

BAB III

Sekuritisasi Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program*

Pada bab sebelumnya, telah dijelaskan mengenai definisi *Citizenship by Investment Program* dan risiko kejahatan yang ditimbulkan. Pada bab ini, akan dibahas mengenai sekuritisasi Uni Eropa terkait *Citizenship by Investment Program* di negara-negara anggotanya. Bab ini sendiri akan terdiri dari dua sub-bab di mana sub-bab pertama akan membahas mengenai upaya sekuritisasi Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program* dan sub-bab kedua akan melakukan analisis terhadap upaya sekuritisasi tersebut menggunakan konsep sekuritisasi dari *Copenhagen School* dan kerangka kerja model modifikasi oleh Amitav Acharya, Mely Callabero-Anthony dan Ralf Emmers dalam *IDSS Ford Project on Non-Traditional Security in Asia*. Analisis sekuritisasi melalui model modifikasi Amitav Acharya yang disiapkan dalam *IDSS Ford Project on Non-Traditional Security in Asia* memiliki setidaknya enam unsur kerangka kerja yaitu *issue area, securitizing actor, security concept, process, outcome* dan *conditions affecting securitization* (Callabero-Anthony & Emmers, 2016, p. 6-8).

3.1. Upaya Sekuritisasi Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program*

Berdasarkan pada *Rottman Case, Court of Justice* menyatakan bahwa kewarganegaraan merupakan sebuah ikatan hubungan antara warga negara dan negara, “*the special relationship of solidarity and good faith between [a Member State] and its nationals and also the reciprocity of rights and duties, which form the bedrock of the bond of nationality*” (dalam European Commission, 2019, p. 2). Oleh karena itu, pemberian kewarganegaraan merupakan hak dari masing-masing negara. Bila umumnya kewarganegaraan diberikan atas dasar keturunan (*ius sanguinis*) atau tempat kelahiran (*ius soli*), negara juga dapat memberikan kewarganegaraan melalui cara naturalisasi. Setiap negara memiliki prosedur tersendiri untuk melakukan naturalisasi. Melalui prosedur tersebut, suatu negara dapat memberikan kewarganegaraan kepada orang asing atas dasar kepentingan nasional (European Commission, 2019, p. 2). Kepentingan nasional dalam

pemberian kewarganegaraan ini bersifat multitafsir karena tidak hanya sebagai penghargaan terhadap kontribusi seseorang dalam hal budaya, ilmu pengetahuan maupun olahraga. Di lain sisi, beberapa negara di Uni Eropa juga mengaitkan kepentingan nasional ini dengan kepentingan ekonomi atau komersil (European Commission, 2019, p. 2-3). Hal inilah kemudian yang mendasari Bulgaria, Cyprus dan Malta untuk menjalankan *Citizenship by Investment Program* sebagai salah satu prosedur naturalisasi.

Meskipun *Citizenship by Investment Program* dijalankan pada tingkat nasional, nyatanya skema ini memiliki pengaruh terhadap Uni Eropa. Hal ini disebabkan aturan kewarganegaraan Uni Eropa di mana telah dinyatakan dalam *Treaty on the Functioning of European Union* Pasal 20 bahwa setiap orang yang memegang kewarganegaraan dari negara anggota Uni Eropa merupakan warga negara Uni Eropa (European Union, 2010). Walaupun pasal ini menegaskan bahwa kewarganegaraan Uni Eropa bersifat *additional* dan tidak menggantikan kewarganegaraan asli mereka, kewarganegaraan Uni Eropa sendiri memberikan banyak hak bagi seseorang antara lain sebagai berikut:

1. Sebagai warga negara Uni Eropa, seseorang memiliki hak untuk tinggal dan bermobilisasi di dalam Uni Eropa tanpa merasakan diskriminasi atas warga negara asalnya. Hak ini termasuk untuk bertempat tinggal, bekerja dan mengenyam pendidikan di negara manapun di Uni Eropa;
2. Sebagai warga negara Uni Eropa, seseorang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam bidang politik, baik hak untuk memilih maupun hak untuk dipilih;
3. Sebagai warga negara Uni Eropa, seseorang memiliki hak untuk melakukan atau terlibat dalam komplain dan petisi yang ditujukan kepada Uni Eropa atas suatu isu baik yang bersifat publik maupun pribadi;
4. Sebagai warga negara Uni Eropa, seseorang juga memiliki hak untuk mendapat perlindungan konsuler dari Kedutaan maupun Konsulat negara anggota Uni Eropa manapun. Perlindungan ini meliputi berbagai hal termasuk di dalamnya kematian, kecelakaan atau sakit, penangkapan atau penahanan serta korban kejahatan dan repatriasi (European Union, n.d).

Dikarenakan kompleksnya hak-hak yang dapat diterima oleh seseorang sebagai warga negara Uni Eropa, maka meskipun persyaratan untuk memberikan atau menghilangkan kewarganegaraan menjadi hak masing-masing negara anggota, mereka tetap harus memperhatikan aturan yang berlaku di dalam Uni Eropa (European Commission, 2019, p. 5). Memperhatikan aturan Uni Eropa di sini dimaksud dengan mempertimbangkan segala aturan yang membentuk tatanan hukum Uni Eropa dan memperhatikan norma-norma serta kebiasaan-kebiasaan yang merupakan bagian dari hukum Uni Eropa (European Commission, 2019, p. 5).

Hal ini berlaku termasuk dalam prosedur *Citizenship by Investment Program* yang dijalankan oleh negara-negara anggota Uni Eropa yaitu Bulgaria, Cyprus dan Malta. Dalam hal ini, *Citizenship by Investment Program* seperti yang sudah dijelaskan dalam bab sebelumnya memiliki beberapa risiko kejahatan yang dapat ditimbulkan. Selain itu, ada kemungkinan bahwa status kewarganegaraan yang diberikan melalui *Citizenship by Investment Program* ini nantinya dapat melanggar aturan hukum Uni Eropa. Selain itu, skema ini mungkin bisa saja menyediakan rute bagi warga negara di luar Uni Eropa untuk menjadi warga negara Uni Eropa melalui cara-cara yang tidak sesuai dengan persyaratan pemberian kewarganegaraan yang ditetapkan Uni Eropa (European Commission, 2019, p. 16).

