

BAB II

Citizenship by Investment Program di Uni Eropa

Sebelum menganalisis bagaimana proses sekuritisasi *Citizenship by Investment Program* oleh Uni Eropa, terlebih dahulu pada bab ini penulis akan menjelaskan mengenai *Citizenship by Investment Program* secara lebih detail. Kemudian, bab ini juga akan memuat negara-negara yang menjalankan *Citizenship by Investment Program* dan bagaimana program tersebut dijalankan. Pada sub-bab terakhir akan dibahas mengenai risiko kejahatan yang mungkin ditimbulkan oleh *Citizenship by Investment Program*.

2.1. *Citizenship by Investment Program*

2.1.1. Sejarah *Citizenship by Investment Program*

Kewarganegaraan merupakan sesuatu yang penting dan umumnya didapatkan melalui dua cara yaitu berdasar tempat kelahiran atau garis keturunan. Bila seseorang ingin memiliki kewarganegaraan suatu negara namun tidak lahir atau tidak memiliki garis keturunan di negara tersebut dapat dilakukan melalui naturalisasi. Umumnya naturalisasi diberikan kepada orang yang telah berjasa terhadap suatu negara. Namun, saat ini naturalisasi dapat diperoleh dengan cara investasi. Sederhananya kita dapat membeli kewarganegaraan dan sistem ini dikenal sebagai *Citizenship by Investment Program (CIP/CBI)*.

CIP pertama kali muncul sekitar tahun 1980 dan 1990, ketika St. Kitts & Nevis meluncurkan program CIP mereka pada 1984, satu tahun setelah negara tersebut merdeka dari Inggris (BBC, 2017). Walaupun sempat tidak begitu diminati, pada 2009 pendaftar CIP melonjak dikarenakan strategi pemasaran yaitu pemilik paspor St. Kitts & Nevis mendapat visa bebas akses ke dua puluh enam negara yang termasuk di dalam *Schengen Area* (BBC, 2017). Selain St. Kitts & Nevis, Dominica juga meluncurkan CIP tahun 1993 (Nomad Capitalist, 2018), dan sejak saat itu, bisnis ini mengalami perkembangan pesat. Banyak negara di dunia kemudian mengikuti jejak St. Kitts & Nevis. Di Benua Eropa sendiri, Inggris menjadi pelopor bisnis semacam ini pada tahun 1990an (BBC, 2017).

Perkembangan CIP menjadikan kewarganegaraan sebagai komoditas hangat yang diperjualbelikan. Negara berbondong-bondong menawarkan potensi terbaik mereka mulai dari pemandangan alam yang menakjubkan hingga iklim bisnis yang menguntungkan. Negara-negara di Kepulauan Karibia menjadi salah satu destinasi paling terkenal bagi para peminat CIP dengan keadaan alam yang menakjubkan, pasir putih membentang, jumlah investasi rendah, persyaratan kependudukan tidak rumit serta proses yang terhitung cepat menjadi daya tarik tersendiri bagi investor. Tidak hanya bagi investor, program ini juga menguntungkan bagi negara-negara di Kepulauan Karibia sebagai sokongan ekonomi yang penting. Bahkan, di St. Kitts & Nevis, paspor adalah komoditas ekspor terbesar mereka dan menurut IMF, CIP menyumbang 14% PDB St. Kitts & Nevis tahun 2014 (BBC, 2017).

Salah satu alasan ketertarikan investor pada CIP adalah mobilitas. Melalui CIP, seseorang bisa tinggal, bekerja dan memperoleh akun bank secara sah. Bahkan, yang paling penting, seseorang dapat memperoleh akses bebas visa ke berbagai negara di dunia. Bagi seorang pebisnis, umum baginya perlu melakukan perjalanan bisnis bahkan sampai ke manca negara. Namun, seringkali visa menjadi hambatan karena pengurusannya yang memakan waktu dan tidak sedikit biaya yang dikeluarkan. Bagi orang-orang kaya inilah kemudian CIP hadir menjadi solusi. Kewarganegaraan dari negara lain menarik minat mereka yang sehari-hari perlu berkeliling dunia tanpa harus repot mengurus visa dan mengantri di imigrasi yang akan membuang waktu, terutama bagi mereka para pebisnis yang berasal dari negara-negara di mana paspornya belum tentu bisa digunakan di banyak negara. Sebagian besar para investor ini berasal dari berbagai negara seperti China, Rusia, India, Vietnam, Meksiko, Brazil, Turki dan negara-negara Timur Tengah (Nomad Capitalist, 2018).

Alasan lainnya adalah CIP dapat digunakan sebagai asuransi. Hal ini senada dengan yang dikatakan Paul Williams dari La Golden Visas¹ (dalam BBC, 2017):

¹ Sebuah perusahaan yang memiliki spesialisasi dalam *second residency* dan *citizenship* di Eropa.

