

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dalam kajian hubungan internasional, kekuatan suatu negara tidak lagi diukur semata-mata dari kapabilitas material seperti kekuatan militer atau ekonomi, tetapi juga dari kemampuannya membangun citra, reputasi, dan persepsi positif di mata masyarakat internasional. Reputasi internasional menjadi sumber daya yang strategis karena memengaruhi bagaimana suatu negara diterima, dipercaya, dan diperlakukan oleh aktor-aktor lain dalam sistem internasional. Kemampuan untuk membentuk persepsi ini erat kaitannya dengan bagaimana suatu negara mengkomunikasikan dirinya, kebijakannya, dan pandangannya mengenai tatanan dunia kepada khalayak global.

China merupakan salah satu aktor internasional yang semakin aktif menggunakan berbagai instrumen diplomasi untuk membangun hubungan dan menyampaikan perspektifnya kepada masyarakat internasional. Instrumen tersebut mencakup diplomasi publik, pemanfaatan media internasional, kerja sama ekonomi melalui inisiatif seperti *Belt and Road Initiative*, keterlibatan aktif dalam forum-forum multilateral, hingga kerja sama di bidang keamanan. Melalui berbagai saluran tersebut, China berupaya memproyeksikan dirinya sebagai kekuatan besar yang bertanggung jawab dan berorientasi pada pembangunan, sekaligus menawarkan pandangan alternatif mengenai tatanan internasional yang menekankan kedaulatan dan non-intervensi.

Salah satu isu yang secara signifikan mempengaruhi persepsi internasional terhadap China dalam satu dekade terakhir adalah kebijakan pemerintah China di Xinjiang. Pemerintah China menjelaskan kebijakannya di Xinjiang melalui kerangka pembangunan ekonomi, pendidikan vokasional, dan kontra-terorisme. Pada Agustus 2019, State Council Information Office China menerbitkan white paper berjudul *Vocational Education and Training in Xinjiang* yang menguraikan dasar hukum dan capaian dari program pendidikan vokasional di kawasan tersebut, disusul white paper *Historical Matters Concerning Xinjiang* pada September 2019 yang menegaskan klaim historis China atas wilayah tersebut (China Daily, 2019). Pada September 2020, pemerintah China kembali menerbitkan white paper *Employment and Labor Rights in Xinjiang* yang menyatakan bahwa kebijakan ketenagakerjaan di Xinjiang menghormati preferensi kerja penduduk setempat dan sejalan dengan standar internasional (Xinhua, 2020). Pada saat yang sama, kebijakan tersebut mendapat kritik dari sejumlah negara Barat, organisasi hak asasi manusia, dan lembaga PBB, yang menilai program tersebut sebagai bentuk penahanan massal dan pelanggaran hak asasi manusia terhadap etnis Uighur dan kelompok minoritas Muslim lainnya. Peneliti seperti Adrian Zenz bahkan menilai bahwa data dalam white paper tersebut secara tidak langsung mengindikasikan adanya unsur kerja paksa dalam sistem pelatihan yang terpusat (South China Morning Post, 2020). Perbedaan pandangan inilah yang menjadi inti dari kontestasi narasi antara China dan sejumlah aktor internasional mengenai Xinjiang.

Respons China terhadap kritik internasional tersebut tidak hanya berupa kebijakan domestik, tetapi juga dilakukan melalui komunikasi dan diplomasi yang

terstruktur. China secara konsisten menyampaikan pernyataan resmi melalui Kementerian Luar Negeri, memanfaatkan media pemerintah seperti Xinhua dan Global Times, menerbitkan white paper sebagai dokumen resmi, menekankan capaian pembangunan ekonomi di Xinjiang, menggunakan kerangka kontra-terorisme dan deradikalisasi untuk membingkai kebijakannya, serta secara aktif mempertahankan prinsip kedaulatan dan non-intervensi dalam forum-forum internasional seperti Dewan Hak Asasi Manusia PBB (UNHRC). Rangkaian tindakan tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana berbagai aktivitas komunikasi dan diplomasi tersebut dapat dipahami sebagai upaya China untuk membangun narasi strategis mengenai dirinya dan mengenai isu Xinjiang.

