemerintahan (*bestuurshandelingen*) yang bersifat (*publiekrechtelijk*) hukum publik, di mana surat penugasan seperti SK Walikota dan Surat Sekretaris Daerah Tahun 2024 kepada PT Yekape diklasifikasikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) sebagaimana Pasal 1 angka 3 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, karena memenuhi unsur konkret yakni

penetapan peristiwa nyata berupa pendirian anak perusahaan, individual karena ditujukan khusus kepada subjek hukum tertentu yaitu PT Yekape Surabaya, serta final sehingga secara langsung menimbulkan akibat hukum berupa hak dan kewajiban bagi perusahaan, yang dapat digugat melalui PTUN. Penugasan ini merupakan bentuk *mandat*, Sedangkan mandat menurut pasal 1 angka 24 UU Nomor 30 Tahun 2014 dan menurut ahli Philipus M. Hadjon adalah pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan.²⁶ Sedangkan dalam konteks kasus ini dimana wewenang pemerintah pusat/daerah dilimpahkan kepada BUMD untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum sesuai Pasal 108 PP No. 54 Tahun 2017 tentang BUMD, dengan keabsahannya diukur melalui tiga instrumen krusial: wewenang sebagai dasar legalitas pejabat penerbit keputusan dengan contoh delegasi Perwali No. 67/2021, substansi yang berupa kesesuaian isi penugasan dengan tugas pokok dan fungsi BUMD serta RPJMD Surabaya, dan terakhir adalah prosedur melalui pemenuhan tahapan administrasi termasuk kajian finansial APBD, konsultasi DPRD, dan persetujuan RUPS sebagai jembatan dualisme hukum.

Namun, meskipun demikian terdapat *legal gap* yang sangat signifikan pada masa peralihan status badan hukum *perseroda* PT Yekape Surabaya, di mana fakta penugasan pendirian anak perusahaan dilakukan pada 2024 yang berarti mendahului terbitnya Perda pendirian sebagai BUMD/*perseroda* pada khususnya asas kemanfaatan dengan pendirian anak perusahaan PT Surya Kreasi Pangan memberikan manfaat nyata bagi stabilisasi harga pangan dan ketahanan pangan kota.²⁷ Hal ini berimplikasinya, secara *stricto sensu*, PT Yekape belum terikat sepenuhnya pada rezim PP 54/2017 sehingga tindakan tersebut berisiko batal demi hukum akibat cacat wewenang formal (Pasal 53 UU TUN). Meskipun demikian, justifikasi sah nya tindakan pemerintah tetap kuat berdasarkan asas *presumptio justae causa* yang berarti setiap tindakan pejabat dianggap benar dan sah hingga putusan pengadilan membuktikan sebaliknya, sebagaimana Mahkamah Agung Putusan No. 12K/TUN/2018 dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Pasal 4 UU TUN, , serta asas kepentingan umum diakrenakan oembentukan perseroda merespons kebutuhan riil masyarakat terhadap inflasi pangan sebagai *hajat hidup orang banyak* yang sesuai dnegan amanat pada Pasal 33 UUD 1945.

Analisis ini semakin diperkuat melalui komparasi rezim BUMD dan BUMN, yang menegaskan perbedaan otonomi dimana dalam hal ini BUMN terikat moratorium Menteri BUMN (SK-315/MBU/10/2019) yang membatasi pendirian anak perusahaan demi efisiensi *holding*, sedangkan BUMD memiliki otonomi penuh di bawah Pemerintah Daerah sehingga moratorium tersebut tidak mengikat karena perbedaan

²⁶Philipus M Hadjon, *Pengantar hukum administrasi indonesia* (Yogyakarta;Gadjah Mada university Press 2008).

²⁷"Untuk Apa PT Surya Kreasi Pangan Ada?" ANTARA News Mataram, 3 Desember 2025, <https://mataram.antaranews.com/berita/510837/untuk-apa-pt-surya-kreasi-pangan-ada>

dasar hukum yang melandasi masing-masing bentuk badan usaha. Terjadi perbedaan dasar hukum antara UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang mendasari BUMD dengan UU No. 19/2003 tentang BUMN jo. PP No. 72/2016, dengan diskresi penuh bagi daerah untuk mendirikan anak perusahaan BUMD sepanjang selaras tujuan strategis daerah seperti ketahanan pangan dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Surabaya. Walaupun penugasan PT Yekape pada 2024 dilakukan sebelum Perda 2025, tindakan tersebut tetap memiliki legitimasi kuat secara materiil karena tujuannya yang objektif untuk kepentingan umum (logistik pangan), dilindungi *presumptio justae causa* serta prinsip-prinsip AUPB, selama dilakukan dengan itikad baik, transparansi laporan ke BPK, dan tanpa konflik kepentingan Direksi.²⁸