“Most of our clients do not go and live in the country they invest in,” he says. “They see it as more of an insurance policy. They know that they’ve got that second residency, so if they ever have to jump on a plane they’ve got that option.”

Andrew Henderson, seorang pengusaha asal Amerika Serikat sekaligus pendiri *Nomad Capitalist*² yang saat ini telah memiliki empat paspor yang berbeda menyatakan bahwa memiliki banyak kewarganegaraan memberinya lebih banyak pilihan untuk peluang usaha (BBC, 2017). Selain itu, faktor manajemen pajak, keluarga dan pendidikan juga turut melatarbelakangi keputusan untuk mendaftar CIP (Arton Capital, n.d). Kebanyakan dari CIP yang ditawarkan juga tersedia bagi pendaftar yang memiliki keluarga sehingga pasangan dan anak-anak dari pendaftar CIP juga ikut memperoleh kewarganegaraan (Arton Capital, n.d). Hal ini menunjukkan adanya kesempatan untuk menikmati masa depan yang lebih baik melalui sistem pendidikan dan gaya hidup di negara-negara yang menjalankan CIP.

2.1.2. Cara Kerja *Citizenship by Investment Program*

Seringkali banyak program atau skema untuk memperoleh status kependudukan dikategorikan sebagai CIP, padahal program itu belum tentu CIP. Program ini dikenal sebagai *residence by investment* (RBI). Cukup banyak yang tidak bisa membedakan antara CIP dan RBI. Pada awalnya mereka memang terlihat sama dan seringkali suatu negara tidak memberikan batasan yang jelas bahwa program yang dijalankan merupakan RBI atau CIP. Satu hal mendasar yang perlu dipahami dari perbedaan kedua hal ini adalah apa yang akan didapatkan investor. RBI merupakan sebuah program yang memperbolehkan seseorang untuk dapat tinggal, bekerja, melanjutkan studi dan menetap di suatu negara dalam periode waktu tertentu (2ndPassport, n.d).

RBI dapat bersifat temporer atau permanen. Perbedaan di antara keduanya adalah batasan waktu tinggal. RBI temporer memiliki durasi tinggal antara dua sampai lima tahun, sedangkan RBI permanen tidak memiliki batas dan setelah tujuh tahun dapat mengajukan diri sebagai warga negara (2ndPassport, n.d). RBI

² Sebuah blog, *podcast* dan perusahaan konsultan yang bergerak di bidang perencanaan keuangan, kewarganegaraan dan investasi.

yang permanen kemudian seringkali disamakan dengan CIP. Perbedaan RBI dengan CIP adalah proses perolehan kewarganegaraan di mana CIP lebih cepat. Umumnya seseorang bisa memperoleh kewarganegaraan melalui CIP hanya dalam satu sampai sembilan bulan (2ndPassport, n.d). Perbedaan lain di antara keduanya adalah RBI mengharuskan seseorang untuk menetap terlebih dahulu di suatu negara dalam kurun waktu tertentu untuk dapat memperoleh kewarganegaraan di kemudian hari (Džankić, 2015, p. 14). Dengan kata lain, RBI tidak menawarkan kewarganegaraan secara langsung seperti apa yang ditawarkan CIP. Negara-negara yang menawarkan CIP pada dasarnya memberikan kewarganegaraan dengan asumsi bahwa investasi yang telah dilakukan merupakan bukti yang cukup sebagai komitmen seseorang terhadap negara tersebut (Džankić, 2015, p. 15).

2.2. Negara-Negara yang Menjalankan *Citizenship by Investment Program*

Tabel 2.1. : Daftar Negara-Negara yang Menjalankan CIP di Dunia

Negara	Nama Program	Tahun	Undang-Undang Terkait	Keterangan
Antigua & Barbuda	<i>National Development Fund (non refundable)</i>	2013	<i>Citizenship by Investment Act 2013, Antigua & Barbuda Citizenship by Investment Act 2016 (Amandemen)</i>	-Menawarkan 4 jenis CIP sebesar \$250.000. - Terdapat syarat tinggal sebanyak 35 hari per tahun pada 5 tahun pertama.
Bulgaria	<i>Fast Track to Citizenship Program</i>	2013	<i>Foreigners in the Republic of Bulgaria Act, Citizenship Act</i>	Nilai investasi mulai dari \$70.000.
Comoros	<i>Comoros Economic Citizenship Program</i>	2001	<i>Law on Economic Citizenship, rev. as of 27 November 2008</i>	Nilai investasi mulai \$45.000. Tidak ada persyaratan terkait waktu tinggal.
Cyprus	<i>Cyprus Investment Programme</i>	2013		Nilai investasi mulai 500.000 Euro.
Dominica	<i>Citizenship by Investment Program</i>	1993	<i>Constitution, Section 101 and the</i>	Tidak ada persyaratan

