

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam situs webnya, OCCRP mengatakan “*for refugees and poor migrants, travel can be terrifying, with no guarantee of a welcome at the end. For the one percent, it's a different story*” (OCCRP, n.d). Kalimat ini ada benarnya mengingat kenyataan yang saat ini terjadi di luar sana. Ketika seseorang ingin berpindah (migrasi) dari satu negara ke negara lain seringkali banyak prosedur yang harus dijalani. Proses migrasi tersebut juga tidaklah mudah. Negara seringkali memberlakukan kebijakan yang ketat untuk mencegah masuknya para migran ini terutama mereka yang berstatus pengungsi. Akan tetapi, *Citizenship by Investment Program* (CIP) hadir dan justru dengan sengaja menawarkan fasilitas bagi seseorang untuk pindah dari satu negara ke negara lain. *Citizenship by Investment Program* sendiri adalah sebuah skema yang memberikan status kependudukan dan kewarganegaraan kepada orang asing sebagai imbalan atas kontribusi ekonomi kepada negara tersebut (Nahar & Rahman, 2017, p. 59). CIP ini memiliki berbagai jenis dan prosedur yang berbeda-beda di masing-masing negara. Tetapi secara sederhananya, CIP memberikan kesempatan bagi orang-orang kaya melalui investasi dalam jumlah yang besar dengan kesempatan berada di garis imigrasi negara-negara atraktif seperti Uni Eropa dan Amerika Serikat (OCCRP, n.d).

Banyak negara di dunia menjalankan skema pemberian kewarganegaraan seperti ini dan beberapa di antaranya merupakan negara anggota Uni Eropa yaitu Bulgaria, Cyprus dan Malta (Transparency International, 2018). CIP dapat membuka peluang bagi masuknya uang-uang hasil kejahatan pencucian uang serta memungkinkan terjadinya korupsi di institusi negara dengan masuknya uang dalam jumlah yang besar. Di Uni Eropa sendiri hal ini semakin menimbulkan permasalahan ketika aturan terkait pemberian kewarganegaraan di Uni Eropa menegaskan bahwa setiap warga negara dari negara anggota Uni Eropa merupakan warga negara Uni Eropa. Tentu hal ini merupakan sesuatu yang perlu

diperhatikan setiap negara anggota dengan pertimbangan ketika seorang penjahat berpotensi menjadi warga negara di salah satu negara yang menjalankan CIP yaitu Bulgaria, Cyprus dan Malta, maka dampak yang akan diterima tidak terbatas pada ketiga negara itu tetapi juga negara anggota lain maupun Uni Eropa secara keseluruhan. Hal ini disebabkan hak-hak sebagai warga negara Uni Eropa dapat diaktualisasikan di seluruh negara anggota Uni Eropa termasuk di dalamnya hak untuk bertempat tinggal, berpindah dan mendapat perlindungan diplomatik.

Uni Eropa sendiri menyadari meskipun CIP merupakan suatu hal lazim yang dijalankan oleh banyak negara di dunia namun program semacam ini membuka peluang bagi terciptanya ancaman terhadap keamanan. Oleh karena itu, Uni Eropa melakukan kebijakan sekuritisasi terhadap CIP. CIP masuk dalam perdebatan Parlemen Uni Eropa pada Januari 2014 (Džankić, 2015, p. 1). Debat yang diberi judul '*Citizenship for sale*' tersebut dilatarbelakangi oleh keputusan Pemerintah Malta pada Oktober 2013 memberi izin pada individu yang telah menginvestasikan sebesar 650.000 euro untuk menjadi warga negara Malta dan secara tidak langsung menjadi warga Uni Eropa (Džankić, 2015, p. 1). Semenjak itu, Uni Eropa melalui parlemen terus menggiatkan upaya sekuritisasi dan mendesak Komisi Uni Eropa sebagai badan eksekutif untuk segera memberi tanggapan terkait masalah CIP.

Meskipun sekuritisasi oleh Uni Eropa telah dilakukan, sejumlah negara anggota Uni Eropa masih menjalankan program ini hingga sekarang. CIP justru tumbuh menjadi fenomena yang besar dalam beberapa tahun dengan harga bervariasi dari satu negara ke negara lain berkisar antara €250,000 hingga €10 juta (Transparency International, 2018). Ditambah dengan adanya kebebasan mobilisasi, keuntungan pajak serta akses ke pasar Uni Eropa, sistem hukum dan jasa-jasa sosial menambah daya jual CIP di negara-negara Uni Eropa (Transparency International, 2018).