3.2. Telaah Yuridis Legalitas Pendirian Anak Perusahaan Sebelum Sahnya Status Formil Perusahaan Induk Sebagai BUMD

3.2.1. Pendirian Anak Usaha Perusahaan Perseroan Terbatas

Emmy Pangaribuan Simanjuntak: Holding company atau perusahaan induk merupakan sebuah perusahaan sentral yang mempunyai tujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain, untuk mengatur satu hal atau berjumlah lebih pada perusahaan lain tersebut.²⁹ Pendirian anak perusahaan merupakan strategi bisnis yang umum digunakan oleh perseroan terbatas (PT) untuk mengembangkan usahanya, sebagaimana diakomodasi oleh norma hukum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) melalui prinsip kebebasan kontrak dan pengelolaan usaha yang efisien (Pasal 3 UUPT jo. Pasal 97 UUPT). Melalui mekanisme ini, perusahaan induk diharapkan memperoleh keuntungan strategis, antara lain:

- Pemisahan risiko usaha yang berlandaskan asas *separate legal entity* yang tertuang dalam pasal 1 angka 1 UU PT;
- Efisiensi pengelolaan bisnis lintas sektor melalui adanya optimalisasi struktur korporasi sehingga mampu meningkatkan keuntungan dan dalam hal ini kemanfaatan sebesar-besarnya;
- Penunjang operasional bisnis induk;
- Kemudahan penetrasi pasar baru dan memperluas keterjangkauan konsumen;
- Strategi penguatan tata kelola yang baik (*good corporate governance*) sebagaimana yang telah diwajibkan dalam Pasal 4 UUPT.

Alasan yuridis pendirian anak perusahaan juga tidak dapat dilepaskan dari pengaturan mengenai bidang usaha khusus yang bersifat *single purpose* dan *limited purpose* sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Badan Koordinasi Penanaman

²⁸Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LEIP), *Slide Restatement TUN (Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik)* (Jakarta: LEIP, 2016), <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Slide-Restatement-TUN.pdf>

²⁹Emmy Pangaribuan Simanjuntak, *Seri Hukum Dagang: Perusahaan Kelompok (Group Company/Concern)* (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1997), 7.

Modal (Permen BKPM) Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pedoman Penanaman Modal di Bidang Usaha Tertentu. Pengaturan ini mengacu secara sistematis pada Klasifikasi Baku Lapangan Usaha Indonesia (KBLI) yang mengklasifikasikan kegiatan usaha ke dalam kode-kode spesifik. Dalam kerangka *single purpose*, suatu Perseroan Terbatas (PT) diwajibkan didirikan secara khusus untuk menjalankan satu jenis kegiatan usaha tertentu misalnya KBLI 86103 (Aktivitas Rumah Sakit Swasta) atau KBLI 51191 (Jasa Pengurusan Transportasi/JPT) yang memberikan konsukuensi yuridis yang menyebabkan tidak dimungkinkan adanya diversifikasi usaha di luar bidang yang telah ditetapkan.³⁰ Sementara itu, konsep *limited purpose* memberikan ruang yang lebih fleksibel, namun tetap terbatas, yakni hanya pada kegiatan usaha yang bersifat linear dan memiliki keterkaitan langsung dengan bidang usaha utama sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (3) Permen BKPM No. 5 Tahun 2025.³¹

UUPT yang berlaku saat ini (UU No. 40/2007) tidak secara eksplisit mengatur terkait dengan pendirian anak perusahaan, berbeda dengan Penjelasan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (UU PT 1995 yang telah dicabut), yang mendefinisikan anak perusahaan sebagai PT di mana induk perusahaan menguasai: (a) lebih dari 50% saham dengan hak suara; (b) lebih dari 50% suara dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS); atau (c) pengendalian efektif atas pengangkatan/pemberhentian Direksi dan Komisaris. Menimbang UUPT (huruf f) menyatakan bahwa UU PT 1995 sudah tidak sesuai dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat, sehingga digantikan dengan pendekatan normatif baru.

Rasio legis penghilangan pengaturan anak perusahaan dalam UUPT adalah penguatan asas GCG sebagai norma dasar pengelolaan PT (Pasal 4 UUPT jo. Penjelasan), yang mewajibkan kepatuhan pada asas itikad baik, kepatutan, kepatuhan, dan prinsip GCG. Konsep GCG pertama kali dirumuskan oleh *Cadbury Committee* (1992) sebagai sistem pengaturan dan pengendalian perusahaan untuk keseimbangan kepentingan pemangku kepentingan. Di Indonesia, penerapannya dipandu Pedoman GCG dari Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) berdasarkan Keputusan Menteri Koordinator Ekonomi Nomor KEP/31/M. EKUIN/08/1999, yang diadopsi pasca-UU PT 1995.³² Dengan demikian, UUPT mengadopsi GCG sebagai *guiding principle* universal, menghapus kebutuhan definisi khusus anak perusahaan.