			<i>Citizenship Act, Sections 8 and 20 (1)</i>	terkait waktu tinggal.
Grenada	<i>Donation to National Transformation Fund</i>	2013	<i>Grenada Citizenship by Investment Act (2013)</i>	Nilai investasi \$200.000. Tidak ada persyaratan terkait waktu tinggal.
Guatemala	<i>Citizenship by Investment Program</i>	-		Nilai investasi sebesar \$65.000.
Malta	<i>Individual Investor Programme (IIP)</i>	2013	<i>Maltese Citizenship Act (Cap. 188), Legal Notice 47 of 2014</i>	Nilai investasi mulai dari 150.000 - 650.000 Euro. Untuk properti yang disewa, harga sewa minimal pertahun adalah 16.000 Euro.
Mauritius	<i>Naturalization for Investors (IRS (Integrated Resort Scheme) & RES (Real Estate Scheme)</i>	-		Nilai investasi sebesar \$500.000.
Panama	<i>Friendly Nation Visa</i>	-		Nilai investasi sebesar \$5000.
Samoa	<i>Citizenship by Investment Program</i>	-		Nilai investasi sebesar \$1,65 juta dengan 3 tahun waktu tunggu. Terdapat persyaratan waktu tinggal 15 hari setiap tahunnya.
Serbia	<i>Serbian Development Fund</i>	2016		Nilai investasi sebesar 100.000 Euro. Tidak ada syarat terkait waktu tinggal.
St. Kitts & Nevis	<i>Citizenship by Investment Program</i>	1984		St. Kitts & Nevis merupakan pelopor bagi negara-negara yang menjalankan CIP. Tidak ada persyaratan terkait waktu

				tinggal.
St. Lucia	<i>National Economic Fund</i>	2016	<i>Citizenship by Investment Act No. 14 of 2015</i>	Tidak ada persyaratan terkait waktu tinggal.
Turki	<i>Citizenship by Investment Program</i>	-		Melalui investasi <i>real estate</i> .
Vanuatu	<i>Honorary Citizenship under the Vanuatu Economic Rehabilitation Program</i>	2015	<i>Immigration Act (Cap 66)</i>	Tidak ada persyaratan terkait waktu tinggal.

Sumber : Diolah dari *Report Transparency International dan Global Witness, Tax Justice Network dan Allison Christians, 2017*

2.2.1. Negara-Negara Uni Eropa yang Menjalankan *Citizenship by Investment Program*

Dari tabel 2.1., ada tiga negara Uni Eropa yang menjalankan CIP yaitu Bulgaria, Cyprus dan Malta. Pada sub-bab ini akan dijelaskan lebih detail mengenai CIP di masing-masing negara tersebut.

Gambar 2.1. Peta Pembagian CIP dan RBI di Negara-Negara Uni Eropa



Sumber : *Report Transparency International dan Global Witness 2018*

A. Bulgaria

Bulgaria bergabung dengan Uni Eropa sejak 1 Januari 2007 (European Union, n.d). Saat ini Bulgaria sedang dalam proses untuk bergabung menjadi anggota *Schengen Area* dan juga akan segera mengadopsi penggunaan euro sebagai mata uang nasional setelah memenuhi persyaratan yang ditentukan (European Union, n.d). Bulgaria sendiri merupakan salah satu negara di Uni Eropa yang menjalankan baik CIP maupun RBI. CIP di Bulgaria dikenal dengan nama *Fast Track to Citizenship Program*. Program ini disebut '*fast track*' karena pada dasarnya program ini memerlukan persyaratan *residency* di mana dalam jangka waktu satu tahun telah bertempat tinggal secara permanen di Bulgaria maka seseorang dapat memiliki kewarganegaraan (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 54). Oleh karena itu, Bulgaria dianggap menjalankan *hybrid program* yang menggabungkan RBI dengan CIP. Akan tetapi, perlu diingat terkait RBI di Bulgaria memiliki kualifikasi dan syarat tersendiri yang berbeda dengan *Fast Track to Citizenship Program*.

