

BAB II

DINAMIKA SANKSI TERHADAP RUSIA ATAS INVASI UKRAINA MELALUI SISTEM FINANSIAL GLOBAL

Bab kedua penelitian ini bertujuan untuk membahas mengenai dinamika konflik antara Rusia dan Ukraina beserta keikutsertaan negara-negara barat dalam konflik terbuka antar keduanya. Bab ini meliputi pembahasan terkait eskalasi konflik dan sanksi-sanksi yang dijatuhkan oleh negara Barat terhadap Rusia atas Invasi Ukraina serta pembahasan terkait sanksi di sektor finansial. Selain itu, bab ini juga membahas terkait SWIFT sebagai Instrumen Sanksi Finansial yang meliputi pembahasan terkait profil SWIFT, sanksi-sanksi SWIFT, dan sanksi SWIFT terhadap Rusia.

2.1 Eskalasi Konflik dan Sanksi-Sanksi terhadap Rusia atas Invasi Ukraina

Sebelum pecahnya konflik antara Rusia dan Ukraina beserta negara-negara barat pada tahun 2021-2022, hubungan antara Rusia dan Ukraina beserta negara-negara barat sudah memburuk dari beberapa konflik yang dimulai sejak aneksasi Semenanjung Krimea oleh Rusia.⁷⁷ Namun secara geopolitik, pada dasarnya konflik antara keduanya telah dimulai sejak kemerdekaan Ukraina pada tahun 1991, sengketa gas tahun 2006, disintegrasi internal masyarakat Ukraina, dan aneksasi atas Semenanjung Krimea pada tahun 2014 yang menandakan konflik terbuka

⁷⁷ Mhd Najib, “Kepentingan Nasional Amerika Serikat Dalam Konflik Rusia-Ukraina” (Universitas Andalas, 2023).

antara Rusia dan Ukraina dimulai.⁷⁸ Semenanjung Krimea merupakan salah satu wilayah strategis diantara Ukraina dan Rusia termasuk wilayah yang berdekatan dengan Laut Hitam Turki serta memisahkan Laut Azov dari Laut Hitam. Selain itu, dalam hal teritori Semenanjung Krimea dan Ukraina terletak membelah wilayah Eropa Barat dan Eropa Timur sekaligus geopolitik jalur sutra pipa atau *Silk Road* beberapa aliran minyak dan gas yang melewati batas lintas kawasan. Oleh karena itu, wilayah Ukraina dan Krimea dianggap sebagai wilayah yang strategis dan apabila dikuasai akan mendapatkan keuntungan melimpah. Hal ini dibuktikan dengan peristiwa sengketa gas antara Rusia dan Ukraina pada tahun 2006 dengan sekitar 80% jalur ekspor gas Rusia menuju Eropa melalui Ukraina dan wilayah Krimea diputus menyebabkan Ukraina dan negara-negara di Eropa Barat juga merasakan dampaknya.⁷⁹

Letak wilayah Ukraina sebagai negara *buffer zone* antara Eropa Barat dan Eropa Timur menyebabkan perpecahan identitas nasional masyarakat Ukraina yaitu Pro-Eropa dan Pro-Rusia. Hal tersebut kemudian menjadi faktor utama kompleksitas hubungan antara Rusia dan Ukraina dimana terdapat perbedaan pandangan politik dalam setiap pergantian kepemimpinan Ukraina. Hal tersebut dapat dibuktikan pada tahun 2014 dimana terdapat aksi demonstrasi penggulingan Presiden Viktor Yanukovich akibat kebijakannya yang cenderung menjalin

⁷⁸ Adib Izzuddin, Rossi Indrakorniawan, dan Hastian Akbar Stiarso, "Analisis Upaya Penyelesaian Konflik Rusia-Ukraina Tahun 2022," *Jurnal Pena Wimaya*, 2.2 (2022) <<https://doi.org/10.31315/jpw.v2i2.7226>>.

⁷⁹ Muhammad Ali Busthomi, "Diplomasi Energi Rusia Era Putin Terhadap Uni Eropa (Studi Kasus Sengketa Gas Rusia-Ukraina Januari 2006)" (Universitas Indonesia, 2010).

hubungan dengan Rusia.⁸⁰ Kemudian, turut diikuti dengan konflik bersenjata di Wilayah Timur Ukraina yang terpusat pada kota Donetsk dan Luhansk (seringkali disebut wilayah *oblast*), dimana keduanya berkeinginan untuk merdeka dari Ukraina. Terhitung hingga Februari 2019, konflik bersenjata di wilayah *oblast* menyebabkan kerugian besar terhadap warga sipil dengan 3000 korban jiwa, 9000 luka-luka, dan 1,3 juta penduduk terpaksa menjadi *Internally Displaced Person* (IDP) akibat intensitas konflik yang tinggi di wilayah *Non-Government Controlled Area* (NCGA) dan *Government Controlled Area* (GCA) kota Donetsk dan Luhansk termasuk beberapa kota disekitar *oblast* seperti Kramatorsk dan Sloviansk.⁸¹

Pergantian kepemimpinan Ukraina selanjutnya kemudian membawa Ukraina ke arah Barat sehingga peran Rusia semakin berkurang. Selain itu, arah pandangan politik Ukraina yang cenderung pro-Eropa juga berkeinginan menjadi anggota Uni Eropa dan menjadi anggota *North Atlantic Treaty Organization* (NATO) yang beranggotakan negara-negara barat. Hal tersebut kemudian menjadi salah satu faktor utama Rusia mengambil kebijakan agresif terhadap Ukraina⁸² pada 21 Februari 2022 melalui intervensi militer di wilayah *oblast* dan pada 24 Februari 2022 melalui operasi militer di beberapa kota di Ukraina.⁸³ Oleh karena itu, sejak tahun 2014 hingga kini, negara-negara Barat menjatuhkan beberapa sanksi dan

⁸⁰ Sita Hidriyah, "Eskalasi Ketegangan Rusia-Ukraina," *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, XIV.4 (2022) <https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info_Singkat-XIV-4-II-P3DI-Februari-2022-229.pdf>.

⁸¹ Ulzana Habfie dan Fendy Eko Wahyudi, "Implementasi UNSCR 1325 tentang Perempuan Korban Konflik Bersenjata Donbass oleh Pemerintah Ukraina," *Journal of International Relations*, 7.1 (2021), 23–33.

⁸² Ziyad Falahi, "Krisis ukraina: tawaran resolusi konflik dan dampaknya terhadap perekonomian global," *Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, 14.5 (2022), 13–18.

⁸³ M. Saeri et al., "Konflik Rusia-Ukraina Tahun 2014-2022," *Jurnal Dinamika Global*, 8.2 (2023), 319–34 <<https://doi.org/10.36859/jdg.v8i2.1887>>.

tindakan pembatasan terhadap Rusia sebagai respon kebijakan agresif Rusia. Uni Eropa sendiri secara progresif melakukan lima jenis tindakan pembatasan terhadap Rusia dengan tujuan untuk melemahkan kemampuan Kremlin dalam mendanai perang dan menjatuhkan beban biaya ekonomi maupun politik pada elit politik Rusia yang bertanggung jawab atas invasi Ukraina. Lima jenis tindakan pembatasan tersebut diantaranya yaitu.⁸⁴

Tabel 2.1 Lima Tindakan Pembatasan Uni Eropa

Jenis Tindakan	Tindakan	Dasar Hukum	Rentang Waktu	Dasar Hukum
Sanksi Individual dan Entitas	Pembekuan aset dan pembatasan perjalanan 1754 individu dan 426 entitas termasuk Presiden Rusia, Vladimir Putin.	<i>Council Implementing Regulation (EU) 2024/1493 of 27 May 2024</i>	Maret 2014 – diperpanjang hingga 15 September 2024	<i>Council Decision (CFSP) 2024/847 of 12 March 2024</i>
	Pembekuan aset individu yang bertanggung jawab atas penyalahgunaan	<i>Council Implementing Regulation (EU)</i>	Maret 2014 – diperpanjang hingga 6 Maret 2025	<i>Council Decision (CFSP) 2024/828 of</i>

⁸⁴ European Council, “EU Restrictive Measures Against Rusia Over Ukraine (Since 2014),” 2024 <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>> [diakses 25 Januari 2024].

	dana negara Ukraina	2024/827 of 4 March 2024		4 March 2024
Sanksi Ekonomi	Menargetkan pembatasan dalam sektor keuangan, perdagangan, energi, transportasi, teknologi, pertahanan, jasa, bahan baku, dan barang lainnya. Sanksi Diperpanjang berturut-turut selama enam bulan sekaligus sejak 2016	<i>Council Regulation (EU) 2024/745 of 23 February 2024</i>	Maret 2015 – diperpanjang hingga 31 Juli 2024	<i>Council Decision (CFSP) 2024/746 of 23 February 2024</i>
Pembatasan Pada Media	Pembatasan terhadap penyiaran di UE Sputnik dan <i>Russia Today</i>		2 Maret 2022 – agresi terhadap Ukraina selesai	
Pembatasan Diplomatik	Pembatalan KTT UE-Rusia pada tahun 2014		-	
	Pengalihan KTT G8 menjadi format G7 (tanpa Rusia) yang diadakan di Brussel		-	

	pada 4 dan 5 Juni 2014			
	Penangguhan negosiasi atas keanggotaan Rusia dalam OECD (<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>) serta IEA (<i>International Energy Agency</i>)			-
	Pemutusan fasilitas visa atau akses istimewa ke UE terhadap diplomat Rusia, pejabat Rusia, dan pebisnis pada Februari 2022. Dan penangguhan perjanjian faslitas visa untuk warga negara Rusia antara UE dan Rusia.	<i>COUNCIL DECISION (EU) 2022/... of ... on the suspension in whole of the application of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation</i>		
Pembatasan Hubungan Ekonomi dengan	Menargetkan pembatasan dalam sektor impor-ekspor, perdagangan,	<i>Council Regulation (EU) 2022/1848 of</i>	Diperpanjang hingga 23 Juni 2024	<i>Council Decision (CFSP) 2023/1188</i>

Krimea dan Sevastopol	penyediaan jasa pariwisata	4 October 2022		of 19 June 2023
Pembatasan Hubungan Ekonomi dengan Wilayah Oblast (NCGA)	Menargetkan pembatasan dalam sektor impor-ekspor, perdagangan, penyediaan jasa pariwisata	Council Regulation (EU) 2022/1903 of 6 October 2022	Berlaku hingga 24 Februari 2025	Council Decision (CFSP) 2024/633 of 19 February 2024

Sumber: Dewan Eropa Mengenai Rusia, 2024

Tindakan pembatasan yang dijatuhkan oleh Uni Eropa sendiri pada dasarnya merupakan sanksi internasional yang terkoordinasi dan identik dengan negara-negara barat lainnya seperti Inggris, Australia, Kanada, Jepang, Korea Selatan, Selandia Baru, negara Eropa selain Uni Eropa, dan termasuk Amerika Serikat.⁸⁵ Hal tersebut menunjukkan bahwa bentuk sanksi yang dijatuhkan terhadap Rusia bersifat unilateral yang dijatuhkan oleh suatu negara dan multilateral yang berasal dari organisasi regional maupun internasional seperti Uni Eropa dan *Group of Seven* (G7).⁸⁶ Amerika Serikat sendiri sejak tahun 2014 telah menerapkan sanksi terhadap Rusia karena berbagai faktor diantaranya yaitu aktivitas siber mencurigakan, penggunaan senjata kimia, pelanggaran Hak Asasi Manusia, pemanfaatan ekspor energi sebagai alat politik, proliferasi senjata, perdagangan terlarang dengan Korea Utara, dukungan Rusia terhadap pemerintah Syria dan Venezuela, serta atas tindakan Rusia menganeksasi Semenanjung Krimea. Kemudian, pada tahun 2022,

⁸⁵ CRS, *Russia's War Against Ukraine: Overview of U.S. Assistance and Sanctions*, 2023.