Salah satu yang menjadi perhatian dalam pemberian *Citizenship by Investment Program* adalah adanya prinsip *sincere cooperation* dalam Uni Eropa. Prinsip *sincere cooperation* diangkat dalam debat terkait IIP Malta pada Januari 2014 oleh Viviane Reding, mantan Wakil Presiden Komisi Eropa, sebagai salah satu prinsip yang telah dilanggar dengan keberadaan *Citizenship by Investment Program* (European Parliamentary Research Service, 2018, p. 22). Reding menambahkan bahwa keputusan naturalisasi yang diadopsi oleh negara-negara yang menjalankan *Citizenship by Investment Program* merupakan sesuatu yang tidak netral (European Parliamentary Research Service, 2018, p. 22). Prinsip *sincere cooperation* sendiri memiliki arti bahwa Uni Eropa dan negara-negara anggotanya dengan rasa hormat terhadap satu sama lain untuk saling membantu

dalam menjalankan tugas yang tercantum dalam Traktat Uni Eropa (European Parliamentary Research Service, 2018, p. 22). Lebih lanjut lagi, prinsip ini mengharuskan negara-negara anggota Uni Eropa untuk memfasilitasi pencapaian tugas-tugas Uni Eropa dan menahan diri dari segala tindakan yang dapat membahayakan pencapaian tugas-tugas ini (European Parliamentary Research Service, 2018, p. 22).

Negara-negara yang menjalankan *Citizenship by Investment Program* juga dianggap sebagai *'free-riders'* yang mendapat manfaat dari daya tarik kehidupan di negara anggota Uni Eropa lain (European Parliamentary Research Service, 2018, p. 23). Yang dimaksud dalam hal ini adalah negara-negara yang menjalankan *Citizenship by Investment Program* mendapat keuntungan dari menjual kewarganegaraannya melalui daya tarik kewarganegaraan Uni Eropa yang dapat diperoleh melalui skema tersebut. Kewarganegaraan Uni Eropa sendiri seperti yang sudah dijelaskan merupakan sesuatu yang kompleks di mana di dalamnya mencakup hak-hak warga negara yang tidak hanya bisa diaktualisasikan di negara di mana seseorang tersebut mendaftar *Citizenship by Investment Program* tetapi juga di negara-negara anggota Uni Eropa lain melalui salah satunya kebebasan untuk bertempat tinggal dan berpindah. Bukan tidak mungkin risiko kejahatan yang dapat ditimbulkan dengan keberadaan *Citizenship by Investment Program* tidak hanya berdampak pada negara yang menjalankan skema ini tetapi juga negara anggota Uni Eropa lainnya maupun Uni Eropa secara keseluruhan.

Melihat hal ini, tentunya Uni Eropa tidak bisa diam saja sehingga mulai menaruh perhatian pada *Citizenship by Investment Program* yang dijalankan negara-negara anggotanya. Isu mengenai *Citizenship by Investment Program* yang dijalankan negara-negara di Uni Eropa mulai masuk dalam ranah perdebatan Parlemen Uni Eropa pada pertengahan 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). Pada

perdebatan ini, parlemen memutuskan untuk mengadakan pengambilan suara terkait perlunya *joint motion for resolution*. Hasil pengambilan suara berakhir dengan 560 suara setuju, 22 suara menolak dan 44 abstain (European Parliament, 2014).

Resolusi Parlemen Uni Eropa pada debat '*Citizenship for sale*' menyatakan bahwa skema pemberian kewarganegaraan melalui *Citizenship by Investment Program* dapat merusak konsep kewarganegaraan Uni Eropa dan merusak *mutual trust* yang menjadi dasar pembentukan Uni Eropa (European Parliament, 2014). Berikut pernyataan lengkap Parlemen Uni Eropa:

“Parliament was concerned that this way of obtaining citizenship in Malta, as well as any other national scheme that may involve the direct or indirect outright sale of EU citizenship, undermined the very concept of European citizenship. Every Member State was expected to act responsibly in preserving the Union’s common values and achievements, and those values and achievements were invaluable and could not have a price tag attached to them. Such outright sale of EU citizenship undermined the mutual trust upon which the Union was built (European Parliament, 2014).”

Selain itu, Parlemen Uni Eropa juga meminta Komisi Uni Eropa agar menyatakan dengan jelas apakah skema *Citizenship by Investment* ini telah sesuai dengan isi dan semangat *European Union’s Treaties, the Schengen Borders Code* serta aturan Uni Eropa terkait non-diskriminasi. Komisi Uni Eropa juga diharap dapat mengeluarkan rekomendasi agar mencegah skema semacam *Citizenship by Investment Program* merusak nilai-nilai yang telah dibangun Uni Eropa (European Parliament, 2014).

Pada Maret 2014, Komisi Uni Eropa mengeluarkan tanggapan terkait *Citizenship by Investment Program* sekaligus menjawab permintaan Parlemen Uni Eropa pada debat '*Citizenship for sale*' pada Januari 2014. Tanggapan tersebut berisi bahwa dalam menjalankan hak prerogatifnya untuk memberikan kewarganegaraan, setiap negara anggota Uni Eropa harus menjalankannya dengan

semangat kerja sama yang tulus dengan negara anggota lain maupun Uni Eropa itu sendiri (Mentzelopoulou & Dumbrava, 2018). Komisi Uni Eropa juga menyatakan bahwa akan melakukan analisis terhadap skema *Citizenship by Investment Program* untuk menentukan langkah apa yang mungkin diperlukan (European Commission, 2014).

Semenjak menjadi perdebatan dalam ranah Parlemen Uni Eropa, isu terkait *Citizenship by Investment Program* mendapat cukup perhatian oleh berbagai pihak. Hal ini dibuktikan dengan adanya berita yang dimuat media maupun literatur-literatur penelitian maupun *report* yang dikeluarkan terkait *Citizenship by Investment Program*. Media yang memuat berita terkait *Citizenship by Investment Program* di antaranya *New York Times* menerbitkan artikel dengan judul “**Citizenship-for-Cash Program in Malta Stirs Security Concerns in European Union**” (The New York Times, 2014). Selain itu, Politico juga menuliskan artikel dengan judul “**Malta slammed for cash-for-passport program**” (Politico, 2016).