CIP di Bulgaria telah dijalankan semenjak tahun 2013 dan hingga tahun 2017 telah menerima 16 pendaftar yang berasal dari Rusia sebanyak lima orang, Lebanon dan India sebanyak dua orang serta Mesir, Ethiopia, China, Ukraina, Vietnam, Pakistan dan Amerika Serikat masing-masing satu orang (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 62-63). Salah satu keunggulan yang ditawarkan oleh negara yang beribukota di Sofia untuk pendaftar CIP adalah paspor dengan visa bebas akses ke 159 negara (Arton Capital, n.d). Persyaratan untuk mendaftar CIP di Bulgaria adalah sebagai berikut:

1. Bukan warga negara Uni Eropa;
2. Berumur 18 tahun atau lebih;
3. Memiliki paspor atau dokumen perjalanan yang valid;
4. Menyediakan dokumen pendukung terkait sumber dan asal uang yang digunakan untuk investasi;
5. Memenuhi persyaratan minimal *statutory visits* ke Bulgaria;
6. Memiliki status *permanent residency* di Bulgaria minimal 1 tahun;

7. Investasi sebesar 511.000 euro – 3 juta euro di Perusahaan Bulgaria, Investasi sebesar 511.000 euro dalam *Concession Rights Agreement* serta investasi sebesar 256.000 euro di Perusahaan Bulgaria dan menciptakan 10 lapangan pekerjaan;
8. Melakukan investasi tambahan untuk jangka waktu dua tahun;
9. Memiliki catatan kriminal yang bersih dan tidak sedang menjalani hukuman di Bulgaria (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 54-55; Džankić, 2015, p. 13; Arton Capital, n.d).

B. Cyprus

Cyprus bergabung dengan Uni Eropa sejak 1 Mei 2004 (European Union, n.d). Cyprus sendiri telah menjadi anggota *eurozone* yaitu negara-negara yang menggunakan euro sebagai mata uang nasional sejak 1 Januari 2008 (European Union, n.d). Saat ini Cyprus tengah dalam proses untuk bergabung dengan *Schengen Area* (European Union, n.d). Cyprus mulai menjalankan CIP di negaranya sejak 24 Mei 2013, dua bulan setelah pengumuman *bailout* secara internasional sebesar 10 miliar euro oleh *Eurogroup*, *European Commission*, *European Central Bank* dan *International Monetary Fund* (Džankić, 2015, p. 8).

Jika sebelumnya menurut aturan hukum Cyprus diperlukan investasi sebesar 10 juta euro untuk dapat memperoleh kewarganegaraan, tahun 2013 melalui *Scheme for Naturalisation of Investors in Cyprus by Exception* dengan didasarkan pada sub-bab (2) bab 111A *Civil Registry Laws 2002-2013* memperkenalkan beberapa rute baru untuk dapat memperoleh kewarganegaraan bagi orang-orang kaya (Džankić, 2015, p. 9). Terhitung dari 2013 hingga Maret 2018 sebanyak 1.685 orang telah lolos pendaftaran CIP di Cyprus (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 62-63). Total investasi yang masuk melalui CIP berjumlah 4,8 milyar euro (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 66). Tidak ada persyaratan terkait waktu tinggal. Nama-nama pendaftar akan dipublikasi di surat kabar nasional selama dua hari berturut-turut dan proses *review* akan memerlukan waktu enam bulan serta investasi dapat dipulihkan setelah tiga tahun lamanya (Transparency International & Global

Witness, 2018, p. 72). Persyaratan untuk mendaftar CIP di Cyprus adalah sebagai berikut:

1. Investasi sebesar 500.000 euro dalam bidang *real estate* atau sebesar 2 juta euro melalui investasi bisnis yang membuka lapangan pekerjaan, investasi langsung dapat dilakukan bila pendaftar merupakan *senior manager* dengan peringkat tinggi, investasi sebesar 2 juta euro pada saham atau sekuritas untuk jangka waktu tiga tahun serta sebesar 2 juta euro untuk investasi kombinasi pada properti, investasi bisnis atau alternatif lain yang telah disebutkan sebelumnya;
2. Menyerahkan *review due diligence* dari *database* elektronik yang telah diakui secara internasional;
3. Menyerahkan surat identitas diri meliputi paspor, akta kelahiran dan data biometrik;
4. Menyerahkan catatan kriminal dari negara asal dan negara di mana ia bertempat tinggal;
5. Tidak berada dalam daftar pemilik properti yang dibekukan di Uni Eropa;
6. Setidaknya pernah melakukan kunjungan ke Cyprus satu kali (Džankić, 2015, p. 9; Transparency International & Global Witness, 2018, p. 66,68,70).

C. Malta

Malta bergabung dengan Uni Eropa semenjak 1 Mei 2004 dan pada 2007 telah menjadi anggota *Schengen Area* (European Union, n.d). Malta juga telah bergabung menjadi salah satu negara yang menggunakan euro sebagai mata uang nasionalnya sejak 1 Januari 2008 (European Union, n.d). Malta mengadopsi Undang-Undang XV pada Oktober 2013 untuk mengamandemen Undang-Undang Kewarganegaraan Malta Bab 188 sekaligus memperkenalkan *Individual Investor Programme* (IIP) (Džankić, 2015, p. 10). Program ini menawarkan kewarganegaraan Malta secara langsung melalui investasi sebesar 650.000 euro (Džankić, 2015, p. 10). IIP di Malta segera menjadi perdebatan banyak pihak baik

dari dalam negeri maupun di lingkup Uni Eropa. Kemudian pada November 2013, Malta melakukan revisi terhadap IIP dengan menambahkan kriteria yang harus dipenuhi investor untuk dapat memperoleh status kewarganegaraan. Kriteria tambahan tersebut adalah kepemilikan properti senilai 350.000 euro, menyewa properti dengan nilai 16.000 euro per tahun atau investasi sebesar 150.000 euro pada proyek-proyek yang ditentukan pemerintah (Džankić, 2015, p. 10).