Narasi yang dibangun China tersebut tidak diterima secara seragam oleh masyarakat internasional, dan dinamika ini dapat ditelusuri melalui serangkaian peristiwa diplomatik di forum PBB sepanjang 2019-2022. Pada Juli 2019, sebanyak 22 negara yang dipimpin Inggris mengirimkan surat bersama kepada UNHRC yang mengecam penahanan massal di Xinjiang (CNN, 2019). Empat hari kemudian, sebanyak 37 negara yang dipimpin Belarus mengirimkan surat balasan yang memuji *“pencapaian luar biasa China di bidang hak asasi manusia”* (France 24, 2019), dan jumlah penandatanganan surat dukungan tersebut kemudian bertambah menjadi 50 negara. Pola serupa berulang pada tahun-tahun berikutnya dengan jumlah negara yang terus bertambah pada kedua kubu: pada 2020, pernyataan kritik yang dibacakan Jerman di Komite III Majelis Umum PBB memperoleh 39 tanda tangan, berhadapan dengan pernyataan dukungan yang dipimpin Kuba dengan 45 tanda tangan (Al Jazeera, 2020); pada 2021, jumlah negara yang mengkritik

bertambah menjadi 43 negara (Al Jazeera, 2021). Puncaknya terjadi pada Oktober 2022, ketika UNHRC memungut suara atas rancangan keputusan untuk membuka debat mengenai situasi hak asasi manusia di Xinjiang menyusul laporan Kantor Komisi Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia (OHCHR) yang menyebutkan kemungkinan telah terjadi kejahatan terhadap kemanusiaan di kawasan tersebut. Rancangan tersebut ditolak dengan hasil 17 negara mendukung, 19 negara menolak, dan 11 negara abstain (OHCHR, 2022; Amnesty International, 2022). Dinamika ini menunjukkan bahwa narasi yang dibangun China memperoleh respons yang beragam, terbelah antara dukungan dan kritik, dan bukan diterima secara seragam oleh komunitas internasional.

Kajian mengenai Xinjiang selama ini telah banyak membahas isu hak asasi manusia, kebijakan domestik China, kerangka kontra-terorisme, pembangunan ekonomi Xinjiang, serta respons internasional terhadap kebijakan tersebut, namun cenderung membahas aspek-aspek tersebut secara terpisah tanpa menempatkannya dalam kerangka analitis yang menyatukan bagaimana narasi dibangun, disampaikan, dan direspons. Penelitian ini berupaya mengisi ruang tersebut dengan menggunakan perspektif *strategic narrative*. Fokus penelitian ini bukan sekadar untuk menjawab pertanyaan mengenai apa kebijakan China di Xinjiang atau apakah telah terjadi pelanggaran hak asasi manusia, melainkan untuk memahami bagaimana China membangun dan menyampaikan narasi mengenai Xinjiang dan mengenai dirinya sebagai aktor internasional, serta bagaimana narasi tersebut memperoleh respons dari aktor-aktor internasional.

Untuk memahami bagaimana China membangun dan menyampaikan narasi tersebut, penelitian ini menggunakan konsep *strategic narrative* yang dikembangkan oleh Alister Miskimmon, Ben O’Loughlin, dan Laura Roselle (2013) dalam karya *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order*. Konsep ini memandang bahwa aktor politik menggunakan narasi untuk membentuk perilaku aktor domestik maupun internasional melalui tiga bentuk narasi yang saling berkaitan, yaitu *system narrative* (narasi mengenai tatanan internasional), *identity narrative* (narasi mengenai identitas suatu aktor), dan *issue narrative* (narasi mengenai isu tertentu). Kerangka kerja Miskimmon, O’Loughlin, dan Roselle ini kemudian dikembangkan lebih lanjut dalam volume *Forging the World: Strategic Narratives and International Relations* (2017) yang menerapkan konsep tersebut pada berbagai kasus empiris dalam hubungan internasional. Penjelasan lebih rinci mengenai konsep ini akan diuraikan pada Bab II.

