

FENOMENA NOMINEE ASING DI BALI: TINJAUAN HUKUM DAN KEDAULATAN NEGARA

Wayan Nanda Yuri Arianti¹ , Sohirin² , Devina Yuka Utami³
^{1,2,3} Politeknik Pengayoman Indonesia, Jurusan Keimigrasian
yuriarianti03@gmail.com¹ , sohirinrrr@gmail.com² ,
devinayukautami@poltekim.ac.id³

ABSTRACT

The phenomenon of foreign nominees in Bali has increased significantly in line with the rising interest of foreign nationals in investing in the tourism and property sectors. This study aims to analyze the practice of foreign nominees in business investments in Bali, examine its implications for state sovereignty, and assess the effectiveness of the existing legal framework. This research employs a normative juridical method with statutory and conceptual approaches, utilizing secondary data derived from legislation, court decisions, and relevant scholarly literature. The findings reveal that foreign nominee practices are conducted through private agreements that designate Indonesian citizens (WNI) as formal owners while the actual control remains with foreign nationals (WNA). Such practices violate the Basic Agrarian Law and the Investment Law, posing threats to legal and economic sovereignty. Legal loopholes exploited by foreign investors are exacerbated by weak supervision and inconsistent law enforcement. Therefore, strengthening legal regulations, enforcing beneficial ownership transparency, and enhancing inter-agency coordination are crucial measures to prevent nominee practices that undermine state sovereignty.

Keywords: foreign nominee, investment, state sovereignty

ABSTRAK

Fenomena nominee asing di Bali semakin meningkat seiring dengan tingginya minat warga negara asing untuk berinvestasi di sektor pariwisata dan properti. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis praktik nominee asing dalam investasi usaha di Bali, mengkaji implikasinya terhadap kedaulatan negara, serta meninjau efektivitas regulasi hukum yang berlaku. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, serta memanfaatkan data sekunder dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan literatur ilmiah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik nominee asing dilakukan melalui perjanjian di bawah tangan yang menempatkan warga negara Indonesia (WNI) sebagai pemilik formal, sementara kendali substansial tetap berada pada warga negara asing (WNA). Praktik ini bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria dan Undang-Undang Penanaman Modal serta berpotensi melemahkan kedaulatan hukum dan ekonomi negara. Celah hukum yang ada dimanfaatkan oleh pelaku usaha asing karena lemahnya pengawasan dan

penegakan hukum. Oleh karena itu, diperlukan penguatan regulasi yang tegas, pengawasan kepemilikan substansial, serta koordinasi lintas lembaga untuk mencegah praktik nominee yang mengancam kedaulatan negara.

Kata Kunci: nominee asing, investasi, kedaulatan negara

A. Pendahuluan

Perkembangan globalisasi menjadi salah satu faktor pendorong mobilitas manusia antar dunia. Secara teoritis volume migrasi sedikitnya ditentukan oleh tiga faktor, yaitu faktor politik meliputi birokrasi serta prosedur migran, faktor ekonomi meliputi latar belakang ekonomi pendorong dan tujuan negara, serta faktor aksesibilitas meliputi transportasi dan jarak migrasi. Tekanan ekonomi merupakan faktor pendorong dan penarik utama dari adanya migrasi di era ini, salah satunya adalah ketertarikan untuk melakukan investasi di negara tujuan tidak terkecuali Indonesia yang saat ini menjadi salah satu negara dengan minat investasi yang tinggi (Haris, 2001)

Fenomena peningkatan minat warga negara asing (WNA) untuk melakukan investasi di wilayah Bali khususnya pada sektor pariwisata, properti, dan usaha menengah hingga kecil menimbulkan ancaman berupa adanya praktik nominee asing sebagai

salah satu strategi yang sering kali digunakan guna menghindari regulasi kepemilikan tanggung jawab sebagai pemilik usaha dan aset di Indonesia. Nominee asing merupakan praktik yang mana warga negara asing (WNA) menggunakan nama warga negara Indonesia (WNI) sebagai pemilik sah secara formal atau hitam di atas putih akan suatu tanah maupun properti, padahal kendali utama tetap berada di pihak asing. Praktik ini marak terjadi pada daerah yang merupakan tujuan wisata seperti Bali, pulau yang dikenal sebagai destinasi utama investasi asing karena tingginya potensi pariwisata global.