⁸⁶ Morgan, Syropoulos, dan Yotov.

sanksi Amerika Serikat terhadap Rusia berlaku lebih luas dan lebih berat terhadap banyak sektor dan individu atau entitas Rusia. Sanksi-sanksi Amerika Serikat diantaranya yaitu:⁸⁷

Tabel 2.2 Sanksi Amerika Serikat Terhadap Rusia

No.	Jenis Tindakan	Target Sanksi	Tindakan
1.	Sanksi Individual atau Entitas	Sanksi Terhadap Individu	1.) Sanksi terhadap presiden Vladimir Putin beserta menteri-menterinya ⁸⁸ 2.) Sanksi terhadap badan legislatif Rusia dan komisi pemilihan umum pusat beserta anggotanya ⁸⁹ 3.) Sanksi dan larangan terhadap pegawai sipil dan anggota militer Rusia memasuki Amerika Serikat
		Sanksi Terhadap Entitas	1.) Sanksi dan pembatasan transaksi terhadap kurang lebih 14.000 entitas yang meliputi bank-bank dan institusi keuangan Rusia beserta anak perusahaannya seperti diantaranya yaitu Promsvyazbank, VEB.RF, Sberbank, VTB Bank, Oktritie Financial Corp. Bank. Sovcombank, Novikombank,

⁸⁷ Marcin Szczepański, *Russia 's war on Ukraine : US sanctions*, 2023.

⁸⁸ US Department of Treasury, "U.S. Treasury Imposes Sanctions on Russian Federation President Vladimir Putin and Minister of Foreign Affairs Sergei Lavrov," 2022 <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0610>> [diakses 20 Maret 2024].

⁸⁹ Anguelov.

			<p>Alfa-Bank, Credit Bank of Moscow, Gazprombank, Russian Agricultural Bank, Bank of Rossiya</p> <p>2.) Sanksi terhadap perusahaan-perusahaan Rusia seperti Rostec, perusahaan tambang berlian Alrosa, produsen baja Severstal dan MMK, perusahaan teknologi pengembangan taman Skolkovo dan Nord Stream 2 AG</p>
		Tindakan Pembatasan	<p>Pembatasan ekuitas baru dan pembiayaan terhadap perusahaan milik negeri seperti perusahaan energi Gazprom, perusahaan logistik maritim barang Sovcomflot, dan kereta Api Rusia⁹⁰</p>
2.	Sanksi Ekonomi	Sektor Finansial	<p>1.) Sanksi Finansial terhadap kelompok bisnis yang terhubung dengan industri besar seperti pertahanan, energi, tambang berlian, telekomunikasi dan transportasi, bank-bank serta institusi finansial, larangan transaksi dengan <i>Russian Direct Investment Fund</i></p> <p>2.) Pembukaan aset yaitu pemblokiran transaksi dengan <i>Central Bank of Russia</i> sehingga mempengaruhi</p>

⁹⁰ Marcin Szczepański.

			<p>kemampuan Rusia untuk menarik cadangan devisa dalam mata uang Dolar</p> <p>3.) Larangan keseluruhan investasi baru Amerika Serikat di Rusia dan wilayah timur Ukraina yang diduduki Rusia⁹¹</p>
		Sektor Perdagangan	<p>1.) Kontrol ekspor atas teknologi seperti semikonduktor, komputer, telekomunikasi, laser, sensor, dan peralatan untuk industri minyak dan gas</p> <p>2.) Larangan ekspor atas barang-barang mewah dan uang kertas mata uang dolar Amerika Serikat</p> <p>3.) Larangan impor terhadap minyak, gas, dan energi Rusia lainnya</p> <p>4.) Larangan impor terhadap emas, berlian, makanan laut, minuman beralkohol</p>

Sanksi lainnya juga dijatuhkan oleh *Group of Seven (G7)* yang terkoordinasi sejak tahun 2022 diantaranya yaitu mengeluarkan bank-bank Rusia dari SWIFT; larangan transaksi dengan Bank Sentral Rusia; melarang aktivitas ekspor atas emas, energi, berlian Rusia; menghilangkan ketergantungan atas energi Rusia; membentuk perjanjian atas pembatasan harga minyak; pembatasan impor berlian

⁹¹ US Department of Treasury, "Treasury Prohibits Transactions with Central Bank of Russia and Imposes Sanctions on Key Sources of Russia's Wealth," 2022 <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0612>> [diakses 20 Maret 2024].

Rusia. Selain itu G7 + Australia turut membentuk gugus tugas *the Russian elites, proxies, and oligarchs* (REPO) dan membentuk perjanjian terhadap pembatasan harga minyak bumi.⁹²

Sanksi yang paling sering digunakan oleh negara-negara barat pada dasarnya merupakan sanksi 'klasik' atau sanksi ekonomi yang menargetkan aset Rusia, perdagangan internasional, sektor ekonomi, serta individu dan entitas tertentu dengan memutus berbagai industri, sektor energi, teknologi, dan pemasukan Rusia. Selain itu, sanksi juga turut dijatuhkan kepada Belarus karena keterlibatannya dalam perang dan Iran karena membantu Rusia dalam teknologi perang seperti drone militer.⁹³ Dalam lima belas tahun terakhir, Sanksi Ekonomi kemudian berevolusi menjadi Sanksi Finansial. Berbeda dengan sanksi ekonomi tradisional yang memerlukan tindakan langsung dari pemerintah untuk diterapkan (*direct approach*), sanksi finansial umumnya bergantung pada bank untuk diterapkan dan menegakkan norma maupun standar global (*indirect approach*). Selain itu, penerapan sanksi finansial juga tidak memerlukan hubungan ekonomi langsung dengan negara penerima sanksi dan mayoritas berasal dari struktural sistem finansial global yang didominasi negara barat.⁹⁴

Sanksi finansial sendiri secara kontras melibatkan alur dana baik melalui jaringan bank maupun institusi finansial. Secara karakteristik, sanksi finansial membatasi akses entitas negara penerima sanksi, kelompok bisnis, dan individu

⁹² Group of Seven (G7), *G7 Leaders' Statement on Ukraine*, 2023 <<https://www.mofa.go.jp/files/100506474.pdf>>.

⁹³ Marcin Szczepeński.

⁹⁴ Arnold.

dalam melakukan kegiatan jual beli beberapa aset finansial. Dalam beberapa dekade terakhir, jenis sanksi finansial tertentu menjadi lebih menonjol diantaranya yaitu pembatasan akses terhadap infrastruktur dan lembaga pembayaran internasional yang berpotensi besar mengganggu seluruh kegiatan ekonomi lintas batas negara. Kegiatan tersebut dapat berupa sistem pembayaran termasuk pariwisata, pengiriman uang, perdagangan valuta asing⁹⁵, dan pembiayaan perdagangan internasional yaitu terhambatnya pembayaran ekspor atau impor barang dan/atau jasa.⁹⁶

Secara struktural, faktor pendukung sanksi finansial yang didominasi negara-negara barat yaitu pasca perang dunia kedua dimana institusi Bretton Woods menjadikan dolar Amerika Serikat sebagai mata uang cadangan global. Kemudian, dalam perkembangan sistem dan negara-negara industri dalam era globalisasi pasar keuangan, perbankan dan keuangan Amerika Serikat tetap berperan penting dimana Amerika menyumbang kurang lebih 23% PDB global dan lebih dari 10% perdagangan barang. Selain itu secara *de facto*, sekitar 60% output dunia berasal dari zona dolar yaitu mata uang yang diukur terhadap dolar atau bergerak sesuai dengan dolar Amerika Serikat. Dolar Amerika Serikat menyumbang sebagian besar dalam perdagangan dunia yaitu sekitar 44%.⁹⁷ Oleh karena itu, Amerika Serikat

⁹⁵ Cipriani, Goldberg, dan La Spada.

⁹⁶ Barry E. Carter dan Ryan M. Farha, "Overview and Operation of U.S. Financial Sanctions, Including the Example of Iran," *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, 44 (2013), 903–13 <<https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1257/>>.

⁹⁷ Arnold.

merupakan negara hegemon finansial dunia sehingga sanksi finansial dikembangkan menjadi salah satu instrumen kebijakan yang digunakan oleh Amerika Serikat.⁹⁸

Hegemoni finansial Amerika Serikat juga memperoleh momentum secara signifikan pasca peristiwa serangan terorisme 9/11 dimana Amerika Serikat melakukan investigasi terkait transaksi yang mendukung operasi aksi teroris melalui pengiriman keuangan lintas batas negara aktor non-negara. Berdasarkan *USA PATRIOT Act*, seluruh bank dan institusi finansial diharuskan melakukan pencatatan setiap klien dan melakukan pemeriksaan komprehensif terkait transaksi yang mencurigakan.⁹⁹ Hal tersebut kemudian mendorong bank menjadi kunci utama sehingga memunculkan ketakutan dalam bank-bank internasional agar tidak kehilangan aksesnya dalam sistem finansial Amerika Serikat. Ketakutan tersebut turut mendorong Amerika Serikat memiliki kemampuan dalam menerapkan sanksi terhadap suatu rezim secara tidak langsung.¹⁰⁰

Sebelum tahun 2000-an, sanksi finansial tidak secara eksplisit diterapkan oleh Amerika Serikat dimana sanksi diterapkan melalui pembatasan aktivitas finansial seperti transaksi dan pembekuan aset bukan terhadap akses sistem pembayaran lintas batas.¹⁰¹ Kemudian, pada tahun 2005 pasca serangan 9/11, Amerika Serikat mulai menerapkan sanksi finansial sebagai instrumen terhadap *Banco Delta Asia* karena memfasilitasi kegiatan terlarang Korea Utara termasuk perdagangan

⁹⁸ Daniel W Drezner, "Targeted Sanctions in a World of Global Finance," *International Interactions*, 41.4 (2015), 755–64 <<https://doi.org/10.1080/03050629.2015.1041297>>.

⁹⁹ Juan C. Zarate, "Harnessing the Financial Furies: Smart Financial Power and National Security," *The Washington Quarterly*, 32.4 (2009), 43–59 <<https://doi.org/10.1080/01636600903235890>>.

¹⁰⁰ Juan C. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare* (New York: Public Affairs, 2013).

¹⁰¹ Cipriani, Goldberg, dan La Spada.

narkoba, pemalsuan, dan pengandaan senjata. Sanksi tersebut mengharuskan bank-bank Amerika Serikat mengambil tindakan pembatasan terhadap entitas terkait dengan Korea Utara termasuk melarang bank-bank Amerika Serikat membuka rekening koresponden atau rekening *pass-through* (rekening yang ditujukan bukan untuk simpanan jangka panjang) untuk lembaga yang menjadi sasaran sanksi. Pada tahun 2007, bank-bank Amerika Serikat terpaksa memutuskan seluruh hubungan dengan *Banco Delta Asia* atau dibekukan dari sistem perbankan Amerika Serikat. Peranan sentral perbankan Amerika Serikat dalam memfasilitasi transaksi global kemudian menyebabkan *Banco Delta Asia* terputus dari sebagian besar sistem keuangan global termasuk bank-bank Tiongkok.¹⁰²

Perkembangan terkait eksistensi sanksi finansial yang ditujukan kepada bank-bank dan institusi keuangan suatu negara juga turut diterapkan oleh negara-negara barat lainnya seperti Inggris, Jepang, Australia, Kanada, dan lainnya. Hal tersebut dapat ditunjukkan pada konflik terbuka Rusia dan Ukraina pada tahun 2022 dimana beberapa negara barat menjatuhkan sanksi terhadap bank-bank dan Institusi keuangan Rusia karena telah mendukung atau membiayai tindakan Rusia atas Invasi Ukraina. Sanksi tersebut berupa larangan maupun pembatasan terhadap aktivitas, hubungan, maupun transaksi dengan bank-bank Rusia, diantaranya yaitu:

¹⁰² Arnold.