Akan tetapi, IIP tetap menjadi perdebatan sampai ke tingkat Parlemen Uni Eropa pada pertengahan Januari 2014 (Džankić, 2015, p. 10). Parlemen Uni Eropa meminta Malta untuk melakukan perubahan terhadap IIP melalui Resolusi 2013/2995 (RSP), namun tidak ada perubahan yang dilakukan oleh pihak otoritas Malta terkait IIP (Džankić, 2015, p. 11). Baru sebulan kemudian tepatnya Februari 2014, Pemerintah Malta mengamandemen IIP dengan menambahkan kriteria baru yaitu terkait persyaratan waktu tinggal selama satu tahun (Džankić, 2015, p. 11). Berikut persyaratan untuk dapat memperoleh kewarganegaraan Malta melalui CIP:

1. Investasi sebesar 650.000 euro pada Dana Pembangunan Sosial, membeli properti senilai 350.000 euro atau menyewa properti senilai 16.000 euro pertahun, investasi sebesar 150.000 euro pada proyek-proyek yang ditentukan pemerintah (saham, sekuritas atau surat berharga lainnya);
2. Bertempat tinggal selama satu tahun di Malta sebelum memperoleh kewarganegaraan. Bertempat tinggal tidak berarti selalu berada di Malta selama satu tahun terus menerus;
3. *Clean criminal record* dengan catatan tidak ada kejahatan berat yang pernah dilakukan. *Clean criminal record* diterbitkan oleh polisi atau yurisdiksi negara asal pendaftar serta negara di mana ia bertempat tinggal lebih dari 6 bulan selama jangka waktu 10 tahun terakhir;
4. Menyertakan *due diligent check* dari *Malta Individual Investor Programme Agency* (MIIPA) atau agen maupun perusahaan *due diligence* lain yang terpercaya;
5. Menyertakan surat kesehatan dan asuransi;

6. Menyertakan paspor, akta kelahiran dan data biometrik lainnya;
7. Menyertakan surat keterangan terkait legitimasi dana yang digunakan (Džankić, 2015, p. 11; Transparency International & Global Witness, 2018, p. 67,69,71).

Sejak Juni 2015 - Juni 2017 setidaknya sebanyak 566 pendaftar telah dinyatakan lolos dari total 1.101 pendaftar CIP di Malta (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 64-65). Jumlah investasi yang masuk dari CIP di Malta sejak program tersebut bergulir mencapai 718 juta euro (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 67). Proses yang diperlukan hingga seseorang dapat memperoleh kewarganegaraan melalui CIP ini sekitar 120 hari dan kewarganegaraan yang diterima melalui program CIP dapat dicabut bila terdapat masalah di kemudian hari (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 73). Nama-nama warga negara baru Malta melalui proses naturalisasi akan dipublikasi setiap tahun, walaupun begitu tidak ada keterangan yang menjelaskan apakah kewarganegaraan tersebut diperoleh melalui CIP atau bukan (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 73).

2.3. Risiko Kejahatan Akibat *Citizenship by Investment Program* di Uni Eropa

Keberadaan CIP memang memberikan keuntungan pada negara-negara yang menjalankannya. Akan tetapi, bagaikan dua sisi koin, CIP juga memungkinkan timbulnya kejahatan. Masuknya uang dalam jumlah yang banyak dapat menimbulkan berbagai masalah kejahatan keuangan di antaranya pencucian uang, korupsi dan penggelapan atau penghindaran pajak. Hal ini bisa terjadi karena beberapa faktor di antaranya adalah CIP hanya bisa diakses oleh orang-orang tertentu yang memenuhi kualifikasi sebagai 'orang-orang kaya' dikarenakan biaya yang dikeluarkan untuk mendaftar CIP tidak sedikit (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 18). Kedua, kurangnya integritas operasional dan transparansi di kalangan pemerintah yang melaksanakannya (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 18). Meskipun nama-nama warga negara baru selalu dipublikasi, namun alasan di balik keputusan pemberian kewarganegaraan dan seberapa banyak jumlah uang yang diinvestasikan tetap dirahasiakan. Masyarakat dibiarkan begitu saja tanpa

mengetahui bagaimana, seberapa banyak dan ke mana saja uang-uang tersebut telah berkontribusi terhadap pembangunan. Dari sinilah kemudian timbul spekulasi bahwa CIP hanya menguntungkan sebagian orang sementara merugikan masyarakat banyak.