Salah satu pilar GCG adalah asas kemandirian (*independency*), yang memperkuat doktrin *persona standi in judicio* (Pasal 1 angka 1 UUPT), di mana PT berdiri sebagai

³⁰ "Single Purpose Business dalam KBLI," *Hukumonline*, diakses melalui <https://www.hukumonline.com/klinik/a/single-purpose-business-dalam-kbli-lt686dfdcc1217d/>

³¹ Gabriella Tiku Sarungu, "Dampak Kekeliruan dalam Pemilihan Kode KBLI pada Pendirian Perseroan Terbatas," *Review of Law & Governance (Review UNES)* 6, no. 3 (2024), <https://review-unes.com/index.php/law/article/download/1812/1475>

³² Adrian Sutedi, "Good Corporate Governance," *SSRN Electronic Journal*, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2231813_code1539849.pdf

subjek hukum otonom terlepas dari pemiliknya.³³ Penghilangan pengaturan anak perusahaan justru mengukuhkan prinsip *separate legal entity*, sehingga: (i) anak perusahaan bukan entitas khusus, melainkan PT biasa dengan status badan hukum terpisah; (ii) hubungan induk-anak bersifat kepemilikan saham konvensional (Pasal 55-57 UUPT), bukan hubungan hukum istimewa; dan (iii) masing-masing bertindak sebagai subjek hukum mandiri, bertanggung jawab atas perbuatannya sendiri (prinsip *limited liability*, Pasal 3 ayat (3) UUPT).

Pembentukan anak perusahaan yang bentuk hukumnya adalah perseroan terbatas, menurut UU Nomor 40 Tahun 2007 dapat terjadi melalui tiga bentuk yakni melalui pendirian baru, akuisisi saham, dan pemisahan (*spin off*). Yang dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Pembentukan anak perusahaan melalui pendirian PT baru yang diatur melalui pasal 7 ayat UU No.40/2007.
2. Pembentukan Anak Perusahaan Melalui Akuisisi berdasarkan pasal 1 angka (11) UU No.40/2007.
3. Pembentukan Anak Perusahaan Melalui Pemisahan Tidak Murni *spin off* sesuai dengan pasal 135 ayat (1) huruf b UU No.40/2007.

Berdasarkan UU No. 40/2007, PT Surya Kreasi Pangan resmi didirikan sebagai anak perusahaan PT Yekape Surabaya melalui Akta Notaris Ariyani, S.H. No. 63 tanggal 19 Maret 2025. Pendirinya terdiri dari PT Yekape Surabaya (pemegang saham mayoritas) dan Koperasi Karyawan Pesona Wijaya Kusuma. Status badan hukumnya disahkan pada 24 April 2025 melalui SK AHU-0032139.AH.01.01.Tahun 2025.

3.2.2. Pendirian Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Daerah

Pembentukan anak perusahaan merupakan langkah korporasi strategis guna memperluas jangkauan bisnis di luar sektor inti BUMN/BUMD, sekaligus sebagai upaya mengoptimalkan peran dan mempertahankan eksistensi perusahaan dalam perkembangan ekonomi yang semakin terbuka serta kompetitif. Fungsi strategis dari ekspansi ini adalah untuk meningkatkan kinerja korporasi yang berdampak langsung pada penambahan setoran dividen bagi negara maupun daerah.³⁴ Dalam konteks ini, kontribusi BUMD diharapkan mampu memperkuat struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga suatu daerah dapat mencapai kemandirian secara fiskal.³⁵

Secara legalitas, Pasal 341 UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Perseroan Daerah memiliki kewenangan untuk membentuk anak perusahaan dan/atau memiliki saham pada perusahaan lain. Walaupun UU Nomor 23 Tahun 2014 dan PP Nomor

³³Cornelius Simanjuntak, *Organ Perseroan Terbatas* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), 2.

³⁴Sekretariat Jenderal DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, 6.

³⁵Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "Tata Kelola Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Peningkatan Perekonomian Daerah," 2022, <https://setkab.go.id/tata-kelola-badan-usaha-milik-daerah-bumd-dalam-peningkatan-perekonomian-daerah/>

54 Tahun 2017 tidak memberikan definisi eksplisit mengenai “anak perusahaan” BUMD, namun melalui interpretasi sistematis mengingat karakteristik BUMD yang serupa dengan BUMN sebagai badan usaha milik pemerintah maka definisi anak usaha dalam Pasal 1 angka 2 UU Nomor 1 Tahun 2025 (Perubahan Ketiga atas UU Nomor 19 Tahun 2003) dapat digunakan sebagai rujukan definisinya.