Ringkasan dinamika dukungan dan kritik internasional terhadap kebijakan China di Xinjiang sepanjang 2019-2022 disajikan pada Tabel 1.1 berikut.

| Tahun | Forum / Bentuk Tindakan                      | Hasil                                                                                    | Sumber                      |
|-------|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 2019  | Surat bersama ke UNHRC sesi ke-41 (dua kubu) | 22 negara (dipimpin Inggris) mengkritik kebijakan Xinjiang; 37 negara (dipimpin Belarus) | CNN, 2019; France 24, 2019; |

| <b>Tahun</b> | <b>Forum / Bentuk Tindakan</b>                                               | <b>Hasil</b>                                                                                   | <b>Sumber</b>                            |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
|              |                                                                              | menyatakan dukungan kepada China, kemudian bertambah menjadi 50 negara                         | The Diplomat, 2019                       |
| 2020         | Pernyataan Komite III Sidang Majelis Umum PBB                                | 39 negara (dipimpin Jerman) mengkritik China; 45 negara (dipimpin Kuba) mendukung posisi China | Al Jazeera, 2020; The Diplomat, 2020     |
| 2021         | Pernyataan bersama di Komite III Majelis Umum PBB                            | 43 negara menandatangani pernyataan kritik terhadap kebijakan China di Xinjiang                | Al Jazeera, 2021                         |
| 2022         | Pemungutan suara rancangan keputusan untuk membuka debat di UNHRC sesi ke-51 | Rancangan ditolak dengan hasil 17 mendukung, 19 menolak, 11 abstain                            | OHCHR, 2022; Amnesty International, 2022 |

**Tabel 1.1** Dinamika Dukungan dan Kritik Internasional terhadap Kebijakan Xinjiang, 2019-2022

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini berfokus pada strategi diplomasi China dalam membangun reputasi internasional terkait isu Xinjiang melalui

perspektif *strategic narrative*. Penelitian ini menganalisis bagaimana China membangun *system narrative*, *identity narrative*, dan *issue narrative* melalui berbagai instrumen diplomasi, serta bagaimana narasi tersebut memperoleh respons yang beragam dari aktor internasional sebagaimana ditunjukkan oleh dinamika pemungutan suara dan surat bersama di forum PBB sepanjang 2019-2022.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana China menggunakan *strategic narrative* dalam strategi diplomasinya untuk membangun reputasi internasional terkait isu Xinjiang dan bagaimana narasi tersebut direspons oleh aktor internasional?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi diplomasi China dalam membangun reputasi internasional terkait isu Xinjiang melalui konsep *strategic narrative*, dengan mengidentifikasi bentuk *system narrative*, *identity narrative*, dan *issue narrative* yang digunakan China, serta menganalisis pola respons internasional terhadap narasi tersebut sebagaimana tercermin dalam dinamika diplomatik di forum PBB.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1 Kegunaan Akademis**

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat:

- Memberikan kontribusi terhadap kajian Hubungan Internasional, khususnya mengenai diplomasi dan komunikasi strategis negara;
- Memperkaya kajian mengenai diplomasi China, khususnya dalam merespons isu-isu yang kontroversial di tingkat internasional;
- Memperkaya kajian mengenai Strategic Narrative sebagai kerangka analisis dalam Hubungan Internasional;
- Memberikan perspektif mengenai hubungan antara diplomasi, narasi, identitas negara, dan persepsi internasional;
- Menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya mengenai isu Xinjiang dan komunikasi strategis negara.

#### **1.4.2 Kegunaan Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat:

- Memberikan pemahaman mengenai bagaimana suatu negara menggunakan diplomasi untuk menyampaikan narasi dalam menghadapi kontroversi internasional;
- Memberikan referensi bagi mahasiswa, peneliti, diplomat, dan praktisi Hubungan Internasional dalam memahami penggunaan komunikasi strategis dalam diplomasi internasional;

- Memberikan gambaran mengenai bagaimana perbedaan narasi antaraktor dapat menghasilkan respons internasional yang beragam.

## **1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis**

### **1.5.1 Tinjauan Pustaka (*Literature Review*)**

Kajian mengenai Xinjiang dan diplomasi China telah berkembang cukup luas dan dapat dikelompokkan ke dalam empat kelompok literatur untuk memperjelas letak kebaruan (research gap) penelitian ini.

