

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Akhir 1980-an isu Hak Asasi Manusia (HAM) menempati posisi sentral dalam kajian Hubungan Internasional dan berkembang menjadi salah satu topik perdebatan normatif yang paling intens, terutama terkait hubungan antara kedaulatan negara dan norma universal (Donnelly, 1999). Pergeseran ini menandai perubahan penting dalam cara Organisasi Internasional memahami relasi antara negara, individu, dan tanggung jawab moral lintas batas. Dalam kerangka ini, Jan Materson dari komisi HAM Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendefinisikan HAM sebagai hak-hak fundamental yang tanpanya manusia tidak dapat berfungsi secara utuh sebagai manusia (Sinaga, 2018). Marteson menegaskan bahwa HAM bukan hak yang diberikan oleh negara atau masyarakat, melainkan hak kodrati yang bersifat universal dan melekat pada setiap individu. Tanpa pemenuhan hak-hak dasar seperti hak hidup, kebebasan, dan martabat, kualitas kehidupan manusia serta kemampuannya untuk hidup secara bermartabat menjadi sangat bebas. Pemahaman ini sejalan dengan pemikiran Miriam Budiardjo yang menekankan bahwa HAM dimiliki oleh setiap manusia tanpa diskriminasi atas dasar bangsa, ras, agama, dan jenis kelamin, serta merupakan bagian integral dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara (Budiardjo, 2007).

Seiring dengan perkembangan kajian HAM, pemahaman terhadap hak asasi mengalami perluasan. HAM tidak lagi dipahami semata-mata sebagai klaim normatif individual, melainkan sebagai hak yang pemenuhannya sangat dipengaruhi oleh kondisi sosial, ekonomi, dan politik yang melingkupi individu dan kelompok. Donnelly (2013) menegaskan bahwa pemajuan HAM mensyaratkan adanya struktur sosial dan institusional yang memungkinkan individu serta kelompok untuk menikmati hak-haknya secara efektif. Dengan demikian, perlindungan HAM tidak hanya menjadi tanggung jawab negara, tetapi juga melibatkan aktor non-negara serta perhatian masyarakat internasional. Partisipasi individu dan kelompok

dalam konteks ini menjadi penting, karena pemenuhan HAM berlangsung dalam struktur kekuasaan yang lebih luas dan kompleks (Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2013).

Pada konteks ini, pemikiran klasik tentang HAM memiliki akar historis yang kuat sebagaimana dikemukakan oleh John Locke, yang menegaskan bahwa hak hidup, kebebasan, dan hak milik sebagai hak alamiah manusia (John Locke, 1688). Hak-hak ini menjadi dasar legitimasi pembentukan negara sekaligus batas normatif bagi penggunaan kekuasaan negara. Seiring dengan perkembangan studi HAM, G.J. Wolhoff memperkuat pandangan tersebut dengan menyatakan bahwa HAM berakar pada martabat dan tabiat kemanusiaan setiap individu, bukan pada pengakuan hukum positif (Wolhoff, 2020). Seiring menguatnya norma HAM internasional, konsep kedaulatan negara yang sebelumnya dipahami secara perlahan mengalami pergeseran. Dalam perkembangannya, prinsip non-intervensi semakin sering diperdebatkan sehingga adanya upaya HAM sekaligus mempertahankan prinsip dasar kedaulatan yang menekankan non-intervensi yang seringkali berbenturan dengan tuntutan masyarakat internasional untuk melakukan tindakan ketika terjadi pelanggaran HAM.

Prinsip non-intervensi semakin sering diperdebatkan, terutama ketika digunakan untuk membenarkan pembiaran terhadap pelanggaran HAM berat dalam yuridiksi suatu negara. Ketegangan antara prinsip kedaulatan dan tuntutan perlindungan HAM tercermin dalam berbagai isu kontemporer dalam hubungan internasional. Isu-isu seperti krisis pengungsi, intervensi kemanusiaan, mekanisme sanksi internasional, serta peran lembaga peradilan internasional menunjukkan bahwa HAM telah berkembang menjadi isu global yang melibatkan perhatian dan keterlibatan aktor lintas negara. Pengawasan HAM melalui Organisasi Internasional, khususnya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan badan turunannya, memainkan peran penting dalam membentuk standar, mekanisme, dan pengawasan terhadap pemenuhan HAM (Krasner, 1999; P.Forsythe, 2012; and Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2013).

Dalam perkembangannya, komitmen normatif seperti *United Nations Commission on Human Rights* (UNCHR) serta pengesahan *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) tersebut dikembangkan lebih lanjut melalui pembentukan *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) pada tahun 1993 sebagai organ utama PBB yang bertugas mempromosikan, melindungi, dan memantau pelaksanaan norma-norma HAM internasional oleh negara-negara anggota (United Nations, 1993). Sebagai aktor advokasi normatif, OHCHR menjalankan fungsi pemantauan, pelaporan, pemberian rekomendasi kebijakan, serta koordinasi mekanisme HAM PBB, termasuk *Special Procedures* dan *Universal Periodic Review* (UPR) (United Nations, 1993; Forsythe, 2018).