Ketiga, sebagai industri yang menguntungkan, terdapat banyak perusahaan-perusahaan yang bergerak di dalam bidang jasa penjualan paspor dan visa ini. Perusahaan-perusahaan ini menawarkan CIP kepada klien berpotensi, membantu dalam proses pendaftaran dan pembelian properti serta seringkali mereka turut serta membantu pemerintah dalam merancang CIP (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 29). Salah satunya Henley & Partners di mana melalui kerjasamanya dengan Pemerintah Malta akan mendapat komisi sebesar 4% dari setiap pendaftar yang lolos CIP (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 29). Selain Henley & Partners, terdapat juga perusahaan yang terkenal di industri ini yaitu Arton Capital dan CS Global (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 29). Lalu, apa yang salah dengan perusahaan-perusahaan ini? Mereka mungkin terlihat sempurna hingga kita menyadari bahwa standar dan praktik yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan tersebut ditentukan oleh mereka (*secara volunteer*) (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 29).

Secara alamiah, industri ini memang berisiko tinggi. Para penjahat dan koruptor cenderung mencari destinasi menarik yang menawarkan kemewahan sekaligus menyediakan *safe haven* bagi mereka. Dalam kasus ini, melalui kepemilikan paspor Uni Eropa memudahkan para pelaku pencucian uang untuk 'mencuci' uangnya di bank-bank dikarenakan bank mungkin saja tidak melakukan *screening* yang lebih ketat terhadap pemilik paspor Uni Eropa dibandingkan bila mereka memiliki paspor negara lain yang berada di dalam daftar risiko tinggi terhadap pencucian uang (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 18). Pada akhirnya hal ini menjadikan negara-negara yang menjalankan CIP serupa *safe haven* karena memberikan para penjahat ini kesempatan untuk menghindari hukuman, merasakan kebebasan dan mendapat perlindungan melalui kewarganegaraan yang mereka miliki dari CIP.

Berdasarkan daftar *Financial Secrecy Index* yang dirilis oleh *Tax Justice Network* tahun 2018 mengenai negara-negara berisiko yang menjalankan CIP atau RBI, tiga negara Uni Eropa yaitu Bulgaria, Cyprus dan Malta masuk di dalamnya. Cyprus masuk ke dalam daftar kategori paling tinggi tingkat risikonya bersama dengan sejumlah negara lain seperti Barbados, Belize, Cayman Island, Costa Rica, Montserrat, Samoa, St. Lucia dan Turks & Caicos Islands dikarenakan negara-negara yang berada pada daftar ini memilih sistem *voluntary secrecy* (MCAA's Annex A) (Knobel & Heitmüller, 2018, p. 12). *Multilateral Competent Authority Management* (MCAA) adalah sebuah perjanjian multilateral bagi negara-negara yang bergabung di dalam Konvensi Multilateral OECD mengenai bantuan administratif dalam perpajakan (Knobel & Heitmüller, 2018, p. 8). MCAA memperbolehkan negara-negara untuk memilih sistem *voluntary secrecy* di mana negara perlu mengumpulkan dan mengirimkan informasi, akan tetapi mereka tidak akan menerima informasi mengenai negara lain (Knobel & Heitmüller, 2018, p. 8). Dengan kata lain bahwa orang-orang yang bertempat tinggal di negara-negara yang memilih *voluntary secrecy* menjadi tidak melaporkan, bank-bank tidak perlu mengumpulkan informasi mengenai tempat tinggal mereka bahkan jika negara tersebut memilih pendekatan yang lebih luas (Knobel & Heitmüller, 2018, p. 9). Karena para penduduk ini tidak melaporkan maka informasi mengenai mereka pun tidak akan dikirim ke otoritas manapun.

Sementara itu, Malta masuk ke dalam daftar risiko tinggi bersama negara-negara lain yaitu Irlandia, Korea, Malaysia (Labuan), Mauritius, Panama dan Seychelles (Knobel & Heitmüller, 2018, p. 13-14). Negara-negara ini masuk ke dalam daftar risiko tinggi dikarenakan penduduk dan warga negara hanya dikenai pajak penghasilan (termasuk *foreign income*) bila dikirimkan ke negara (Knobel & Heitmüller, 2018, p. 13-14). Hal ini berarti bahwa bila mereka tidak mengirimkan penghasilan mereka ke negara maka penghasilan mereka tidak dilaporkan dan tidak dikenai pajak. Bulgaria sendiri berada dalam risiko sedang bersama sejumlah negara yaitu Andorra, Aruba, Curacao, Gibraltar, Yunani, Grenada, Guernsey, Italia, Jersey, Belanda, Portugal (Madeira), Afrika Selatan dan Swiss (Knobel & Heitmüller, 2018, p. 14). Negara-negara dengan risiko

sedang ini karena mereka meniadakan pajak penghasilan pada investasi dalam bidang-bidang tertentu (Knobel & Heitmüller, 2018, p. 14).