Tabel 2.3 Sanksi Finansial Barat Terhadap Rusia

No.	Negara Pemberi Sanksi	Target Sanksi
1.	Inggris	Joint-Stock Commercial Bank (JSCB) Novikombank, Alfa-Bank JSC, Bank Otkritie Financial Corporation PJSC, Bank Rossiya, Bank Saint Petersburg PJSC, Bank Uralsib PJSC, Bank Zenit PJSC, Black Sea Bank for Development and Reconstruction, Credit Bank of Moscow, DOM.RF, Gazprombank, IS Bank, Joint Stock Company Moscow Industrial Bank, Joint Stock Company Genbank, PJSC JSCB Metallinvestbank, PJSC Sovcombank, PJSC Promsvyazbank, Russian Regional Development Bank, LLC Comercial Bank – International Settlements Bank, MTS Bank Public PJSC, Rosbank PJSC, Russian Agricultural bank, SMP Bank, Tinkoff Bank, Ural Bank for Reconstruction and Development, VEB.RF, VTB Bank PJSC ¹⁰³
2.	Jepang	Bank Rossiya, Promsvyazbank, WEB.RF, Sberbank, Central Bank of Russia, Alfa-Bank, VTB Bank, Sovcombank, Novicombank, VEB.RF, Bank Otkritie, Credit Bank of Moscow, Russian Agricultural Bank, dan Rosbank. Sanksi Jepang juga ditujukan kepada Bank-Bank Belarus yaitu Belagroprombank,

¹⁰³ HM Treasury, *Russia: Financial Sanctions Notice*, 2023.

		Bank Dabrabyt, Development Bank of the Republic of Belarus, dan Belinvestbank ¹⁰⁴
3.	Australia	Industrial Savings Bank (IS Bank), Genbank, Black Sea Bank for Development and Reconstruction, Promsvyazbank, Sberbank, Central Bank of Russia, VTB Bank, Russian Direct Investment Fund, Bank Otkritie, Cetelem Bank, Gazprom Bank, VEB.RF, Russian Agricultural Bank, Sovcombank, Novicombank, Credit Bank of Moscow ¹⁰⁵
4.	Kanada	Bank Saint Petersburg PJSC, Bank Tochka, Tinkoff Bank JSC, Bank Rossiya, Russian National Commercial Bank, Promsvyazbank, Eximbank of Russia, Bank Otkritie, VEB.RF, Novicombank, Alfa-Bank, VTB Bank, Sberbank, Russian Direct Investment Fund, Central Bank of Russia, Black Sea Bank for Development and Reconstruction, Cetelem Bank, Gazprom Bank, Bank Uralsib PJSC, Bank Zenit PJSC, Rosbank PJSC, Russian Regional Development Bank ¹⁰⁶
5.	Swiss	Menjatuhkan sanksi yang sama dengan terhadap bank-bank Rusia yang terdapat di dalam list Uni Eropa diantaranya yaitu

¹⁰⁴ JapanGov, *Japan Stands With Ukraine*, 2023.

¹⁰⁵ Office of Parliamentary Counsel Canberra, *Autonomous Sanctions (Designated Persons and Entities and Declared Persons – Russia and Ukraine) List 2014*, 2024.

¹⁰⁶ Government of Canada, “Sanctions – Russian invasion of Ukraine,” 2024 <https://www.international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/response_conflict-reponse_conflits/crisis-crisis/ukraine-sanctions.aspx?lang=eng#a1> [diakses 21 Maret 2024].

		<p>Joint-Stock Commercial Bank (JSCB) Novikombank, Alfa-Bank JSC, Bank Otkritie Financial Corporation PJSC, Bank Rossiya, Bank Saint Petersburg PJSC, DOM.RF, Gazprombank, IS Bank, Joint Stock Company Genbank, PJSC JSCB Metallinvestbank, PJSC Sovcombank, PJSC Promsvyazbank, Russian Regional Development Bank, LLC Commercial Bank – International Settlements Bank, Rosbank PJSCban, Ural Bank for Reconstruction and Development, VEB.RF, VTB Bank PJSC, Sberbank¹⁰⁷</p>
6.	Selandia Baru	<p>Promsvyazbank, Alfa-Bank, Otkritie, Black Sea Bank for Development and Reconstruction, Credit Bank of Moscow, Gazprombank, Genbank, Industrial Saving Bank (IS Bank), Novikombank, Russia Agricultural Bank, Russian National Commercial Bank, Sberbank, SMP Bank, Sovcombank, Vnesheconombank, VTB Bank, Central Bank of Russia¹⁰⁸</p>
7.	Singapura	<p>VTB Bak PJSC, the Corporation Bank for Development and Foreign Affairs Vnesheconom Bank, Promsvyazbank</p>

¹⁰⁷ European Union, “COUNCIL REGULATION (EU) No 269/2014,” 2024 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20221114>> [diakses 22 Maret 2024].

¹⁰⁸ New Zealand Foreign Affairs and Trade, *Russia Sanctions and Financial Transactions*, 2022 <<https://www.mfat.govt.nz/assets/Countries-and-Regions/Europe/Ukraine/Guidance-Note-Banking-transactions.pdf>>.

		PJSC, Bank Rossiya, Central Bank of Russia ¹⁰⁹
--	--	---

Pembatasan dan larangan keseluruhan transaksi dengan beberapa bank dan institusi keuangan Rusia pada dasarnya menyebabkan terhambatnya perdagangan karena kesulitan dalam pembayaran ekspor atau impor barang dan/atau jasa.¹¹⁰ Kemudian, sanksi finansial mulai berkembang dengan menggunakan sistem pesan global yaitu *the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications* (SWIFT).

2.2 SWIFT Sebagai Instrumen Sanksi Finansial

2.2.1 Profil SWIFT

The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications atau disingkat dengan SWIFT merupakan sistem pesan global yang berjalan dalam jaringan lembaga keuangan.¹¹¹ SWIFT juga merupakan instrumen perantara yang krusial dalam jaringan finansial global yaitu sebagai perantara dalam angka yang sangat besar dan berbagai transaksi yang spesifik. Pada tahun 1970-an, SWIFT menjadi alternatif dari layanan pesan berbasis telex karena keterbatasannya¹¹² baik

¹⁰⁹ Ministry of Foreign Affairs Singapore, "Sanctions and Restrictions Against Russia in Response to its Invasion of Ukraine," 2022 <<https://www.mfa.gov.sg/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2022/03/20220305-sanctions>> [diakses 22 Maret 2024].

¹¹⁰ Carter dan Farha.

¹¹¹ Hasib dan Vengadasalam.

¹¹² Farrell dan Newman.

dari segi konsumsi waktu maupun biaya serta potensi adanya *Human Error*.¹¹³ Oleh karena itu, SWIFT telah menyediakan layanan komunikasi antar bank dimana kelompok-kelompok bisnis juga turut bergantung pada sistem pembayaran sebagai instrumen untuk memindahkan dana mereka.¹¹⁴

Sebelumnya pada tahun 1973, opsi lain dari layanan pesan berbasis telex pertama kali dilakukan oleh Citibank (sebelumnya *the First National City Bank of New York*) yang berbasis di Amerika Serikat melalui *Machine Readable Telegraphic Input* (MARTI). Perkembangan MARTI kemudian memunculkan kekhawatiran dari bank-bank Eropa dan kompetitor Amerika Serikat akan ketergantungan terhadap MARTI. Sebagai hasil, sekelompok bank Eropa dan Amerika Serikat bekerja sama membentuk sistem pengiriman pesan dengan tujuan untuk membangun dan menjaga keseimbangan jaringan komunikasi di seluruh dunia.¹¹⁵ Sistem tersebut merupakan *the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications* (SWIFT) yang didaftarkan berdasarkan hukum Belgia di Brussels dengan 239 bank dari 15 negara telah menjadi anggota dari SWIFT dan telah melakukan pengiriman pesan sebanyak 10 juta pesan pada tahun 1979.¹¹⁶

SWIFT sendiri merupakan layanan yang tidak diatur oleh bank sentral maupun pengawas bank, namun SWIFT tunduk pada pengawasan bank sentral

¹¹³ Susan V Scott dan Markos Zachariadis, *Origins and Development of the Global SWIFT Network, 1973-2009*, 2010 <<http://is2.lse.ac.uk/wp/pdf/wp182.pdf>>.

¹¹⁴ Farrell dan Newman.

¹¹⁵ Manju M. Kaimal dan Sajoy, "SWIFTNet and Correspondent Banking: An Introductory Analysis to the Use of ICT by the International Financial System," in *March Through Search: A Multidisciplinary Research Book*, ed. oleh Dr. Sudipta Ghosh dan Suryatapa Das (Kolkata: ROHINI NANDAN, 2021), hal. 130–44.

¹¹⁶ SWIFT, "SWIFT History" <<https://www.swift.com/about-us/history>> [diakses 19 Februari 2024].

sebagai penyedia layanan yang krusial. Oleh karena itu, SWIFT telah diawasi sejak tahun 1998 dan *the National Bank of Belgium* (NBB) bertindak sebagai pengawas utama. Hal tersebut turut didukung oleh bank sentral negara-negara G-10 diantaranya yaitu *banca d'Italia, Bank of Canada, Bank of England, Bank of Japan, Banque de France, De Nederlandsche Bank, Deutsche Bundesbank, European Central Bank, Sveriges Riksbank, Swiss National Bank*, dan *the Federal Reserve System* (AS) diwakili oleh *the Federal Reserve Bank of New York* dan dewan gubernur *the Federal Reserve System*.¹¹⁷ Pada tahun 2012, *the SWIFT Oversight Forum* dibentuk sebagai pengawas kinerja SWIFT dan berbagi informasi terkait aktivitas pengawasan SWIFT yang terdiri dari Bank Sentral G-10 bersama Bank-Bank Sentral lainnya dari negara-negara besar diantaranya yaitu *Reserve Bank of Australia, People's Bank of China, Hong Kong Monetary Authority, Reserve Bank of India, Bank of Korea, Bank of Russia, Saudi Arabian Monetary Agency, Monetary Authority of Singapore, South African Reserve Bank*, dan *the Central Bank of the Republic of Turkey*.¹¹⁸

Dewan direksi SWIFT terdiri dari pada eksekutif tertinggi dari bank-bank besar dunia berjumlah 25 orang sehingga SWIFT memungkinkan koordinasi antar bank. Layanan pesan keuangan SWIFT merupakan sistem yang memonopoli sebagai penghubung sistem finansial internasional dalam melakukan komunikasi secara cepat dan aman antar anggotanya di seluruh dunia. Data-data pesan dalam

¹¹⁷ SWIFT, "SWIFT Oversight" <<https://www.swift.com/about-us/organisation-governance/swift-oversight>> [diakses 25 Februari 2024].

¹¹⁸ SWIFT, "SWIFT and Sanctions," 2022 <<https://www.swift.com/about-us/legal/compliance-0/swift-and-sanctions>> [diakses 10 Februari 2024].

layanan SWIFT dapat berupa informasi spesifik tentang bank yang terlibat, pemilik rekening, jumlah yang ditransfer, tanggal dan waktu transaksi, dan informasi kontak sehingga layanan SWIFT dapat menjadi jejak finansial yang mendalam untuk transfer aset internasional.¹¹⁹

Sejak pembentukan sistem SWIFT pada tahun 1973, SWIFT terus mengalami perluasan pengguna, lalu lintas, dan negara anggota yang pesat setiap tahunnya. Berdasarkan laporan tahunan SWIFT tahun 2022, lebih dari 11.500 institusi dan lebih dari 200 negara maupun wilayah telah terhubung dengan SWIFT. Angka tersebut menunjukkan perkembangan yang signifikan akan pengaruh SWIFT dimana pada tahun 2022, tercatat lebih dari 11,2 miliar pesan dikirim melalui jaringan SWIFT. Selain itu, rata-rata harian pesan yang dikirim melalui jaringan SWIFT mencapai 44,8 juta pesan dan mengalami peningkatan 6,2% dari tahun 2021.¹²⁰ Berdasarkan Sechrist tahun 2010, jaringan pesan SWIFT dijalankan dari tiga pusat data yang berlokasi di Amerika Serikat, Belanda, dan Swiss atau disebut sebagai *Operating Centres* (OPCs) dimana SWIFT menggunakan kabel komunikasi serat optik bawah laut untuk mengirimkan data keuangan antar negara. Standarisasi pesan keuangan SWIFT juga telah menjadi standar yang paling berpengaruh dan digunakan oleh mayoritas industri keuangan sebagai layanan pesan finansial untuk pembayaran *cross-border* yang dominan.¹²¹