Beberapa literatur penelitian maupun *report* juga membahas mengenai *Citizenship by Investment Program* antara lain “**Investment-based citizenship and residence programmes in the EU**” yang ditulis oleh Jelena Džankić pada 2015 sebagai bagian dari *EUI Working Paper* yang dikeluarkan *Robert Schuman Centre for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory* (Džankić, 2015). Uni Eropa sendiri juga terus berusaha menunjukkan komitmen untuk memberi perhatian khusus terhadap isu *Citizenship by Investment Program* di negara-negara anggotanya. Komisi Uni Eropa sendiri menyatakan dalam *EU Citizenship Report* yang dirilis tahun 2017 bahwa salah satu prioritas pada 2017-2019 adalah mempromosikan hak-hak kewarganegaraan Uni Eropa dan nilai-nilai bersama (European Commission, 2017). Untuk dapat menjalankan prioritas tersebut, salah satu cara yang akan dilakukan oleh Komisi Uni Eropa adalah merilis *report* terkait skema nasional pemberian kewarganegaraan Uni Eropa kepada investor yang akan menjelaskan tindakan Komisi Uni Eropa, hukum nasional dan praktis, serta pedoman bagi negara-negara anggota (European Commission, 2017).

Tahun 2018-2019 bisa dikatakan menjadi tahun penting dalam sekuritisasi *Citizenship by Investment Program* oleh Uni Eropa. Dimulai pada Maret 2018, Uni Eropa memutuskan untuk membentuk sebuah Komite Khusus dalam bidang *Financial Crimes, Tax Evasion* dan *Tax Avoidance* (TAX3) (European Parliamentary Research Service, 2019). Pembentukan TAX3 didasari oleh dinamika lima tahun terakhir di mana berbagai kasus kejahatan keuangan maupun perpajakan terungkap seperti *Luxleaks, Panama Papers, Football leaks* dan *Paradise Papers* (European Parliamentary Research Service, 2019). Masih di bulan yang sama yaitu Maret 2018, *Global Witness* mengeluarkan *report* berjudul “**Citizenship- and Residency-by-Investment schemes expose EU to corruption risk**” (Global Witness, 2018). Dalam *report* tersebut, *Global Witness* menekankan beberapa permasalahan yang ditimbulkan dari skema pemberian kewarganegaraan yang ada di negara-negara Uni Eropa dengan menyebutkan beberapa kasus yang telah terjadi seperti Rami Makhlouf dan Alexandre Cazes serta menyatakan bahwasanya *Citizenship* dan *Residency by Investment Program* berisiko tinggi secara alami (Global Witness, 2018). *Report* tersebut juga dilengkapi dengan berbagai rekomendasi tindakan apa yang seharusnya diambil oleh Uni Eropa.

Pada 12 Maret 2018, *Tax Justice Network* juga mengeluarkan *report* berjudul “**Citizenship and Residency by Investment Schemes: Potential to avoid the Common Reporting Standard for Automatic Exchange of Information**” berisi daftar-daftar negara yang menjalankan *Citizenship* dan *Residency by Investment Schemes* dan berisiko terhadap penyelewengan pajak (Knobel & Heitmüller, 2018). Dari daftar negara-negara tersebut, tiga negara anggota Uni Eropa yang menjalankan *Citizenship by Investment Program* yaitu Bulgaria, Cyprus dan Malta masuk ke dalam daftar. Berdasarkan daftar tersebut, Cyprus dan Malta masuk ke dalam kategori berisiko tinggi sementara Bulgaria masuk ke dalam kategori risiko menengah (Knobel & Heitmüller, 2018).

Gambar 3.1. Peta Negara-negara yang Menjalankan *Citizenship* dan *Residency by Investment* Program Menurut Tingkatan Risiko terhadap Penghindaran Pajak

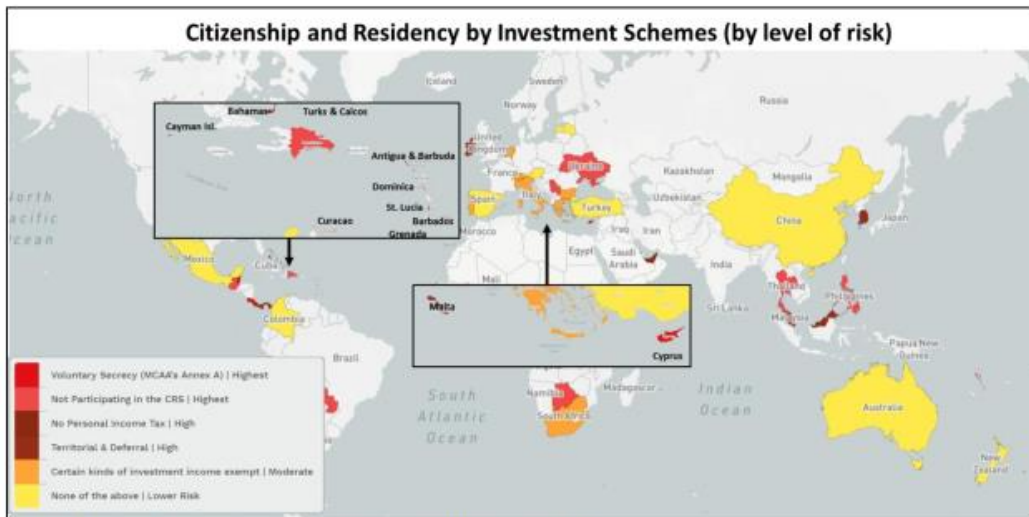


Image elaborated by authors based on the map created by 23degrees.io

Sumber : Tax Justice Network, 2018

Parlemen Uni Eropa sendiri tak lantas diam. Pada Mei 2018, *Citizenship by Investment Program* kembali menjadi sorotan dalam debat Parlemen Uni Eropa. Parlemen Uni Eropa menegaskan bahwa sudah saatnya Komisi Uni Eropa meregulasi masalah ini dan bahkan mayoritas Parlemen Uni Eropa menekankan bahwa isu *Citizenship by Investment Program* tidak dapat diabaikan lagi hanya karena dianggap sebagai masalah nasional (Caruana, 2018). Sejumlah anggota Parlemen Uni Eropa juga menyatakan pendapatnya terkait *Citizenship by Investment Program* diantaranya dari *Green Party* yaitu Sven Giegold mengatakan “*It’s not just the problem of some states. You earn citizenship by making an effort, not with some money. We want clear proposals and not just a report*” (Caruana, 2018). Sementara itu, anggota Parlemen Uni Eropa yang berasal dari Belanda, Sophie in’t Veld juga menyatakan ketidaksetujuannya sebagai berikut:

“Saying that this is national competence is not good enough anymore. We need harmonised laws and we need more transparency. We need to stop double standards. Those who come here to work are treated like criminals

but those coming here to park their money are treated like kings”
(Caruana, 2018).

Merespons hal ini, Komisi Uni Eropa melalui Justice Commissioner, Vera Jourova mengatakan kepada surat kabar Jerman, *Die Welt*, bahwa Komisi Uni Eropa meminta negara-negara anggotanya agar lebih memerhatikan pemberian kewarganegaraan melalui *Citizenship by Investment Program* (Wright, 2018). Lebih lanjut Jourova mengatakan bahwa pemberian kewarganegaraan menimbulkan risiko keamanan yang serius karena memberi penerimanya hak-hak warga negara Uni Eropa dan memungkinkan mereka untuk bermobilisasi dengan bebas di seluruh Uni Eropa (Wright, 2018). Jourova menegaskan bahwa Uni Eropa tidak boleh menjadi *safe haven* bagi para penjahat, korupsi dan *dirty money* (Wright, 2018).

Pada Oktober 2018, *European Parliamentary Research Service* mengeluarkan *report* atas permintaan Komite Khusus TAX3. *Report* ini mengkaji risiko yang ditimbulkan skema pemberian kewarganegaraan kepada investor terkait korupsi, pencucian uang dan penggelapan pajak (IMI Daily, 2018). Selain itu, *report* ini juga membahas dampak ekonomi, sosial dan politik serta mengeksplorasi tindakan yang dapat diambil oleh Uni Eropa (IMI Daily, 2018). 23 Januari 2019, Komisi Uni Eropa akhirnya mengeluarkan *report* yang telah ditunggu-tunggu. Dalam *report* yang dikeluarkan, Komisi Uni Eropa menunjukkan kekhawatiran pada skema *Citizenship* dan *residency by Investment Program* terlebih karena menurut Komisi Uni Eropa informasi yang disediakan terkait skema ini tidaklah lengkap (European Commission, 2019). Komisi akan memantau langkah-langkah yang diambil oleh negara-negara anggota untuk memastikan transparansi dan tata kelola yang baik dalam implementasi *Citizenship* dan *residency by Investment Program* dengan pandangan untuk mengatasi, khususnya risiko infiltrasi kelompok kejahatan terorganisir dari luar Uni Eropa dalam perekonomian, pencucian uang, korupsi dan penggelapan pajak (European Commission, 2019). Dengan maksud agar negara anggota meningkatkan transparansi dan tata kelola skema, Komisi akan membentuk sekelompok ahli untuk lebih lanjut menangani masalah transparansi, tata kelola

dan keamanan (European Commission, 2019). Sejauh ini kelompok ahli yang telah dibentuk oleh Komisi Uni Eropa sudah mengadakan pertemuan pertama pada 5 April 2019 silam dan agenda selanjutnya adalah konsultasi dengan para *stakeholder* yang akan dilaksanakan di Brussel pada 16 Mei 2019 (European Commission, n.d). Sementara itu, sesuai agenda rutin kelompok ahli ini akan bertemu pada 8 Juli dan 2 Oktober mendatang (European Commission, n.d).

Komite Khusus TAX3 sendiri juga terus bergerak setelah menyusun *draft* pada akhir tahun 2018, pembacaan pertama *draft* usulan TAX3 dilakukan pada 8 Maret 2019 (European Parliament, 2019). Kemudian pada 26 Maret 2019, Parlemen Uni Eropa mengadopsi teks yang diusulkan oleh Komite Khusus TAX3 melalui hasil voting 505 setuju, 63 menolak dan 87 abstain (European Parliament, 2019). Salah satu rekomendasi yang berada di dalam teks tersebut adalah penghapusan *Citizenship* dan *Residency by Investment Program* secara bertahap (European Parliament, 2019).

3.2. Analisis Sekuritisasi Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program*

Setelah dijabarkan bagaimana upaya sekuritisasi Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program* di negara-negara anggotanya pada sub-bab pertama, sub-bab kedua akan melakukan analisis terhadap upaya sekuritisasi yang sudah dilakukan Uni Eropa melalui kerangka kerja milik Amitav Acharya yang terdiri dari enam unsur yaitu *issue area*, *securitizing actors*, *security concept*, *process*, *outcome* dan *conditions affecting securitization*.

A. *Issue Area*

Unsur pertama *issue area* adalah melakukan identifikasi ancaman dan adanya konsensus di antara para aktor. Identifikasi ancaman dilakukan oleh Uni Eropa melalui Parlemen pada saat membawa isu *Citizenship by Investment Program* ke perdebatan pada Januari 2014 (Džankić, 2015, p. 1). Pernyataan yang dikeluarkan Parlemen Uni Eropa adalah sebagai berikut:

“Parliament was concerned that this way of obtaining citizenship in Malta, as well as any other national scheme that may involve the direct or indirect outright sale of EU citizenship, undermined the very concept of European citizenship. Every Member State was expected to act responsibly in preserving the Union’s common values and achievements, and those values and achievements were invaluable and could not have a price tag attached to them. Such outright sale of EU citizenship undermined the mutual trust upon which the Union was built” (European Parliament, 2014).

