



Polemik Aset Bank Sentral Rusia dalam Perspektif Hukum Internasional dan Implikasinya bagi Diplomasi Pertahanan

*The Controversy over the Russian Central Bank's Assets from the Perspective of
International Law and Its Implications for Defence Diplomacy*

Izmi Waldani

Fakultas Hukum, Universitas Andalas

Abstract

Since Russia's invasion of Ukraine on 24 February 2022, the G7 countries and the European Union have frozen a substantial portion of Russia's foreign exchange reserves held abroad, including the "immobilised" assets of the Russian Central Bank, particularly within European jurisdictions. The core controversy lies in a set of normative and operational questions: whether asset freezing may be escalated into confiscation to finance Ukraine's recovery; whether such measures are compatible with state immunity and the immunity from execution enjoyed by central bank assets; and whether Russia (or any successor state) may pursue claims for compensation should the freezing or confiscation be deemed unlawful under international law. This article examines these debates through the lens of public international law, focusing on the doctrine of state immunity, the regime of state responsibility, the concept of countermeasures and third-party countermeasures, and the design of legitimate reparation mechanisms. By integrating leading academic literature with recent policy developments in Europe, the article demonstrates that long-term asset freezing is more readily defensible as a non-forcible countermeasure than the confiscation of the asset principal. At the same time, the use of windfall profits or interest generated by frozen assets — understood as the utilisation of revenue rather than the transfer of ownership of the principal — has emerged as a compromise pathway that is politically more feasible and relatively more defensible in legal terms, albeit one that continues to raise concerns about precedent-setting for the global monetary order. The article concludes by outlining the implications for Indonesian defence diplomacy and for Global South states more broadly, highlighting the need for caution against the erosion of monetary asset immunity, the importance of strategies to protect foreign exchange reserves, and the urgency of promoting a multilateral, due-process-based architecture for international reparations.

Keywords: *state assets; central banks; immunity from execution; state responsibility; countermeasures; reparations; Russia–Ukraine; defence diplomacy.*



Abstrak

Sejak invasi Rusia ke Ukraina pada 24 Februari 2022, negara-negara G7 dan Uni Eropa membekukan sebagian besar cadangan devisa Rusia di luar negeri, termasuk aset Bank Sentral Rusia yang ter-“immobilised” terutama di yurisdiksi Eropa. Polemik utama muncul pada pertanyaan normatif dan operasional: apakah pembekuan dapat ditingkatkan menjadi penyitaan (*confiscation*) untuk membiayai pemulihan Ukraina; apakah tindakan tersebut kompatibel dengan imunitas negara dan imunitas eksekusi aset bank sentral; dan apakah Rusia (atau negara penerusnya) dapat mengajukan klaim ganti rugi jika pembekuan/penyitaan dipandang melawan hukum. Artikel ini menganalisis perdebatan tersebut melalui lensa hukum internasional publik: doktrin imunitas negara, rezim tanggung jawab negara (*state responsibility*), konsep countermeasures dan third-party countermeasures, serta desain mekanisme reparasi yang legitim. Dengan memadukan literatur akademik bereputasi dan perkembangan kebijakan terbaru di Eropa, artikel menunjukkan bahwa pembekuan jangka panjang dapat lebih mudah dibela secara legal sebagai tindakan non-forcible countermeasure dibanding penyitaan pokok aset (*principal*). Namun, penggunaan *hasil/keuntungan* (*windfall profits/interest*) dari aset yang dibekukan—sebagai bentuk pemanfaatan pendapatan, bukan peralihan kepemilikan pokok—muncul sebagai jalur kompromi yang secara politik lebih feasible dan secara hukum relatif lebih defensible, meski tetap memantik risiko preseden bagi tatanan moneter global. Artikel ditutup dengan implikasi bagi diplomasi pertahanan Indonesia dan negara Global South: kehati-hatian terhadap erosi imunitas aset moneter, kebutuhan strategi perlindungan cadangan devisa, serta pentingnya mendorong arsitektur reparasi berbasis *due process* multilateral.

Kata kunci: aset negara, bank sentral, imunitas eksekusi, tanggung jawab negara, countermeasures, reparasi, Ukraina–Rusia, diplomasi pertahanan.