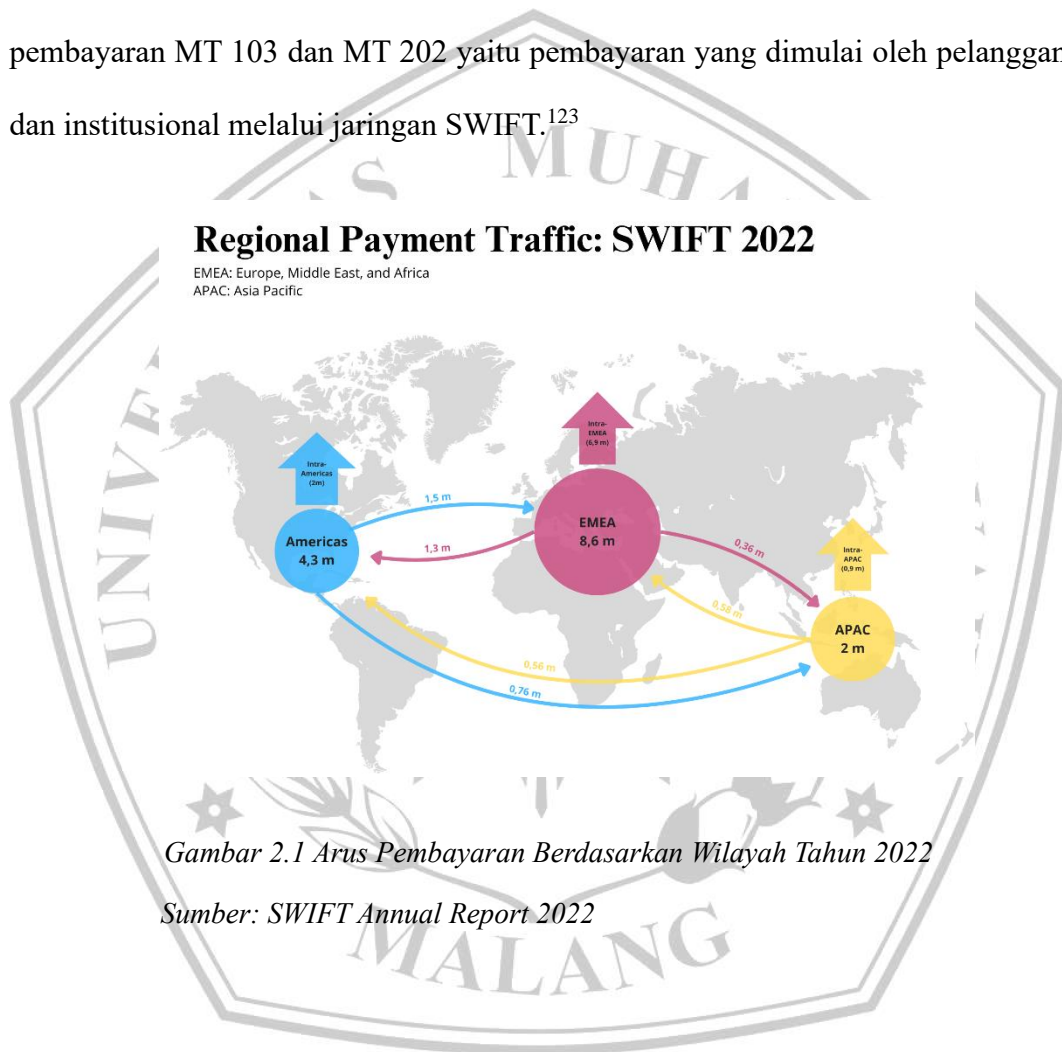
Apabila ditinjau dari segi wilayah geografis, SWIFT secara signifikan telah memproses sebagian besar pembayaran di Eropa, Timur Tengah, Afrika, Asia

¹¹⁹ Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*.

¹²⁰ SWIFT, *Annual Review 2022*, 2022.

¹²¹ Cipriani, Goldberg, dan La Spada.

Pasifik, dan termasuk Amerika.¹²² Berdasarkan laporan tahunan *RMB Trackers*, komposisi mata uang, dolar Amerika Serikat (USD) memiliki porsi tertinggi berdasarkan nilai dalam pesan pembayaran melalui jaringan SWIFT yaitu 41,38% dan diikuti oleh Euro Uni Eropa yaitu sebesar 36,12%. Data tersebut berdasarkan pembayaran MT 103 dan MT 202 yaitu pembayaran yang dimulai oleh pelanggan dan institusional melalui jaringan SWIFT.¹²³



Gambar 2.1 Arus Pembayaran Berdasarkan Wilayah Tahun 2022

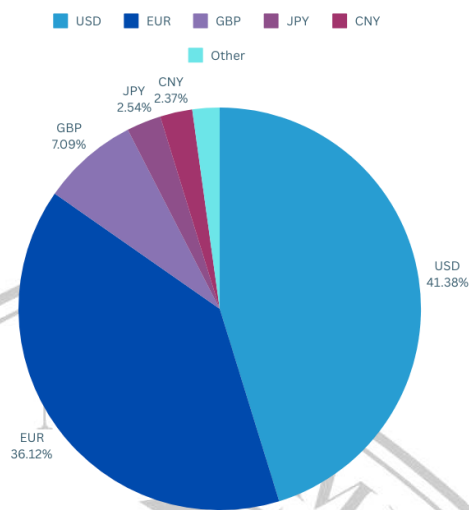
Sumber: *SWIFT Annual Report 2022*

¹²² Wong dan Nelson.

¹²³ SWIFT, *RMB Tracker Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency, 2022.*

CURRENCY COMPOSITION OF SWIFT MESSAGES 2022

by value



Gambar 2.2 Komposisi Mata Uang Dalam Pesan SWIFT Tahun 2022

Sumber: RMB Tracker Monthly Report

Sebagai layanan pesan finansial, SWIFT berupaya untuk menciptakan saluran komunikasi yang aman bagi bank-bank sehingga transaksi keuangan dapat difasilitasi secara internasional.¹²⁴ Dalam praktik pasar, SWIFT menggunakan beberapa standar dalam mentransfer pesan keuangan internasional dan standar SWIFT bertindak sebagai *Registration Authority* (RA) yang ditunjuk oleh *International Organization for Standardization* (ISO) dalam menentukan kode universal untuk item data umum atau data referensi. Beberapa standar yang seringkali digunakan dalam layanan SWIFT diantaranya yaitu 1) MT (*Messages Type*) yang umumnya digunakan untuk pembayaran internasional, pengelolaan kas, pembiayaan perdagangan, dan bisnis perbendaharaan; 2) ISO 15022 yang

¹²⁴ Kaimal dan Sajoy.

digunakan untuk penyelesaian sekuritas dan pelayanan aset; 3) ISO 20022 yang mencakup semua proses industri keuangan.¹²⁵ Selain itu, setiap bank-bank atau instansi keuangan yang terhubung dengan SWIFT memiliki kode unik yang terdiri dari 8 atau 11 karakter dan umumnya disebut sebagai *the Bank Identifier Code (BIC)* atau *SWIFT Code* atau *SWIFT ID*. Kode SWIFT terdiri dari empat karakter menunjukkan kode institusi, dua karakter menunjukkan kode negara, dua karakter menunjukkan kode lokasi atau kota, dan tiga karakter opsional terakhir yang menunjukkan kode cabang institusi. Salah satu contohnya kode SWIFT Bank Italia UniCredit yang berkantor pusat di Milan yaitu UNCRITMM dimana UNCR berarti UniCredit Banca, IT berarti Italia, dan MM berarti Milan.¹²⁶

Mengikuti perkembangan teknologi dan informasi, SWIFT kemudian mengadopsi protokol komunikasi dalam jaringannya yang bernama SWIFTNet. SWIFTNet pada dasarnya berperan sebagai tukang pos yaitu jaringan yang memungkinkan lembaga keuangan termasuk bank mengirim dan menerima informasi terkait transaksi keuangan dalam bentuk pesan digital standar yang aman.¹²⁷ Meskipun SWIFTNet bukan satu-satunya sistem pesan keuangan, namun SWIFT merupakan jaringan pembayaran internasional terbesar dan teraman di dunia. Dalam melakukan transaksi pengiriman atau pembayaran secara internasional, SWIFT cenderung memakan biaya lebih untuk mengirim pesan keuangan. Namun, biaya yang dibebankan saat menggunakan layanan SWIFT

¹²⁵ SWIFT, "Messaging and Standards," 2024 <<https://www.swift.com/about-us/discover-swift/messaging-and-standards>> [diakses 25 Maret 2024].

¹²⁶ S.M. Ikhtiar Alam, "What is SWIFT in International Banking?," *ResearchGate*, 2022 <<https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23667.60961>>.

¹²⁷ Kaimal dan Sajoy.

sendiri dapat didasari oleh beberapa faktor yaitu biaya yang ditetapkan bank atau biaya penggunaan bank koresponden (biaya perantara), berdasarkan jenis transfer, serta terdapat beberapa bank penerima yang menetapkan biaya tambahan. Sedangkan jenis transfer sendiri memiliki beberapa bentuk yang ditawarkan oleh beberapa bank yaitu SHA, OUR, dan BEN. SHA merupakan jenis transfer yang membebankan biaya terbagi antara pengirim dan penerima, sedangkan OUR merupakan jenis transfer yang membebankan biaya dari bank pengirim dan bank penerima ditanggung oleh pengirim sehingga penerima akan menerima nominal yang utuh. Kemudian, BEN merupakan jenis transfer yang membebankan biaya dari bank pengirim dan bank penerima ditanggung oleh penerima.¹²⁸

Melalui SWIFTNet, SWIFT menawarkan empat layanan perpesanan berdasarkan kebutuhan pengiriman pesan dari penggunanya diantaranya yaitu FIN, InterAct, dan FileAct.

1. *Financial Information Network (FIN)*

FIN merupakan jenis layanan inti SWIFT karena memungkinkan pertukaran pesan dengan format standar SWIFT MT (*Message Type*) tradisional yang mencakup bidang bisnis serta seringkali digunakan dan diterima secara luas oleh komunitas keuangan.¹²⁹ FIN merupakan layanan untuk bertukar pesan keuangan terstruktur dengan format MT dan ISO 15022 serta beroperasi dalam mode *store-and-forward* untuk memudahkan pertukaran pesan dengan banyak pihak koresponden. Dalam beberapa dekade terakhir, FIN menjadi layanan yang kuat

¹²⁸ Claire Millard, "SWIFT Transfers: Fees, Duration and Alternatives [2024]," *EXIAP by Wise*, 2024 <<https://exiap.sg/guides/swift-transfers>> [diakses 10 April 2024].

¹²⁹ SWIFT, "Messaging and Standards."

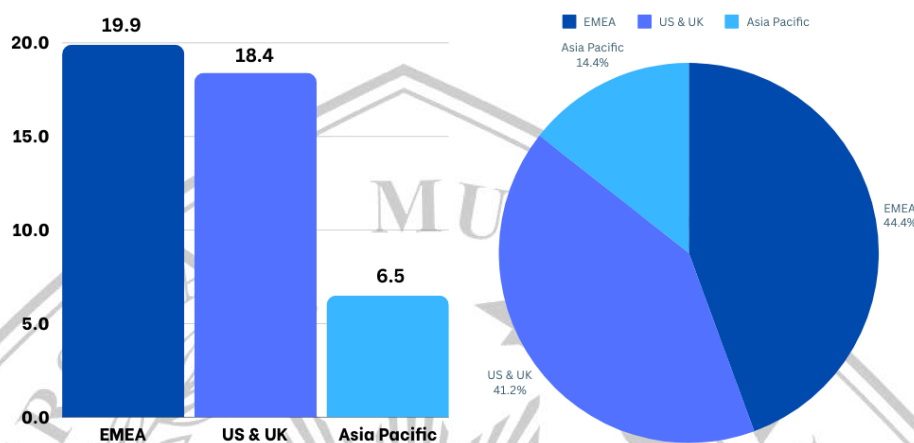
dengan pertumbuhan lalu lintas yang eksponensial. FIN sendiri tercatat memiliki lebih dari 11.000 pengguna dengan pertukaran pesan sebanyak lebih dari 31 juta pesan per hari.¹³⁰

Berdasarkan laporan tahunan SWIFT, tercatat pada tahun 2022, jumlah pesan FIN mencapai lebih dari 11 miliar pesan dengan rata-rata pesan mencapai kurang lebih 45 juta pesan. Kemudian, distribusi berdasarkan wilayah, layanan FIN di wilayah Eropa, Timur Tengah, dan Afrika mencapai rata-rata harian lebih dari 19 juta pesan serta mengalami kenaikan sebesar 7,5% sejak awal tahun 2022 (*Year to Date*). Sedangkan wilayah Amerika dan Inggris mencapai rata-rata harian pesan lebih dari 18 juta pesan serta mengalami kenaikan sebesar 5% sejak awal tahun 2022 (*Year to Date*). Kemudian, wilayah Asia Pasifik mencapai rata-rata harian lebih dari 6 juta pesan dan mengalami kenaikan sebesar 8,5% sejak awal tahun 2022 (*Year to Date*).¹³¹

¹³⁰ SWIFT, “FIN,” 2024 <<https://www.swift.com/our-solutions/global-financial-messaging/fin>> [diakses 25 Maret 2024].