Selain itu, penelitian terkait CIP baik di Uni Eropa maupun negara-negara lain di dunia belum cukup banyak. Beberapa penelitian yang ada adalah milik Džankić (2015) dan berfokus pada konflik yang mungkin timbul di masyarakat antara kewarganegaraan Uni Eropa dan kewarganegaraan hasil CIP. Selain itu,

penelitian lainnya milik Nahar & Rahman (2017) mengaitkan antara CIP dan kejahatan pencucian uang namun tidak berfokus pada negara-negara anggota Uni Eropa melainkan di Bangladesh dan sedikit membahas mengenai CIP di Malaysia.

Oleh karena itu, penelitian ini bermaksud memberikan gambaran mengenai CIP di Uni Eropa sekaligus menjelaskan bagaimana sekuritisasi Uni Eropa terhadap CIP di Bulgaria, Cyprus dan Malta. Penelitian ini akan menggunakan konsep sekuritisasi untuk melihat bagaimana sekuritisasi yang dilakukan oleh Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program*.

1.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang sudah dijelaskan di atas, penelitian ini kemudian mencoba menjawab pertanyaan: “Bagaimana proses sekuritisasi Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program* di negara-negara anggotanya?”

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan pengetahuan mengenai gambaran umum *Citizenship by Investment Program* dan bagaimana program tersebut dijalankan di negara anggota Uni Eropa yaitu Bulgaria, Cyprus dan Malta. Secara khusus penelitian ini ingin menjelaskan bahwa *Citizenship by Investment Program* memiliki risiko kejahatan dan Uni Eropa memilih untuk melakukan sekuritisasi.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara praktis dan akademis. Manfaat praktis dari penelitian ini adalah diharapkan pemerintah dapat lebih memperhatikan program-program yang berpotensi menimbulkan kejahatan pencucian uang, korupsi maupun penghindaran pajak. Sementara itu, manfaat akademis dari penelitian ini adalah dapat memberikan sumbangsih pengetahuan mengenai *Citizenship by Investment Program* serta memperkaya penelitian di dalam lingkup Uni Eropa.

1.5. Kerangka Pemikiran

Konsep yang digunakan untuk menganalisis rumusan masalah di sini adalah konsep sekuritisasi yang berasal dari pandangan para pemikir *Copenhagen School* yaitu Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde beserta rekan-rekannya. *Copenhagen School* sendiri telah memainkan peran penting dalam mengembangkan konsep *security*, di mana memasukkan objek selain negara serta menyediakan kerangka pemikiran untuk mendefinisikan *security* dan menentukan bagaimana serta kapan sebuah isu dapat disekuritisasi atau didesekuritisasi (Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 3). Pendefinisian ulang dan perluasan konsep *security* sendiri memang telah menjadi topik perdebatan di bidang akademik seiring berkembangnya kerangka analisis pada literatur-literatur studi keamanan.

Perluasan konsep *security* setidaknya mengambil empat bentuk utama. Pertama, konsep keamanan diperluas secara menurun dari konsep keamanan negara ke keamanan kelompok dan individu. Kedua, konsep keamanan diperluas ke atas dari keamanan negara ke keamanan sistem internasional atau lingkungan fisik supranasional. Ketiga, konsep keamanan diperluas secara horisontal dari militer ke keamanan politik, ekonomi, sosial, lingkungan atau manusia. Keempat, tanggung jawab politik untuk memastikan keamanan diperluas ke segala arah dari negara, termasuk ke atas ke lembaga-lembaga internasional, secara menurun ke pemerintah regional atau lokal dan secara horisontal ke organisasi non pemerintah, opini publik dan pers serta kekuatan abstrak alam atau pasar (Rothschild, 2007, p. 2).

Di dalam buku *Security: A New Framework for Analysis*, Buzan, Waever dan de Wilde menerangkan bahwa *security* adalah mengenai bertahan, yaitu ketika sebuah isu dibentuk sebagai sebuah ancaman terhadap suatu objek yang dimaksud (Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 3). *Copenhagen School* mengidentifikasi lima kategori umum dari keamanan yaitu militer, lingkungan, ekonomi, sosial dan politik di mana dinamika dari setiap kategori ditentukan *securitizing actors* dan *referent objects* (Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 3). *Securitizing actors* didefinisikan sebagai aktor yang mensekuritisasi sebuah isu

dengan mendeklarasi bahwa suatu *referent objects* terancam, sementara itu, *referent objects* adalah sesuatu yang terancam dan memiliki legitimasi untuk bertahan (Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 3).