1. Pendahuluan

Konflik bersenjata antara Rusia dan Ukraina sejak Februari 2022 menandai transformasi signifikan dalam karakter peperangan kontemporer. Konflik ini tidak hanya berlangsung dalam bentuk perang kinetik melalui pengerahan kekuatan militer konvensional, tetapi juga berkembang menjadi arena “perang finansial” (*financial warfare*) yang melibatkan sanksi ekonomi komprehensif, pembekuan aset negara, serta pembatasan akses terhadap sistem pembayaran dan cadangan devisa global (Farrell & Newman, 2019; Tooze, 2022). Salah satu langkah paling kontroversial



dalam konteks ini adalah pembekuan cadangan devisa Rusia yang disimpan di luar negeri, khususnya aset Bank Sentral Rusia yang ter-*immobilised* di yurisdiksi negara-negara G7 dan Uni Eropa. Berbagai laporan kebijakan dan kajian akademik menyebutkan bahwa nilai aset berdaulat Rusia yang dibekukan mencapai sekitar USD 300 miliar, dengan lebih dari EUR 200 miliar di antaranya berada di wilayah Uni Eropa, menjadikannya preseden terbesar dalam sejarah pembekuan aset bank sentral dalam hubungan internasional modern (Moiseienko, 2023; Brunk, 2023).

Pada tahap awal, perdebatan internasional berfokus pada legalitas pembekuan sebagai bagian dari rezim sanksi ekonomi terhadap negara yang dituduh melakukan agresi. Namun, seiring berjalannya waktu dan meningkatnya kebutuhan pendanaan bagi pemulihan Ukraina, diskursus bergeser ke pertanyaan yang jauh lebih problematik secara hukum dan normatif: apakah pembekuan aset dapat ditingkatkan menjadi penyitaan (*confiscation*) untuk membiayai rehabilitasi dan rekonstruksi Ukraina; serta apa konsekuensi jangka panjangnya bagi tatanan hukum internasional, khususnya prinsip imunitas negara dan kepastian perlindungan aset bank sentral (Kamminga, 2023). Pertanyaan ini tidak hanya bersifat teknis-yuridis, tetapi juga menyentuh fondasi kepercayaan dalam sistem keuangan internasional dan relasi antarnegara, terutama terkait kredibilitas rezim *rule-based international order* (Brunk, 2023).

Dalam hukum internasional klasik, aset negara—terutama aset bank sentral—secara luas dipandang menikmati perlindungan khusus melalui doktrin imunitas negara dan imunitas dari eksekusi. Prinsip ini tercermin baik dalam hukum kebiasaan internasional maupun dalam berbagai instrumen normatif, seperti *UN Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property* (2004), yang menegaskan bahwa properti bank sentral memiliki tingkat perlindungan yang sangat tinggi terhadap tindakan pemaksaan oleh negara lain. Para sarjana menekankan bahwa imunitas aset bank sentral bukan sekadar aturan prosedural, melainkan ekspresi dari kedaulatan moneter dan prasyarat bagi stabilitas sistem keuangan global (Wuerth, 2019; Brunk,

2023). Dalam perspektif ini, pelanggaran terhadap imunitas tersebut berpotensi memicu efek sistemik berupa menurunnya kepercayaan negara-negara terhadap penyimpanan cadangan devisa lintas yurisdiksi.

Namun demikian, agresi Rusia terhadap Ukraina—yang oleh banyak negara Barat dikualifikasikan sebagai pelanggaran serius terhadap *jus ad bellum* dan Piagam PBB—telah memunculkan dorongan untuk menafsirkan ulang atau bahkan menantang batas-batas tradisional imunitas negara. Di sinilah terjadi benturan tajam antara dua rezim hukum utama: rezim imunitas negara dan rezim tanggung jawab negara (*state responsibility*). Berdasarkan *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (ILC, 2001), negara yang melakukan perbuatan melawan hukum internasional memikul kewajiban untuk melakukan reparasi penuh atas kerugian yang ditimbulkannya. Bagi para pendukung pendekatan progresif, kewajiban reparasi ini membuka ruang normatif untuk menggunakan aset negara agresor—termasuk aset bank sentral—sebagai sumber pembiayaan pemulihan korban, khususnya dalam konteks pelanggaran berat seperti agresi (Kamminga, 2023).

Perdebatan ini tercermin secara tajam dalam literatur akademik internasional yang terbelah. Anton Moiseienko (2023) berargumen bahwa pembekuan aset Bank Sentral Rusia masih dapat dipertahankan secara hukum sebagai *non-forcible countermeasure*, sepanjang memenuhi syarat proporsionalitas, tujuan mendorong kepatuhan, dan sifat sementara. Namun, ia juga menegaskan bahwa penyitaan pokok aset menghadapi hambatan serius karena sulit memenuhi prinsip reversibilitas, yang merupakan elemen kunci dalam doktrin *countermeasures*. Sebaliknya, Michael Kamminga (2023) dan sejumlah penulis lain mengajukan pandangan yang lebih ekspansif, dengan menyatakan bahwa dalam konteks pelanggaran berat, imunitas negara tidak seharusnya berfungsi sebagai “perisai absolut” yang menghalangi akses korban terhadap reparasi, bahkan oleh negara-negara ketiga melalui konsep *third-party countermeasures*.