Ketentuan Pasal 341 UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut kemudian dikonkretkan dalam Pasal 107 PP Nomor 54 Tahun 2017, yang menyatakan bahwa dalam membentuk anak perusahaan, BUMD dapat mendirikan secara mandiri maupun bermitra dengan BUMN, BUMD lain, atau Badan Usaha Milik Swasta berbadan hukum Indonesia. Apabila pendirian tersebut dilakukan melalui kemitraan, Pasal 107 ayat (3) mengatur secara *regelend* bahwa mitra harus memenuhi kriteria minimal sebagai berikut:

1. Laporan keuangan tiga tahun terakhir telah diaudit Kantor Akuntan Publik (KAP) dengan opini minimal Wajar Dengan Pengecualian (WDP);
2. Dinyatakan dalam kondisi sehat oleh KAP dalam satu tahun terakhir;
3. Memiliki kompetensi di bidangnya; serta
4. Wajib menyertakan modal secara tunai minimal 25% dari modal dasar secara proporsional sesuai kesepakatan.

Adapun *ratio legis* yang mendasari izin bagi BUMD untuk bermitra dengan pihak lain adalah guna mengatasi keterbatasan modal dan sumber daya daerah dalam mengembangkan usaha strategis yang memerlukan investasi besar serta teknologi tinggi. Kemitraan ini memungkinkan terjadinya *pooling resources* (penggabungan sumber daya), transfer teknologi, serta adopsi manajemen dari mitra yang lebih berpengalaman, sekaligus membagi risiko usaha secara proporsional agar tidak membebani keuangan daerah secara berlebihan apabila terjadi kegagalan usaha.

Lebih lanjut, Pasal 107 ayat (4) menetapkan syarat ketat bagi BUMD yang akan membentuk anak perusahaan, antara lain: wajib mendapatkan persetujuan KPM atau RUPS; kepemilikan saham minimal 70% sebagai pemegang saham pengendali; laporan keuangan induk BUMD tiga tahun terakhir dalam kondisi sehat; memiliki bidang usaha yang menunjang bisnis utama; serta dilarang melakukan penyertaan modal berupa tanah yang berasal dari penyertaan modal daerah.

Terkait persyaratan di atas, apabila dikaji terhadap penugasan Pemerintah Kota Surabaya kepada PT Yekape Surabaya untuk mendirikan PT Surya Kreasi Pangan, ditemukan adanya konflik hukum antara konsep “penugasan pemerintah” dengan “pembentukan anak perusahaan” berdasarkan aspek-aspek berikut:

- Aspek Kewenangan: Pembentukan anak perusahaan merupakan wewenang internal BUMD melalui persetujuan KPM/RUPS (Pasal 107 PP 54/2017), sedangkan penugasan merupakan wewenang mutlak Pemerintah Pusat atau Daerah (Pasal 108 PP 54/2017).

- Aspek Tujuan: Anak perusahaan bertujuan menunjang bisnis utama induk (*profit oriented*), sementara penugasan lebih berorientasi pada *Public Service Obligation* (PSO)³⁶ guna mendukung ekonomi daerah dan kemanfaatan umum, yang sering kali tidak sejalan dengan orientasi bisnis inti BUMD.
- Aspek Finansial: Pembentukan anak usaha mensyaratkan kondisi keuangan induk yang sehat selama tiga tahun terakhir. Sebaliknya, dukungan pendanaan dalam penugasan bersifat alternatif (dapat didukung atau tidak), sehingga penugasan tanpa pendanaan yang memadai berisiko menggagalkan pembentukan entitas baru atau justru membebani keuangan induk BUMD hingga menjadi tidak sehat.

Dalam kasus spesifik pendirian PT Surya Kreasi Pangan sebagai anak perusahaan PT Yekape Surabaya di bidang logistik pangan untuk menekan inflasi, terdapat ketidaksesuaian konsep penugasan dengan regulasi pendirian anak usaha. Fenomena ini serupa dengan kebijakan di tingkat nasional, di mana pada BUMN masih berlaku moratorium pendirian anak perusahaan berdasarkan SK-315/MBU/12/2019. Pasca UU Nomor 1 Tahun 2025, pengelolaan BUMN kini beralih ke Badan Pengelola Investasi Daya Anagata Nusantara (BPI Danantara) melalui pelimpahan wewenang Presiden (Pasal 3E ayat (1)).³⁷ Danantara berwenang mengelola dividen, menyetujui penyertaan modal, serta membentuk Holding Investasi dan Holding Operasional yang bertugas menatausahakan aset serta kontrak manajemen.

Pada 5 Mei 2025, melalui Surat Nomor S-027/DI-BP/V/2025, BPI Danantara menginstruksikan penundaan seluruh aksi korporasi BUMN (investasi, divestasi, penggabungan) hingga dilakukan evaluasi menyeluruh. Hal ini memperkuat moratorium SK-315/MBU/12/2019 guna memastikan fokus pada bisnis inti. Alasan moratorium tersebut erat kaitannya dengan syarat esensial baik pada BUMN (Pasal 62M ayat (3) UU 1/2025) maupun BUMD (Pasal 107 ayat (4) PP 54/2017), yakni anak usaha harus berkaitan atau menunjang bisnis utama induknya. *Ratio legis* ketentuan ini adalah untuk mencegah ekspansi sektor yang tidak relevan dan menjamin manfaat ekonomi yang terukur.