¹³¹ SWIFT, *SWIFT in Figures - December 2022*, 2022.

AVERAGE DAILY MESSAGES (MILLIONS) by Region



Gambar 2.3 Jumlah Rata-Rata Pesan Harian Berdasarkan Wilayah

Sumber: SWIFT in Figures – December 2022

2. InterAct

InterAct merupakan layanan pesan SWIFT yang dirancang untuk pertukaran pesan dan data yang berbasis *Extensible Markup Language* (XML) antar pengguna dan digunakan oleh infrastruktur pasar utama di dunia. InterAct sendiri mencakup pertukaran pesan keuangan berbasis SWIFT MX dan ISO 20022, termasuk instruksi pembayaran, penyelesaian, konfirmasi transaksi valuta asing, laporan, dan pernyataan.¹³² Berdasarkan laporan tahunan SWIFT pada tahun 2022, jumlah pesan layanan InterAct mencapai lebih dari satu miliar dengan rata-rata harian yang mencapai lebih dari lima juta pesan. Kemudian,

¹³² SWIFT, “InterAct,” 2024 <<https://www.swift.com/our-solutions/global-financial-messaging/interact>> [diakses 26 Maret 2024].

distribusi berdasarkan wilayah, layanan InterAct di wilayah Eropa, Timur Tengah, dan Afrika mencapai lebih dari 800 juta jumlah pesan dengan rata-rata harian lebih dari 3 juta pesan sejak awal tahun 2022 (*Year to Date*). Sedangkan wilayah Amerika dan Inggris mencapai lebih dari 500 juta pesan dengan rata-rata harian pesan lebih dari 2 juta pesan sejak awal tahun 2022 (*Year to Date*). Kemudian, wilayah Asia Pasifik mencapai lebih dari 91 juta jumlah pesan dengan rata-rata harian lebih dari 300 ribu pesan sejak awal tahun 2022 (*Year to Date*).¹³³

3. FileAct

FileAct merupakan layanan SWIFT untuk transfer file data berukuran besar secara instan ke ribuan pengguna di seluruh dunia dengan ukuran yang mencapai ratusan MB. Layanan ini umumnya digunakan untuk mentransfer file besar berupa pesan terstruktur seperti file pembayaran massal atau informasi nilai tambah sekuritas. FileAct juga dapat dihunakan untuk tugas pelaporan berskala besar termasuk pelaporan bank sentral dan transfer data operasional. Selain itu, terdapat beberapa bentuk data yang dapat ditransfer melalui FileAct diantaranya yaitu teks, spreadsheet, file berformat XML, dan gambar.¹³⁴ Berdasarkan laporan tahunan SWIFT tahun 2022, jumlah pesan layanan FileAct mencapai lebih dari sembilan miliar dengan rata-rata harian yang mencapai lebih dari 40 juta pesan. Kemudian, distribusi berdasarkan wilayah, layanan FileAct di wilayah Eropa, Timur Tengah, dan Afrika mencapai lebih dari delapan miliar

¹³³ SWIFT, *SWIFT in Figures - December 2022*.

¹³⁴ SWIFT, *FileAct*, 2015.

jumlah pesan dengan rata-rata harian lebih dari 31 juta pesan sejak awal tahun 2022 (*Year to Date*). Sedangkan wilayah Amerika dan Inggris mencapai lebih dari satu miliar pesan dengan rata-rata harian pesan lebih dari enam juta pesan sejak awal tahun 2022 (*Year to Date*). Kemudian, wilayah Asia Pasifik mencapai lebih dari 188 juta jumlah pesan dengan rata-rata harian lebih dari 748 ribu pesan sejak awal tahun 2022 (*Year to Date*).¹³⁵

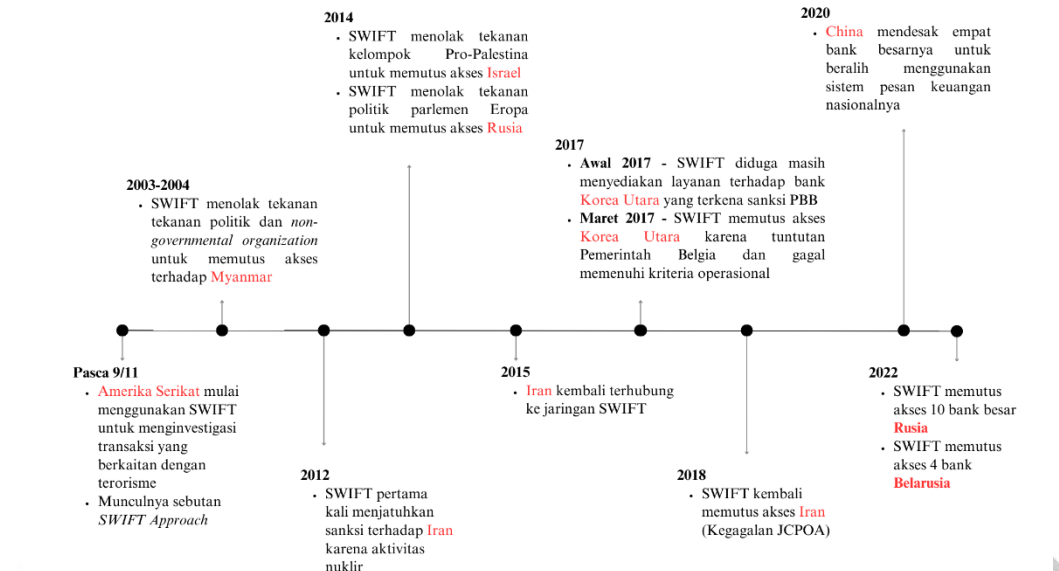
2.2.2 Sanksi-Sanksi SWIFT

Signifikansi SWIFT akibat posisi intermediasi yang bersifat kuasi-monopoli dalam keuangan global sehingga memiliki konsekuensi terhadap geopolitik. *Operating Centres* (OPCs) SWIFT sendiri memproses dan menyimpan setiap pesan hingga 124 hari sesuai dengan wilayah OPCs. Oleh karena itu, data SWIFT merupakan informasi yang sensitif secara geopolitik sehingga melibatkan SWIFT dalam kontroversi politik internasional yang melibatkan kompleksitas antara tata kelola dan pengawasan.¹³⁶ Sebagai pengantar awal dan untuk mempermudah pemahaman terkait dinamika sanksi-sanksi oleh SWIFT sebagai sistem pesan keuangan baik secara netral maupun tidak, berikut merupakan linimasa SWIFT sebagai instrumen sanksi finansial.

¹³⁵ SWIFT, *SWIFT in Figures - December 2022*.

¹³⁶ Gary Robinson, Sabine Dörry, dan Ben Derudder, "Global Networks of Money and Information at the Crossroads: Correspondent Banking and SWIFT," *Global Networks*, 23 (2023), 478–93 <<https://doi.org/10.1111/glob.12408>>.

LINIMASA SWIFT SEBAGAI INSTRUMEN SANKSI



Gambar 2.4 Linimasa SWIFT sebagai Instrumen Sanksi

Pada dasarnya sanksi internasional yang melibatkan SWIFT bertujuan untuk mencegah entitas yang dijatuhi sanksi dalam mengakses jaringan SWIFT. Namun, SWIFT memiliki standar yang bersifat publik sehingga sanksi yang dijatuhkan oleh suatu negara tertentu tidak dapat menghalangi negara-negara lain dalam mengembangkan sistem yang serupa dengan menggunakan standar SWIFT.¹³⁷ Selain itu, SWIFT merupakan perusahaan utilitas netral dengan karakter sistemik global dan bertindak berdasarkan kepentingan seluruh komunitasnya. Oleh karena itu, SWIFT berusaha menjadi sistem yang netral dan tidak membuat kebijakan untuk mengecualikan pengguna maupun pembatasan akses terhadap jaringan

¹³⁷ Cipriani, Goldberg, dan La Spada.

SWIFT. Namun, SWIFT sendiri didirikan berdasarkan hukum Belgia dan berada dibawah payung hukum Uni Eropa sehingga SWIFT diharuskan untuk mematuhi aturan hukum keduanya serta mengikuti rezim sanksi di yurisdiksi tersebut.¹³⁸

Beberapa tahun terakhir, Pemerintah Amerika Serikat mulai menggunakan sistem perbankan global yaitu layanan pesan keuangan global atau *the Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT) sebagai instrumen sanksi finansialnya. Pemerintah Amerika Serikat sendiri tidak melarang SWIFT memproses pesan keuangan baik dalam mengirim maupun menerima dari entitas yang dijatuhi sanksi oleh pemerintah Amerika Serikat. Namun, seiring perkembangan jangkauan akses SWIFT, pemerintah Amerika Serikat mulai mendorong sistem SWIFT untuk menghapus akses bank asing tertentu dari jaringannya.¹³⁹ Tindakan Pemerintah Amerika Serikat seringkali disebut sebagai *SWIFT Approach* atau *SWIFT Affair*. *SWIFT Approach* merupakan pendekatan yang digunakan oleh Pemerintah Amerika Serikat pasca serangan 9/11 dimana mengharuskan SWIFT untuk memasok data kepada otoritas Amerika Serikat dalam menganalisis arus keuangan dan mengidentifikasi aktivitas teroris. Kedudukan OPCs SWIFT di Amerika Serikat mewajibkan SWIFT secara hukum mematuhi permintaan pengadilan Amerika Serikat untuk memberikan akses terhadap sumber data utama SWIFT.¹⁴⁰ Juan Zarate dalam bukunya *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare* menjelaskan bahwa akses terhadap SWIFT memberikan metode baru bagi pemerintah Amerika Serikat terhadap jaringan

¹³⁸ SWIFT, "SWIFT and Sanctions."

¹³⁹ Farrell dan Newman.

¹⁴⁰ Robinson, Dörry, dan Derudder.

finansial dimana data-data tersebut menjadi sebuah alat forensik utama dalam mengidentifikasi operasi teroris melalui aktivitas finansialnya.¹⁴¹ Pemerintah Amerika Serikat bersama Uni Eropa kemudian mulai memanfaatkan mobilisasi kekuasaannya terhadap pengaruh SWIFT sebagai instrumen sanksi finansial yang ditargetkan seperti sanksi terhadap Myanmar, Afghanistan, Iran, Korea Utara, dan Rusia.¹⁴²

Dalam beberapa kasus sebagai kooperatif yang netral, SWIFT telah beberapa kali menghadapi dan menolak tekanan dari para pembuat kebijakan dan pejabat pemerintah maupun kelompok kepentingan tertentu untuk memutus akses institusi tertentu atau negara tertentu dari jaringan SWIFT. Salah satunya yaitu Myanmar pada tahun 2003-2004. Pada tahun 2004, Uni Eropa melalui *Council Regulations* (European Council) No 798/2004¹⁴³ dan Pemerintah Amerika Serikat yang konsisten dengan penerapan *the USA Patriot Act section 311*¹⁴⁴ beserta negara-negara barat lainnya menjatuhkan sanksi terhadap Myanmar atas pelanggaran berat Hak Asasi Manusia dan kebebasan sipil karena kepemimpinan Junta Militer. Kemudian menanggapi sanksi atas kasus pelanggaran berat HAM tersebut, *Human Rights Watch* melangsungkan surat terbuka kepada Menteri Luar Negeri Uni Eropa untuk memperketat sanksi terhadap perbankan Burma. Dalam surat terbuka tersebut, *Human Rights Watch* menyerukan Uni Eropa agar

¹⁴¹ Farrell dan Newman.