Di sisi lain, kubu kehati-hatian—termasuk Ingrid Brunk (2023)—memperingatkan bahwa normalisasi penyitaan aset bank sentral akan menciptakan preseden berbahaya yang berpotensi mengaburkan batas antara penegakan hukum internasional dan penggunaan kekuasaan sepihak (*rule by power*). Mereka menilai bahwa langkah tersebut dapat mendorong fragmentasi sistem moneter global dan merusak kepercayaan jangka panjang terhadap sistem keuangan internasional. Dalam kerangka ini, bahkan jika tujuan moral dan politiknya dianggap sah, penyitaan aset bank sentral tanpa mekanisme yudisial internasional atau perjanjian damai yang jelas tetap berisiko melemahkan *rule-based international order* yang selama ini menjadi fondasi tata kelola global.

2. Metode dan Kerangka Analitis

Artikel ini menggunakan metode doktrinal-normatif (*doctrinal legal research*) yang berlandaskan hukum internasional publik. Analisis dilakukan melalui dua pendekatan yang saling melengkapi. Pertama, dilakukan analisis normatif terhadap kaidah dan prinsip hukum yang relevan, meliputi hukum kebiasaan internasional (*customary international law*), doktrin imunitas negara, rezim tanggung jawab negara, serta kerangka hukum mengenai *countermeasures*. Pendekatan ini bertujuan untuk menilai sejauh mana pembekuan atau potensi penyitaan aset negara dan aset bank sentral Rusia dapat dibenarkan dalam tatanan hukum internasional yang berlaku, khususnya terkait larangan tindakan pemaksaan (*measures of constraint*) terhadap properti negara berdaulat. Kedua, artikel ini mengintegrasikan analisis kebijakan terhadap praktik kontemporer di Eropa terkait pengelolaan dan pemanfaatan keuntungan yang timbul dari aset yang dibekukan, terutama penggunaan *windfall profits* atau bunga hasil pengelolaan aset tersebut. Analisis kebijakan ini dimaksudkan untuk mengkaji bagaimana norma hukum internasional ditafsirkan, disesuaikan, atau bahkan direkonstruksi secara strategis dalam merespons situasi luar biasa akibat konflik Rusia–Ukraina.

Secara konseptual, analisis artikel ini bertumpu pada dua rezim hukum utama yang saling beririsan. Rezim pertama adalah imunitas negara, khususnya imunitas dari eksekusi, terhadap aset negara dan aset bank sentral yang secara luas dipandang memiliki perlindungan khusus sebagai perwujudan kedaulatan moneter suatu negara (Wuerth, 2019). Rezim ini menjadi batas normatif utama terhadap upaya penyitaan atau pengalihan kepemilikan cadangan devisa Rusia. Rezim kedua adalah hukum tanggung jawab negara, termasuk perangkat *circumstances precluding wrongfulness*, dengan penekanan khusus pada *countermeasures* sebagai kemungkinan dasar pembenar atas pembekuan aset atau tindakan pembatasan lainnya (Moiseienko, 2023; Brunk, 2023; Kamminga, 2023). Dengan menempatkan perdebatan pada persinggungan kedua rezim tersebut, artikel ini berupaya menjelaskan batas-batas legal penggunaan tekanan ekonomi dalam konteks konflik bersenjata serta menilai apakah praktik yang berkembang saat ini mencerminkan respons hukum yang sah terhadap pelanggaran internasional serius, atau justru menandai pergeseran menuju konfigurasi hukum internasional yang semakin didorong oleh relasi kekuasaan.

3. Pembekuan vs Penyitaan: Distingsi yang Menentukan

Dalam praktik, pembekuan (*freezing/immobilisation*) merupakan larangan akses dan pengendalian atas aset tanpa mengalihkan hak milik. Ia dimaksudkan mencegah pemanfaatan aset oleh subjek yang disanksi. Sebaliknya, penyitaan/konfiskasi (*confiscation*) mengalihkan kepemilikan atau memperlakukan aset sebagai sumber pembayaran kepada pihak lain. Distingsi ini menentukan karena rezim hukum internasional lebih toleran terhadap pembekuan sebagai tindakan sementara dibanding konfiskasi yang bersifat permanen.