Secara hukum, Indonesia telah mengatur mengenai kepemilikan usaha asing melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang mana didalamnya disebutkan ketentuan terkait kepemilikan tanah yang hanya memperbolehkan warga negara Indonesia (WNI) saja yang memiliki hak penuh atau hak milik atas tanah

yang berada di wilayah Indonesia. Namun, praktik nominee asing ini menciptakan celah hukum yang sulit dipantau karena adanya keterlibatan beberapa pihak sebagai perantara. Fenomena ini tidak hanya menimbulkan persoalan legalitas hukum tetapi juga berimplikasi pada ancaman terhadap aspek kedaulatan negara baik terhadap sisi ekonomi maupun penegakan hukum (Ayu, Pramesti Maharani, Wayan, & Priadarsini, 2025)

Berdasarkan data dari Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), periode Januari hingga Desember tahun 2024 Bali merupakan provinsi dengan realisasi investasi asing tertinggi yakni sebesar Rp 16,23 T atau 225% (BKPM, 2024). Namun, laporan investigasi dari media massa dan penelitian hukum ditemukan bahwa terjadi peningkatan kasus nominee asing yang seringkali sulit dibuktikan secara hukum karena melibatkan perjanjian di bawah tangan antara WNI dan WNA. Kondisi ini memiliki potensi melemahkan fungsi regulasi negara dalam mengendaikan investasi asing serta kerugian fiskal karena pembayaran pajak yang tidak termonitor (BKPM, 2025)

Secara teoritis, fenomena ini dapat ditinjau melalui teori kedaulatan negara yang dicetuskan oleh Jean Bodin yang mana menekankan bahwa negara memiliki supremasi mengatur sumber daya wilayahnya. Berdasarkan fenomena ini, penelitian ini akan diarahkan untuk menganalisis bagaimana praktik nominee asing terjadi serta implikasi yang diberikan terhadap kedaulatan negara dan ekonomi serta bagaimana regulasi hukum yang ada mampu mengantisipasi permasalahan tersebut.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma hukum positif yang berlaku di Indonesia serta melakukan analisis relevansinya dengan praktik nominee asing. Pendekatan ini dipilih untuk digunakan karena permasalahan yang dikaji berhubungan dengan aspek hukum tertulis, konsep hukum serta prinsip kedaulatan negara yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan melakukan kajian

terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen hukum, dan referensi ilmiah lainnya yang relevan dengan permasalahan.

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik nominee asing dalam investasi usaha di wilayah Bali marak terjadi, utamanya pada sektor properti dan pariwisata. Praktik ini biasanya dilakukan dalam hal pembuatan penginapan seperti *homestay*, *guest house*, vila, dan hotel. Nominee asing dilakukan pada umumnya melalui skema perjanjian di bawah tangan antara WNA dengan WNI sebagai pemilik formal atau administratif dari suatu properti sedangkan kendali penuh atasnya adalah berada di pihak WNA. Secara hukum, fenomena ini menimbulkan permasalahan karena bertentangan dengan ketentuan pada Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang dengan jelas menyatakan bahwa hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik atas tanah di wilayah Indonesia. Selain itu, praktik ini juga bertentangan dengan Pasal 33 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman

Modal yang menyatakan bahwa perjanjian yang menegaskan adanya kepemilikan saham atas nama orang lain merupakan hal yang dilarang dan dapat batal dinyatakan demi hukum.

Fenomena ini menunjukkan bahwa kurangnya pengawasan dalam hal investasi asing di wilayah Indonesia. Berdasarkan perspektif kedaulatan negara yang dicetuskan oleh Jean Bodin, praktik nominee asing ini telah mengancam kedaulatan negara dalam hal pengaturan sumber daya di wilayahnya karena kepemilikan properti yang secara tidak langsung dimiliki oleh WNA secara terselubung. Di sisi lain, berdasarkan prinsip *substance over form*, kepemilikan yang sebenarnya haruslah sesuai dengan hukum positif yang tertulis sehingga perjanjian nominee ini mengaburkan kepemilikan administratif sebagai perbuatan yang melawan hukum.

Berdasarkan penelitian sebelumnya, penyelesaian dari perjanjian nominee kepemilikan tanah oleh WNA ini dilakukan karena Hak Pakai yang dimiliki dianggap tidak memberikan keuntungan bagi mereka sehingga ditempuhlah dengan menggunakan perjanjian nominee. Bahwa melalui perjanjian ini, WNA

hanya perlu melakukan perjanjian berupa peminjaman identitas WNI yang tinggal di Bali untuk dicantumkan dalam sertifikat kepemilikan tanah yang mana menurut mereka perjanjian nominee praktis dilakukan serta akan menguntungkan kedua belah pihak antara WNA peminjam identitas dengan WNI pemilik identitas. Fenomena perjanjian nominee menjadi permasalahan yang lebih kompleks dengan menimbulkan permasalahan lainnya utamanya dalam keadaan jika WNI yang identitasnya dipinjamkan meninggal dunia (Kencanahyati & Sudjito, 2011)

Adapun dampak dari praktik nominee ini ialah selain kerugian negara karena perjanjian dilakukan guna melakukan penghindaran pajak karena aset tanah yang dikendalikan oleh WNA tidak sepenuhnya dapat terdeteksi dan termonitor oleh pemerintah sehingga memiliki potensi yang mana merugikan negara dalam hal pendapatan pajak. Dampak lainnya yakni nominee menyebabkan harga tanah yang melambung tinggi hingga di luar batas kemampuan daya beli masyarakat lokal sehingga mempersempit kesempatan WNI untuk memiliki aset di wilayahnya sendiri (BEM FEB se-Bali, 2023)

