

BAB II

KEMUNCULAN BRICS SEBAGAI RESPONS TERHADAP DOMINASI DOLAR DALAM SISTEM KEUANGAN INTERNASIONAL

Dominasi dolar dalam sistem keuangan internasional bukan sekadar fenomena ekonomi, melainkan produk dari proses sejarah panjang yang melibatkan konfigurasi kekuasaan desain institusional, dan narasi ideologis yang saling menguatkan. Bab ini menelusuri bagaimana dominasi tersebut terbentuk sejak Konferensi Bretton Woods 1944 dan berkembang hingga saat ini, termasuk bagaimana dolar bertransformasi menjadi instrumen tekanan geopolitik Amerika Serikat. Selain itu, bab ini memaparkan bagaimana BRICS berevolusi dari sekadar label investasi menjadi forum dengan infrastruktur finansial alternatif yang konkret, mencakup New Development Bank, Contingent Reserve Arrangement, sistem pembayaran lintas batas, hingga proyek mata uang digital multilateral. Keseluruhan pemaparan dalam bab ini menyediakan landasan empiris yang menjadi dasar analisis pada bab selanjutnya.

2.1 Hegemoni Dolar dalam Sistem Keuangan Internasional

2.1.1 Akar Dominasi Dolar

Konferensi Bretton Woods 1944 menjadi titik awal pelembagaan dominasi dolar dalam sistem moneter internasional. Pada saat itu, konfigurasi kekuasaan global menempatkan Amerika Serikat sebagai ekonomi paling kuat setelah Perang Dunia II, sehingga negara tersebut memiliki kapasitas besar dalam membentuk kerangka aturan moneter

internasional. Konferensi ini diselenggarakan pada periode pascaperang ketika Amerika Serikat muncul sebagai satu-satunya kekuatan ekonomi yang relatif utuh, sementara Eropa dan Jepang mengalami kehancuran fiskal dan infrastruktur akibat Perang Dunia II (Ikenberry, 1993). Posisi dominan ini memberikan Amerika Serikat (AS) dalam merancang arsitektur moneter global yang sesuai dengan kepentingan nasionalnya, sekaligus membentuk tatanan yang dapat menjaga stabilitas jangka panjang di bawah kepemimpinan AS (Palley, 2024).

Gagalnya adopsi proposal bancor yang diajukan oleh John Maynard Keynes sebagai mata uang supranasional yang bertujuan mencegah dominasi mata uang nasional tertentu serta mendorong distribusi kekuasaan yang lebih seimbang membuka jalan bagi dolar untuk berfungsi sebagai mata uang jangkar (*anchor currency*) dalam sistem moneter internasional (Ikenberry, 1993). Penetapan dolar sebagai satu-satunya mata uang yang secara langsung dapat dikonversi ke emas pada nilai tukar tetap sebesar 35 dolar AS *per troy ounce*, sementara mata uang lainnya dipatok terhadap dolar, menciptakan struktur moneter yang asimetris. Kondisi tersebut memperkuat posisi dolar AS dalam sistem keuangan internasional karena Amerika Serikat dapat membiayai defisit eksternal dengan mata uang nasionalnya sendiri tanpa menghadapi tekanan penyesuaian yang setara dengan negara-negara lain atau yang dalam istilah disebut sebagai *exorbitant privilege* (Gourinchas, 2021). Ketimpangan struktural ini kemudian dilembagakan melalui desain International Monetary Fund

(IMF), di mana sistem kuota berbasis kekuatan ekonomi menghasilkan mekanisme voting tertimbang yang memberikan AS kekuatan *veto de facto* dalam pengambilan keputusan strategis (Eichengreen, 1989).

Institusi-institusi Bretton Woods, yaitu International Monetary Fund (IMF) dan Bank Dunia, tidak sekadar berfungsi sebagai instrumen kebijakan untuk menjaga stabilitas moneter, melainkan juga sebagai mekanisme politik yang memungkinkan AS membentuk arah kebijakan ekonomi internasional, negara-negara yang menghadapi tekanan likuiditas dihadapkan pada kewajiban untuk mengadopsi rekomendasi kebijakan yang umumnya selaras dengan prinsip ekonomi liberal yang didukung oleh pemerintah AS (Vernengo, 2021). Sistem Bretton Woods membentuk kerangka moneter internasional sekaligus memperkuat hegemoni Amerika Serikat melalui jalur institusional yang tetap bertahan meskipun sistem nilai tukar tetap telah berakhir.

Ketidakseimbangan dalam sistem Bretton Woods berpuncak pada peristiwa Nixon Shock tanggal 15 Agustus 1971, ketika AS menghentikan konvertibilitas dolar. Situasi ini menggambarkan dilema Triffin, yaitu ketegangan antara kebutuhan likuiditas global berbasis dolar dan keberlanjutan konvertibilitas emas (Eichengreen, 1989). Setelah konvertibilitas emas dihentikan, sistem moneter internasional perlahan beralih ke rezim nilai tukar mengambang yang mulai berlaku pada 1973 melalui Jamaica Accords. Ketimpangan struktural sistem moneter pasca-Bretton Woods pun semakin terlihat jelas setelah peralihan ini, di mana AS

dapat terus menjalankan defisit eksternal karena permintaan global terhadap dolar tidak pernah berhenti tumbuh, sementara negara-negara lain harus menanggung tekanan inflasi akibat kebijakan fiskal AS tanpa punya cara untuk melindungi diri dari dampaknya (Gluschenko, 2024).