Melalui fungsi-fungsi tersebut, OHCHR berkontribusi pada upaya perlindungan individu dari berbagai bentuk ancaman, baik yang bersifat kronis maupun ancaman struktural yang bersumber dari kebijakan negara (UNDP, 1994); FORSYTHE, 2018; FA, 2019; Mumtazir, 2019). Dinamika tersebut dapat diamati secara jelas dalam krisis kemanusiaan yang di alami oleh etnis Uyghur di Wilayah Otonomi Xinjiang, China. Hal ini menunjukkan bagaimana kebijakan keamanan negara dapat berdampak langsung pada pemenuhan hak-hak dasar individu dan kelompok.

Secara historis, Xinjiang merupakan wilayah yang didominasi oleh kelompok etnis Turkik Muslim, khususnya Uyghur, dengan identitas Bahasa, budaya, dan keagamaan yang berbeda dari mayoritas etnis Han. Wilayah ini berbatasan langsung dengan Pakistan, Afganistan, Tajikistan, Kyrgyzstan, Kazakhstan, Russia, dan Mongolia, sehingga memiliki posisi strategis secara geopolitik maupun keamanan. Sejak berdirinya Republik Rakyat China pada tahun 1949, pemerintah pusat menerapkan kebijakan integrasi nasional dan migrasi besar-besaran etnis Han ke wilayah Xinjiang. Kebijakan ini secara signifikan mengubah komposisi demografis wilayah tersebut serta memicu ketegangan sosial dan politik antara negara dan masyarakat lokal (Millward, 2007; Clarke, 2011)

Sejak tahun 1990-an, kebijakan keamanan yang semakin ketat, disertai pembatasan terhadap praktik keagamaan, bahasa, dan budaya Uyghur,

mendorong terbentuknya diaspora Uyghur di berbagai kawasan dunia, termasuk Eropa, Asia Tengah, Timur Tengah, Amerika Utara, dan Asia Timur. Sebagaimana ditunjukkan dalam gambar berikut:

Gambar 1.1 peta penyebaran diaspora Uyghur dari wilayah Xinjiang



Sumber : Dibuat oleh peneliti berdasarkan data (Parmaksiz, 2025)

Penyebaran diaspora dalam Gambar 1.2, penting untuk dipahami karena menjadi basis sosial bagi munculnya jaringan advokasi transnasional dan bagaimana isu domestik Xinjiang bertransformasi menjadi isu internasional melalui jaringan transnasional tersebut. Dalam konteks globalisasi, komunitas diaspora Uyghur memanfaatkan organisasi non-pemerintah, jaringan advokasi HAM, serta teknologi digital untuk mempertahankan identitas kolektif dan meginternasionalisasikan isu pelanggaran HAM di wilayah Xinjiang. Melalui jejaring ini, diaspora Uyghur dapat membangun solidaritas internasional, memperjuangkan suara mereka, dan mendorong perhatian komunitas internasional untuk mengakui dan merespon dugaan pelanggaran HAM yang terjadi di wilayah Xinjiang dengan bantuan teknologi digital dan jaringan global. (Shichor, 2009; Byler, 2021; Roberts, 2020).

Di sisi lain, Pemerintah China memandang Xinjiang sebagai wilayah strategis yang rentan terhadap separatisme, ekstremisme, dan terorisme. Pandangan ini menjadi dasar bagi penerapan kebijakan keamanan yang ketat. Namun, dari perspektif masyarakat Uyghur menimbulkan ketidakpuasan terhadap kebijakan tersebut, yang sering dipersepsikan sebagai bentuk kontrol politik yang berlebihan, diskriminasi ekonomi, serta

pembatasan kebebasan beragama dan budaya. Ketimpangan struktural ini memunculkan konflik dan pemberontakan kecil, yang kemudian menjadi dasar pemerintah bagi penerapan kebijakan keamanan ketat, termasuk pembentukan kamp detensi sejak 2014.

Pembentukan kamp detensi di wilayah Xinjiang terjadi pada tahun 2014, namun pembangunan dan pengoprasian secara masif dan sistematis mulai terjadi setelah Chen Quanguo mengambil alih jabatan sekretaris partai di Xinjiang pada Agustus 2016. Chen yang dikenal sebagai pemimpin garis keras, memperketat pengawasan dengan merekrut puluhan ribu petugas polisi dan mendirikan ribuan pos pemeriksaan di wilayah tersebut, yang kemudian menjadi salah satu daerah dengan pengawasan ketat. Kamp-kamp ini disebut sebagai “pusat pelatihan melawan ekstremisme” dan “pusat pelatihan dan transformasi” yang resmi berfungsi untuk mendidik dan memperbaiki warga yang di anggap terpengaruh oleh ekstremisme (China Cables, 2017).

Tahun 2017 pemerintah mulai memperluas penahanan massal di kamp-kamp ini, dengan menahan ratusan ribu hingga satu juta orang Uyghur dalam minoritas Muslim lainnya tanpa proses pengadilan yang jelas. Kamp-kamp tersebut dilaporkan beroperasi dengan tingkat transparansi yang rendah dan berada di luar mekanisme peradilan pidana yang lazim, dengan tujuan yang diumumkan adalah untuk melawan terorisme dan ekstremisme dengan memberikan pelatihan keterampilan dan pendidikan ideologis yang ketat. Namun, berbagai laporan mengungkap praktik penyiksaan, indoktrinasi paksa, dan pelanggaran HAM serius lainnya di dalam kamp-kamp tersebut.