Menyorot pada pernyataan Parlemen Uni Eropa tersebut yaitu ‘concerned’, penulis meyakini hal tersebut sebagai identifikasi pertama yang dilakukan Parlemen Uni Eropa terhadap isu *Citizenship by Investment Program*. Selanjutnya Parlemen Uni Eropa juga meminta Komisi Uni Eropa untuk menyatakan dengan jelas apakah skema *Citizenship by Investment* ini telah sesuai dengan isi dan semangat *European Union’s Treaties, the Schengen Borders Code* serta aturan Uni Eropa terkait non-diskriminasi (European Parliament, 2014).

Pada Maret 2014, Komisi Uni Eropa mengeluarkan tanggapan terkait *Citizenship by Investment Program* sekaligus menjawab permintaan Parlemen Uni Eropa kala debat ‘*Citizenship for sale*’ pada Januari 2014. Tanggapan tersebut berisi bahwa dalam menjalankan hak prerogatifnya untuk memberikan kewarganegaraan, setiap negara anggota Uni Eropa harus menjalankannya dengan semangat kerja sama yang tulus dengan negara anggota lain maupun Uni Eropa itu sendiri (Mentzelopoulou & Dumbrava, 2018). Komisi Uni Eropa juga menyatakan bahwa akan melakukan analisis terhadap skema *Citizenship by Investment Program* untuk menentukan langkah apa yang mungkin diperlukan (European Commission, 2014).

Tanggapan dari Komisi Uni Eropa atas permintaan Parlemen Uni Eropa terkait isu *Citizenship by Investment Program* menunjukkan bahwa adanya konsensus antara aktor yaitu Komisi dan Parlemen Uni Eropa. Pernyataan Komisi Uni Eropa yang akan melakukan analisis terhadap *Citizenship by Investment Program* merupakan upaya identifikasi lebih lanjut. Oleh karena itu, jika melihat

pada pengertian unsur *issue area* terkait adanya identifikasi dan konsensus menunjukkan bahwa unsur ini telah terpenuhi dalam upaya sekuritisasi yang dilakukan oleh Uni Eropa.

B. Securitizing Actors

Unsur kedua dalam kerangka kerja model modifikasi milik Amitav Acharya adalah *securitizing actors*, yaitu aktor yang melakukan sekuritisasi terhadap suatu isu dan kepentingan siapakah yang mereka wakili. Dari penjelasan sub-bab sebelumnya terlihat jelas bahwa *securitizing actor* yang pertama adalah Parlemen Uni Eropa. Hal ini terlihat dari upaya-upaya Parlemen yaitu membawa isu *Citizenship by Investment Program* ke dalam perdebatan, mendesak Komisi Uni Eropa untuk segera memberikan tanggapan serta membentuk TAX3.

Komisi Uni Eropa dalam hal ini dapat dikatakan sebagai *functional actors*, yaitu aktor yang dapat mempengaruhi dinamika tanpa harus menjadi *referent objects* ataupun *securitizing actor* (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, p. 36) melalui upaya-upaya Komisi Uni Eropa untuk melakukan analisis terhadap CIP, mengeluarkan *report* serta membentuk sekelompok ahli untuk lebih lanjut menangani masalah transparansi, tata kelola dan keamanan (European Commission, 2019).

Pertanyaan berikutnya pada unsur kedua ini adalah mengenai kepentingan siapa yang diwakili? Jika kita melihat dari pihak Parlemen Uni Eropa, isu ini pertama kali dibawa ke dalam debat pada 2014 oleh anggota-anggota dari kelompok *European People's Party* (EPP), *Progressive Alliance of Socialists and Democrats* (S&D), *Alliance of Liberals and Democrats for Europe* (ALDE) dan *Greens European Free Alliance* (Greens-EFA) (European Parliament, 2014). EPP sendiri merupakan pusat dari politikal spektrum di Parlemen Uni Eropa dengan *the German Christian Democrats* (CDU/CSU) menyumbang delegasi paling banyak. Selain CDU, terdapat juga *Spain's Partido Popular* (PP), *French Union pour un Mouvement Populaire* (UMP), *the Italian People of Freedom party* (PdL) dan *Hungary's Fidesz party* (Brand, 2014).

Sementara itu untuk S&D, ada beberapa partai yang paling mendominasi di antara 27 delegasi nasional yaitu *the French Parti Socialiste (PS)*, *the German Social Democrats (SPD)*, *UK Labour party* dan *Spanish Socialist Party (PSOE)* (Brand, 2014). Selain dengan EPP, S&D seringkali melakukan *voting* bersama dengan ALDE dan *Greens party* (Brand, 2014). Dari hal ini kita dapat melihat bahwa isu *Citizenship by Investment Program* dibawa ke perdebatan oleh kelompok politis yang didominasi Jerman, Perancis, Spanyol dan Italia. Tiga negara yang dominan dalam kelompok ini yaitu Jerman, Perancis dan Italia sendiri merupakan negara-negara pelopor berdirinya Uni Eropa.

C. Security Concept

Baik Parlemen Uni Eropa dan Komisi Uni Eropa berkali-kali menegaskan bahwa sekuritisasi terhadap *Citizenship by Investment Program* dilakukan atas dasar CIP dapat merusak konsep kewarganegaraan dan *mutual trust* di antara negara-negara anggota Uni Eropa. Melalui pernyataan ini dapat dilihat bahwa konsep keamanan yang digunakan adalah jenis *societal security*. *Societal security* sendiri didefinisikan sebagai suatu tentang kelompok-kelompok identitas yang besar dan mandiri secara empiris bervariasi pada waktu dan tempat (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, p. 119). *Societal security* berbicara tentang *society* (masyarakat) yang menjadi fokus utama dari masalah keamanan baru ini, maka masalah identitas dan migrasilah yang mendorong persepsi mendasar tentang ancaman dan kerentanan (McSweeney, 2007, p. 123).