Dominasi dolar pasca-1971 diperkuat melalui pengaturan politik yang mengaitkan permintaan global terhadap dolar dengan perdagangan energi. Pada pertengahan dekade 1970-an, AS menjalin kesepakatan strategis dengan Arab Saudi yang menetapkan penggunaan dolar dalam perdagangan minyak mentah, dengan imbalan jaminan keamanan militer dari AS terhadap Kerajaan Saudi (Spiro, 1999). Praktik ini kemudian diikuti oleh negara-negara OPEC lainnya, sehingga menciptakan permintaan struktural terhadap dolar yang tidak lagi bergantung pada konvertibilitas emas, melainkan pada kebutuhan energi global (Norrlöf, 2014). Pengaturan yang kemudian dikenal sebagai *petrodollar system* ini menghubungkan sektor energi, keamanan, dan keuangan sekaligus, sehingga dominasi dolar bertumpu pada mekanisme pasar sekaligus pada kesepakatan geopolitik yang dibangun AS bersama negara-negara penghasil minyak.

2.1.2 Posisi Kontemporer Dolar

Pasca Perang Dingin, posisi sentral dolar dalam sistem keuangan global tidak lagi hanya berfungsi sebagai instrumen ekonomi, melainkan secara aktif dimanfaatkan sebagai alat tekanan kebijakan luar negeri, sebuah pergeseran yang mengubah cara negara-negara memandang risiko ketergantungan finansial mereka terhadap AS. Hal ini tidak lagi terbatas

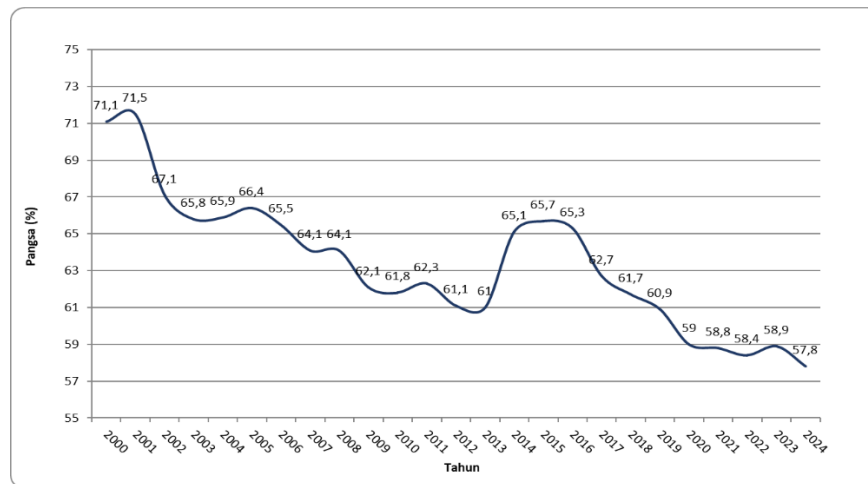
pada sanksi ekonomi dalam bentuk tradisional seperti embargo perdagangan, tetapi juga mencakup pemanfaatan infrastruktur keuangan global sebagai sarana tekanan terhadap lawan geopolitik. Infrastruktur seperti sistem pembayaran internasional, jaringan pesan keuangan, dan mata uang cadangan selama ini dipandang sebagai *public goods* yang bersifat teknis dan netral. Namun dalam praktiknya, infrastruktur tersebut tumbuh dan berkembang di bawah tatanan global yang didominasi oleh negara-negara Barat, sehingga dapat dimanfaatkan sebagai *leverage* geopolitik ketika kepentingan nasional Amerika Serikat menuntutnya (Yu 2023). Dengan demikian, semakin dalam suatu negara terintegrasi ke dalam sistem keuangan global, semakin besar pula kerentanannya terhadap mekanisme tekanan tersebut.

Penggunaan infrastruktur keuangan global sebagai instrumen tekanan berlangsung melalui tiga mekanisme utama dalam sistem keuangan internasional. Pertama, mekanisme *correspondent banking* berbasis dolar, di mana bank yang melakukan transaksi lintas negara harus menjalin hubungan dengan bank di Amerika Serikat, sehingga otoritas AS memiliki kemampuan untuk membatasi atau memutus akses institusi yang berhubungan dengan entitas transaksi. Kedua, jaringan SWIFT yang menghubungkan lebih dari 10.000 lembaga keuangan di 212 negara yang memungkinkan negara berbeda saling mengirim dan menerima informasi tentang transaksi keuangan. Ketiga, sistem kliring dolar yang terpusat pada lembaga berbasis AS seperti CHIPS dan Fedwire, yang mengharuskan

institusi keuangan beroperasi di wilayah AS sehingga otomatis tunduk pada regulasi dan rezim sanksi AS (Tzouvala, 2025). Secara keseluruhan, ketiga mekanisme ini membentuk kondisi yang oleh Farrell & Newman (2019) disebut sebagai *weaponized financial interdependence*, yaitu situasi di mana kendali atas infrastruktur keuangan global memungkinkan suatu negara membebankan biaya ekonomi kepada pihak lain melalui pembatasan akses sistemik.