Gambar 1. 2 Kamp Kamp detensi



Sumber : (Doman et al., n.d., 2018)

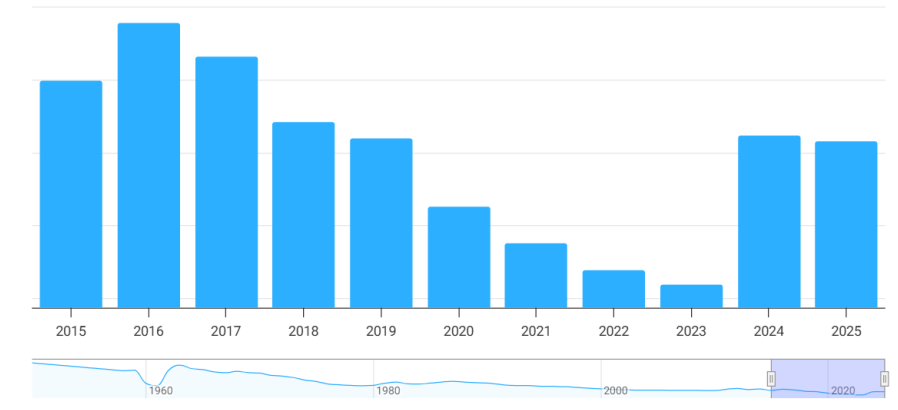
Keberadaan Kamp-kamp ini, terus berkembang dan meluas sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 1.2, merupakan citra satelit yang menjadi bukti penting dengan memperlihatkan skala dan pola kebijakan penahanan massal. Gambar ini membantu menjelaskan bahwa praktik tersebut bukan fenomena yang bersifat insidental, melainkan bagian dari kebijakan keamanan yang terinstitusionalisasi, serta dugaan pelanggaran HAM serius terhadap ratusan ribu hingga lebih dari satu juta individu etnis Uyghur dan kelompok Muslim lainnya, sebagaimana yang dilaporkan oleh berbagai Organisasi Internasional dan lembaga HAM.

Laporan internasional mengungkap bahwa kamp-kamp tersebut beroperasi dengan tingkat transparansi yang rendah dan berada di luar mekanisme peradilan pidana yang lazim. Praktik-praktik seperti penahanan tanpa proses hukum yang jelas, indoktrinasi ideologi, serta dugaan penyiksaan menunjukkan adanya pelanggaran HAM serius. Berangkat dari pemahaman tersebut, isu HAM tidak lagi dipandang sebagai urusan internal negara semata, melainkan sebagai bagian dari dinamika normatif global yang melibatkan berbagai aktor lintas negara.

Selain praktik penahanan massal dan indoktrinasi di kamp-kamp detensi, kebijakan keamanan yang diterapkan oleh pemerintah China di Xinjiang juga berdampak langsung terhadap hak reproduksi oleh komunitas Uyghur. Data statistik resmi pemerintah China menunjukkan bahwa angka kelahiran di Xinjiang mengalami penurunan drastis sekitar 12,64 kelahiran per 1.000

penduduk pada tahun 2017 menjadi 10,86 pada tahun 2018, dan terus menurun hingga 8,52 pada tahun 2020.

Gambar 1. 3 Data Penurunan Angka Kelahiran di Xinjiang selama periode 2017-2025



Sumber : China Statistical Yearbook

Data ini penting karena menjadi salah satu indikator yang digunakan berbagai organisasi HAM untuk menilai dampak kebijakan pengendalian reproduksi terhadap komunitas Uyghur. Dalam konteks penelitian ini, data tersebut menunjukkan bagaimana bukti empiris digunakan oleh OHCHR untuk membangun legitimasi normatif terkait dugaan pelanggaran HAM di Xinjiang.

Penurunan tersebut terus berlanjut hingga 6,39 pada tahun 2023 dan meningkat menjadi 10,48 pada 2024 lalu 10,31 pada 2025. Pemerintah China tidak merilis data kelahiran berdasarkan kategori etnis, sehingga analisis dilakukan melalui pendekatan wilayah mayoritas Uyghur. Hal tersebut juga berlangsung seiring dengan terungkapnya dokumen internal pemerintah China yang bocor, seperti China Cables, Xinjiang Papers, dan Xinjiang Police Koersif, termasuk sterilisasi paksa dan pemasangan alat kontrasepsi wajib yang secara tidak proporsional menargetkan Perempuan Uyghur (China: Birth Control Violations in Xinjiang, 2020)

Temuan tersebut diperkuat pula dengan laporan OHCHR yang dirilis pada 31 Agustus 2022. Berdasarkan pemantauan sejak 2017, yang di analisis melalui dokumen resmi pemerintah China, citra satelit, serta 40 wawancara mendalam dengan korban dan saksi langsung, OHCHR

mengidentifikasi adanya pola penahanan sewenang-wenang dalam skala luas terhadap etnis Uyghur dan kelompok minoritas Muslim lainnya di Xinjiang (OHCHR, 2022). Penahanan tersebut terutama dilakukan melalui fasilitas yang disebut *Vocational Education and Training Centres* (VETC), yang beroperasi tanpa persetujuan sukarela, tanpa kepastian durasi penahanan, serta tanpa akses terhadap bantuan hukum, sehingga secara substansial memenuhi unsur perampasan kebebasan (*deprivation of liberty*) menurut standar HAM internasional (OHCHR, 2022).