Walaupun begitu, seringkali terdapat kesalahpahaman mengenai *societal security* yaitu pertama *societal security* tidaklah sama dengan *social security*. Konsep *societal security*, bagaimanapun, tidak merujuk pada tingkat individu dan terutama fenomena ekonomi tetapi ke tingkat identitas kolektif dan tindakan yang diambil untuk mempertahankan apa yang disebut sebagai "identitas kita" (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, p. 120). Kesalahpahaman kedua adalah bahwa istilah *society* sering digunakan untuk menunjuk populasi negara yang lebih luas dan lebih samar, yang dapat merujuk pada kelompok yang tidak selalu membawa identitas (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, p. 120). Kata bangsa sendiri mengandung ambiguitas karena negara-negara yang sebenarnya beroperasi secara

berbeda dan mendefinisikan sendiri bangsa mereka. Definisi sebuah bangsa dapat berupa orang-orang yang tinggal dan loyal pada suatu negara; komunitas etnis, bahasa, darah, dan budaya yang asli; keterikatan emosional pada sesuatu yang nonorganik dan lebih politis (Buzan, Waever, & Wilde, 1998, p. 120).

Memang benar, masalah utama konsep *societal security* ialah identitas dan migrasi. *Citizenship by Investment Program* sebagai sebuah program yang bergerak pada bidang migrasi tentu menjadi sebuah isu keamanan. Mengacu pada unsur kedua terkait *securitizing actors*, kita dapat memahami bahwa isu ini dibawa ke perdebatan oleh anggota-anggota parlemen yang berasal dari kelompok politik yang didominasi Jerman, Perancis dan Italia. Sebagai negara-negara pelopor berdirinya Uni Eropa, tentu ketiga negara ini berusaha mempertahankan esensi dasar pembentukan Uni Eropa. Oleh karena itu, masuknya orang-orang asing sebagai warga Uni Eropa melalui *Citizenship by Investment Program* merupakan ancaman bagi nilai-nilai yang sudah terbangun sejak pembentukan Uni Eropa. Nilai-nilai inilah kemudian yang membentuk Uni Eropa sebagai sebuah identitas. Negara-negara ini tentu juga menyadari bahwa untuk dapat bergabung menjadi anggota Uni Eropa memerlukan waktu dan penyesuaian yang tidak mudah. Melalui *Citizenship by Investment Program*, kewarganegaraan Uni Eropa menjadi sesuatu yang bisa dijangkau oleh orang-orang di luar Uni Eropa dan hal ini jelas bertentangan dengan pandangan negara anggota Uni Eropa terutama mereka yang menjadi pelopor berdirinya Uni Eropa. Parlemen sendiri juga menegaskan dalam resolusi pada debat '*Citizenship for sale*' tahun 2014, "*Every Member State was expected to act responsibly in preserving the Union's common values and achievements, and those values and achievements were invaluable and could not have a price tag attached to them*" (European Parliament, 2014).

D. Process

Pada proses sekuritisasi, *speech act* merupakan suatu hal yang penting. Sejauh ini *speech act* yang dilakukan baik Parlemen dan Komisi Uni Eropa adalah memberikan kecaman pada perdebatan maupun melalui *report*. *Speech act* pada isu *Citizenship by Investment Program* ini banyak ditegaskan oleh anggota-

anggota parlemen di antaranya Sven Giegold dari *Green Party* menyatakan “*It’s not just the problem of some states. You earn citizenship by making an effort, not with some money. We want clear proposals and not just a report*” (Caruana, 2018).

Selain itu, anggota Parlemen Uni Eropa dari Belanda, Sophie in’t Veld juga menyatakan sebagai berikut:

“Saying that this is national competence is not good enough anymore. We need harmonised laws and we need more transparency. We need to stop double standards. Those who come here to work are treated like criminals but those coming here to park their money are treated like kings” (Caruana, 2018).

Dari kedua pernyataan di atas, kita dapat melihat bahwa *speech act* yang dilakukan oleh Parlemen Uni Eropa merujuk pada ketidaksetujuan bahwa kewarganegaraan bukanlah sesuatu yang dapat diperjualbelikan. Mereka juga menegaskan bahwa perlu adanya aturan yang jelas terkait *Citizenship by Investment Program*. Melalui hal ini, Parlemen Uni Eropa berusaha menegaskan bahwa kewarganegaraan Uni Eropa seharusnya tidak didapat semata dengan menukar sejumlah uang tetapi sebagai nilai-nilai yang dibangun bersama dan harus dijaga setiap anggota. Kata *value* dan *mutual trust* yang disebutkan dalam pernyataan Parlemen Uni Eropa juga merupakan upaya membentuk pandangan bahwa kedua hal itu dapat terancam melalui keberadaan *Citizenship by Investment Program*.

Memang, sejak membawa isu CIP ke dalam perdebatan Parlemen Uni Eropa pada Januari 2014 silam, isu CIP mulai menjadi perhatian banyak pihak. Hal ini terlihat seperti pada yang sudah dijelaskan sebelumnya melalui *report* yang dikeluarkan baik oleh Komisi Uni Eropa maupun organisasi non pemerintah seperti *Transparency International* dan *Global Witness* hingga penelitian maupun berita yang dikeluarkan media seperti *The New York Times* dan *Politico*. Walaupun begitu, dalam isu CIP ini, *speech act* sendiri dapat dikatakan belum cukup berhasil dikarenakan proses sekuritisasi yang masih berjalan hingga

sekarang. Komisi Uni Eropa sendiri seperti yang dijelaskan pada poin A terkait *issue area* baru melakukan identifikasi untuk melihat sejauh apa ancaman yang dapat ditimbulkan *Citizenship by Investment Program* di negara-negara anggotanya dan saat ini proses identifikasi masih terus dilakukan. Untuk itulah perlu bagi Uni Eropa terutama Parlemen Uni Eropa untuk melakukan *speech act* yang lebih vokal dan kontinyu dalam isu CIP ini.

E. Outcome

Hasil dari upaya sekuritisasi Uni Eropa sejauh ini yang paling utama adalah dikeluarkannya *report* oleh Komisi Uni Eropa. *Report* yang dikeluarkan pada 23 Januari 2019 ini menjadi kunci penting bagi upaya sekuritisasi terhadap isu *Citizenship by Investment Program*. *Report* ini menunjukkan *concern* Komisi Uni Eropa sebagai badan eksekutif sekaligus menegaskan arah sekuritisasi yang dimulai oleh Parlemen Uni Eropa.