Moiseienko (2023) menekankan bahwa pembekuan aset bank sentral dapat diperdebatkan sebagai *countermeasure* tertentu—meski tetap kontroversial—sedangkan konfiskasi pokok aset menimbulkan hambatan legal lebih besar karena menyentuh inti perlindungan imunitas eksekusi dan prinsip *inviolability* aset

moneter. Di sisi lain, Kamminga (2023) menawarkan argumen progresif bahwa konfiskasi mungkin dicari pembedanya melalui konstruksi “lawful measure” untuk reparasi, tetapi tetap menghadapi persoalan proporsionalitas, reversibilitas, dan kepastian dasar hukum.

Perkembangan kebijakan Uni Eropa menunjukkan jalur tengah: alih-alih menyita pokok aset, Eropa mengembangkan mekanisme pemanfaatan interest/windfall profits yang timbul dari aset yang dibekukan. Debat di Eropa juga mengungkap betapa sensitifnya isu ini bagi stabilitas sistem keuangan dan risiko litigasi (European Parliament, 2025; Reuters, 2025).

4. Imunitas Aset Bank Sentral: Dinding Hukum yang Paling Kuat

4.1. Imunitas dari eksekusi (immunity from execution)

Literatur menyatakan perlindungan paling kuat dalam imunitas negara adalah imunitas dari tindakan eksekusi (attachment, seizure, execution) terhadap properti negara berdaulat. Untuk aset bank sentral, banyak yurisdiksi menerapkan proteksi hampir absolut kecuali ada *explicit waiver* (Wuerth, 2019).

Brunk (2023) merumuskan bahwa aset bank sentral dalam hukum internasional diperlakukan sebagai “kategori istimewa” yang dianggap terkait langsung dengan fungsi publik inti (core sovereign functions). Karena itu, upaya mengubah pembekuan menjadi konfiskasi akan berhadapan dengan klaim kuat bahwa tindakan tersebut merupakan “measure of constraint” yang dilarang atau setidaknya dibatasi secara ketat.

4.2. Rasional normatif: kedaulatan moneter dan stabilitas sistem

Argumen normatif imunitas bank sentral tidak semata formalistik. Ia bertujuan menjaga:

1. kemandirian moneter dan fungsi stabilisasi, dan
2. kepercayaan antarnegara dalam penyimpanan cadangan devisa lintas yurisdiksi.

Jika “pokok” cadangan devisa dapat disita karena konflik, negara-negara akan merombak penempatan cadangan, memicu fragmentasi finansial global. Dalam bahasa diplomasi pertahanan, ini berarti instrumen ekonomi menjadi medan kontestasi keamanan yang dapat merusak *strategic stability*.

5. Tanggung Jawab Negara, Reparasi, dan Batasannya

5.1. Agresi dan kewajiban reparasi

Dalam teori tanggung jawab negara, jika suatu perbuatan adalah internationally wrongful act, maka negara pelaku wajib melakukan reparasi penuh. Kerangka ini lazim digunakan untuk menjustifikasi bahwa Rusia, jika terbukti melakukan agresi dan pelanggaran serius, memikul kewajiban reparasi. UN General Assembly juga mendorong pembentukan mekanisme klaim/registrasi kerugian, termasuk gagasan komisi klaim internasional, meski bukan putusan yudisial yang mengikat seperti Dewan Keamanan (Asser Institute, 2025; UN Press Release, 2022).

Namun, pengakuan kewajiban reparasi tidak serta merta menyelesaikan pertanyaan sumber pembayarannya. Dalam praktik historis, reparasi pascaperang lazim terjadi melalui:

- perjanjian damai (peace settlement), atau
- mekanisme internasional berbasis mandat kolektif yang kuat. Untuk kasus Ukraina, desain mekanisme tersebut masih diperdebatkan dan belum sepenuhnya terbentuk (Asser Institute, 2025).

5.2. Due process dan legitimasi institusional

Titik rawan terbesar adalah *due process*: siapa yang memutuskan “kewajiban reparasi” secara final? Tanpa putusan pengadilan internasional atau kesepakatan damai, konfiskasi sepihak akan dituduh sebagai pelanggaran kepastian hukum internasional dan dapat dibalas melalui retaliasi atau tindakan balasan.

6. Countermeasures sebagai Pembelar: Mengapa Pembekuan Lebih Mudah Dibela

Moiseienko (2023) secara khusus menguji pembekuan aset Bank Sentral Rusia sebagai countermeasure. Ia menunjukkan bahwa countermeasures dapat menjadi dasar pembenar untuk tindakan non-forcible yang menekan kepatuhan negara pelanggar, tetapi tetap mensyaratkan parameter: pemberitahuan/seruan penghentian pelanggaran, proporsionalitas, tujuan mendorong kepatuhan (bukan menghukum), dan—secara klasik—reversibilitas.