Kelompok pertama, literatur mengenai Xinjiang dan hak asasi manusia, membahas kebijakan China terhadap etnis Uighur, dugaan pelanggaran hak asasi manusia, serta kerangka keamanan dan kontra-terorisme yang digunakan pemerintah China. Laporan OHCHR (2022) mengenai dugaan kejahatan terhadap kemanusiaan di Xinjiang, serta pemberitaan mengenai penolakan debat di UNHRC oleh Amnesty International (2022), termasuk dalam kelompok literatur ini.

Kelompok kedua, literatur mengenai diplomasi dan komunikasi China, membahas diplomasi publik, diplomasi media, komunikasi strategis, diplomasi ekonomi, serta keterlibatan China di forum-forum internasional. White paper resmi yang diterbitkan State Council Information Office China, seperti *Vocational Education and Training in Xinjiang* (2019) dan *Employment and Labor Rights in Xinjiang* (Xinhua, 2020), merupakan contoh dokumen primer yang relevan dengan kelompok literatur ini karena menunjukkan bagaimana pemerintah China secara resmi mengomunikasikan kebijakannya.

Kelompok ketiga, literatur mengenai respons internasional, membahas respons negara-negara Barat, dukungan negara berkembang, serta dinamika di Dewan Hak Asasi Manusia PBB. Pemberitaan mengenai surat bersama 22 negara dan 37/50 negara pada 2019 (CNN, 2019; France 24, 2019; The Diplomat, 2019), pernyataan bersama pada 2020 dan 2021 (Al Jazeera, 2020, 2021), serta hasil pemungutan suara UNHRC pada 2022 (OHCHR, 2022) menjadi sumber data utama untuk kelompok literatur ini.

Kelompok keempat, literatur mengenai Strategic Narrative, membahas konsep strategic narrative itu sendiri beserta tiga bentuknya, yaitu *system narrative*, *identity narrative*, dan *issue narrative*. Karya utama dalam kelompok ini adalah Miskimmon, O'Loughlin, dan Roselle (2013) serta pengembangannya dalam Miskimmon, O'Loughlin, dan Roselle (2017), yang telah digunakan secara luas untuk menganalisis komunikasi dan diplomasi berbagai negara dalam hubungan internasional kontemporer.

Dari keempat kelompok literatur tersebut terlihat bahwa penelitian mengenai Xinjiang selama ini banyak membahas kebijakan China, isu hak asasi manusia, media, diplomasi, dan respons internasional secara terpisah satu sama lain. Penelitian ini melengkapi kajian tersebut dengan menggunakan perspektif *strategic narrative* untuk melihat bagaimana berbagai aktivitas diplomasi China dapat dipahami secara terintegrasi sebagai upaya membangun dan menyampaikan narasi mengenai identitas China, tatanan internasional yang diinginkannya, dan isu Xinjiang secara khusus, sekaligus bagaimana narasi tersebut berhadapan dengan respons internasional yang beragam.

### **1.5.2 Konstruktisme**

Konstruktivisme merupakan salah satu pendekatan utama dalam studi hubungan internasional yang menekankan pentingnya norma, ide, identitas, nilai, dan konstruksi sosial dalam membentuk aktor, baik negara maupun non-negara, di dalam sistem internasional (Rachmawati, 2017). Berbeda dengan pendekatan rasionalis yang memandang kepentingan negara sebagai sesuatu yang *given*, konstruktivisme melihat kepentingan dan identitas negara sebagai sesuatu yang tidak tetap, melainkan terbentuk melalui budaya, interaksi sosial, dan proses historis bersama aktor-aktor lain di lingkungan internasional (Heidinger et al., 2010).

Dalam perspektif ini, persepsi dan identitas negara sangat dipengaruhi oleh narasi dan dinamika sosial yang terbentuk melalui interaksi internasional. Identitas dan kepentingan negara dibentuk melalui proses interaksi sosial yang saling mempengaruhi antar aktor (Ernada et al., 2024). Prinsip inilah yang relevan untuk membaca kasus China dan Xinjiang: melalui diplomasi dan media internasional, China berupaya mengonstruksi ulang persepsi dunia mengenai perlakuannya terhadap etnis Uighur, dengan mengkampanyekan bahwa kebijakan tersebut merupakan bagian dari stabilisasi dan pembangunan nasional, bukan pelanggaran hak asasi manusia. Kajian Alpermann dan Malzer (2023) terhadap kanal media resmi China, CGTN dan New China TV, menemukan bahwa strategi komunikasi luar negeri China terhadap isu Xinjiang secara konsisten dibangun di sekitar empat wacana utama dalam pembangunan, budaya, alam, dan kontra-terorisme yang seluruhnya diarahkan untuk menyelamatkan citra internasional negara (Alpermann