2.3.1. Kasus Kejahatan terkait *Citizenship by Investment Program* di Cyprus dan Malta

Berdasarkan daftar yang dipublikasi oleh *Organization for Economic and Development* (OECD) pada 2018, Cyprus dan Malta masuk ke dalam daftar hitam 21 negara yang menjalankan skema CIP atau RBI di negaranya dan berisiko tinggi terhadap penghindaran pajak (The Guardian, 2018). Sejumlah kasus kejahatan terkait CIP pernah terjadi di Cyprus dan Malta sebelumnya sehingga hal ini mungkin turut melatarbelakangi keberadaan kedua negara tersebut dalam daftar hitam. Pada 2017, surat kabar *The Guardian* melaporkan nama-nama pendaftar CIP di Cyprus yang berisi sejumlah nama orang-orang kaya dari Rusia, Ukraina, Cina, Arab Saudi dan Iran (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 28). Dari nama-nama tersebut terdapat dua orang Ukraina yaitu Gennady Bogolyubov dan mantan rekan bisnisnya yaitu Igor Kolomoisky yang bersama-sama mendirikan *PrivatBank* dan merupakan pemegang saham terbesar sampai akhirnya dinasionalisasi oleh Pemerintah Ukraina tahun 2016 (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 28). Selama dilakukan nasionalisasi timbul dugaan bahwa kedua pemegang saham terbesar *PrivatBank* ini telah menghasilkan uang secara ilegal sebanyak 4,2 milyar euro melalui bank tersebut (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 28). Bulan Desember 2017, Pengadilan Tinggi di London yang menangani masalah nasionalisasi, mengeluarkan perintah pembekuan aset-aset kedua orang tersebut sebanyak 2,5 milyar dolar di berbagai penjuru dunia (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 28). Melalui pengacaranya, Bogolyubov telah mengkonfirmasi bahwa ia telah menerima paspor Cyprus sejak 2010 atas investasi yang dilakukan kepada negara tersebut (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 28). Sementara itu, Kolomoisky juga mengkonfirmasi melalui seorang juru bicara bahwa ia juga telah menerima paspor Cyprus atas investasi yang dilakukan (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 28).

Kemudian pada bulan Maret 2018, *The Guardian* kembali melaporkan bahwa Cyprus telah memberikan kewarganegaraan terhadap Oleg Deripaska pada 2017 (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 28). Hal ini menimbulkan sejumlah pertanyaan dikarenakan pada tahun 2007, Amerika Serikat membatalkan visa bisnis milik Deripaska atas dasar keterlibatannya di dalam kejahatan-kejahatan terorganisir yang terjadi di Rusia (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 28). Selain nama-nama yang sudah disebutkan, terdapat dua nama dalam kasus lain yaitu Rami Makhoul dan Alexandre Cazes. Makhoul merupakan sepupu dari Presiden Suriah, Bashar Al-Assad di mana pada 2008 ia terkena sanksi dari Pemerintah Amerika Serikat karena perannya dalam membantu korupsi di Suriah (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 28). Mei 2011, Uni Eropa memberikan sanksi kepada Makhoul karena terbukti terlibat mendanai rezim korup yang dijalankan sepupunya Bashar Al-Assad sehingga Maret 2013 kewarganegaraan Cyprus yang didapatkannya pada tahun 2010 dicabut (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 28). Nama lain yaitu Alexandre Cazes merupakan seorang warga negara Kanada yang ditemukan meninggal karena bunuh diri pada Juli 2017 di penjara (Global Witness, 2018). Cazes ditahan atas penyelidikan internasional terhadap *AlphaBay*, sebuah pasar gelap *online* yang menjual barang-barang dan jasa ilegal, di mana ia disinyalir sebagai pendiri dan yang menjalankan situs tersebut (Global Witness, 2018, p. 2). Departemen Kehakiman Amerika Serikat melaporkan bahwa Cazes memiliki kewarganegaraan Antigua & Barbuda sebelum kejahatannya terekspos dan tengah berada dalam proses untuk mendapatkan kewarganegaraan Cyprus pada waktu bunuh dirinya dilakukan (Global Witness, 2018, p. 2).