Praktik penggabungan atau pengambilalihan pada BUMN yang anak usahanya tidak menunjang induknya telah terjadi pada pembentukan RS IHC (2020) dan integrasi bank syariah menjadi PT Bank Syariah Indonesia Tbk (2021). Apabila ditinjau dari maksud dan tujuan pendiriannya, PT Surya Kreasi Pangan yang bergerak di bidang logistik pangan tidak memiliki korelasi dengan bidang usaha PT Yekape Surabaya. Berdasarkan Akta Nomor 73 tanggal 24 Februari 2022, bidang usaha PT Yekape adalah *Real Estate*, Konstruksi, dan Aktivitas Penunjang Angkutan Darat.

³⁶M. Iqbal Ansari, "Penugasan Pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* (PJIH), 2017, <https://journal.unpad.ac.id/cgi/viewcontent.cgi?article=1190&context=pjih>

³⁷Mohammad Nur Rianto Al Arif, "Dampak Perubahan Status Kementerian BUMN Jadi Setingkat Badan," *UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*, 2 Oktober 2025, <https://uinjkt.ac.id/id/dampak-perubahan-status-kementerian-bumn-jadi-setingkat-badan>

Selaras dengan itu, Pasal 5 dan Pasal 6 Perda Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025 menegaskan bahwa tujuan PT Yekape Surabaya adalah memenuhi kebutuhan perumahan yang layak, mengembangkan pusat pertumbuhan ekonomi di kawasan permukiman, serta menjadi penyeimbang harga pasar properti. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pembentukan PT Surya Kreasi Pangan tidak memenuhi syarat Pasal 107 ayat (4) huruf d PP Nomor 54 Tahun 2017, karena bidang usahanya terbukti tidak menunjang bisnis utama dari induk perusahaan (PT Yekape Surabaya).

3.2.3. Legalitas Pendirian Anak perusahaan BUMD Apabila Induk Perusahaan yang Belum Sah Sebagai BUMD

Secara kronologis, PT SKP didirikan melalui Akta Notaris No. 63 tanggal 19 Maret 2025 dan disahkan oleh Kemenkumham pada 24 April 2025. Pada periode tersebut, PT Yekape Surabaya secara yuridis belum berstatus sebagai BUMD. Hal ini dikarenakan Peraturan Daerah (Perda) Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025 tentang Penetapan PT Yekape Surabaya sebagai BUMD baru diundangkan pada 1 Agustus 2025.

Meskipun Pemerintah Kota Surabaya telah menguasai 100% saham PT Yekape sejak tahun 2022 melalui hibah, kepemilikan tersebut baru memenuhi syarat materiil sebagaimana diatur dalam Pasal 339 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014. Namun, merujuk pada Pasal 331 ayat (2) dan Pasal 339 ayat (2) UU yang sama, penetapan status BUMD bersifat kumulatif: harus memenuhi syarat materiil (saham minimal 51 %) dan syarat formil (penetapan melalui Perda). Karena syarat formil belum terpenuhi pada Maret-April 2025, maka PT Yekape Surabaya pada saat itu masih berstatus sebagai Perseroan Terbatas (PT) biasa yang tunduk sepenuhnya pada UU Nomor 40 Tahun 2007 (UU PT), serta tidak terikat pada ketentuan khusus BUMD dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 maupun PP Nomor 54 Tahun 2017. Status PT Yekape Surabaya sebagai PT biasa pada saat pendirian anak perusahaan membawa konsekuensi bahwa ketentuan dalam UU No. 23/2014 dan PP No. 54/2017 tidak memiliki kekuatan mengikat secara otomatis. Hal ini berimplikasi pada beberapa poin berikut:

- 1. Ketidakberlakuan Ketentuan Penugasan BUMD:** Surat Keputusan Wali Kota Surabaya (Nomor 100.3.3.3178436.22024) dan Surat Penugasan Sekretaris Daerah (Nomor 500.1.2.114349436.7.92024) yang menginstruksikan pembentukan anak perusahaan logistik pangan tidak memiliki dasar hukum yang sah. Sesuai Pasal 108 ayat (1) PP No. 54/2017, wewenang penugasan hanya dapat diberikan kepada entitas yang sudah ditetapkan sebagai BUMD melalui Perda.³⁸ Dalam perspektif hukum administrasi negara, penugasan tanpa dasar kewenangan ini dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang yang berakibat batal demi hukum (*null and void*) sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UU Nomor 30 Tahun 2014.

³⁸Hernoko, Agus Yudha. *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.