& Malzer, 2023). Temuan ini memperkuat argumen konstruktivis bahwa reputasi nasional bukanlah fakta yang berdiri sendiri, melainkan dibangun melalui proses sosial dan interpretasi makna yang disepakati bersama oleh aktor-aktor internasional.

Dukungan diplomatik di forum multilateral menjadi salah satu bentuk kolaborasi internasional yang dilakukan China untuk memperkuat konstruksi identitas tersebut. Pada 2019, sebanyak 37 negara menyampaikan dukungan terhadap kebijakan China di Xinjiang melalui surat bersama yang diajukan ke Dewan Hak Asasi Manusia PBB (UNHRC), dengan menegaskan bahwa kebijakan tersebut merupakan bagian dari upaya mengatasi terorisme dan ekstremisme (France 24, 2019; Yahoo News, 2019). Dukalskis (2023) menganalisis dinamika ini sebagai bagian dari upaya China melakukan *normative change* di UNHRC—yaitu upaya sistematis untuk menggeser norma HAM internasional agar lebih akomodatif terhadap argumen kedaulatan dan pembangunan yang diusung negara-negara otoriter (Dukalskis, 2023). Perspektif ini relevan secara konstruktivis karena menunjukkan bahwa norma di tingkat internasional bukan sesuatu yang statis, melainkan medan pertarungan makna yang terus dinegosiasikan oleh aktor-aktor negara.

Selain dukungan diplomatik, China turut memanfaatkan kolaborasi ekonomi sebagai instrumen diplomasi. Melalui *Belt and Road Initiative* (BRI), China memperkuat konektivitas ekonomi dengan banyak negara, terutama di Asia, Afrika,

dan Timur Tengah. Kerja sama ini tidak hanya berdampak pada pembangunan infrastruktur, tetapi juga membangun hubungan ketergantungan yang berimplikasi pada dukungan politik bagi China di arena internasional (Clarke, 2011). Secara konstruktivis, pola ini menunjukkan bagaimana kepentingan material (ekonomi) dan konstruksi identitas (China sebagai mitra pembangunan) saling menguatkan dalam praktik diplomatik.

Di tingkat domestik, pemerintah pusat China memegang tanggung jawab utama dalam menyusun kebijakan serta memberikan dukungan finansial dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan di Xinjiang, dengan pemerintah daerah menjalankan kebijakan tersebut secara terorganisir dan terpusat. China turut melibatkan sektor non-pemerintah dan perusahaan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi Xinjiang, termasuk pelatihan tenaga kerja dan penyediaan lapangan pekerjaan. Namun, sejumlah kajian independen menunjukkan adanya jarak antara narasi resmi tersebut dan kondisi di lapangan. Zenz (2019), berdasarkan dokumen pemerintah China sendiri, menemukan bahwa fasilitas yang secara resmi disebut sebagai pusat pelatihan vokasional (*vocational training internment camps*) sesungguhnya beroperasi sebagai bentuk penahanan yang bersifat memaksa (*coercive internment*), lengkap dengan penjagaan aparat dan sesi indoktrinasi (Zenz, 2019). Kesenjangan antara narasi resmi dan temuan independen inilah yang menjadi inti persoalan yang dibahas pada Bab III: bagaimana narasi yang dikonstruksi China direspons secara beragam oleh komunitas internasional.

Dari sudut pandang konstruktivis, diplomasi China dapat dibaca sebagai proses sosial yang bertujuan membangun *reality* baru di mata dunia. Narasi yang disebarluaskan pemerintah dan media resmi berupaya mengubah cara masyarakat internasional memandang perlakuan China terhadap etnis Uighur, sekaligus membentuk *identity* global bahwa China adalah negara yang bertanggung jawab dan peduli terhadap keberagaman serta pembangunan (Karim, 2019; Rahmayuni, 2019). Reputasi yang dibangun karenanya tidak semata bersandar pada fakta, melainkan juga pada proses sosial yang menciptakan makna tertentu di tingkat internasional.