Di sinilah letak problem konfiskasi: konfiskasi pokok aset sulit memenuhi syarat reversibilitas dan mudah dibaca sebagai tindakan hukuman atau perampasan permanen, bukan tekanan sementara. Kamminga (2023) mengakui konfiskasi tidak nyaman dikualifikasikan sebagai countermeasure, lalu menawarkan jalur argumentasi lain (*lawful measures/repair*), tetapi jalur ini rentan diperdebatkan karena belum mapan sebagai kebiasaan internasional.

Selain itu, muncul isu tambahan: apakah negara ketiga (*third states*) dapat mengambil countermeasures untuk pelanggaran serius norma *jus cogens*? Literatur masih terbelah soal legalitas *third-party countermeasures* dan syaratnya. Brunk (2023) menunjukkan debat ini belum settled, sehingga kebijakan penyitaan pokok aset berisiko merusak konsensus minimal yang ada tentang imunitas bank sentral.

7. “Windfall Profits” dan Jalan Tengah Eropa: Legal-Politik yang Lebih Feasible

Karena hambatan legal penyitaan pokok aset, kebijakan Eropa cenderung bergerak ke pemanfaatan keuntungan/interest yang dihasilkan dari aset yang dibekukan, terutama yang tersimpan dalam lembaga kustodian seperti Euroclear. Analisis kebijakan dan laporan-laporan terbaru menunjukkan pendapatan bunga yang signifikan, dan sebagian telah diarahkan untuk mendukung Ukraina melalui mekanisme yang dirancang agar tidak memindahkan kepemilikan pokok aset (CFR, 2025; CER, 2025; European Parliament, 2025).

Namun jalur ini tetap memunculkan dua problem hukum:

1. Apakah pengalihan “bunga/keuntungan” merupakan bentuk *taking* yang tetap melanggar imunitas atau perlindungan hak milik?
2. Apakah tindakan ini memicu litigasi dan tindakan balasan Rusia terhadap aset Barat?

Debat politik UE sendiri memperlihatkan keberatan negara yang menampung aset terbesar (misalnya Belgia) karena risiko sistemik dan litigasi, serta risiko retaliasi (Reuters, 2025; The Guardian, 2025).

Dari perspektif diplomasi pertahanan, kebijakan windfall profits adalah strategi “mengubah arus kas menjadi dukungan perang” tanpa melewati garis merah konfiskasi pokok aset. Ia menampilkan *calibrated coercion*: cukup kuat untuk membantu Ukraina, tetapi berupaya meminimalkan preseden pemusnahan imunitas bank sentral.

8. Analisis Skenario Hukum: Rusia Kalah, Rusia Menang, atau Rusia Bubar

8.1. Jika Rusia kalah perang: apakah aset menjadi “bayar kalah perang”?

Secara hukum internasional, “kalah perang” tidak otomatis menciptakan kewajiban reparasi yang dapat dieksekusi sepihak. Kewajiban reparasi bersumber pada:

- pengakuan/putusan atas perbuatan melawan hukum internasional, dan
- mekanisme penetapan jumlah kerugian dan cara pembayaran yang legitim.

Aset beku dapat menjadi sumber pembayaran reparasi jika ada:

1. perjanjian damai yang memuat klausul reparasi; atau
2. mekanisme klaim internasional yang disepakati luas; atau
3. putusan pengadilan/arbitrase internasional yang relevan dan dapat dieksekusi.

Dalam konteks ini, upaya membentuk mekanisme klaim internasional (register/claims) untuk Ukraina menjadi penting, karena ia menyediakan arsitektur *due process* (Asser Institute, 2025; Council of Europe—Register of Damage).

8.2. Jika Rusia menang atau konflik berakhir tanpa reparasi formal: apakah Rusia bisa menuntut ganti rugi akibat pembekuan?

Kemungkinan klaim Rusia (atau entitas terkait) tetap ada, terutama jika dapat dibuktikan bahwa tindakan pembekuan atau pemanfaatan interest melampaui pembedannya dalam hukum internasional. Jalur klaim dapat berupa:

- gugatan antarnegara (ICJ) bila yurisdiksi tersedia, atau
- litigasi di pengadilan domestik tertentu (tergantung legislasi dan imunitas), atau
- sengketa terkait lembaga keuangan/kustodian.

Dalam praktik, negara yang dirugikan dapat mengklaim: pengembalian aset, kompensasi atas kehilangan penggunaan (loss of use), dan bunga. Kendati keberhasilan gugatan bergantung pada yurisdiksi dan kekebalan, risiko litigasi ini nyata—dan karena itu menjadi alasan kehati-hatian sebagian negara Eropa untuk tidak melangkah ke konfiskasi pokok aset (European Parliament, 2025; Reuters, 2025).