¹⁴² Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*.

¹⁴³ European Union, *COUNCIL REGULATION (EC) No 798/2004 of 26 April 2004 renewing the restrictive measures in respect of Burma/Myanmar and repealing Regulation (EC) No 1081/2000, 2004*.

¹⁴⁴ Donald M. Seekins, "Burma and U.S. Sanctions: Punishing an Authoritarian Regime," *Asian Survey*, 45.3 (2005), 437–52 <<https://doi.org/10.1525/as.2005.45.3.437>>.

menggunakan pendekatan proaktif melalui SWIFT dengan melarang entitas dan individu Burma tertentu dalam menggunakan jaringan SWIFT untuk melakukan transaksi keuangan internasional. Hal tersebut mengingat SWIFT merupakan jaringan global yang dominan untuk transaksi keuangan sehingga pembatasan terhadap akses SWIFT diharapkan memberikan dampak yang lebih luas.¹⁴⁵

Sebagai lembaga kooperatif yang netral, SWIFT menegaskan bahwa pengguna SWIFT dapat berasal dari negara manapun tanpa harus menjadi pemegang saham untuk menggunakan layanan SWIFT. SWIFT juga tidak dapat secara sewenang-wenang memilih rezim sanksi di berbagai yurisdiksi negara-negara dunia. Meskipun didirikan atas hukum Belgia dan mematuhi peraturan Uni Eropa¹⁴⁶, namun SWIFT tidak memenuhi permintaan tersebut dengan berlandaskan agar netralitas politik dan kepatuhannya terhadap Undang-Undang Uni Eropa tetap terjaga dimana SWIFT mengadopsi bank Myanmar kedalam jaringannya. Oleh karena itu, Junta Burma memiliki kesempatan untuk melakukan transaksi keuangan internasional dan terhindar dari sanksi ekonomi yang dikenakan oleh masyarakat internasional, khususnya oleh Amerika Serikat.¹⁴⁷ Selain itu, kegagalan Uni Eropa dalam menerapkan sanksi melalui SWIFT kemudian memperlemah sanksi finansial Amerika Serikat karena melalui SWIFT, pemerintah Junta Militer beralih menggunakan Euro dibandingkan dolar Amerika Serikat.¹⁴⁸ Selain itu, pada tahun

¹⁴⁵ Human Rights Watch, "Letter to EU foreign ministers advocating tightened banking sanctions on Burma," *HRW.com*, 2007 <<https://www.hrw.org/news/2007/11/16/letter-eu-foreign-ministers-advocating-tightened-banking-sanctions-burma>> [diakses 2 April 2024].

¹⁴⁶ SWIFT, "SWIFT and Sanctions."

¹⁴⁷ International Confederation of Free Trade Unions, *Doing Business in or with Burma*, 2005 <https://doi.org/10.1057/9780230271340_33>.

¹⁴⁸ Burma Campaign UK, "UK ignores EU Burma Sanctions," 2004 <<https://burmacampaign.org.uk/uk-ignores-eu-burma-sanctions/>> [diakses 10 April 2024].

2014, SWIFT turut menolak permintaan dan tekanan dari kelompok pro-Palestina untuk memutus hubungan dengan institusi finansial Israel. Hal tersebut menunjukkan penegasan kembali komitmen yang dimiliki oleh SWIFT untuk berfungsi sebagai penyedia layanan finansial yang netral.¹⁴⁹ Mantan ketua SWIFT, Yawar Shah, menanggapi tekanan eksternal dalam menggunakan SWIFT sebagai instrumen sanksi bahwa “Netralitas ada dalam DNA SWIFT”. Selain itu, mantan Dewan Umum SWIFT, Blanche Petre, menambahkan bahwa pembatasan akses terhadap SWIFT tidak hanya termasuk alat ekonomi, melainkan juga alat politik sehingga ketika SWIFT digunakan sebagai instrumen sanksi dijatuhkan maka SWIFT akan kehilangan netralitas dan fragmentasinya.¹⁵⁰

Dalam beberapa kasus tertentu, terdapat suatu paradoks dalam komitmen SWIFT sebagai institusi yang netral akibat tekanan politik. Paradoks pertama kalinya dimulai pada tahun 2012 dimana Amerika Serikat mengesahkan “Sanksi terhadap Iran, Akuntabilitas, dan Undang-Undang Hak Asasi Manusia tahun 2012” yang memberikan wewenang kepada Presiden Amerika Serikat untuk menjatuhkan sanksi.¹⁵¹ Kemudian, sebagai tanggapan atas Undang-Undang Amerika Serikat, SWIFT memutus akses lembaga keuangan Iran yang ditarget oleh sanksi pasca memperoleh kejelasan dari Uni Eropa. Kejelasan tersebut didasarkan pada peraturan Uni Eropa 267/2012 yang melarang SWIFT menyediakan layanan pesan

¹⁴⁹ Cipriani, Goldberg, dan La Spada.; “SWIFT Sanctions Statement,” 2014 <https://www.swift.com/insights/press-releases/swift-sanctions-statement-0> [diakses 10 April 2024]

¹⁵⁰ Susan V. Scott dan Markos Zachariadis, *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT): Cooperative governance for network innovation, standards, and community*, *The Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT)* (New York: Routledge, 2014).

¹⁵¹ Cipriani, *Op Cit*

keuangan ke bank-bank Iran yang dijatuhi sanksi oleh Uni Eropa. Menurut Lazaro Campos, mantan CEO SWIFT, sanksi SWIFT terhadap Iran merupakan langkah besar dan “tidak pernah terjadi sebelumnya” akibat tindakan internasional dan multilateral yang mengintensifkan sanksi terhadap Iran.¹⁵²

Sanksi SWIFT terhadap Iran merupakan salah satu paket sanksi “*smart*” yang ditujukan untuk melemahkan perekonomian Iran sehingga diharapkan menghambat aktivitas senjata nuklir Iran yang disebutkan berperan besar dalam terciptanya peningkatan kemiskinan di Iran. Hal tersebut ditunjukkan oleh adanya peningkatan pada harga bahan pokok, tingginya inflasi, dan peningkatan pengangguran di Iran¹⁵³ karena pemutusan akses bank-bank Iran menyebabkan transaksi menjadi mahal dan membutuhkan waktu lebih lama. Beberapa penelitian turut menyebutkan bahwa ketersediaan obat-obatan di Iran juga menjadi langka dan mahal bagi masyarakat. Setayesh dan Mackey tahun 2016 menyebutkan bahwa salah satu faktor penyebab Iran mengalami kekurangan obat-obatan dan peralatan medis yaitu sanksi SWIFT terhadap bank-bank Iran dimana pembayaran dalam perdagangan untuk keperluan kesehatan menjadi terhambat.¹⁵⁴ Kemudian pada 14 Juli 2015, *The E3/ EU+3* (Tiongkok, Rusia, dan Amerika Serikat) atau P5+1 (*United Nations Security Council Permanent Member* + Jerman) bersama pemerintah Republik Islam Iran kemudian membentuk *Joint Comprehensive Plan*

¹⁵² SWIFT, “Swift instructed to disconnect sanctioned Iranian banks following EU Council decision,” 2012 <<https://www.swift.com/insights/press-releases/swift-instructed-to-disconnect-sanctioned-iranian-banks-following-eu-council-decision>> [diakses 10 April 2024].

¹⁵³ Majd.

¹⁵⁴ Sogol Setayesh dan Tim K. Mackey, “Addressing the impact of economic sanctions on Iranian drug shortages in the joint comprehensive plan of action: Promoting access to medicines and health diplomacy,” *Globalization and Health*, 12.31 (2016), 1–14 <<https://doi.org/10.1186/s12992-016-0168-6>>.

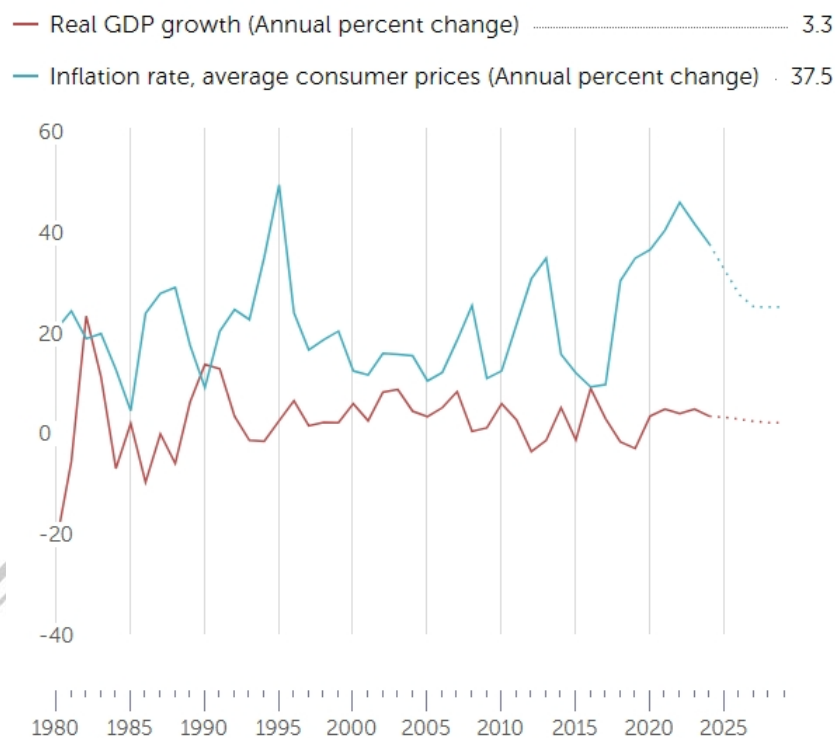
of Action (JCPOA). Kerja sama tersebut bertujuan sebagai pemahaman bersama terkait aktivitas nuklir Iran sehingga sanksi finansial yang ditujukan kepada perseorangan dan/atau entitas Iran termasuk sanksi SWIFT terhadap Bank Iran beserta institusi keuangan lainnya dibatalkan.¹⁵⁵ Namun, sanksi SWIFT kembali dijatuhkan kepada bank-bank Iran pada November 2018¹⁵⁶ dikarenakan Amerika Serikat secara sepihak menarik diri dari JCPOA sehingga kepatuhan Iran terhadap JCPOA melonggar dan tidak efektif.¹⁵⁷ Sanksi-sanksi terhadap Iran terutama sanksi SWIFT tercatat berdampak signifikan pada pertumbuhan ekonomi Iran. Apabila ditinjau melalui PDB Iran pada tahun 2012 ketika sanksi dijatuhkan yaitu sebesar 421,88 miliar dolar Amerika Serikat dengan tingkat pertumbuhan sebesar -3,75% berbeda dengan tahun 2011 dimana jumlah PDB Iran sebesar 625,43 miliar dolar Amerika Serikat. Hal tersebut kemudian turut diikuti oleh meningkatnya tingkat inflasi Iran terutama pada tahun 2012 dan 2018 ketika sanksi dijatuhkan terhadap Iran.¹⁵⁸

¹⁵⁵ EEAS EU, *Joint Comprehensive Plan of Action on Iran's Nuclear Program*, 2015 <https://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf>.

¹⁵⁶ SWIFT, "SWIFT and Sanctions."

¹⁵⁷ Yordan Gunawan et al., "Should the JCPOA be Revived? An Analysis of the Iran Nuclear Deal," *Nurani Hukum*, 5.2 (2022), 93 <<https://doi.org/10.51825/nhk.v5i2.16776>>.

¹⁵⁸ IMF, "Iran: Country Data," 2024 <<https://www.imf.org/en/Countries/IRN#countrydata>> [diakses 20 April 2024].