Melalui pembentukan kelompok ahli untuk lebih lanjut menangani masalah transparansi, tata kelola dan keamanan (European Commission, 2019) diharapkan upaya sekuritisasi terhadap CIP tidak berhenti sampai di sini saja. Komitmen untuk mendalami isu CIP juga diharapkan akan terus dilakukan oleh Uni Eropa. Pada dasarnya hasil sekuritisasi yang dilakukan memang belum terlihat signifikan karena proses sekuritisasi sendiri masih berlangsung hingga saat ini. Meskipun begitu, kepedulian dan kemauan Komisi Uni Eropa dapat menjadi titik penting dalam keberlanjutan sekuritisasi ini.

F. Conditions Affecting Securitizations

Pertama, terkait kedaulatan negara di mana hal ini memberikan pengaruh terhadap sekuritisasi yang dilakukan Parlemen Uni Eropa. Sejauh ini sekuritisasi yang dilakukan oleh Parlemen Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program* memang sudah cukup baik hanya saja ada hal yang menjadi kendala yaitu bahwa pemberian kewarganegaraan merupakan hak prerogatif dari sebuah negara. Hal ini diakui oleh Uni Eropa sendiri di mana juga disebutkan dalam *report* yang dikeluarkan oleh Komisi Uni Eropa terkait *Citizenship by Investment Program* sebagai berikut:

“The Court of Justice of the EU has held, in what is now settled case-law, that, while it is for each Member State to lay down the conditions for the acquisition and loss of nationality, they must do so having due regard to Union law. Having due regard to EU law means taking into account all rules forming part of the Union legal order and includes having due regard to norms and customs under international law as such norms and customs form part of EU law” (European Commission, 2019).

Meskipun bagi Uni Eropa, *Citizenship by Investment Program* merupakan suatu hal yang mengancam, di lain sisi beberapa pihak justru memandang sebaliknya bahwa skema ini bukanlah sebuah ancaman terhadap keamanan Uni Eropa. Kondisi ini kemudian menjadi hal **kedua** yang mempengaruhi sekuritisasi yang dilakukan oleh Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program* yang dijalankan negara-negara anggotanya. Beberapa pihak berikut dapat dikatakan sebagai *desecuritizing actors* yaitu aktor yang memandang suatu isu bukan sebagai ancaman. *IMI Daily* menawarkan setidaknya ada empat alasan mengapa *Citizenship by Investment Program* bukanlah suatu ancaman keamanan bagi Uni Eropa. Alasan pertama adalah tidak ada program yang memeriksa latar belakang seseorang sebaik dalam *Citizenship by Investment Program* (Nesheim, 2018). Hal ini didasari pada banyaknya dokumen yang diperlukan untuk mendaftar *Citizenship by Investment Program*. Dokumen-dokumen ini bersifat penting dan perlu diaktakan sehingga secara logika tidak ada seorang penjahat yang mau menjalani proses ini karena sangat mungkin dapat membongkar kejahatan yang dilakukan (Nesheim, 2018).

Alasan kedua adalah dari sekian banyak warga negara baru di Uni Eropa, yang dinaturalisasi melalui *Citizenship by Investment Program* hanya berkisar 0,1% bahkan kurang (Nesheim, 2018). Bila 0,1% dianggap sebagai ancaman bagi keamanan Uni Eropa, bukankah 99,9% lainnya secara pragmatis lebih merupakan sebuah ancaman bagi Uni Eropa. Alasan ketiga adalah kewarganegaraan yang didapat melalui *Citizenship by Investment Program* dapat dicabut di kemudian hari bila terdapat masalah kedepannya (Nesheim, 2018). Alasan keempat adalah justru *Citizenship by Investment Program* adalah cara terbaik untuk menyeleksi

calon warga negara sehingga mencegah orang-orang yang mungkin dapat melakukan kejahatan, memalukan negara dan bermasalah untuk menjadi warga negara Uni Eropa (Nesheim, 2018).

Selain itu, *Investment Migration Council* (IMC) sebagai asosiasi *Investment Immigration* dan *Citizenship by Investment Program* juga menyatakan ketidaksetujuan atas beberapa poin dari *report* yang dikeluarkan baik dari Parlemen Uni Eropa maupun Komisi Uni Eropa. Terkait *report* dari Parlemen Uni Eropa, Bruno L'ecuyer selaku *Chief Executive* IMC menyatakan bahwa *report* tersebut “...reaches the right conclusions for the wrong reasons” (Investment Migration Council, 2018). IMC setuju bahwa perlu adanya kepastian integritas serta perlunya standarisasi pendekatan berbasis risiko yang sistematis untuk *due-diligence*, akan tetapi IMC menegaskan bahwa menyatakan industri ini sebagai ancaman bagi keamanan dan keadilan serta mengikis kepercayaan antar negara Uni Eropa adalah suatu kesalahan dan merupakan sebuah bias media yang memiliki motivasi politis (Investment Migration Council, 2018).

IMC juga menyatakan keberatannya atas *report* yang dikeluarkan Komisi Uni Eropa pada 23 Januari 2019. IMC meminta adanya keseimbangan yang lebih baik dalam laporan ini karena dianggap tidak menyajikan atau mencerminkan manfaat sosial ekonomi yang mendasar dari *Citizenship by Investment Program* sehingga tidak konstruktif untuk pembentukan kebijakan maupun debat (Investment Migration Council, 2019). Lebih lanjut, IMC mengatakan bahwa program ini menciptakan keuntungan sosial tidak hanya melalui peningkatan pendapatan pemerintah, penciptaan lapangan kerja, peningkatan belanja infrastruktur tetapi juga melalui kesempatan baru di semua tingkatan masyarakat (Investment Migration Council, 2019). Senada dengan IMC, Henley & Partners sebagai salah satu perusahaan yang bergerak di industri ini juga menyatakan bahwa *report* yang dikeluarkan oleh Komisi Uni Eropa ‘*fundamentally misguided*’ dan mencerminkan kurangnya pemahaman terhadap industri *investment migration* (Henley & Partners, 2019). Menurut Henley & Partners, *report* ini mengabaikan keuntungan sosial dan ekonomi dari *investment migration* (Henley & Partners, 2019). Setali tiga uang dengan IMC dan Henley & Partners,

Dimitry Kochenov juga menerangkan bahwa *investment migration* menghasilkan banyak keuntungan meskipun juga memiliki risiko. Akan tetapi, Komisi Uni Eropa dianggap terlalu fokus pada risiko yang ada sehingga bukannya membingkai *investment migration* sebagai sebuah peluang, justru dibingkai sebagai sebuah risiko (Kochenov, 2019).