8.3. Jika Rusia bubar (disolusi): apakah uang “hangus”?

Dalam teori suksesi negara, aset negara tidak otomatis “hangus”, melainkan menjadi objek pembagian/penetapan oleh negara penerus (successor states) atau negara yang mengklaim diri sebagai continuing state. Walau detailnya bersifat sangat faktual dan politis, prinsip umumnya: aset negara adalah bagian dari harta publik yang mengikuti rezim suksesi, bukan lenyap. Karena itu, klaim bahwa aset akan “hangus” lebih tepat dibaca sebagai klaim politis, bukan kaidah hukum yang pasti.

9. Implikasi bagi Diplomasi Pertahanan Indonesia dan Global South

Polemik pembekuan dan potensi penyitaan aset Bank Sentral Rusia memiliki implikasi strategis yang jauh melampaui konteks konflik Rusia–Ukraina itu sendiri. Bagi Indonesia dan negara-negara Global South, isu ini merupakan *stress test* terhadap ketahanan norma hukum internasional sekaligus sinyal perubahan lanskap keamanan global, di mana instrumen non-kinetik—khususnya keuangan dan hukum—semakin berfungsi sebagai sarana utama proyeksi kekuatan. Dalam konteks diplomasi

pertahanan, polemik ini menuntut pembacaan yang lebih komprehensif atas relasi antara keamanan nasional, stabilitas moneter, dan tata kelola global berbasis aturan.

a. Risiko Preseden terhadap Cadangan Devisa dan Ketahanan Nasional

Implikasi pertama dan paling langsung bagi negara-negara Global South adalah **risiko preseden terhadap perlindungan cadangan devisa**. Secara empiris, pembekuan aset Rusia merupakan kasus terbesar dalam sejarah modern, dengan nilai sekitar **USD 300 miliar** cadangan devisa yang diimmobilisasi di luar negeri (Moiseienko, 2023). Jika langkah ini berkembang menjadi **konfiskasi pokok aset bank sentral**, maka akan terjadi pergeseran mendasar dalam persepsi keamanan cadangan devisa yang disimpan di yurisdiksi asing.

Literatur tentang *weaponized interdependence* menjelaskan bahwa dominasi negara-negara Barat atas simpul-simpul utama sistem keuangan global—seperti mata uang cadangan, sistem kliring, dan infrastruktur pembayaran—memberikan kemampuan koersif yang sangat besar (Farrell & Newman, 2019). Dari sudut pandang Global South, kemampuan koersif ini dapat menjadi **pedang bermata dua**: di satu sisi digunakan untuk menegakkan norma internasional, tetapi di sisi lain berpotensi menciptakan ketidakpastian struktural bagi negara-negara yang bergantung pada sistem tersebut.

Bagi Indonesia, yang menyimpan sebagian cadangan devisanya dalam mata uang dan instrumen keuangan global, preseden konfiskasi aset bank sentral negara lain dapat berdampak pada **strategi ketahanan nasional**, khususnya aspek *financial resilience*. Ingrid Brunk (2023) memperingatkan bahwa pelemahan imunitas aset bank sentral dapat mendorong negara-negara untuk melakukan diversifikasi ekstrem—baik geografis maupun instrumen—yang pada gilirannya berpotensi memicu fragmentasi sistem moneter global. Fragmentasi ini bukan hanya isu ekonomi, tetapi juga isu keamanan, karena ketidakstabilan moneter dapat menggerus kapasitas negara dalam membiayai pertahanan dan menjaga stabilitas domestik.

b. Kebutuhan Posisi Normatif yang Konsisten: Antara Akuntabilitas dan Stabilitas

Implikasi kedua adalah **kebutuhan Indonesia untuk mempertahankan posisi normatif yang konsisten** di tengah polarisasi global. Di satu sisi, Indonesia memiliki kepentingan normatif dan politik untuk mengecam agresi bersenjata dan pelanggaran serius terhadap Piagam PBB. Di sisi lain, Indonesia juga berkepentingan menjaga **prinsip imunitas aset moneter** sebagai bagian dari kepastian hukum internasional dan stabilitas sistem keuangan global.

Ketegangan ini mencerminkan perdebatan yang lebih luas dalam literatur hukum internasional. Pendekatan progresif—seperti yang dikemukakan oleh Kamminga (2023)—berargumen bahwa dalam konteks pelanggaran berat (*serious breaches*), imunitas negara tidak boleh berfungsi sebagai perisai absolut yang menghalangi akses korban terhadap reparasi. Dari perspektif ini, penggunaan aset negara agresor untuk pemulihan korban dipandang sebagai perpanjangan logis dari rezim **tanggung jawab negara (state responsibility)**.