Ketika sanksi 2022 terhadap Rusia diberlakukan, sekitar 300 miliar dolar dari total cadangan devisa bank sentral Rusia dibekukan di yurisdiksi negara-negara yang menjatuhkan sanksi, dan tujuh bank besar Rusia diputus dari jaringan SWIFT (Tzouvala, 2025). Peristiwa ini menandai pertama kalinya cadangan devisa resmi bank sentral dari sebuah kekuatan besar menjadi target langsung pembekuan, menciptakan preseden baru dalam praktik finansial internasional. Bagi negara-negara lain, peristiwa tersebut memperlihatkan bahwa kepemilikan aset dalam yurisdiksi keuangan Barat tidak sepenuhnya bebas dari risiko politik.

Pergeseran posisi dolar dalam komposisi cadangan devisa global berlangsung tanpa dipicu oleh satu peristiwa tunggal. Perubahan yang konsisten dalam jangka panjang memiliki implikasi struktural lebih besar dibandingkan fluktuasi siklus jangka pendek karena cenderung lebih sulit untuk dibalik. Arah pergeseran tersebut tercermin dalam data Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER) yang dipublikasikan IMF.



Gambar 2. 1 Grafik IMF COFER — share dolar dalam cadangan devisa global 2000-2024

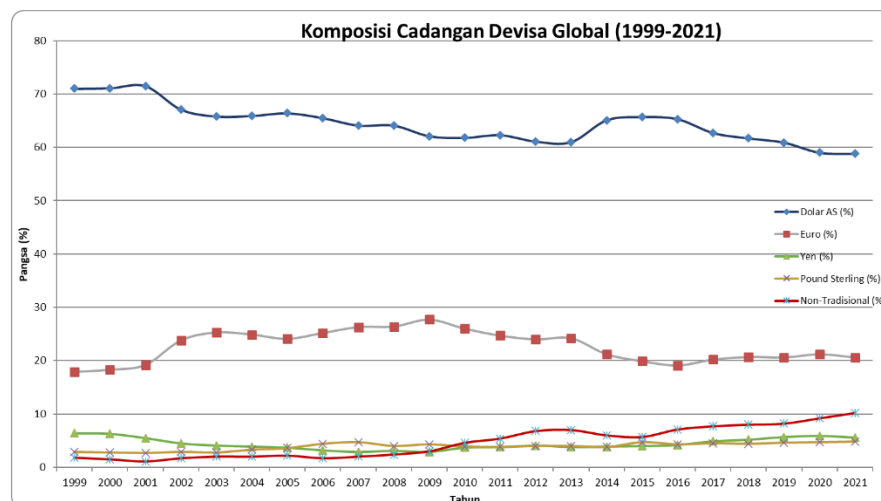
Sumber : IMF

Pangsa dolar dalam cadangan devisa global menurun dari lebih dari 71 persen pada awal 2000-an menjadi sekitar 57,80 persen pada akhir 2024 (IMF COFER, 2025). Penurunan sekitar 13 poin persentase ini terjadi ketika nilai tukar dolar secara umum tetap relatif stabil, sehingga tidak dapat dipahami hanya sebagai akibat perubahan nilai antar mata uang. Arslanalp, Eichengreen, dan Simpson-Bell (2022) mencatat bahwa bank sentral secara aktif mengubah komposisinya melalui diversifikasi aset, bukan sekadar menyesuaikan diri terhadap pergerakan pasar.

Penurunan kepemilikan aset dolar juga terlihat dari kepemilikan obligasi pemerintah Amerika Serikat oleh pihak asing. Pangsa kepemilikan tersebut turun dari lebih dari 50 persen pada periode puncaknya saat krisis keuangan global menjadi sekitar 30 persen pada awal 2025 (J.P. Morgan, 2025). Perubahan ini menandakan berkurangnya kecenderungan bank sentral dan investor asing menempatkan cadangan pada surat utang

pemerintah AS. J.P. Morgan (2025) memperkirakan bahwa setiap penurunan satu poin persentase kepemilikan asing relatif terhadap PDB berpotensi menaikkan imbal hasil obligasi lebih dari 33 basis poin. Hal ini berarti pemerintah AS harus menawarkan tingkat bunga yang lebih tinggi agar obligasinya tetap diminati pasar. Meskipun berlangsung bertahap, arah pergeseran ini konsisten dan sejalan dengan data COFER yang memperlihatkan adanya penyesuaian dalam peran dolar sebagai aset cadangan devisa utama.