Respons dari negara-negara yang menjalankan skema *Citizenship by Investment Program* terhadap sekuritisasi yang dilakukan Uni Eropa menjadi kondisi berikutnya yang perlu dipertimbangkan. Pemerintah Malta menyatakan ketidaksetujuan pada poin yang menyatakan bahwa naturalisasi melalui *Citizenship by Investment Program* dilakukan dengan proses yang tidak lebih ketat dibandingkan naturalisasi biasa (Individual Investor Programme, 2019). Pemerintah Malta menegaskan bahwa sebagai anggota Uni Eropa, Malta menjunjung tinggi aturan hukum Uni Eropa dan selalu bertindak dengan semangat itikad baik sesuai aturan yang berlaku (Individual Investor Programme, 2019).

Pemerintah Malta menambahkan bahwa selama empat tahun pertama, *Individual Investor Programme* Malta telah menghasilkan pendapatan lebih dari € 700 juta, 70% di antaranya akan diinvestasikan kembali dalam proyek-proyek infrastruktur dan sosial untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang (Individual Investor Programme, 2019). Pada saat volatilitas geopolitik tinggi, Malta yakin bahwa program ini dapat menawarkan rumah kedua yang aman dan stabil sekaligus kesempatan untuk bekerja, belajar dan melakukan bisnis lebih baik (Individual Investor Programme, 2019). Pemerintah Malta yakin bahwa program ini memiliki dampak positif sehingga berharap dapat terus bekerja sangat erat dengan Komisi Uni Eropa dengan pikiran terbuka dan dengan semangat kerja sama yang tulus untuk lebih meningkatkan standar dalam industri ini (Individual Investor Programme, 2019). Mata pencaharian banyak orang bergantung pada industri ini, oleh karena itu Malta akan terus berinvestasi dalam semua faktor mitigasi yang diperlukan untuk memastikan keberlanjutannya (Individual Investor Programme, 2019).

Bulgaria sendiri sebagai salah satu negara yang menjalankan *Citizenship by Investment Program* pada Januari 2019 merencanakan untuk menghentikan

skema tersebut di negaranya dengan alasan bahwa investasi pada tahap berikutnya tidak berlangsung sesuai harapan salah satunya disebabkan penjualan surat-surat berharga tersebut (Reuters, 2019). Namun pada 22 Maret 2019, Pemerintah Bulgaria mempublikasi RUU dengan usulan perubahan terhadap skema *Citizenship by Investment Program* di negaranya (New Balkans Law Office, 2019). Bila rancangan ini akhirnya disetujui, *Citizenship by Investment Program* di Bulgaria akan tetap dipertahankan namun ada perubahan terhadap investasi yang diizinkan. Usulan investasi ini akan membuat *Citizenship by Investment Program* di Bulgaria mirip dengan program visa EB-5 milik Amerika Serikat (New Balkans Law Office, 2019).

Sementara itu, Pemerintah Cyprus pada 13 Februari 2019 memperkenalkan perubahan ekonomis dan prosedural terhadap skema *Citizenship by Investment Program* di negaranya dengan tujuan membuatnya lebih aman dan transparan (Migratesmart, 2019). Perubahan ekonomis yang dilakukan antara lain:

- a. Investasi sebesar 75.000 euro untuk penelitian dan pengembangan selanjutnya akan menjadi wajib. Namun, kewajiban ini dapat diabaikan dalam kondisi tertentu;
- b. Investasi lebih lanjut sebesar 75.000 euro untuk organisasi pengembangan lahan juga menjadi wajib dan akan digunakan untuk mendanai skema perumahan yang terjangkau;
- c. Pelamar juga sekarang memiliki pilihan untuk berinvestasi di industri Perkapalan Cyprus. Namun, investasi dalam obligasi pemerintah tidak lagi tersedia sebagai pilihan;
- d. Pelamar juga dapat berinvestasi di *Registered Alternative Investment Funds* (RAIF) selain investasi pada dana investasi alternatif yang telah diizinkan;
- e. Pemohon sekarang harus mempertahankan investasinya selama 5 tahun dari tanggal naturalisasi, bukan 3 tahun sebelumnya;
- f. Pelamar sekarang akan memiliki hak untuk mengubah investasi mereka selama periode 5 tahun, asalkan memperoleh persetujuan dari Departemen Keuangan.

Untuk Perubahan prosedural adalah sebagai berikut:

- a. Pemohon, dan anggota keluarga yang memenuhi syarat, harus memegang Visa Schengen yang valid sebagai syarat untuk mengajukan permohonan *Citizenship by Investment Program* di Cyprus;
- b. Pemohon yang telah ditolak dalam skema *Citizenship by Investment Program* di negara Uni Eropa lainnya, tidak akan diizinkan mendaftar *Citizenship by Investment Program* di Cyprus;
- c. Untuk investasi di properti *real estate* apa pun, dokumen berikut harus diberikan kepada otoritas terkait:
 - Izin Perencanaan;
 - Sertifikat Penyelesaian, ditandatangani oleh arsitek proyek;
 - Ketika sebuah properti sedang dibangun, 5% dari total nilai properti harus disimpan dalam akun khusus atau 5% bank garansi harus dikeluarkan untuk kepentingan pembeli;
 - Dalam kasus di mana ada hipotek, *bank waiver* harus diperoleh;
- d. Peningkatan *due diligence* dan *background check* terhadap pemohon.

Berdasarkan apa yang sudah dijabarkan pada kedua sub-bab di atas, maka dapat dikatakan bahwa sekuritisasi Uni Eropa terhadap *Citizenship by Investment Program* telah berjalan cukup baik namun terdapat kendala pada upaya sekuritisasi yang dilakukan. Kendala tersebut adalah terkait hak prerogatif negara dalam pemberian serta penghilangan kewarganegaraan dan juga aktor-aktor yang melakukan desekuritisasi.