Gambar 2.5 Tingkat Pertumbuhan Ekonomi dan Inflasi Iran

Sumber: IMF World, 2024

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Ghasseminejad dan Jahan-Parvar tahun 2021, sanksi SWIFT berdampak signifikan terhadap seluruh industri baik dalam jangka panjang maupun jangka pendek terutama pada perusahaan-perusahaan yang memiliki hubungan erat dengan negara Barat. Iran juga turut beberapa kali mengalami penurunan jumlah ekspor sehingga mempengaruhi pendapatan ekspor terutama dalam ekspor minyak.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Saeed Ghasseminejad dan Mohammad R. Jahan-Parvar, "The impact of financial sanctions: The case of Iran," *Journal of Policy Modeling*, 43.3 (2021), 601–21 <<https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.001>>.

Kasus serupa juga terjadi pada tahun 2017 dimana SWIFT turut berkontribusi dalam sanksi internasional terkoordinasi¹⁶⁰ atas tindakan agresif pemerintah Korea Utara terkait senjata nuklir dan aktivitas militernya. Sejak tahun 2006 dimana aktivitas uji coba senjata nuklir Korea Utara pertama kali dilakukan, sanksi menjadi mekanisme utama bagi komunitas internasional merespon tindakan Korea Utara. Sanksi terhadap Korea Utara pertama kali dikeluarkan oleh Dewan Keamanan PBB yang telah mengeluarkan sepuluh resolusi berisikan sanksi antara tahun 2006 dan 2017.¹⁶¹ Selain itu pada tahun 2016, terdapat dugaan keterkaitan antara Pemerintah Korea Utara dengan beberapa intrusi Siber (*Cyber Intrusion*) yang berusaha mengeksploitasi akses bank terhadap jaringan SWIFT. Serangan oleh “Lazarus Group” terhadap beberapa bank di Bangladesh dan Asia Tenggara memanfaatkan jaringan SWIFT ke *Federal Reserve Bank of New York* untuk mentransfer uang kurang lebih satu miliar dolar AS dari Bank Sentral Bangladesh ke rekening di Filipina.¹⁶² Berdasarkan *Panel of Experts* yang dibentuk berdasarkan resolusi Dewan Keamanan PBB 1874 (2009) tahun 2002, panel belum dapat memastikan serangan oleh kelompok-kelompok siber tersebut menghasilkan pendapatan ilegal bagi pemerintah Korea Utara, namun serangan serupa berpotensi akan terus berlanjut.¹⁶³ Kemampuan siber Korea Utara dianggap sangat canggih untuk keuntungan finansial atau tujuan politik sehingga menjadi ancaman yang

¹⁶⁰ Emma Chanlett-Avery et al., *North Korean Cyber Capabilities: In Brief*, 2017.

¹⁶¹ Eric J Ballbach, *Sanctions against North Korea: From the UN Security Council to a Coalition of the Willing?*, 2023.

¹⁶² Chanlett-Avery et al.

¹⁶³ United Nations Security Council, *Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1874 (2009)*, S/2022/668, 2022.

signifikan dalam lingkup keamanan siber.¹⁶⁴ Beberapa kasus lain serangan siber oleh pemerintah Korea Utara yang dicurigai berdasarkan laporan *Panel of Experts* PBB menggunakan jaringan pesan SWIFT diantaranya yaitu Tien Phong Bank Vietnam tahun 2015, Malaysia tahun 2018, Banco de Chile ke Hong Kong tahun 2018, Cosmos Bank India tahun 2018.¹⁶⁵

Pada Februari tahun 2017, *Panel of Experts* PBB melaporkan bahwa SWIFT masih menyediakan akses dan layanan pesan keuangan kepada tujuh bank Korea Utara dimana tiga diantaranya merupakan target sanksi PBB diantaranya yaitu Bank of East Land, KKBC, dan Korea Daesong Bank. SWIFT sendiri memutus akses terhadap empat bank lainnya ketika bank tersebut secara mandiri mengajukan kepada SWIFT diantaranya yaitu Amrogang Development Banking Corporation, DCB, Tanchon Commercial Bank, dan Korea United Development Bank. Pada dasarnya syarat untuk menjadi pengguna SWIFT yaitu bank harus menandatangani suatu kesepakatan yang mengatur penyediaan layanan pesan keuangan dimana beberapa bank di Korea Utara telah menandatangani perjanjian tersebut diantaranya.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Ballbach.

¹⁶⁵ United Nations Security Council, *Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1874 (2009), S/2019/691*, 2019.

¹⁶⁶ United Nations Security Council, *Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1874 (2009), S/2017/150*, 2017.

Tabel 2.4 Daftar Bank Korea Utara Menandatangani Perjanjian

Bank yang Ditargetkan	SWIFT Code/ BIC	Tanggal Tanda Tangan	Tanggal Akses SWIFT Dibuka	Tanggal Sanksi PBB Diberikan	Tanggal Pemutusan (Resignation)
Amrogang Development Banking Corporation	ADBK KPPY XXX	11-09-2006	28-10-2006	02-05-2012	01-09-2012
Bank of East Land	BOEL KPPY	27-05-2004	04-12-2004	22-01-2013	Masih terhubung
Korea Daesong Bank	KDBK KPPY	09-04-2001	01-09-2001	30-11-2016	Masih terhubung
Korea Kwangson Banking Corp. (KKBC)	KKBC KPPY	18-10-2001	02-02-2002	02-03-2016	Masih terhubung
Korea United Development Bank	KUDB KPPY	09-04-2001	01-09-2001	30-11-2016	03-12-2016

Sumber: S/2017/150

SWIFT sendiri menyatakan kepada *Panel of Experts* PBB bahwa mereka menerima pembayaran untuk layanan kepada bank-bank Korea Utara dengan izin dari Belgia. Selain itu, pemerintah Belgia menyatakan bahwa berdasarkan hukum nasional dan Eropa, penerimaan biaya dari bank yang terkena sanksi dapat diotorisasi apabila sesuai dengan ketentuan Uni Eropa yaitu berjumlah kurang dari 15.000 euro.¹⁶⁷ Kemudian, SWIFT menyatakan bahwa pemerintah Belgia kemudian berhenti memberi izin sehingga SWIFT turut mengikuti keputusan untuk mencabut atau menjatuhkan sanksi terhadap negara atau entitas tertentu berdasarkan badan pemerintah yang berwenang. Hal tersebut ditunjukkan melalui pemutusan akses terhadap beberapa bank Korea Utara pada 8 Maret 2017 yaitu

¹⁶⁷ *Ibid*

*Bank of East Land, Korea Daesong Bank, dan Korea Kwangson Banking Corporation.*¹⁶⁸ Hal tersebut dikarenakan berdasarkan laporan panel PBB, Korea Utara telah mengandalkan akses berkelanjutan ke sistem perbankan internasional untuk mengabaikan sanksi.¹⁶⁹

Pada bulan Maret 2017 selanjutnya, SWIFT memutus akses terhadap beberapa bank Korea Utara diluar sanksi Uni Eropa lainnya karena gagal memenuhi kriteria operasional. Bank-bank tersebut diantaranya *the Foreign Trade Bank of the Democratic People's Republic of Korea, Kumgang Bank, Koryo Credit Development Bank, dan North East Asia bank.*¹⁷⁰ Sanksi SWIFT terhadap bank diluar sanksi yang ditargetkan Uni Eropa tersebut menurut para ahli merupakan bentuk tekanan diplomatik terhadap SWIFT. Berbeda dengan kasus sebelumnya dimana SWIFT menolak untuk memutus akses terhadap bank-bank Burma, Rusia, Suriah yang terkena sanksi negara lain seperti Amerika Serikat serta terhadap Iran yang bertahun-tahun diabaikan dan hanya memutus akses pasca Uni Eropa mengeluarkan sanksi khusus. Kemudian, pemerintah Belgia melarang SWIFT untuk menyediakan layanan kepada bank-bank Korea Utara yang berada di bawah sanksi PBB.¹⁷¹

¹⁶⁸ United Nations Security Council, *Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1874 (2009), S/2017/742*, 2017.

¹⁶⁹ Jeremy Wagstaff, "SWIFT messaging system says bans North Korean banks blacklisted by U.N.," *Reuters.com*, 2017 <[¹⁷⁰ United Nations Security Council, *Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1874 \(2009\), S/2017/742*.](https://www.reuters.com/article/idUSKBN16F0NP/#:~:text=The three blacklisted banks named,two were blacklisted last year.>.</p></div><div data-bbox=)

¹⁷¹ Tom Bergin, "SWIFT messaging system cuts off remaining North Korean banks," *Reuters.com*, 2017 <[84](https://www.reuters.com/article/idUSKBN16N2SZ/#:~:text=SWIFT messaging system cuts off remaining North Korean banks,-By Tom Bergin&text=SWIFT said the four remaining,received representations from any governments.>.</p></div><div data-bbox=)

Pada tahun 2020, ketika Tiongkok mengambil langkah agresif terhadap Hong Kong, beberapa pembuat kebijakan dan ahli kebijakan berspekulasi terhadap Amerika Serikat dalam merespon tindakan Tiongkok dengan memanfaatkan dominasi SWIFT. Namun, ditengah ancaman sanksi Amerika Serikat, Tiongkok kemudian mengambil langkah dengan mendesak empat bank besar milik negara untuk beralih dari jaringan SWIFT dan menggunakan jaringan pesan keuangan domestik milik Tiongkok.¹⁷² Menanggapi tekanan eksternal SWIFT sebagai instrumen sanksi, Mantan CEO SWIFT Lázaro Campos, beranggapan bahwa organisasi global kedepannya akan kesusahan dalam menjaga nilai yang mereka sampaikan kepada komunitas karena disalahgunakan. Sanksi sendiri telah mengubah proposisi nilai SWIFT yang netral dan berpotensi memunculkan isu-isu terkait kepercayaan, persepsi pemangku kepentingan terhadap tata kelola organisasi, dan fondasi model bisnis yang mendasarinya. Selain itu sebagai institusi global, Lázaro Campos menyatakan bagaimana karakteristik dunia “barat” yang berupaya menginginkan “timur” untuk bergabung dalam sistem namun dalam waktu bersamaan “barat” menyalahgunakan sistem untuk objektivitas geopolitik mereka. Oleh karena itu, SWIFT seringkali digunakan sebagai alat diplomatis terhadap situasi politik karena penggunaannya yang masal dan meluas secara global.¹⁷³

¹⁷² The Economist, “The pros and cons of a SWIFT response,” 2014 <<https://www.economist.com/international/2014/11/20/the-pros-and-cons-of-a-swift-response>> [diakses 10 April 2024].

¹⁷³ Susan V. Scott dan Zachariadis.

2.2.3 Sanksi SWIFT Terhadap Rusia

Pada tahun 2014, ketika Rusia melakukan tindakan aneksasi terhadap Semenanjung Krimea dan kurangnya implementasi dari Perjanjian Minsk, Parlemen Eropa menerbitkan Resolusi 2014/2841 terkait lima bentuk tindakan pembatasan terhadap Rusia. Selain itu, Parlemen Eropa menyerukan Uni Eropa untuk mempertimbangkan Rusia dikeluarkan dari *Civil Nuclear Cooperation* dan sistem SWIFT.¹⁷⁴ SWIFT kemudian mengajukan keberatan dan kembali menegaskan komitmennya untuk berfungsi sebagai penyedia sistem pesan keuangan global yang netral dan tidak akan membentuk kebijakan sepihak dalam memutus akses atau hubungan dengan institusi-institusi dalam jaringannya akibat tekanan politik.¹⁷⁵ Meskipun memperoleh tekanan politik, pada tahun 2015, Rusia memperoleh kursi dalam Dewan SWIFT berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham Tahunan (RUPST) bersama Belgia, Denmark, dan Singapura. Rusia sendiri diwakili oleh Eddi Astanin dari *National Settlement Depository* Rusia dimana direktur Rusia dan Belgia mewakili komunitas pengguna masing-masing sedangkan Denmark dan Singapura memegang kursi gabungan mewakili sejumlah negara di Dewan SWIFT.¹⁷⁶ Perolehan kursi di dewan SWIFT ditengah proposal sanksi Uni Eropa sendiri disebabkan oleh peningkatan lalu lintas perbankan Rusia.¹⁷⁷

¹⁷⁴ The European Parliament, *EU Resolution 2014/2841 Situation in Ukraine and state of play of EU-Russia relations*, 2015.