Lebih lanjut, laporan OHCHR mendokumentasikan berbagai praktik di dalam fasilitas tersebut yang mencakup indoktrinasi ideologis paksa, pembatasan kebebasan beragama dan budaya, perlakuan tidak manusiawi, serta dugaan penyiksaan (OHCHR, 2022). Selain itu, kebijakan pengawasan massal, pembatasan kebebasan bergerak, serta penerapan pengendalian reproduksi secara koersif yakni menimbulkan penurunan signifikan terhadap angka kelahiran di wilayah mayoritas Uyghur dalam periode 2015-2018 menunjukkan adanya pola kebijakan yang berdampak sistematis terhadap hak-hak kelompok minoritas (OHCHR, 2022).

Sejalan dengan hal tersebut, dokumen internal China yang bocor menunjukkan adanya intruksi pengawasan ketat terhadap penghuni fasilitas detensi serta kebijakan yang menekan transformasi ideologis dan pencegahan pelarian. Keberadaan dokumen ini menjadi salah satu sumber independen yang memperkuat perhatian internasional terhadap situasi di Xinjiang dan kemudian digunakan oleh berbagai organisasi HAM berdasarkan advokasi internasional (ICIJ, 2019 ; China Cables, 2019). Dokumen dan foto yang bocor dari aparat keamanan Xinjiang menunjukkan adanya sistem pengamanan ketat terhadap tahanan, termasuk instruksi penggunaan senjata apabila terjadi upaya pelarian. Temuan ini memperluas bukti empiris yang digunakan komunitas internasional dalam menilai situasi HAM di Xinjiang (Zeenz, 2022; Xinjiang Police Files 2022)

Praktik-praktik tersebut dapat dipahami dalam kerangka norma HAM universal, khususnya terkait dengan prinsip-prinsip seperti larangan penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, serta pembatasan kebebasan

tanpa proses hukum yang memadai, dalam hukum HAM internasional sering dikategorikan sebagai norma *non-derogable* dan bagian dari hukum kebiasaan internasional (International Human Rights, 2007; United Nations, 1966). Dalam perkembangannya, penguatan norma HAM universal, meningkatnya peran organisasi internasional, serta turut berkontribusi terhadap proses internasionalisasi isu-isu domestik, terutama ketika kebijakan suatu negara menjadi perhatian dalam kaitannya dengan standar hukum moral internasional (Activist beyond Borders, 1998).

Dalam konteks ini, konflik antara prinsip kedaulatan negara dan norma HAM global menjadi semakin menonjol, terutama di era politik yang ditandai dengan intensitas perang informasi, diplomasi normatif, dan kontestasi wacana di ruang global (Castells, 2009). Berdasarkan dinamika tersebut, isu penahanan dan perlakuan terhadap etnis Uyghur di Xinjiang menjadi studi kasus yang relevan untuk menganalisis hubungan antara kedaulatan negara, norma HAM global, dan advokasi internasional. Meskipun isu pelanggaran HAM terhadap etnis Uyghur telah banyak dikaji dalam literatur akademik, sebagian besar penelitian masih berfokus pada kebijakan domestik China, pendekatan keamanan negara, atau perdebatan normatif mengenai universalitas HAM (Bovingdon, 2010; Zenz, 2019). Kajian ini secara spesifik menganalisis peran dan mekanisme advokasi kemanusiaan internasional melalui lembaga resmi PBB, khususnya OHCHR yang masih relatif terbatas. Kesenjangan penelitian ini menunjukkan fungsi advokasinya dalam mengangkat isu HAM Uyghur di tengah tekanan politik global, prinsip kedaulatan negara, serta rivalitas geopolitik internasional. Kesenjangan ini pula yang menjadi dasar justifikasi penelitian ini.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya terkait upaya OHCHR dalam mengadvokasi isu Uyghur di Xinjiang, China, penelitian ini merumuskan permasalahan berikut:

1. Bagaimana mandat peran OHCHR dalam merespon krisis pelanggaran HAM Xinjiang?
2. Bagaimana pelanggaran HAM Xinjiang di bingkai oleh OHCHR dalam laporannya?
3. Bagaimana *norm advocacy strategy* yang digunakan oleh *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) mengangkat isu pelanggaran HAM Uyghur di Xinjiang, China ketingkat internasional di Tengah hegemoni kedaulatan negara?

1.3 Ruang Lingkup dan Batasan Penelitian

Berdasarkan indentifikasi masalah yang telah dipaparkan oleh peneliti serta mengingat persoalan pembahasan yang mencakup isu Hak Asasi Manusia, Organisasi Internasional, dan dinamika hubungan internasional, maka peneliti membatasi ruang lingkup penelitian pada peran dan bentuk advokasi yang dilakukan oleh *Office of the United Nations High Commissioner fot Human Rights* (OHCHR) dalam menghadapi krisis kemanusiaan terhadap etnis Uyghur di Xinjiang, China. Penelitian ini berfokus pada advokasi OHCHR melalui laporan resmi, pertanyaan, dan keterlibatannya dalam forum internasional, tanpa membahas secara mendalam kebijakan domestik China. Rentang waktu penelitian ini dibatasi pada periode tahun 2019 hingga tahun 2025, dengan pertimbangan bahwa tahun 2017 menandai awal mula meningkatnya perhatian internasional terhadap isu di Xinjiang, sementara tahun 2025 merepresentasikan perkembangan terbaru dari Upaya advokasi OHCHR dalam merespon krisis tersebut di Tingkat internasional.