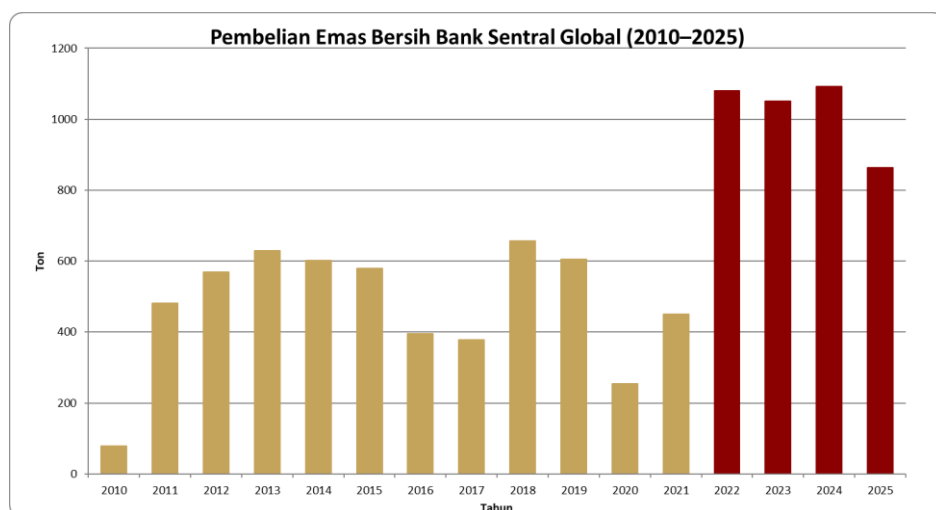
Pola diversifikasi yang muncul juga tidak mengikuti kecenderungan historis sebelumnya. Pada periode terdahulu, penurunan pangsa dolar biasanya diimbangi oleh kenaikan mata uang cadangan seperti euro, yen, dan poundsterling. Namun, dalam dua dekade terakhir, ketiga mata uang tersebut tidak menunjukkan peningkatan yang berarti. Sebaliknya, kenaikan justru terjadi pada kelompok mata uang non-tradisional, antara lain dolar Australia, dolar Kanada, dolar Singapura, won Korea Selatan, yuan Tiongkok, serta mata uang negara-negara Nordik



Gambar 2. 2 Komposisi Cadangan Devisa Global: Mata Uang Tradisional dan Non-Tradisional, 1999–2021

Sumber: Arslanalp, Eichengreen, dan Simpson-Bell (2022), IMF Working Paper WP/22/58

Pertumbuhan kelompok mata uang ini memang belum cukup besar untuk menggeser dominasi dolar secara keseluruhan. Namun, pola tersebut menunjukkan bahwa keputusan diversifikasi cadangan devisa tidak lagi semata-mata didasarkan pada pertimbangan imbal hasil atau likuiditas. Pemilihan mata uang dari yurisdiksi yang relatif lebih netral secara geopolitik menunjukkan bahwa risiko geopolitik mulai menjadi salah satu pertimbangan dalam strategi pengelolaan cadangan devisa. Kecenderungan yang sama tergambar pula dalam perkembangan cadangan emas bank sentral global.



Gambar 2. 3 Grafik pembelian emas bersih bank sentral 2010-2025

Sumber : World Gold Council, 2026

Dalam tiga tahun berturut-turut sejak 2022, bank sentral global membeli emas lebih dari 1.000 ton per tahun, lebih dari dua kali lipat rata-rata pembelian pada dekade sebelumnya yang berada di kisaran 473 ton per tahun (World Gold Council, 2026). Meskipun pembelian pada 2025 sedikit melandai menjadi 863 ton seiring kehati-hatian bank sentral dalam merespons lonjakan harga emas, angka tersebut tetap jauh melampaui rata-rata historis. Tiongkok, Turki, India, dan Polandia menjadi pembeli terbesar dalam periode tersebut. Lonjakan ini terjadi setelah pembekuan sekitar 300 miliar dolar cadangan devisa bank sentral Rusia oleh Amerika Serikat dan sekutunya pada tahun 2022, yang memperlihatkan bahwa kepemilikan aset keuangan luar negeri tidak sepenuhnya bebas dari risiko pembatasan akses akibat dinamika geopolitik (Atlantic Council, 2025).

Risiko tersebut mendorong bank sentral mempertimbangkan emas sebagai alternatif yang lebih aman. Emas dianggap sebagai aset aman karena nilainya relatif stabil dalam jangka panjang dan tidak bergantung pada mata uang tertentu. Emas dapat disimpan dan dikuasai langsung oleh negara sehingga aksesnya tidak mudah dibatasi melalui sistem keuangan internasional. Sejalan dengan itu, peningkatan risiko gagal bayar utang negara (sovereign default) diikuti oleh kenaikan porsi emas dalam cadangan devisa, dan penyesuaian tersebut masih bertahan hingga sekitar dua tahun setelah lonjakan risiko terjadi (Basoah, 2026). Namun pada saat yang sama, porsi aset dolar dalam cadangan devisa umumnya tetap relatif stabil (Weiss, 2025). Dengan demikian, pembelian emas lebih berfungsi sebagai langkah

mitigasi risiko dalam pengelolaan cadangan, bukan sebagai penggantian langsung terhadap dolar.