Namun, konstruktivisme juga mengingatkan bahwa reputasi internasional tidak bersifat statis, melainkan hasil dari proses sosial yang terus bergerak dan dapat berubah seiring bagaimana aktor-aktor internasional berinteraksi. Dalam kasus China dan Xinjiang, reputasi positif yang dibangun melalui diplomasi dan narasi media dapat dipertanyakan karena adanya konflik interpretasi dan ketimpangan makna antar aktor internasional (ZAFITRA, 2022). Karena itu, sejauh mana konstruksi identitas dan narasi China diterima secara internasional sangat bergantung pada proses negosiasi sosial tersebut bukan pada niat sepihak China semata sebagaimana akan dianalisis melalui data respons internasional yang beragam pada Bab III.

### **1.5.3 *Strategic Narrative***

Strategic narrative merupakan konsep yang dikembangkan dalam kajian komunikasi politik internasional untuk memahami bagaimana aktor politik,

termasuk negara, membentuk, memproyeksikan, dan mempertahankan narasi guna memengaruhi perilaku aktor domestik maupun internasional. Konsep ini pertama kali dirumuskan secara sistematis oleh Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin, dan Laura Roselle (2013) dalam *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order*, yang menyatakan bahwa komunikasi merupakan inti dari bagaimana aktor internasional memahami dan membentuk politik global, terutama di tengah lingkungan media baru yang ditandai oleh akses informasi melalui internet, media sosial, dan transformasi aktor yang dapat berkomunikasi.

Konsep strategic narrative berkembang dari kajian mengenai *soft power* dan diplomasi publik yang sebelumnya banyak dikaitkan dengan pemikiran Joseph Nye. Namun, berbeda dengan pendekatan soft power yang lebih menekankan daya tarik suatu negara, strategic narrative menekankan pada proses aktif pembentukan dan penyampaian narasi oleh aktor politik, serta bagaimana narasi tersebut diterima, ditafsirkan, dan direspons oleh aktor lain. Kerangka ini kemudian diperluas dan diterapkan pada berbagai kasus empiris dalam hubungan internasional melalui volume *Forging the World: Strategic Narratives and International Relations* yang disunting oleh Miskimmon, O'Loughlin, dan Roselle (2017).

Miskimmon, O'Loughlin, dan Roselle (2013) mengidentifikasi tiga bentuk strategic narrative yang saling berkaitan. Pertama, *system narrative* merupakan narasi mengenai bagaimana dunia terstruktur, aktor-aktor mana yang berperan di dalamnya, dan bagaimana sistem internasional seharusnya bekerja. Kedua, *identity narrative* merupakan narasi mengenai identitas suatu aktor, termasuk nilai-nilai, tujuan, dan tantangan yang dihadapinya. Ketiga, *issue narrative* merupakan narasi

mengenai suatu isu spesifik, termasuk mengapa isu tersebut penting dan bagaimana isu tersebut seharusnya dipahami serta diselesaikan.

Dalam konteks kasus China-Xinjiang, ketiga bentuk narasi tersebut dapat diidentifikasi secara saling terkait: *system narrative* tercermin dari penekanan China terhadap prinsip kedaulatan dan non-intervensi dalam forum internasional; *identity narrative* tercermin dari upaya China memposisikan dirinya sebagai kekuatan besar yang bertanggung jawab dan berorientasi pembangunan; sedangkan *issue narrative* tercermin dari cara China membingkai kebijakan Xinjiang melalui kerangka kontra-terorisme, deradikalisasi, dan pembangunan ekonomi sebagaimana dijabarkan dalam white paper resmi pemerintah China (State Council Information Office, 2019). Ketiga bentuk narasi inilah yang akan menjadi kerangka analisis utama dalam penelitian ini.