Sementara itu, kasus yang terjadi di Malta pada 2015 adalah tiga orang Rusia memperoleh kewarganegaraan melalui CIP. Melalui laporan yang dibocorkan oleh *Malta Financial Intelligence Analysis Unit* menunjukkan bahwa biaya yang diberikan untuk memperoleh kewarganegaraan Malta berakhir di dalam akun bank Keith Schembri, Kepala Staff dari Perdana Menteri Malta, Joseph Muscat (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 33). Ketiga orang Rusia tersebut menggunakan jasa *BT International / Nexia BT*,

sebagai salah satu agen yang disetujui *Identity Malta* untuk mengurus pendaftaran CIP (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 33). Akan tetapi, biaya pendaftaran sebesar 166.831 euro tidak dikirimkan ke *BT International* namun justru dikirimkan ke sebuah perusahaan lepas pantai bernama *Willerby Trade* melalui akun *Pilatus Bank* (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 33).

Willerby Trade merupakan sebuah perusahaan lepas pantai yang berada di *British Virgin Islands* dan tidak memiliki *track record* dalam menjalankan industri CIP dan bukan merupakan agen yang ditunjuk oleh otoritas Malta dalam menangani CIP di negaranya (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 33). Akan tetapi, ada hal yang menarik di sini yaitu *BT International* dan *Willerby Trade* dimiliki oleh orang yang sama yaitu Brian Tonna yang juga merupakan salah satu asosiasi bisnis dari Perdana Menteri Joseph Muscat (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 33). Menurut laporan yang diungkap oleh jurnalis Daphne Caruana Galizia dan tertera dalam *Panama Papers*, terdapat sebuah perjanjian yang belum ditandatangani antara *BT International* dan *Willerby Trade* yang menyatakan bahwa *Willerby* akan menerima 50% komisi dari pendaftaran IIP di Malta (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 33). Hal ini kemudian menimbulkan berbagai pertanyaan bahwa perjanjian itu tidak masuk akal mengingat kedua perusahaan dimiliki oleh satu orang yang sama dan mengapa perlu biaya pendaftaran tersebut harus dilewatkan sebuah perusahaan lepas pantai terlebih dahulu untuk dapat mendaftar CIP di Malta? Walaupun bukti-bukti tersebut sudah ada, tetap tidak ada investigasi lebih lanjut yang dilakukan oleh otoritas negara Malta. Bahkan, tragisnya jurnalis Daphne Caruana Galizia yang mengungkap laporan tersebut terbunuh dalam serangan bom di mobil pada 16 Oktober 2017 (The Guardian, 2018). Tiga orang tengah diadili atas kasus tersebut dan investigasi masih terus dilakukan karena otak pembunuhan belum berhasil diungkap (The Guardian, 2018). Terbunuhnya Daphne ini kemudian disinyalir sebagai balasan atas keberaniannya mengungkapkan laporan tersebut dan kini sejumlah media seperti *The Guardian*, *Reuters*, *Tamedia*, *Süddeutsche Zeitung*, *Le Monde* dan OCCRP dipimpin *Forbidden Stories* tengah menjalankan sebuah proyek bernama Daphne

Project untuk menginvestigasi *leading players* di dalam industri CIP termasuk di dalamnya investigasi terhadap Henley & Partners serta hubungan perusahaan tersebut dengan Perdana Menteri Malta Joseph Muscat (The Guardian, 2018).

Selain kasus yang disebutkan di atas, terdapat juga pertanyaan seputar siapakah yang paling diuntungkan dari adanya CIP di Malta? Di Malta sendiri, 70% kontribusi yang diperoleh dari IIP akan masuk ke dalam Dana Pembangunan Sosial dan digunakan untuk kepentingan publik seperti pendidikan, penelitian, kesehatan, lingkungan dan tujuan-tujuan sosial lainnya (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 34). Hingga Desember 2017 diperkirakan setidaknya sebanyak 360 juta euro berada di dalam Dana Pembangunan Sosial (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 34). Pada Maret 2018, Dana Pembangunan Sosial tersebut digunakan untuk membeli saham *the Lombard Bank Malta* dari *Cyprus Popular Bank Public Co. Ltd.* (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 34). Berdasarkan laporan media yang diberikan oleh Dewan Direksi Dana Pembangunan Sosial di Malta menyatakan bahwa akuisisi ini bukan merupakan sebuah strategi investasi melainkan untuk memfasilitasi agar pemegang saham terbesar *the Lombard Bank Malta* yang sebelumnya dipegang oleh seseorang yang berasal dari Cyprus menjadi milik Malta (Transparency International & Global Witness, 2018, p. 34). Berapa banyak dana yang dikeluarkan untuk membeli saham ini tidak dipublikasikan kepada masyarakat sehingga menimbulkan banyak kritik bahwa penggunaan Dana Pembangunan Sosial untuk pembelian saham *the Lombard Bank Malta* tidak sesuai dengan tujuan dana tersebut seharusnya digunakan.