Untuk mengatasi pertanyaan yang timbul dalam perluasan konsep ini mengenai apakah keamanan dapat diperluas dalam lima kategori tersebut tanpa menghilangkan koherensi sentralnya, *Copenhagen School* mengalamatkannya melalui model sekuritisasi dan desekuritisasi. Sebuah isu tertentu pada dasarnya dapat menjadi non-politisasi, politisasi atau sekuritisasi. Sebuah isu tidak dipolitisasi ketika negara tidak membahas maupun melibatkan isu tersebut dalam perdebatan. Sementara itu, suatu isu dikatakan dipolitisasi ketika menjadi bagian dari kebijakan publik, memerlukan keputusan pemerintah, memerlukan alokasi sumber daya atau bentuk tata kelola komunal lainnya (Buzan & Hansen, 2009, p. 214; Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 3). Terkait sekuritisasi, sebuah isu dapat disekuritisasi melalui *act of securitization*, yaitu sebuah proses di mana isu dibingkai sebagai masalah keamanan (dalam Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 3). Sekuritisasi sendiri berarti sebuah langkah yang membawa politik melampaui aturan permainan yang ada dan membingkai suatu masalah sebagai sebuah jenis khusus dari politik dan ini dapat dikatakan sebagai sebuah bentuk yang lebih 'ekstrim' dari politisasi (dalam Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 3-4). Sementara itu, desekuritisasi adalah proses kebalikannya.

Copenhagen School mengandalkan dua tahap proses sekuritisasi untuk menjelaskan bagaimana dan kapan suatu isu dianggap dan ditindaklanjuti sebagai sebuah ancaman terhadap keamanan. *Act of securitization* dikatakan berhasil bila *securitizing actors* berhasil meyakinkan audiens (Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 4). Ancaman eksistensial dipandang oleh *Copenhagen School* sebagai pertanyaan subyektif yang bergantung pada pemahaman bersama mengenai bahaya keamanan. Sekuritisasi mengacu pada klasifikasi dan konsensus tentang fenomena, orang, atau entitas tertentu sebagai ancaman eksistensial yang memerlukan tindakan darurat. Secara singkat, *Copenhagen School* berusaha menjawab beberapa pertanyaan berikut:

1. Siapa dan apakah *referent objects*? Ini dapat berupa individu atau kelompok dan juga lingkup suatu isu yang berhak untuk bertahan dan merasa terancam;
2. Siapakah *securitizing actors*? Ini dapat berupa pemerintah, elit politik, militer maupun masyarakat;
3. Siapakah yang menjadi *desecuritizing actors*? Ini adalah aktor yang memandang suatu isu bukan lagi sebuah ancaman eksistensial;
4. Bagaimana proses sekuritisasi selesai? Ini berfokus pada bagaimana *securitizing actors* menggunakan *speech act* untuk meyakinkan khalayak tertentu mengenai sifat eksistensial ancaman. Tindakan sekuritisasi selesai begitu audiens yang relevan yakin akan ancaman eksistensial terhadap *referent objects* (Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 4-5). Di satu sisi yang paling menarik mengenai *speech act* adalah bahwa hal ini mungkin saja gagal (Waever, 2007, p. 78).

Teori sekuritisasi milik *Copenhagen School* memang telah menyediakan kerangka kerja mengenai bagaimana suatu isu dapat dibingkai menjadi isu keamanan. Walaupun begitu, Mely Callabero-Anthony dan Ralf Emmers menemukan empat kelemahan model sekuritisasi ini. Empat kelemahan itu adalah:

1. *Copenhagen School* menjelaskan siapa dan bagaimana sekuritisasi terjadi, akan tetapi tidak membahas mengenai mengapa sekuritisasi terjadi;
2. Kurangnya penelitian-penelitian empiris;
3. Pendekatan model yang Eropa sentris;
4. *Copenhagen School* tidak menaruh perhatian pada penilaian efektivitas kebijakan sekuritisasi dan de-sekuritisasi (Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 5-6).

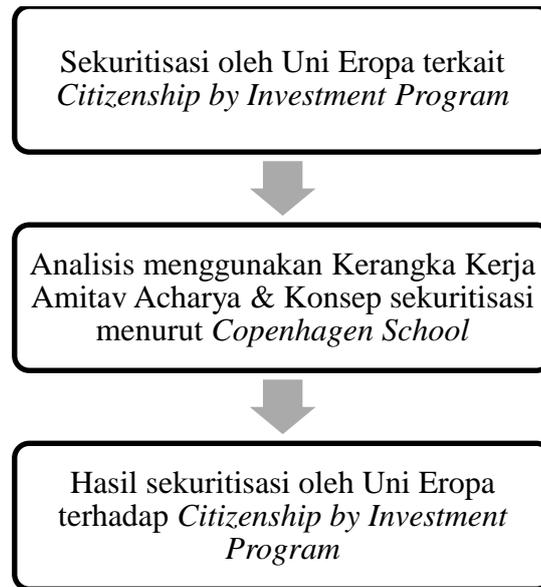
Oleh karena itu, Mely Callabero-Anthony dan Ralf Emmers menawarkan sebuah kerangka kerja baru yang telah dimodifikasi. Kerangka kerja ini disiapkan oleh Amitav Acharya selaku *Project Director* dari IDSS *Ford Project on Non-*