2. Penerapan Persyaratan Khusus Secara Sukarela: Persyaratan ketat dalam Pasal 107 ayat (4) PP No. 54/2017 – seperti kepemilikan saham minimal 70%, syarat kesehatan laporan keuangan 3 tahun, hingga kesesuaian bidang usaha – secara yuridis tidak wajib dipenuhi oleh PT Yekape pada saat itu. Namun, penerapan standar tersebut dapat dilakukan secara sukarela berdasarkan asas kebebasan berkontrak.³⁹ Sebagai perseroanyangsahamnyadimilikipenuholehpemerintah,penerapanstandarBUMD sejak awal justru memberikan nilai tambah dan legitimasi strategis.

Pendirian PT Surya Kreasi Pangan oleh PT Yekape Surabaya pada hakikatnya adalah perbuatan hukum perdata yang tunduk pada UU PT. Berdasarkan ketentuan Pasal 102 ayat (1) UU PT, pendirian anak perusahaan merupakan wewenang organ perseroan yang harus mendapatkan persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Kewajiban ini telah terpenuhi melalui Akta Pernyataan Keputusan Rapat Nomor 46 tanggal 13 September 2024, yang mencantumkan persetujuan atas perubahan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) Tahun 2024 terkait penyertaan modal pendirian anak perusahaan sebesar Rp5.000.000.000 (lima miliar rupiah). Melalui mekanisme RKAP ini, kebijakan Pemerintah Kota Surabaya selaku pemegang saham yang awalnya berada di ranah hukum publik – telah diratifikasi ke dalam dimensi hukum perdata, sehingga tindakan korporasi tersebut memiliki landasan operasional yang sah.

4. PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Pemerintah Kota Surabaya tidak memiliki kewenangan publik untuk memberikan penugasan secara resmi kepada PT Yekape Surabaya pada saat instruksi diberikan di tahun 2024. Berdasarkan Pasal 331 ayat (2) dan Pasal 339 ayat (2) UU Nomor 23 Tahun 2014, status BUMD mensyaratkan unsur kumulatif berupa kepemilikan saham mayoritas dan penetapan melalui Peraturan Daerah. Karena Perda penetapan BUMD bagi PT Yekape baru diundangkan pada 1 Agustus 2025, maka surat penugasan dari Wali Kota maupun Sekretaris Daerah pada tahun 2024 tidak memiliki dasar kewenangan publik yang sah dan secara administratif berisiko batal demi hukum berdasarkan UU Nomor 30 Tahun 2014. Meskipun instrumen penugasan publik tidak dapat digunakan, Pemerintah Kota Surabaya tetap dapat mengarahkan kebijakan pendirian anak perusahaan melalui mekanisme hukum privat. Mengenai kewajiban mengikuti aturan BUMD, pendirian anak perusahaan tersebut tidak wajib mengikuti ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014 dan PP Nomor 54 Tahun 2017 selama induk perusahaannya belum sah menyandang status BUMD. Berdasarkan *tempus* perbuatan

³⁹K. Khotimah, "Tanggung Jawab Notaris Akibat Adanya Pemalsuan Data Perjanjian Jual Beli Tanah di Hadapan Notaris (Studi Kasus Kantor Notaris di Kota Mataram)," *Jurnal Private Law*, 2023, <https://journal.unram.ac.id/index.php/privatelaw/article/view/2610>

hukumnya, PT Surya Kreasi Pangan didirikan dan disahkan pada periode Maret-April 2025, di mana saat itu PT Yekape Surabaya secara yuridis masih berstatus sebagai perseroan terbatas biasa. Dengan demikian, persyaratan khusus dalam Pasal 107 ayat (4) PP Nomor 54 Tahun 2017 – seperti batas kepemilikan saham 70% dan kesesuaian bidang usaha dengan induk – tidak bersifat mengikat secara otomatis..

4.2. Saran

Pemerintah Daerah disarankan untuk mengedepankan mekanisme hukum privat melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dan pengesahan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) dalam memberikan arahan kepada entitas yang belum secara formil berstatus BUMD, guna menghindari cacat kewenangan akibat penggunaan instrumen hukum publik yang tidak sah. Secara paralel, diperlukan rekonstruksi regulasi melalui revisi PP Nomor 54 Tahun 2017 untuk memisahkan secara tegas antara penugasan berorientasi *public service obligation* (Pasal 108) dengan aksi korporasi pembentukan anak perusahaan (Pasal 107), serta menegaskan bahwa pendirian anak usaha merupakan wewenang internal korporasi yang harus tetap tunduk pada UU Nomor 40 Tahun 2007 sebagai *lex generalis*. Terakhir, penguatan sifat norma dalam Pasal 107 ayat (4) huruf d dari *regelend* menjadi *dwingend* sangat krusial guna memastikan setiap ekspansi bisnis melalui anak perusahaan benar-benar selaras dan menunjang bisnis utama (*core business*) induk perusahaan demi menjaga stabilitas finansial dan kepatuhan hukum yang berkelanjutan..