Dalam aspek keimigrasian, perjanjian nominee ini dapat dilakukan penanggulangan, berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian disebutkan bahwa keimigrasian memiliki empat (4) fungsi, yaitu:

1. Pelayanan keimigrasian
2. Penegakan hukum
3. Keamanan negara
4. Fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat

Jika dihubungkan dengan fenomena perjanjian nominee, imigrasi dapat mencegah dengan melakukan pengawasan keimigrasian. Pengawasan yang dilakukan terhadap WNA yang memiliki izin tinggal investasi dengan BKPM guna memverifikasi keabsahan usaha yang dijalankan. Selain itu, upaya yang dapat dilakukan adanya pengawasan yang lebih ketat terhadap notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang kerap kali terlibat dalam pembuatan akta perjanjian nominee. Di sisi lain, upaya tidak hanya dilakukan secara administratif saja melainkan juga harus diikuti dengan pemberian edukasi hukum kepada masyarakat agar mengetahui dampak yang dapat terjadi apabila mereka terlibat dalam perjanjian nominee

serta mendorong secara preventif agar fenomena praktik ini tidak meluas. Dalam hal ini, stakeholder yang merupakan berbagai lembaga pemerintahan dengan tugas dan fungsinya masing-masing harus bekerja sama guna memberantas dan mencegah agar fenomena praktik ini tidak meluas dan mengancam kedaulatan negara dalam hal penguasaan aset tanah.

D. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan maka dapat disimpulkan bahwa praktik nominee asing dalam investasi usaha di Bali merupakan fenomena yang nyata dan semakin berkembang seiring tingginya minat investasi warga negara asing di sektor pariwisata dan properti. Praktik ini dilakukan melalui perjanjian di bawah tangan yang menempatkan warga negara Indonesia (WNI) sebagai pemilik formal, sementara kendali substansial tetap berada pada warga negara asing (WNA).

Secara hukum, praktik nominee bertentangan dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-Undang Penanaman Modal (UUPM), meskipun belum ada

regulasi khusus yang secara eksplisit mendefinisikan dan melarangnya. Celah regulasi ini telah dimanfaatkan oleh pelaku usaha asing untuk menghindari pembatasan kepemilikan usaha dan properti, yang pada akhirnya melemahkan pengawasan negara terhadap investasi asing.

Implikasi yang ditimbulkan tidak hanya sebatas pada aspek legalitas kepemilikan usaha, tetapi juga berdampak serius terhadap kedaulatan hukum dan ekonomi negara, termasuk potensi kerugian fiskal, lemahnya penegakan hukum, dan terganggunya supremasi negara dalam mengatur pemanfaatan sumber daya di wilayahnya. Hal ini menguatkan relevansi teori kedaulatan negara (Jean Bodin) yang menekankan pentingnya supremasi negara dalam mengendalikan aktivitas ekonomi dan hukum di dalam yurisdiksinya.

Pencegahan praktik nominee memerlukan pendekatan multi-lembaga, tidak hanya melalui regulasi penanaman modal dan agraria, tetapi juga melalui pengawasan terpadu yang melibatkan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Direktorat Jenderal Imigrasi melalui

TIMPORA, serta aparat penegak hukum. Dengan penguatan regulasi, pengawasan kepemilikan substansial, dan penegakan hukum yang konsisten, negara dapat melindungi kedaulatan hukum dan ekonominya dari ancaman yang ditimbulkan oleh praktik nominee asing.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal.

DAFTAR PUSTAKA

BEM FEB se-Bali. (2023). *Investasi Asing di Bali: Progresif atau Regresif?*
<https://doi.org/10.22225/kr.10.2.908.131>

Kencahyati, A., & Sudjito. (2011). *Perjanjian Nominee Dalam Kepemilikan Tanah Oleh Warga Negara Asing Di Bali (Studi Kasus Di Kabupaten Badung)*.
<https://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/51806>

BKPM. (2024). *Press Release Capaian Kinerja Investasi Triwulan IV*.

BKPM. (2025). *Press Release Capaian Realisasi Investasi Triwulan I*.

Haris, A. (2001). Migrasi Internasional dan Tantangan Ekonomi Global. In *Populasi* (Vol. 12, Issue 1).

Ayu, I., Pramesti Maharani, G., Wayan, N., & Priadarsini, R. (2025). Investasi Asing dalam Industri Pariwisata Bali: Sebuah Pandangan Terkait Praktik New Imperialism Bagi Kearifan Lokal. In *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Interdisiplin* (Vol. 12, Issue 1).