2.2 BRICS dan Upaya Membangun Tatanan Finansial Alternatif

2.2.1 Evolusi BRICS

BRICS pada awalnya tidak lahir sebagai sebuah proyek politik. Konsep ini pertama kali diperkenalkan oleh ekonom Goldman Sachs, Jim O'Neill, pada tahun 2001 sebagai kategori investasi untuk mengelompokkan Brasil, Rusia, India, dan Tiongkok sebagai negara-negara dengan proyeksi pertumbuhan ekonomi tinggi yang diperkirakan akan memengaruhi keseimbangan ekonomi global pada abad ke-21. BRIC pada tahap awal hanyalah istilah ekonomi dalam analisis investasi global. Istilah ini tidak didasarkan pada kesepakatan politik antarnegara dan belum merepresentasikan kerja sama institusional. Perubahan dari sekadar label analitis menjadi forum antarpemerintah baru terjadi pada tahun 2009 melalui penyelenggaraan KTT BRIC pertama di Yekaterinburg. Pertemuan tersebut menghasilkan pernyataan bersama yang menempatkan negara-negara anggota dalam satu forum koordinasi untuk membahas isu-isu tatanan keuangan internasional. Pada fase ini, BRICS masih berfungsi sebagai wadah dialog yang orientasi kelembagaannya belum terumuskan secara jelas. Daldegan dan Carvalho (2022) mengkarakterisasi BRICS sebagai fenomena yang bersifat *dynamic and in process*. Forum ini disebut dinamis karena agendanya berkembang mengikuti perubahan persepsi negara-negara anggota terhadap dinamika sistem internasional. Sementara itu, istilah *in process*

menunjukkan bahwa sejak awal BRICS tidak dirancang sebagai organisasi dengan struktur permanen dan mandat yang terdefinisi secara tegas, melainkan berkembang secara bertahap mengikuti dinamika kepentingan anggotanya.

Pergeseran kualitatif mulai terlihat pada KTT Fortaleza tahun 2014 ketika BRICS mendirikan New Development Bank (NDB) dan Contingent Reserve Arrangement (CRA). Pembentukan kedua instrumen ini menandai perubahan orientasi BRICS dari forum yang menyuarakan kritik terhadap arsitektur keuangan global menjadi aktor yang mulai membangun kapasitas institusionalnya sendiri sebagai landasan bagi kemandirian ekonomi kolektif (Daldegan & Carvalho, 2022). Setelah invasi Rusia ke Ukraina pada Februari 2022 dan penerapan sanksi Barat skala besar, upaya negara-negara BRICS untuk mengurangi ketergantungan pada dolar semakin mengalami akselerasi. Pembekuan aset bank sentral Rusia menimbulkan kesadaran di kalangan anggota BRICS bahwa ketergantungan pada infrastruktur keuangan berbasis dolar mengandung risiko politik dan hukum yang tidak sepenuhnya dapat mereka kendalikan (Spring-Ragain, 2025).

Perkembangan pasca-2022 tersebut kemudian mendorong BRICS untuk memperluas keanggotaannya pada KTT Johannesburg pada bulan Agustus 2023. Dalam forum tersebut, BRICS mengumumkan ekspansi keanggotaan terbesar sepanjang sejarahnya dengan mengundang lima negara baru, yaitu Mesir, Ethiopia, Iran, Arab Saudi, dan Uni Emirat Arab untuk bergabung secara efektif per 1 Januari 2024 (Rubina, 2024). Indonesia

kemudian bergabung sebagai anggota penuh pada 6 Januari 2025, sehingga blok ini kini merepresentasikan hampir seluruh kawasan Global South (Kubayi, 2025). Selain perluasan keanggotaan penuh, pada Oktober 2024 BRICS juga menyepakati daftar 13 negara untuk diundang sebagai *partner states*, termasuk Nigeria dan Uganda dari Afrika, Malaysia dan Thailand dari Asia Tenggara, Bolivia dan Kuba dari Amerika Latin, serta Belarus, Uzbekistan, dan Kazakhstan dari kawasan Eurasia (Kubayi, 2025). Perbedaan antara anggota penuh dan *partner states* ini menunjukkan bahwa BRICS tengah membangun skema kemitraan berlapis (Lissovolik, 2024), yang memungkinkan negara-negara berkembang untuk terlibat dalam kerja sama BRICS tanpa harus mengambil posisi politik yang sama seperti anggota penuh, terutama dalam isu-isu sensitif yang berpotensi memengaruhi hubungan mereka dengan Barat. Namun, perluasan keanggotaan dan kemitraan ini juga membuat komposisi internal BRICS-Plus semakin beragam secara politik dan strategis. Rubina (2024) mencatat bahwa perbedaan ini terlibat dari posisi eksternal masing-masing anggota, mulai dari Iran yang berada di bawah rezim sanksi berat hingga Arab Saudi yang tetap menjaga hubungan strategis dengan Amerika Serikat dan negara-negara Barat. Variasi posisi tersebut dapat memengaruhi tingkat keselarasan kepentingan dalam merumuskan agenda bersama. Karena itu, kohesi internal BRICS-plus ditentukan bukan hanya oleh kesamaan visi ekonomi, melainkan juga oleh kemampuan anggotanya mengelola perbedaan orientasi politik luar negeri.