Sebaliknya, kubu kehati-hatian menekankan bahwa **akuntabilitas tanpa due process** berisiko merusak legitimasi hukum internasional itu sendiri. Brunk (2023) dan Wuerth (2019) menegaskan bahwa imunitas aset bank sentral merupakan pilar kepercayaan antarnegara dalam sistem keuangan internasional. Jika pilar ini dilemahkan melalui tindakan unilateral, maka norma *rule-based international order* dapat terkikis dan digantikan oleh praktik yang lebih oportunistik (*rule by power*).

Dalam konteks ini, posisi normatif Indonesia yang paling rasional adalah **mendukung mekanisme reparasi berbasis proses multilateral yang sah**, seperti pembentukan *international claims commission* atau penguatan *register of damage*, alih-alih mendukung konfiskasi unilateral aset negara. Pendekatan ini memungkinkan Indonesia untuk tetap konsisten dalam mengecam agresi, sekaligus melindungi kepentingan jangka panjangnya dalam menjaga stabilitas moneter global.

c. Diplomasi Pertahanan dalam Ranah Non-Kinetik

Implikasi ketiga berkaitan dengan **perluasan spektrum diplomasi pertahanan** ke ranah non-kinetik. Polemik aset Rusia memperlihatkan bahwa perang modern

tidak lagi terbatas pada medan tempur fisik, tetapi juga berlangsung melalui instrumen keuangan, hukum, dan institusi internasional. Adam Tooze (2022) menyebut konflik Ukraina sebagai “perang terhadap globalisasi,” di mana kendali atas aliran modal dan keuangan menjadi sama strategisnya dengan penguasaan wilayah.

Bagi Indonesia, hal ini menuntut **redefinisi diplomasi pertahanan** agar tidak semata berfokus pada kerja sama militer dan keamanan tradisional, tetapi juga mencakup dimensi **pertahanan ekonomi dan finansial**. Dalam kerangka ini, diplomasi pertahanan perlu bersinergi dengan kebijakan moneter, fiskal, dan diplomasi ekonomi untuk mengantisipasi risiko yang timbul dari penggunaan instrumen keuangan sebagai alat tekanan geopolitik.

Literatur *economic statecraft* menunjukkan bahwa ketahanan ekonomi merupakan komponen integral dari keamanan nasional (Drezner, 2021). Dengan demikian, kapasitas analisis diplomasi pertahanan Indonesia perlu mencakup pemahaman atas rezim sanksi, hukum keuangan internasional, dan implikasi strategis dari perubahan norma terkait aset negara. Hal ini relevan tidak hanya untuk merespons konflik eksternal, tetapi juga untuk melindungi kepentingan Indonesia dalam situasi krisis global di masa depan.

d. Mendorong Arsitektur Klaim yang Legitimate dan Transparan

Implikasi keempat adalah pentingnya **mendorong arsitektur klaim internasional yang legitimate**. Dalam konteks Ukraina, komunitas internasional telah mulai mengembangkan instrumen seperti *Register of Damage* di bawah Dewan Eropa, yang bertujuan mendokumentasikan kerugian akibat agresi Rusia. Instrumen semacam ini dipandang sebagai langkah awal menuju mekanisme reparasi yang lebih terstruktur dan berbasis *due process*.

Dari perspektif hukum internasional, pendekatan ini lebih sejalan dengan prinsip-prinsip **akuntabilitas dan legitimasi institusional** dibandingkan penyitaan sepihak aset negara. Artikel-artikel terbaru dalam *European Journal of International Law*

dan *Netherlands International Law Review* menekankan bahwa mekanisme klaim multilateral dapat berfungsi sebagai jembatan antara tuntutan keadilan substantif dan perlindungan norma prosedural (Moiseienko, 2023; Kamminga, 2023).

Bagi Indonesia dan Global South, dukungan terhadap arsitektur klaim semacam ini memiliki nilai strategis ganda. Pertama, ia menunjukkan komitmen terhadap penegakan hukum internasional yang adil dan transparan. Kedua, ia membantu mencegah normalisasi praktik konfiskasi aset berdaulat yang berpotensi merugikan negara-negara berkembang di masa depan. Dengan kata lain, **arsitektur klaim yang legitimate** berfungsi sebagai mekanisme penyeimbang antara kebutuhan pemulihan korban dan perlindungan tatanan hukum internasional.

e. Implikasi Lebih Luas bagi Global South

Secara lebih luas, polemik aset Rusia menyoroti posisi rentan Global South dalam tatanan internasional yang semakin terpolarisasi. Negara-negara berkembang sering kali berada di antara kepentingan normatif untuk mendukung hukum internasional dan kepentingan pragmatis untuk melindungi stabilitas ekonomi domestik. Literatur kritis tentang hukum internasional menekankan bahwa perubahan norma sering kali dipicu oleh krisis besar, tetapi arah perubahan tersebut tidak selalu menguntungkan aktor-aktor yang lebih lemah secara struktural (Anghie, 2005).