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian serta rumusan masalah yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya, maka tujuan penelitian ialah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana mandat peran *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) dalam menangani krisis kemanusiaan di Xinjiang.

2. Untuk mengetahui bagaimana OHCHR membingkai isu HAM di Xinjiang, dalam laporannya.
3. Untuk menganalisis *norm advocacy strategy* yang digunakan oleh *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* dalam mengangkat isu krisis kemanusiaan etnis Uyghur di Xinjiang, China keranah internasional ditengah hegemoni kedaulatan negara.

1.4.2 Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Sebagai manfaat teoritis, penelitian ini diharapkan dapat membantu perkembangan studi Hubungan Internasional, khususnya studi Hak Asasi Manusia (HAM) dan advokasi internasional. Terutama tentang bagaimana prinsip kedaulatan negara berinteraksi dengan kewajiban perlindungan hak asasi manusia di tingkat internasional, dengan menganalisis peran Kantor Perwakilan Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR) dalam menangani krisis kemanusiaan etnis Uyghur di Xinjiang, China.

2. Manfaat Praktis

Sebagai manfaat praktis, penulis berharap penelitian ini dapat memberikan gambaran tentang situasi kemanusiaan Uyghur di Xinjiang, China dan Organisasi Internasional seperti OHCHR yang mengadvokasi isu HAM. Menjadi referensi bagi siswa, mahasiswa, dan peneliti dalam kajian HAM internasional. Memberi saran kepada lembaga internasional seperti PBB dan lembaga non-pemerintah seperti Amnesty International tentang cara terbaik untuk mengoptimalkan strategi advokasi kemanusiaan. Perlindungan hak asasi manusia tanpa diskriminasi etnis atau agama membutuhkan peningkatan kesadaran global

1.5 Kerangka Teoritis-Konseptual

Di dalam kerangka teoritis-konseptual, penelitian ini akan menggunakan satu model dan satu konsep yaitu *Norm Advocacy Model of International Organization* dan *Human Rights*.

1.5.1 Norm Advocacy Model of International Organization

Penelitian ini menggunakan *Norm Advocacy Model of International Organization* sebagai kerangka teoritis untuk menganalisis proses pengangkatan dan promosi isu pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) terhadap etnis Uyghur di Xinjiang ke ranah internasional. Kerangka ini berangkat dari perspektif konstruktivisme dalam Hubungan Internasional yang memandang bahwa dinamika politik global tidak hanya ditentukan oleh kepentingan material negara, tetapi juga oleh norma dan nilai yang dibentuk, dinegosiasikan, serta dilembagakan melalui interaksi antaraktor internasional.

Dalam kerangka ini, organisasi internasional dipahami sebagai aktor normatif yang memiliki kapasitas untuk memengaruhi agenda internasional melalui mekanisme institusional dan prosedural. Karms, Mingst, dan Stiles menekankan bahwa Organisasi Internasional dapat membentuk perilaku negara melalui fungsi fasilitasi, legitimasi, dan advokasi tanpa menggunakan paksaan. Organisasi internasional berperan menyediakan forum deliberatif, memproduksi pengetahuan normatif, serta membingkai isu tersebut ke dalam kerangka hukum dan moral internasional. Indikator teoritis dari peran organisasi internasional sebagai aktor normatif meliputi:

1. Kemampuan memfasilitasi klaim aktor non-negara ke dalam forum internasional;
2. Produksi laporan atau dokumen resmi yang memberi legitimasi normatif;
3. Penggunaan mekanisme institusional seperti pelaporan, pemantauan, dan evaluasi kepatuhan; serta
4. Pembingkai isu sebagai bagian dari standar internasional yang berlaku universal.

Untuk menjelaskan dinamika perkembangan norma HAM, penelitian ini mengadopsi teori *Norm Life Cycle* yang dikemukakan oleh Finnemore dan Sikkink. Namun, analisis dalam penelitian ini

dibatasi hanya pada dua tahap awal, yaitu *norm emergence* dan *norm contestation*, belum sampai pada tahap *norm cascade* dan tanpa mencakup tahap *internalization*, karena isu HAM Uyghur masih berada dalam fase kontestasi di tingkat internasional.

Tahap *norm emergence* merujuk pada fase ketika suatu isu mulai dikonstruksikan sebagai persoalan normatif melalui upaya aktor-aktor yang berperan sebagai *norm entrepreneurs*. Pada tahap ini, pelanggaran HAM tidak dipahami semata sebagai kejadian faktual, melainkan sebagai ketidakpatuhan terhadap norma internasional. Indikator tahap *norm emergence* mencakup:

1. Keberadaan aktor non-negara yang mengartikulasikan isu HAM;
2. Penggunaan bahasa dan standar HAM internasional dalam menyusun klaim;
3. Membangun isu sebagai persoalan universal, bukan domestik; serta
4. Produksi laporan dan dokumentasi pelanggaran HAM yang ditunjukkan kepada komunitas internasional.