Tantangan heterogenitas dalam BRICS terlihat paling jelas dalam hubungan antara Tiongkok dan India, dua negara dengan populasi terbesar di dunia yang sekaligus menjadi pilar utama dan sumber ketegangan paling tajam di dalam koalisi ini. Rivalitas keduanya bersifat multidimensional, meliputi sengketa perbatasan yang belum terselesaikan di sepanjang *Line of Actual Control*, persaingan pengaruh di kawasan Samudra Hindia, serta perbedaan orientasi geopolitik yang mendasar. Tiongkok secara konsisten memandang BRICS sebagai sarana untuk mengurangi dominasi Barat dalam tata kelola global, sedangkan India berupaya mempertahankan keseimbangan strategis antara Timur dan Barat dengan tetap menjaga hubungan erat dengan Amerika Serikat (Cecchi, 2025). Namun, ketegangan tersebut tidak menghalangi keduanya untuk tetap bekerja sama dalam bidang ekonomi dan keuangan di dalam BRICS. Cecchi (2025) mencatat bahwa Tiongkok dan India sama-sama mendukung pembentukan New Development Bank, pengembangan mekanisme pembayaran lintas batas sebagai alternatif terhadap SWIFT, serta agenda dedolarisasi yang bertujuan mengurangi ketergantungan pada dolar Amerika dalam transaksi internasional. Kumar dan Shahwani (2025) menunjukkan bahwa rivalitas India-Tiongkok justru berkontribusi pada perumusan desain institusional yang lebih seimbang. New Development Bank dibentuk dengan skema equal shareholding sebesar 20 persen bagi masing-masing anggota pendiri tanpa hak veto, suatu pengaturan yang secara struktural membatasi dominasi satu negara sekaligus menjamin posisi setara bagi anggota lainnya dalam proses pengambilan keputusan.

Dinamika Tiongkok-India ini memperlihatkan bahwa kerja sama di dalam BRICS tidak selalu didasarkan pada kepercayaan strategis yang mendalam, melainkan pada kepentingan yang beririsan dalam isu-isu tertentu. Dengan demikian, keberlanjutan kerja sama tersebut bergantung pada sejauh mana kepentingan material anggotanya tetap konvergen.

BRICS tidak mensyaratkan kesamaan ideologi seperti yang biasanya menjadi dasar aliansi konvensional, tetapi terdiri dari negara-negara dengan latar belakang politik dan kepentingan strategis yang beragam. Djoumessi (2025) menjelaskan pola ini melalui konsep *calibrated utility rational functionalism*, yakni suatu bentuk kerja sama yang dipertahankan selama masing-masing negara menilai bahwa manfaat yang diperoleh masih lebih besar daripada biaya yang harus ditanggung. Penilaian tersebut tidak bersifat tetap, melainkan terus diperbarui sesuai dengan perubahan distribusi kekuatan dan dinamika ekonomi global. Kesamaan yang menjadi titik temu anggota BRICS adalah ketidakpuasan bersama terhadap struktur representasi dalam tatanan keuangan internasional. Negara-negara BRICS menyumbang lebih dari 40 persen PDB dunia berdasarkan paritas daya beli, dan BRICS juga mewakili lebih dari 20 persen perdagangan dunia, tetapi hanya menguasai kurang dari 15 persen hak suara di IMF. Sebaliknya, Uni Eropa yang berkontribusi sekitar 18 persen terhadap output ekonomi dunia justru memiliki 30,2% persen hak suara (Mangani, 2024).

2.2.2 Infrastruktur BRICS

Infrastruktur finansial alternatif BRICS tersusun atas tiga lapis yang berbeda dalam fungsi, tingkat kematangan, dan relevansi strategis. Lapis pertama adalah infrastruktur institusional, yang mencakup New Development Bank (NDB) dan Contingent Reserve Arrangement (CRA), dua instrumen yang dirancang untuk menyediakan pembiayaan pembangunan dan jarring pengaman finansial di luar kerangka Bretton Woods. Lapis kedua adalah infrastruktur operasional, yang meliputi sistem pembayaran lintas batas Cross-Border Interbank Payment System (*CIPS*) milik Tiongkok dan *System for Transfer of Financial Messages (SPFS)* milik Rusia, serta praktik perdagangan bilateral dalam mata uang lokal yang semakin meluas di antara negara-negara anggota. Lapis ketiga adalah infrastruktur eksperimental, yang mencakup berbagai wacana mengenai kemungkinan pembentukan mata uang bersama BRICS. Ketiga lapis tersebut tidak berdiri sendiri, tetapi saling melengkapi dan membentuk suatu ekosistem. Meskipun ekosistem ini belum sepenuhnya mapan, keberadaannya secara kolektif mulai menurunkan biaya peralihan (*switching cost*) bagi negara-negara yang ingin mengurangi ketergantungan pada tatanan finansial yang selama ini didominasi Barat (de Castro & Santiago, 2025).