¹⁷⁵ SWIFT, "SWIFT Sanction Statement," 2014 <<https://www.swift.com/insights/press-releases/swift-sanctions-statement-0>> [diakses 10 April 2024].

¹⁷⁶ SWIFT, "Swift welcomes four new Board members," 2015 <<https://www.swift.com/news-events/press-releases/swift-welcomes-four-new-board-members>> [diakses 5 April 2024].

¹⁷⁷ Veebel dan Markus.

Konflik antara Rusia dan Ukraina kemudian mengalami eskalasi ketegangan pada tahun 2021 dan 2022 ketika Rusia melancarkan tindakan invasi militer terhadap Ukraina dan menganeksasi wilayah Ukraina diantaranya yaitu Donetsk, Luhansk, Zaporzhzhia, dan Kherson. Kemudian ketika Rusia melancarkan skala menyeluruh invasi terhadap Ukraina pada 24 Februari 2022, Uni Eropa kemudian menjatuhkan sanksi besar-besaran dan pendekatan sanksi yang baru. Pendekatan sanksi baru atau *unprecedented financial sanctions* merupakan pendekatan yang dikenalkan oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa dengan melarang aktivitas transaksi keuangan dengan bank besar milik negara Rusia, melarang aktivitas perdagangan dengan Rusia, membatasi kemampuan memberikan pinjaman terhadap sebagian besar perusahaan Rusia, memblokir bank-bank utama dari sistem SWIFT, dan pembekuan cadangan devisa Bank Sentral Rusia.¹⁷⁸

Bersamaan dengan sanksi terkoordinasi lainnya, Uni Eropa kemudian menerbitkan *Council Regulation (EU) 2022/345* pada 1 Maret 2022 tentang amandemen peraturan Uni Eropa Nomor 833/2014 terkait tindakan pembatasan atas aksi Rusia yang mengganggu stabilitas situasi di Ukraina yang memuat larangan-larangan terhadap beberapa bank Rusia. Peraturan tersebut turut menambahkan Pasal 5i ayat (1) yang mencakup larangan menjual, memasok, mentransfer, atau mengekspor uang kertas mata uang Euro ke Rusia, atau kepada individu, atau badan hukum, atau entitas termasuk badan pemerintahan dan Bank Sentral Rusia untuk

¹⁷⁸ Anna Caprile dan Angelos Delivorias, *BRIEFING EU sanctions on Russia: Update, economic impact and outlook*, 2023.

digunakan di Rusia.¹⁷⁹ Oleh karena itu, SWIFT resmi memutus akses tujuh bank Rusia yang ditargetkan dalam *Council Regulation (EU) 2022/345* beserta anak perusahaan yang berbasis di Rusia pada 12 Maret 2022.¹⁸⁰ Bank-bank tersebut diantaranya yaitu *Bank Otkritie, Novikombank, Promsvyazbank, Bank Rossiya, Sovcombank, VNESHECONOMBANK (VEB), dan VTB Bank*.¹⁸¹

Tabel 2.5 Daftar *Bank or Business Identifier Code (BIC)* yang Terputus dari SWIFTNet

Daftar Entitas atau Badan Hukum	BIC
<i>JSC VTB Bank</i>	VTBRRUMM
<i>JSC VTB Bank</i>	VTBRRUM2
<i>JSC VTB Capital</i>	VTCARUMM
<i>BM-Bank Joint-Stock Company</i>	MOSWRUM2
<i>Post Bank Joint Stock Company</i>	POSBRUMM
<i>Novikombank JSC</i>	CNOVRUMM
<i>Promsvyazbank JSC</i>	PRMSRUMM
<i>Bank Otkritie Financial Corporation (Public Joint-Stock Company)</i>	JSNMRUMM
<i>Bank Otkritie Financial Corporation (Public Joint-Stock Company)</i>	RUDLRUMM
<i>Otkritie Broker Joint Stock Company</i>	OBJSRUMM
<i>Rosgosstrakh Bank</i>	RUIDRUMM
<i>The Bank Rossiya</i>	ROSYRU2P
<i>Sovcombank</i>	SOMRRUMM
<i>Orient Express Bank</i>	DALVRU8X
<i>VNESHECONOMBANK (VEB)</i>	BFREARUMM
<i>Eximbank of Russia JSC</i>	EXIRRUMM

¹⁷⁹ Council of European Union, *Council Regulation (EU) 2022/345 of 1 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine*, 2022.

¹⁸⁰ SWIFT, "An update to our message for the Swift Community," 2022 <<https://www.swift.com/news-events/news/message-swift-community>> [diakses 5 April 2024].

¹⁸¹ Council of European Union, *Council Regulation (EU) 2022/345 of 1 March 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine*.

Sumber: *Swedish Bankers Association, 2022*

Pada tanggal 3 Juni 2022, Dewan Eropa kembali menerbitkan *Council Regulation (EU) 2022/879* tentang amandemen peraturan dewan Uni Eropa Nomor 833/2014 terkait tindakan pembatasan atas aksi Rusia yang mengganggu stabilitas situasi di Ukraina. Peraturan tersebut turut memuat keputusan dewan 2022/884 yang mengamandemen Pasal 1e dari keputusan dewan sebelumnya dan mengamandemen *Council Regulation (EU) 833/2014* pasal 5h yaitu larangan penyediaan layanan pesan keuangan khusus yang digunakan untuk bertukar data keuangan kepada badan hukum atau entitas yang ditargetkan serta kepada badan hukum atau entitas manapun yang didirikan di Rusia baik dengan hak kepemilikan langsung maupun tidak langsung lebih dari 50% oleh entitas yang ditargetkan.¹⁸²

Berdasarkan *Council Regulation (EU) 2022/879* tersebut kemudian SWIFT secara resmi memutus akses dan layanan pada *Sberbank, Credit Bank of Moscow*, dan *Joint Stock Company Russian Agricultural Bank, JSC Rosselkhozbank* pada 14 Juni 2022. Hal tersebut merupakan bentuk kepatuhan SWIFT kepada Undang-Undang sanksi yang berlaku melalui koordinasi dengan Inggris, Kanada, dan Amerika Serikat membawa SWIFT sebagai pendekatan sanksi dengan tujuan menghentikan tindakan agresif Rusia dan krisis di Ukraina.¹⁸³ Pada dasarnya, sepuluh bank atau entitas Rusia yang dijatuhi sanksi oleh SWIFT merupakan lembaga perbankan atau lembaga kredit terbesar di Rusia dan secara sistematis

¹⁸² Council of European Union, *Council Regulation (EU) 2022/879 of 3 June 2022 amending Regulation (EU) No 833/2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine*, 2022.

¹⁸³ SWIFT, "An update to our message for the Swift Community."

merupakan lembaga penting bagi perekonomian Rusia. Departemen keuangan Amerika Serikat sendiri menyatakan bahwa sanksi terhadap dua lembaga keuangan terbesar di Rusia yaitu Sberbank dan VTB Bank merupakan tindakan yang belum pernah terjadi sebelumnya untuk melemahkan kemampuan fundamental perbankan Rusia dalam beroperasi. Sebagai lembaga milik negara, Sberbank dan VTB Bank disebutkan memiliki pengaruh yang apabila digabungkan berdasarkan nilai aset dapat membentuk lebih dari setengah total sistem perbankan di Rusia.¹⁸⁴

Tabel 2.6 Daftar Bank atau Entitas Rusia yang Ditargetkan

Daftar Entitas atau Badan Hukum	Tanggal Sanksi Dijatuhkan
<i>Bank Otkritie</i>	12 Maret 2022
<i>Novikombank</i>	12 Maret 2022
<i>Promsvyazbank</i>	12 Maret 2022
<i>Bank Rossiya</i>	12 Maret 2022
<i>Sovcombank</i>	12 Maret 2022
<i>VNESHECONOMBANK (VEB)</i>	12 Maret 2022
<i>VTB Bank</i>	12 Maret 2022
<i>Sberbank</i>	14 Juni 2022
<i>Credit Bank of Moscow</i>	14 Juni 2022
<i>Joint Stock Company Russian Agricultural Bank, JSC Rosselkhozbank</i>	14 Juni 2022

Sumber: *Council Regulation (EU) 2022/879*

Agresi Militer Rusia pada Februari 2022 terhadap Ukraina juga tidak terlepas dari keterlibatan peran besar Belarusia dengan dan memanfaatkan wilayah dan Infrastruktur Belarusia sebagai pangkalan militer Rusia serta lokasi peluncuran serangan rudal dan artileri Rusia. Belarusia sendiri merupakan salah satu aktor

¹⁸⁴ US Department of Treasury, “U.S. Treasury Announces Unprecedented & Expansive Sanctions Against Russia, Imposing Swift and Severe Economic Costs,” 2022 <<https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0608>> [diakses 20 April 2024].

penting bagi Rusia dalam aktivitas agresi militernya terhadap Ukraina.¹⁸⁵ Oleh karena itu, sebagai aliansi aktif Rusia, Belarusia kemudian turut dijatuhi sanksi oleh Uni Eropa termasuk pemutusan akses terhadap jaringan SWIFT.

Uni Eropa kemudian menerbitkan *Council Regulation (EU) 2022/398* tentang Amandemen peraturan (EC) Nomor 765/2006 tentang tindakan pembatasan atas aksi Belarusia dan keterlibatan Belarusia dalam Agresi Rusia terhadap Ukraina sebagai perluasan cakupan sanksi yang telah terimplementasi sebelumnya. Tindakan pembatasan tersebut juga turut mencakup sanksi finansial yaitu penyediaan layanan yang berhubungan dengan saham entitas milik negara Belarusia dalam perdagangan Uni Eropa, pembatasan arus masuk keuangan dari Belarusia ke Uni Eropa, larangan penjualan sekuritas dalam mata uang kepada klien Belarusia, dan larangan untuk melakukan transaksi dengan Bank Sentral Belarusia baik dalam pembiayaan publik (investasi dan perdagangan) dan pengelolaan aset. Selain itu, pembatasan bagi sistem finansial khusus untuk menyediakan layanan terhadap beberapa institusi kredit Belarusia dan anak perusahaannya di Belarusia. Hal tersebut berdasarkan Pasal 1zb yang menyatakan bahwa larangan terhadap penyediaan layanan pesan keuangan khusus yang digunakan sebagai pertukaran data keuangan kepada badan hukum, entitas, atau badan yang ditargetkan atau kepada hukum, entitas, atau badan yang berada di Belarusia baik dengan hak kepemilikan langsung maupun tidak langsung lebih dari 50% oleh entitas yang

¹⁸⁵ Benno Zogg, "Minsk's Signals: Belarus and the War in Ukraine," *Policy Perspective*, 10.14 (2022).

ditargetkan.¹⁸⁶ Oleh karena itu, SWIFT turut memutus akses tiga entitas Belarusia dan anak perusahaan mereka yang berbasis di Belarusia diantaranya yaitu *Belagroprombank*, *Bank Dabrabyt*, dan *Development Bank of the Republic of Belarus* pada tanggal 20 Maret 2022. Menanggapi tindakan agresi militer Rusia yang masih berlanjut, SWIFT berdasarkan *Council Regulation (EU) 2022/877* tentang amandemen peraturan Uni Eropa Nomor 765/2006 memutus kembali entitas yang ditargetkan pada tanggal 14 Juni 2022 sebagai konsekuensi kepatuhan terhadap hukum Belgia.¹⁸⁷ Entitas tersebut diantaranya yaitu:¹⁸⁸

Tabel 2.7 Daftar Bank atau Entitas Belarusia yang Ditargetkan

Daftar Entitas atau Badan Hukum	Tanggal Sanksi Dijatuhkan
<i>Belagroprombank</i>	20 Maret 2022
<i>Bank Dabrabyt</i>	20 Maret 2022
<i>Development Bank of the Republic of Belarus</i>	20 Maret 2022
<i>Belinvestbank</i> (Belarusian Bank for Development and Reconstruction)	14 Juni 2022

¹⁸⁶ Council of European Union, *Council Regulation (EU) 2022/ 398 of 9 March 2022 amending Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine*, 2022.

¹⁸⁷ SWIFT, "An update to our message for the Swift Community."

¹⁸⁸ Council of European Union, *Council Regulation (EU) 2022/877 of 3 June 2022 amending Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine*, 2022.