Konsep *norm contestation* menjelaskan bahwa norma internasional tidak selalu diterima secara otomatis oleh negara maupun aktor internasional lainnya. Sebaliknya, norma dapat menjadi objek perdebatan, penolakan, maupun reinterpretasi terkait makna, penerapan, dan legitimasi norma tersebut. Menurut Antje Wiener, *norm contestation* merupakan proses ketika aktor-aktor politik memberikan interpretasi yang berbeda terhadap suatu norma sehingga memunculkan perselisihan mengenai bagaimana norma tersebut seharusnya dipahami dan diterapkan.

Dalam perspektif ini, penyebaran norma hak asasi manusia tidak selalu menghasilkan penerimaan yang seragam. Negara dapat menolak norma tertentu dengan alasan kedaulatan, keamanan nasional, stabilitas politik, maupun perbedaan nilai budaya. Oleh karena itu, keberadaan dukungan internasional terhadap suatu norma belum tentu menghasilkan perubahan perilaku negara sasaran.

Pada kasus pelanggaran HAM terhadap etnis Uyghur di Xinjiang, terdapat kontestasi norma antara negara-negara Barat, organisasi HAM internasional, dan pemerintah China. Negara-negara Barat serta organisasi HAM menafsirkan norma HAM universal sebagai dasar untuk mengkritik kebijakan China di Xinjiang yang dianggap melanggar kebebasan beragama, hak budaya, dan kebebasan individu. Sebaliknya, pemerintah China menolak tuduhan tersebut dengan menegaskan bahwa kebijakan di Xinjiang merupakan bagian dari upaya penanggulangan ekstremisme, terorisme, dan separatisme yang termasuk dalam urusan domestik negara.

Kontestasi tersebut menunjukkan bahwa norma HAM internasional terkait perlindungan hak-hak etnis Uyghur belum sepenuhnya diterima oleh China. Meskipun berbagai aktor internasional telah melakukan advokasi dan tekanan melalui mekanisme internasional, pemerintah China tetap mempertahankan interpretasinya sendiri terhadap isu tersebut. Dengan demikian, proses yang terjadi tidak hanya mencerminkan penyebaran norma (*norm cascade*), tetapi juga perdebatan mengenai makna dan penerapan norma HAM di tingkat internasional (*norm contestation*).

Penggabungan antara Organisasi Internasional sebagai aktor normatif dan *norm Norm Life Cycle* menghasilkan model advokasi norma yang memposisikan organisasi internasional sebagai *norm carrier*. Dalam model ini, organisasi internasional berperan menerjemahkan klaim moral aktor non-negara ke dalam bentuk institusional yang dapat diterima dalam sistem internasional, sekaligus memperluas jangkauan advokasi norma melalui mekanisme formal PBB. Dalam konteks penelitian ini, OHCHR diposisikan sebagai aktor utama yang menjembatani proses dari tahap *norm emergence* menuju *norm cascade* melalui mekanisme institusional HAM PBB.

Kerangka ini membuka ruang analisis terhadap ketahanan norma yang muncul dalam proses advokasi. Ketahanan dipahami sebagai

penolakan terhadap legitimasi norma internasional yang dipromosikan, terutama oleh negara yang menekankan prinsip kedaulatan dan non-intervensi. Indikator ketahanan norma mencakup penolakan terhadap laporan atau temuan organisasi internasional, delegitimasi norma HAM internasional, serta penggunaan argumen kedaulatan stabilitas nasional untuk menolak tekanan normatif.

Dengan pembatasan ini, penelitian secara spesifik berfokus pada bagaimana norma HAM terkait isu Uyghur muncul (*emergence*) dan mulai menyebar serta memperoleh legitimasi internasional (*cascade*), tanpa mengasumsikan bahwa norma tersebut telah sepenuhnya diterima atau terinternalisasi oleh negara-negara dalam sistem internasional.

1.5.2 Human Rights (Jack Donnelly)

Isu pelanggaran HAM terhadap etnis Uyghur di Xinjiang tidak dapat dipahami semata-mata sebagai persoalan kebijakan domestik suatu negara, melainkan sebagai bagian dari dinamika normatif dalam system internasional. HAM dalam konteks ini, berfungsi sebagai standar bersama yang memungkinkan praktik suatu negara dinilai dan dipersahkan melampaui batas kedualatannya. Kehadiran norma HAM menjadikan individu – bukan hanya negara – sebagai subjek utama perhatian internasional, sekaligus membuka ruang bagi keterlibatan aktor non-negara dan institusi internasional dalam merespon dugaan pelanggaran yang bersifat sistematis.

Sejalan dengan hal tersebut, pendekatan konsep yang relevan untuk membaca dinamika tersebut adalah pemahaman HAM sebagai norma universal yang beroperasi melalui konstruksi sosial dan institusional. Jack Donnelly menekankan bahwa HAM bersifat universal dalam klaim moralnya, tetapi implementasinya selalu dimediasi oleh konteks politik, hukum, dan relasi kekuasaan (Donnelly, 2013). Perspektif ini memungkinkan analisis yang tidak terjebak pada dikotomi antara universalitas dan relativisme, tetapi melihat bagaimana HAM bekerja sebagai standar normatif yang

diklaim, dinegosiasikan, dan diperdebatkan dalam praktik internasional.