NDB merupakan instrumen yang paling operasional. Sejak mulai beroperasi pada 2016 hingga 2024, NDB telah menyetujui lebih dari 50 miliar dolar AS pembiayaan untuk proyek infrastruktur dan pembangunan berkelanjutan di negara-negara anggota maupun mitra (NDB, 2024) NDB berbeda dari Bank Dunia bukan pada skalanya, melainkan pada cara kerjanya.

Pertama, NDB secara aktif mendorong pencairan pinjaman dalam mata uang lokal dalam target 30 persen dari total komitmen pembiayaan pada 2026, sehingga peminjam tidak menanggung risiko nilai tukar yang lazim muncul dalam pinjaman berdenominasi dolar (NDB, 2022). Kedua, NDB tidak memberlakukan kondisionalitas kebijakan seperti persyaratan reformasi struktural, liberalisasi pasar, atau program penghematan fiskal yang sering dikaitkan dengan pinjaman IMF (de Castro & Santiago, 2025).

Berbeda dengan NDB yang memiliki rekam jejak operasional yang terukur, Contingent Reserve Arrangement (CRA) berfungsi sebagai mekanisme penyangga likuiditas, bukan sebagai instrumen pembiayaan aktif. CRA merupakan pool cadangan senilai 100 miliar dolar AS yang dirancang untuk menyediakan dukungan likuiditas bagi anggota BRICS yang menghadapi tekanan neraca pembayaran, dengan kontribusi yang bersifat asimetris yaitu Tiongkok menyumbang 40 miliar dolar AS, Brasil, India, dan Rusia masing-masing 18 miliar dolar AS, serta Afrika Selatan 10 miliar dolar AS (Oluymi, 2025). Secara konseptual, CRA diposisikan sebagai alternatif terhadap fasilitas *swap line* dolar yang selama ini berada di bawah kendali Federal Reserve Amerika Serikat. Namun, terdapat ketentuan struktural yang membatasi tingkat kemandirian tersebut, anggota yang menarik lebih dari 30 persen dari kuota yang ditetapkan diwajibkan memiliki program aktif dengan IMF (Oluymi, 2025). Sejak dibentuk pada 2014 hingga saat ini, CRA belum pernah diaktifkan dalam situasi krisis aktual, sehingga kapasitas

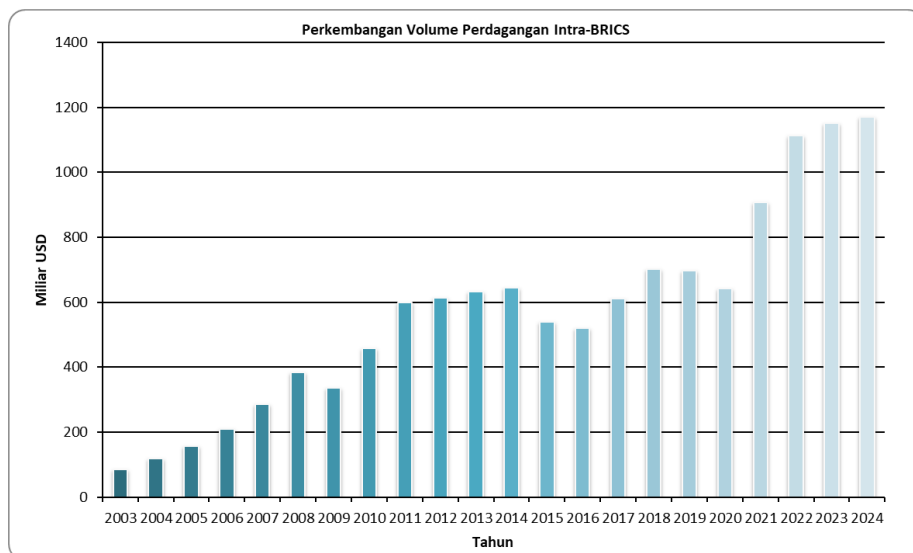
operasionalnya dalam menghadapi tekanan nyata belum teruji (de Castro & Santiago, 2025).

Lapis operasional infrastruktur BRICS bekerja tataran yang jauh lebih konkret, yaitu transaksi harian yang nyata dan terukur. Dua sistem yang paling representatif pada lapis ini adalah CIPS (Cross-Border Interbank Payment System) milik Tiongkok dan SPFS (System for Transfer of Financial Messages) milik Rusia, yang keduanya dirancang sebagai jalur transaksi lintas batas yang tidak bergantung pada SWIFT. CIPS mencatat pertumbuhan yang konsisten dalam beberapa tahun terakhir, pada 2023, sistem ini memproses 6,61 juta transaksi senilai RMB 123,06 triliun atau setara sekitar 17 triliun dolar AS, meningkat 50 persen dari sisi volume dan 27 persen dari sisi nilai dibandingkan tahun sebelumnya, dan angka tersebut kembali naik pada 2024 menjadi 8,22 juta transaksi senilai RMB 175,49 triliun (Huang & Xia, 2025). SPFS mencatat perkembangan yang serupa, per akhir 2024, sistem ini memiliki 584 organisasi anggota, termasuk 177 institusi asing dari 24 negara, dengan volume pesan meningkat 23 persen secara tahunan (Bank of Russia, 2025). SWIFT masih memproses sekitar 150 triliun dolar AS per tahun melalui lebih dari 11.500 institusi di 235 negara, dan CIPS sendiri hingga saat ini masih bergantung pada infrastruktur pesan SWIFT untuk lebih dari 80 persen transaksinya, khususnya yang melibatkan bank-bank yang mengakses sistem melalui perantara dan belum terhubung secara langsung ke jaringan CIPS.