DAFTAR PUSTAKA

- Airlangga Center for Legal Drafting & Professional Development. *Naskah Akademik Pembentukan Perseroan Daerah PT Yekape*. Surabaya: Airlangga Center for Legal Drafting & Professional Development, 2025. <https://jdih.surabaya.go.id/monografi/49>.
- Al Arif, Mohammad Nur Rianto. "Dampak Perubahan Status Kementerian BUMN Jadi Setingkat Badan." UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, October 2, 2025. <https://uinjkt.ac.id/id/dampak-perubahan-status-kementerian-bumn-jadi-setingkat-badan>.
- Ansari, Muhammad Insa. "Penugasan Pemerintah pada Badan Usaha Milik Negara Sektor Ketenagalistrikan dalam Perspektif Hukum Korporasi." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 3 (2017): Article 6. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n3.a7>.
- DPRD Kota Surabaya. "DPRD dan Pemkot Surabaya Sepakati Perubahan Status PD Pasar Surya." DPRD Kota Surabaya, November 20, 2025. <https://dprd.surabaya.go.id/index.php/detail-berita/dprd-dan-pemkot-surabaya-sepakati-perubahan-status-pd-pasar-surya>.
- Hadjon, Philipus M., R. Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, H. M. Laica Marzuki, J. B. J. M. ten Berge, P. J. J. van Buuren, and F. A. M.

- Stroink. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law*. Cet. 10. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Harahap, M. Yahya. *Hukum Perseroan Terbatas*. Ed. 1, cet. 6. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Harto, Ambrosius. "Kejati Jatim Terbitkan SP3 Kasus Yayasan Kas Pembangunan." *Kompas*, 2021. <https://www.kompas.id/artikel/kejati-jatim-terbitkan-sp3-kasus-yayasan-kas-pembangunan>.
- Hernoko, Agus Yudha. *Hukum Perjanjian: Asas Proporsionalitas dalam Kontrak Komersial*. Cet. 4. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.
- Hukumonline. "Single Purpose Business dalam KBLI." Hukumonline, July 9, 2025. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/single-purpose-business-dalam-kbli-lt686dfdcc1217d/>.
- Indonesia. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor I/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961-1969.
- Indonesia. Peraturan Menteri Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 5 Tahun 2025 tentang Pedoman Penanaman Modal di Bidang Usaha Tertentu.
- Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Badan Usaha Milik Daerah.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 305, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6173.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6006.
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7097.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1962 Nomor 10.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1969 tentang Pernyataan Berbagai Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden sebagai Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 9.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan

- Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.
- Indrasari, Yulia. "Sejarah Kebun Binatang Surabaya KBS, Ikon Kota Pahlawan." RRI.co.id, February 25, 2024. <https://rri.co.id/wisata/569459/sejarah-kebun-binatang-surabaya-kbs-ikon-kota-pahlawan>.
- Kandiyas, Yusticia Ardi, Ermanto Fahamsyah, and Aan Efendi. "Prinsip Hukum Perseroan Terbatas pada Perusahaan Perseroan Daerah." *Jurnal Syntax Admiration* 4, no. 7 (2023): 913–927. <https://doi.org/10.46799/jsa.v4i6.652>.
- Khotimah, Khusnul, Arief Rahman, and Shinta Andriyani. "Tanggung Jawab Notaris Akibat Adanya Pemalsuan Data Perjanjian Jual Beli Tanah di Hadapan Notaris: Studi Kasus Kantor Notaris di Kota Mataram." *Jurnal Private Law* 3, no. 2 (2023): 470–479. <https://doi.org/10.29303/prlw.v3i2.2610>.
- Kota Surabaya. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perusahaan Umum Daerah Air Minum Surya Sembada Kota Surabaya. Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2025 Nomor 1.
- Kota Surabaya. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2025 tentang Perubahan Bentuk Hukum Perusahaan Daerah Rumah Potong Hewan Menjadi Perusahaan Perseroan Daerah Rumah Potong Hewan Surabaya. Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2025 Nomor 2.
- Kota Surabaya. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2012 tentang Penyertaan Modal Pemerintah Kota Surabaya kepada PT Bank Perkreditan Rakyat Surya Artha Utama melalui Pengalihan Saham dari PT Surya Karsa Utama kepada Pemerintah Kota Surabaya. Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 2.
- Kota Surabaya. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2008 tentang Perusahaan Daerah Pasar Surya. Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2008 Nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kota Surabaya Nomor 6.
- Kota Surabaya. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2022 tentang Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Surya Artha Utama dan Penyertaan Modal Daerah kepada Perusahaan Perseroan Daerah Bank Perkreditan Rakyat Surya Artha Utama. Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2022 Nomor 6, Noreg 189-6/2022.
- Kota Surabaya. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2025 tentang Pembentukan Perusahaan Perseroan Daerah Yekape Surabaya. Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2025 Nomor 6.