Dalam kasus Uyghur, berbagai laporan mengenai pembatasan kebebasan beragama, pengawasan digital masif, penahanan sewenang-wenang, serta pembungkaman ekspresi budaya menunjukkan adanya ketegangan antara kebijakan negara dan standar hak asasi manusia internasional. Hak-hak sipil dan politik termasuk kebebasan berekspresi, beragama, dan hak atas perlindungan dari perlakuan sewenang-wenang menjadi titik sentral dalam klaim pelanggaran tersebut. Mengacu pada pemikiran Donnelly, hak-hak ini tidak bergantung pada pengakuan negara semata, tetapi melekat pada individu sebagai manusia, sehingga pelanggarannya dapat menjadi perhatian dan urusan komunitas internasional (Donnelly, 2007).

Lebih lanjut, pendekatan ini selaras dengan tujuan penelitian yang berfokus pada bagaimana strategi advokasi normatif dijalankan melalui mekanisme internasional, khususnya dalam lingkup Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Dalam kerangka Donnelly, institusi internasional seperti *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) berperan sebagai arena institusional tempat norma hak asasi manusia dikonkretkan melalui laporan, mekanisme pemantauan, dan tekanan normatif terhadap negara (Donnelly, 2013). Dengan demikian, advokasi HAM terhadap Uyghur dapat dipahami sebagai upaya untuk mengaktifkan norma hak asasi manusia agar berfungsi secara efektif dalam struktur internasional yang ada (Alston & Goodman, 2013).

Melalui penggunaan konsep ini, penelitian skripsi bertujuan menunjukkan bahwa isu HAM Uyghur bukan sekadar persoalan pelanggaran, tetapi juga persoalan bagaimana hak asasi manusia diklaim, diinstitutionalisasi, dan diperjuangkan dalam sistem internasional. Pendekatan Donnelly memungkinkan analisis yang menjembatani dimensi normatif dan empiris, sekaligus memberikan landasan konseptual yang kuat untuk menjawab rumusan masalah

mengenai peran dan mekanisme advokasi HAM internasional dalam mengangkat isu Uyghur ke tingkat global di tengah kuatnya prinsip kedaulatan negara.

1.5.3 Oprasionalisasi Konsep

Table 1 Oprasionalisasi Konsep

Konsep	Indikator	Data Penilitain
Norm Emergence	Framing isu sebagai pelanggaran HAM internasional	Laporan OHCHR 2022
	Produksi dokumen	China Cables, Xinjiang Police Files
Norm Contestation	Penolakan China	White Paper PRC
	Perbedaan sikap negara	Voting dan Joint Statement PBB
	Narasi anti-terorisme dan kedaulatan	Pernyataan Kemenlu China