Pada lapis perdagangan bilateral, volume perdagangan Rusia-Tiongkok mencapai 244,8 miliar dolar pada 2024 dengan pangsa yuan dalam perdagangan luar negeri Rusia naik dari kurang dari 2 persen sebelum 2022 menjadi hampir 40 persen pada Januari 2024 (MERICS, 2025). Seiring meningkatnya sanksi Barat terhadap Rusia, eksportir Rusia semakin banyak menagihkan ekspor dalam yuan, sementara importir Tiongkok melakukan pembayaran langsung menggunakan yuan melalui Cross-border Interbank Payment System (CIPS) sehingga mengurangi kebutuhan konversi ke dolar AS (MERICS, 2025). Volume perdagangan India-Rusia melonjak hampir lima kali lipat dari \$13 miliar pada 2021 menjadi \$68,7 miliar pada tahun fiskal 2024-2025, dengan impor minyak mentah mendominasi sebesar \$56,8 miliar (Mollestam & Saini, 2025). Dalam praktiknya, pembayaran dilakukan melalui Special Rupee Vostro Accounts (SRVA), yaitu rekening khusus yang memungkinkan importir India membayar menggunakan rupee, sementara dana tersebut dapat dimanfaatkan kembali oleh entitas Rusia untuk membiayai impor barang maupun investasi di India sehingga sebagian transaksi dapat dilakukan tanpa melalui dolar AS (Reuters, 2024). Perdagangan Brasil-Tiongkok bergerak dengan logika yang berbeda. Tidak ada sanksi yang memaksa pergeseran ini, melainkan pertimbangan efisiensi ekonomi murni. Setelah penandatanganan kesepakatan pada Maret 2023, importir Tiongkok membayar dalam yuan dan eksportir Brasil menerima dalam real, dengan penyelesaian akhir antar bank sentral melalui CIPS berbasis D+1 tanpa perantara dolar AS (von Beschwitz, 2024).

Perdagangan Brasil-Tiongkok mencatat pertumbuhan sebesar 23,3 persen pada 2024, dengan Tiongkok mempertahankan posisinya sebagai mitra dagang terbesar Brasil selama 15 tahun berturut-turut (General Administration of Customs China, 2025). Meskipun demikian, penggunaan mata uang lokal belum berkembang secara merata di seluruh hubungan perdagangan antaranggota BRICS. Berdasarkan analisis terhadap data perdagangan Brasil dengan anggota pendiri BRICS, sekitar 9 persen perdagangan Brasil–Rusia pada 2024 telah menggunakan mata uang lokal (Sampaio, 2025). Pada perdagangan Brasil–India, penggunaan mata uang lokal masih terkonsentrasi pada sisi impor Brasil yang mencapai sekitar 8 persen, sedangkan ekspor Brasil ke India dalam mata uang lokal masih bersifat marginal (Sampaio, 2025). Pada perdagangan Brasil–Afrika Selatan, sekitar 2 persen ekspor Brasil dan 8 persen impornya telah menggunakan mata uang lokal sebagai alat penyelesaian (Sampaio, 2025). Pada perdagangan Brasil–Tiongkok, sekitar 6 persen impor Brasil telah menggunakan mata uang nasional, meskipun sebagian besar ekspor Brasil ke Tiongkok masih diselesaikan menggunakan dolar AS (Sampaio, 2025).

Pertumbuhan perdagangan bilateral tersebut merupakan bagian dari tren yang lebih luas dalam perdagangan intra-BRICS secara keseluruhan, yang mencatat ekspansi signifikan selama dua dekade terakhir.



Gambar 2. 4 Volume Perdagangan Intra-BRICS

Sumber : UNCTAD, 2026

Volume perdagangan intra-BRICS tumbuh dari 84,2 miliar dolar pada 2003 menjadi 1,17 triliun dolar pada 2024, dengan rata-rata pertumbuhan tahunan sebesar 13,3 persen, jauh melampaui rata-rata pertumbuhan perdagangan global sebesar 5,7 persen pada periode yang sama (UNCTAD, 2026). Lonjakan paling tajam terjadi sejak 2022, bertepatan dengan akselerasi penggunaan mata uang lokal sebagai respons terhadap sanksi Barat terhadap Rusia (UNCTAD, 2026).

Pada lapis eksperimental, BRICS Clear diusulkan sebagai infrastruktur settlement dan depository lintas batas yang independen untuk melengkapi infrastruktur pasar keuangan BRICS. Namun, hingga 2026 inisiatif tersebut masih berada pada tahap *feasibility study* sebagaimana disepakati dalam Deklarasi Kazan 2024, sehingga belum beroperasi sebagai mekanisme settlement lintas batas (BRICS, 2024).