Dalam konteks ini, diplomasi pertahanan Indonesia dapat berperan sebagai **penjembatan normatif**—mendorong solusi multilateral yang adil, sekaligus mengadvokasi perlindungan prinsip-prinsip dasar seperti imunitas aset moneter dan *due process*. Pendekatan ini sejalan dengan tradisi politik luar negeri Indonesia yang menekankan multilateralisme dan keadilan internasional.

Kesimpulan Substantif

Secara keseluruhan, implikasi polemik aset Rusia bagi diplomasi pertahanan Indonesia dan Global South bersifat multidimensional. Ia menyentuh aspek ketahanan nasional, konsistensi normatif, transformasi instrumen kekuatan, dan

desain institusi internasional. Tantangan utamanya adalah menyeimbangkan tuntutan keadilan atas agresi dengan perlindungan terhadap tatanan hukum internasional yang stabil dan dapat diprediksi. Dalam konteks ini, diplomasi pertahanan Indonesia dituntut untuk tidak hanya reaktif terhadap krisis, tetapi juga proaktif dalam membentuk norma dan institusi global yang mampu mengakomodasi kepentingan keamanan dan keadilan secara berkelanjutan.

10. Kesimpulan

Dari perspektif hukum internasional, pembekuan aset bank sentral Rusia lebih mudah dipertahankan sebagai tindakan non-forcible countermeasure (meskipun tetap kontroversial), sedangkan konfiskasi pokok aset menghadapi hambatan kuat dari rezim imunitas eksekusi dan syarat countermeasures (terutama reversibilitas). Jalur pemanfaatan windfall profits/interest muncul sebagai kompromi yang relatif lebih defensible dan politis feasible, tetapi tetap membawa risiko preseden dan litigasi. Untuk diplomasi pertahanan Indonesia, polemik ini menegaskan pentingnya mengintegrasikan dimensi finansial-hukum ke dalam strategi keamanan nasional, dengan posisi normatif yang mendorong akuntabilitas agresi melalui mekanisme reparasi multilateral yang berlandaskan *due process*.

Daftar Pustaka (APA Style)

- Asser Institute. (2025, December 15). *Establishing the international claims commission for Ukraine*. <https://www.asser.nl>
- Brunk, I. W. (2023). Central bank immunity, sanctions, and sovereign wealth funds. *The George Washington Law Review*, 91(5), 1616–1690.
- Council of Europe. (n.d.). *Register of damage for Ukraine*. Retrieved December 25, 2025, from <https://www.coe.int>
- Council on Foreign Relations. (2025, November 21). *How to use Russia's frozen assets*. <https://www.cfr.org>



- Crawford, J. (2013). *State responsibility: The general part*. Cambridge University Press.
- Drezner, D. W. (2021). *The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations*. Cambridge University Press.
- European Parliament. (2025). *EU sanctions and Russia's frozen assets* (Study). European Parliamentary Research Service. <https://www.europarl.europa.eu>
- Farrell, H., & Newman, A. L. (2019). Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion. *International Security*, 44(1), 42–79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351
- Kamminga, M. T. (2023). Confiscating Russia's frozen central bank assets: A permissible third-party countermeasure? *Netherlands International Law Review*, 70(1), 1–17. <https://doi.org/10.1007/s40802-023-00245-1>
- Moiseienko, A. (2023). The freezing of the Russian Central Bank's assets. *European Journal of International Law*, 34(4), 987–1012. <https://doi.org/10.1093/ejil/chad060>
- Reuters. (2025, December 18). *EU leaders will loan 90 billion euros to Ukraine, but fail to agree to use frozen Russian assets*. <https://www.reuters.com>
- The Guardian. (2025, December 18). *EU leaders urged to use frozen Russian assets to fund Ukraine's defence*. <https://www.theguardian.com>
- Tooze, A. (2022). The war in Ukraine is a war on globalization. *Foreign Affairs*, 101(3), 10–16.
- United Nations Press. (2022, November 14). *General Assembly adopts text recommending creation of register of damage for Ukraine*. <https://www.un.org>
- Wuerth, I. (2019). Immunity from execution of central bank assets. In T. Ruys, N. Angelet, & L. Ferro (Eds.), *The Cambridge handbook of immunities and international law* (pp. 328–345). Cambridge University Press.
- Centre for European Reform. (2025, December 19). *The Ukraine reparations loan: How to fix Europe's financial plumbing*. <https://www.cer.eu>