1.6 Asumsi Penelitian

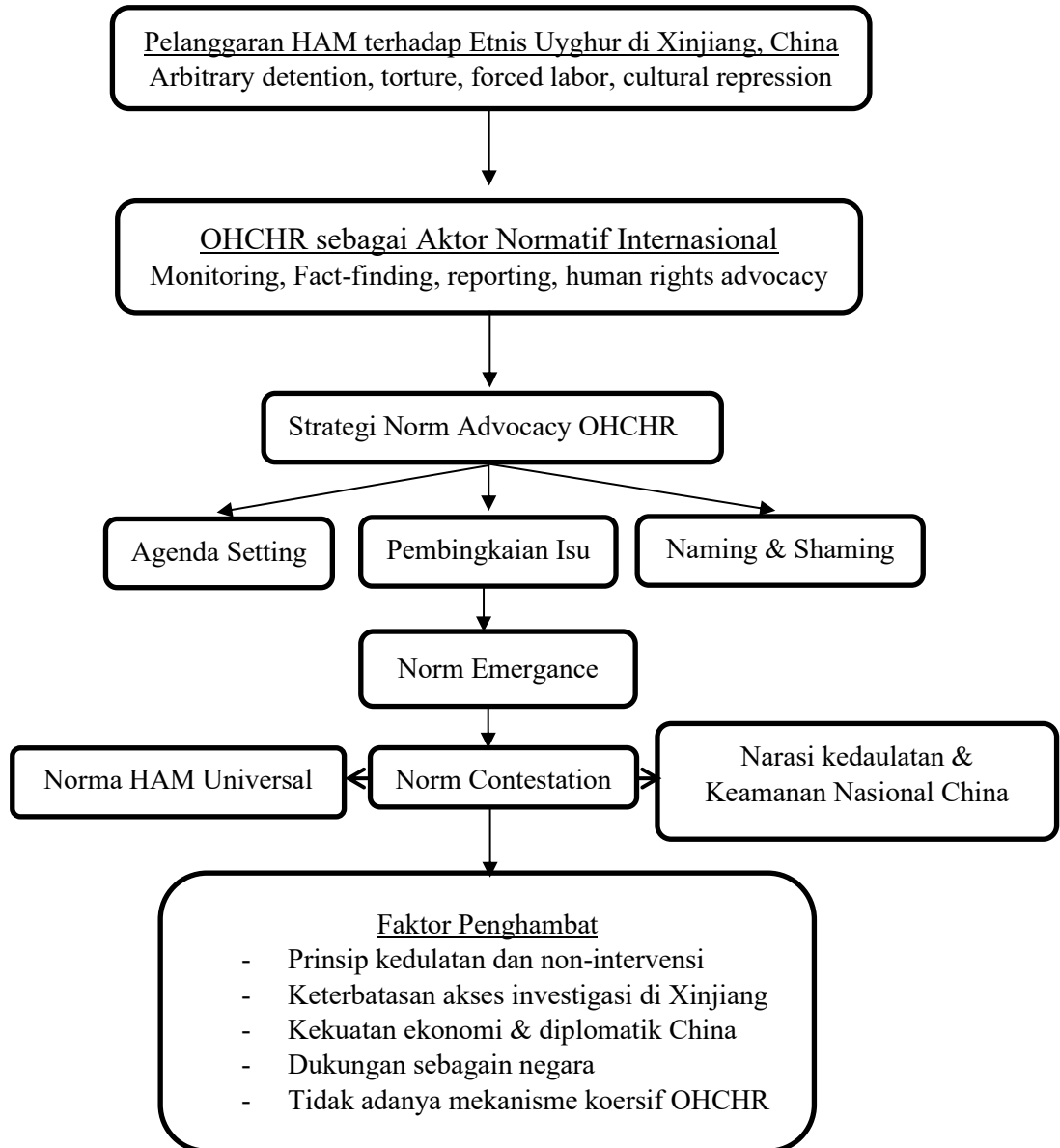
Penelitian ini berasumsi bahwa *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) memiliki mandat institusional yang sah dalam mengangkat dan melindungi hak asasi manusia di tingkat internasional. Pelanggaran HAM yang dialami oleh etnis Uyghur di Xinjiang, China, dipandang bertentangan dengan prinsip dan standar HAM internasional, sehingga relevan untuk memperoleh perhatian komunitas internasional. Dalam konteks ini pula, peneliti memandang bahwa OHCHR merespons isu pelanggaran HAM Uyghur melalui mekanisme HAM internasional, seperti produksi laporan, pemantauan, serta partisipasi dalam forum global, sebagai bentuk upaya mendorong kepatuhan terhadap norma HAM universal.

Lebih lanjut, penelitian ini menegaskan bahwa penanganan isu HAM Uyghur di Xinjiang tidak hanya dipahami sebagai respons institusional semata, tetapi juga sebagai bagian dari proses advokasi norma dalam sistem internasional. Hal ini sejalan dengan kerangka *Norm Advocacy Model* dan teori *Norm Life Cycle*, di mana OHCHR diposisikan sebagai aktor normatif

(*norm carrier*) yang berperan dalam mentransformasikan klain pelanggaran HAM dari aktor non-negara ke dalam bentuk legitimasi internasional. Dengan demikian, respons OHCHR terhadap isu Uyghur mencerminkan tahapan *norm emergence* melalui artikulasi isu, serta *norm contestation*.

1.7 Kerangka Analisis

Gambar 1. 4 Kerangka Analisis



Kerangka analisis penelitian ini menjelaskan proses advokasi normatif yang dilakukan *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) dalam mengangkat isu pelanggaran hak asasi manusia terhadap etnis Uyghur di Xinjiang,

China, ke tingkat internasional. Berangkat dari berbagai dugaan pelanggaran HAM seperti *arbitrary detention*, penyiksaan, kerja paksa, pembatasan kebebasan beragama, dan represi budaya, OHCHR menjalankan mandat perlindungan HAM melalui kegiatan monitoring, *fact-finding*, pelaporan, dan advokasi HAM. Dalam menjalankan strategi norm advocacy, OHCHR melakukan agenda setting dengan menempatkan isu Uyghur dalam agenda HAM internasional, melakukan framing normatif dengan membingkai kebijakan China sebagai pelanggaran HAM serius, serta menerapkan strategi *naming and shaming* untuk membangun tekanan reputasional internasional. Upaya tersebut mendorong terbentuknya tahap norm emergence, yaitu ketika isu Uyghur mulai dipahami sebagai persoalan HAM universal dan memperoleh legitimasi normatif melalui laporan OHCHR tahun 2022. Namun, proses tersebut tidak berkembang menuju norm cascade, melainkan memunculkan norm contestation antara norma HAM universal yang didukung OHCHR, negara-negara Barat, dan organisasi HAM internasional dengan narasi kedaulatan dan keamanan nasional yang dibangun pemerintah China. Kontestasi tersebut diperkuat oleh berbagai faktor penghambat, seperti prinsip non-intervensi, keterbatasan akses investigasi, kekuatan ekonomi dan diplomatik China, serta tidak adanya mekanisme koersif yang dimiliki OHCHR. Oleh karena itu, penelitian ini berargumen bahwa kontribusi utama OHCHR terletak pada keberhasilannya menginternasionalisasi isu Uyghur dan membangun legitimasi normatif global, meskipun belum mampu mendorong perubahan kebijakan yang signifikan dari pemerintah China.