Traditional Security in Asia (Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 6). Kerangka kerja yang dimodifikasi tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Issue Area*: mengidentifikasi ancaman yang ada, juga melihat apakah ada konsensus di antara para aktor mengenai sifat ancaman tersebut;
2. *Securitizing Actors*: mengidentifikasi siapakah aktor yang mensekuritisasi dan kepentingan siapa yang mereka wakili;
3. *Security Concept*: konsep keamanan yang digunakan dapat bervariasi antara negara, individu, kelompok etnis, wanita, komunitas, perusahaan multinasional, atau komunitas internasional;
4. *Process*: penggunaan *speech act* sangat penting untuk tindakan sekuritisasi;
5. *Outcome I*: menganalisis apakah dan sejauh mana sekuritisasi telah terjadi dengan melihat indikator seperti tren alokasi sumber daya, keterlibatan militer, perundang-undangan dan pelembagaan;
6. *Outcome II*: mengeksplorasi dampak sekuritisasi terhadap penanganan masalah atau ancaman eksistensial;
7. *Conditions Affecting Securitization*: mengantisipasi beberapa faktor yang dapat mempengaruhi atau berdampak pada sekuritisasi dan desekuritisasi diantaranya interaksi berbagai konsep keamanan, kaitan antara isu keamanan, peran *powerful actors*, sistem politik domestik dan norma internasional (Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 6-8).

Penulis kemudian akan menggunakan enam unsur (menggabungkan *outcome I* dan *II*) dalam kerangka kerja milik Amitav Acharya dan menambahkannya dengan konsep sekuritisasi milik *Copenhagen School* untuk menganalisis sekuritisasi yang telah dilakukan oleh Uni Eropa terkait *Citizenship by Investment Program* di negara anggotanya yaitu Bulgaria, Cyprus dan Malta.

Bagan 1.1. Alur Berpikir untuk Menjawab Rumusan Masalah



Diolah oleh penulis

1.6. Metodologi

Penelitian ini akan menggunakan metodologi kualitatif dengan tujuan mencari pemahaman dari suatu masalah. Teknik pengumpulan dilakukan dengan studi pustaka dengan memanfaatkan sumber-sumber sekunder. Sumber sekunder dapat berupa buku-buku, informasi yang didapat dari situs web resmi, jurnal, *report* dan artikel media baik secara cetak maupun *online*. Selanjutnya teknik analisis data akan dilakukan dengan metode *process-tracing*.

1.7. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan terbagi menjadi 4 bab. Bab 1 akan berisi pendahuluan yang merupakan desain penelitian. Kemudian, bab 2 akan berisi mengenai gambaran umum *Citizenship by Investment Program* dan bagaimana program tersebut dijalankan di Bulgaria, Cyprus dan Malta. Bab 2 juga akan membahas risiko kejahatan yang mungkin ditimbulkan oleh *Citizenship by Investment Program*.

Bab 3 kemudian akan membahas mengenai sekuritisasi yang dilakukan oleh Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program*. Pada bab ini penulis

akan menggunakan analisis melalui konsep sekuritisasi oleh *Copenhagen School* dan kerangka kerja sekuritisasi oleh Amitav Acharya yang sedikit memodifikasi milik *Copenhagen School* untuk melihat bagaimana proses sekuritisasi yang dilakukan oleh Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program* telah berlangsung.

Bab 4 merupakan penutup yang akan berisi kesimpulan dan saran bagi penelitian selanjutnya. Bab ini akan mengemukakan hasil temuan penelitian. Kemudian penulis juga akan menyampaikan kelebihan dan kelemahan dari penelitian ini. Kelebihan dari penelitian diharap dapat memberikan pengetahuan kepada pembaca dan memberi sumbangsih bagi penelitian di bidang Hubungan Internasional terkhususnya Uni Eropa. Sementara, kekurangan dari penelitian ini dapat dijadikan pembelajaran bagi penelitian selanjutnya.