- Kota Surabaya. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 19 Tahun 2012 tentang Perusahaan Daerah Taman Satwa Kebun Binatang Surabaya. Lembaran Daerah Kota Surabaya Tahun 2012 Nomor 19.
- Kota Surabaya. Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 38 Tahun 2025 tentang Perubahan atas Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 67 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Surabaya. Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2025 Nomor 38.
- Kota Surabaya. Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 67 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Surabaya. Berita Daerah Kota Surabaya Tahun 2021 Nomor 67.
- Kota Surabaya. Surat Keputusan Wali Kota Surabaya Nomor 100.3.3.3/178/436.2/2024 tentang Penugasan kepada PT Yekape Surabaya.
- Kota Surabaya. Surat Sekretaris Daerah Kota Surabaya Nomor 500.1.2.1/14349/436.7.9/2024 tentang Penugasan Pembentukan Anak Perusahaan.
- Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LEIP). *Slide Restatement TUN: Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2016. <https://leip.or.id/wp-content/uploads/2016/05/Slide-Restatement-TUN.pdf>.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi revisi, cet. 15. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021.
- Pemerintah Hindia Belanda. *Staatsblad 1927 Nomor 419 tentang Indonesische Bedrijvenwet*. 1927.
- Permani, Anggi Widya. "Dugaan Korupsi, Kejati Jatim Blokir Rekening Milik YKP dan PT Yekape." *Suara Surabaya*, June 14, 2019. <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2019/Dugaan-Korupsi-Kejati-Jatim-Blokir-Rekening-Milik-YKP-dan-PT-Yekape/>.
- Prasetya, Rudhi. *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas*. Cet. 2. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- Prasetya, Rudhi. *Perseroan Terbatas: Teori dan Praktik*. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Prolegal. "Single Purpose dan Limited Purpose pada OSS, Apa Bedanya?" Prolegal, January 24, 2025. <https://prolegal.id/single-purpose-dan-limited-purpose-pada-oss-apa-bedanya/>.
- Rahman, Rafika Izzatur. "Legalitas Perubahan Status Perseroan Terbatas Menjadi Badan Usaha Milik Daerah Berbentuk Perusahaan Perseroan Daerah yang Berasal dari Hibah Saham." Tesis, Universitas Airlangga, 2024.
- Razikin. "Pembentukan Holding Company Perusahaan Badan Usaha Milik Negara pada PT Mining Industry Indonesia (Mind ID)." *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum* 13, no. 2 (2024): 177–189. <https://doi.org/10.34304/jf.v13i2.315>.
- Romadhan, Rizal Choirul. "Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara sebagai

- Anak Perusahaan dalam Perusahaan Holding Induk." *Media Iuris* 4, no. 1 (2021): 73–90. <https://doi.org/10.20473/mi.v4i1.23669>.
- Sarungu, Gabriella Tiku. "Dampak Kekeliruan dalam Pemilihan Kode KBLI pada Akta Pendirian PT bagi Notaris dan Pelaku Usaha." *UNES Law Review* 6, no. 3 (2024): 9033–9044. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3.1812>.
- Sekretariat Jenderal DPR RI. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*. Jakarta: Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2021. <https://berkas.dpr.go.id/puuekkukesra/na/file/na-106.pdf>.
- Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. "Tata Kelola Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Peningkatan Perekonomian Daerah." Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, February 12, 2022. <https://setkab.go.id/tata-kelola-badan-usaha-milik-daerah-bumd-dalam-peningkatan-perekonomian-daerah/>.
- Simanjuntak, Cornelius, and Natalie Mulia. *Organ Perseroan Terbatas*. Ed. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Simanjuntak, Emmy Pangaribuan. *Seri Hukum Dagang: Perusahaan Kelompok (Group Company/Concern)*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 1997.
- Suara Surabaya. "Kejati Jatim Tetapkan Status SP3 Perkara Korupsi YKP Surabaya." *Suara Surabaya*, January 30, 2021. <https://www.suarasurabaya.net/kelanakota/2021/kejati-jatim-tetapkan-status-sp3-perkara-korupsi-ykp-surabaya/>.
- Sudjatmoko, Emanuel. *Penelitian Hukum tentang Tanggung Jawab Pemerintah Daerah dalam Menjalankan Fungsi Pemegang Saham BUMD*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2013.
- Sutedi, Adrian. *Good Corporate Governance*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- "Untuk Apa PT Surya Kreasi Pangan Ada?" *ANTARA News Mataram*, December 3, 2025. <https://mataram.antaranews.com/berita/510837/untuk-apa-pt-surya-kreasi-pangan-ada>.
- "Selayang Pandang." *Pasar Surya Surabaya*. Accessed June 16, 2026. <https://pasarsurya.surabaya.go.id/index.php/selayang-pandang/>.