## **1.6 Operasionalisasi Konsep**

### **1.6.1 Definisi Konseptual**

#### **1.6.1.1 Strategic Narrative**

*Strategic Narrative* merupakan konsep yang digunakan untuk memahami bagaimana aktor internasional membangun dan menyampaikan narasi mengenai dirinya, lingkungan internasional, serta isu tertentu untuk memberikan pemaknaan terhadap tindakan dan posisi politiknya. Miskimmon, O'Loughlin, dan Roselle (2018) menjelaskan bahwa *strategic narrative* memberikan kerangka bagi pembuat kebijakan luar negeri untuk mengartikulasikan maksud dan kepentingannya

sekaligus menginterpretasikan maksud aktor lain dalam hubungan internasional. Dalam praktik diplomasi, narasi menjadi penting karena hubungan internasional tidak hanya berlangsung melalui tindakan material, tetapi juga melalui proses komunikasi dan pemberian makna. Miskimmon et al. (2018) membagi strategic narrative ke dalam tiga bentuk, yaitu system narrative, identity narrative, dan issue narrative. System narrative berkaitan dengan gambaran mengenai bagaimana tatanan internasional bekerja dan seharusnya berlangsung, identity narrative berkaitan dengan bagaimana aktor menggambarkan dirinya dan perannya dalam lingkungan internasional, sedangkan issue narrative berkaitan dengan bagaimana aktor membingkai dan memberikan makna terhadap isu tertentu.

Dalam penelitian ini, strategic narrative dipahami sebagai narasi strategis yang dibangun dan dikomunikasikan oleh China untuk menjelaskan posisi, kepentingan, identitas, serta kebijakannya terkait isu Xinjiang kepada aktor internasional. Konsep ini digunakan untuk melihat bagaimana China membingkai isu Xinjiang dan bagaimana narasi tersebut disampaikan melalui berbagai praktik diplomasi.

#### **1.6.1.2 Identitas Internasional China**

Identitas internasional merujuk pada bagaimana suatu negara memahami dan membentuk posisi serta perannya dalam lingkungan internasional. Hoo (2022) menjelaskan bahwa konstruksi identitas internasional merupakan proses yang berkaitan dengan hubungan antara *self* dan *other*, di mana identitas suatu negara terbentuk melalui proses kategorisasi diri, penilaian terhadap peran, dan interaksi dengan aktor lain dalam sistem internasional. Dalam kajiannya terhadap China, Hoo menunjukkan bagaimana China membangun identitas internasional sebagai

*responsible power* melalui proses konstruksi identitas dalam hubungannya dengan aktor lain, terutama Amerika Serikat. Dengan demikian, identitas internasional tidak hanya berkaitan dengan karakter yang dimiliki suatu negara, tetapi juga dengan bagaimana negara tersebut memposisikan dan merepresentasikan dirinya dalam lingkungan internasional.

Dalam penelitian ini, identitas internasional China dipahami sebagai gambaran mengenai karakter, peran, dan posisi China yang dikonstruksikan serta dikomunikasikan kepada aktor internasional melalui narasi dan praktik diplomasinya. Identitas tersebut dilihat melalui cara China menggambarkan dirinya sebagai negara yang bertanggung jawab, menjaga stabilitas, berorientasi pada pembangunan, menghormati kedaulatan, dan mendukung kerja sama internasional. Identitas tersebut tidak diperlakukan sebagai karakter objektif yang secara otomatis melekat pada China, melainkan sebagai representasi yang dibangun dan dikomunikasikan melalui praktik hubungan internasional.

#### **1.6.1.3 Diplomasi**

Diplomasi merupakan salah satu instrumen utama dalam pelaksanaan hubungan luar negeri suatu negara. Weisbrode (2017) menjelaskan bahwa diplomasi memiliki pengertian yang luas dan berkaitan dengan hubungan antarnegara yang melibatkan kepentingan, arah, serta tindakan dari suatu kekuatan berdaulat. Diplomasi tidak hanya terbatas pada hubungan formal antara diplomat atau pertemuan antara pejabat negara, tetapi juga mencakup berbagai metode dan sarana yang digunakan untuk menjalankan tujuan diplomatik. Dalam perkembangannya, praktik diplomasi juga mengalami perubahan seiring dengan

berkembangnya teknologi komunikasi dan semakin luasnya aktor yang terlibat dalam hubungan internasional.

Dalam penelitian ini, diplomasi dipahami sebagai berbagai tindakan, komunikasi, dan saluran yang digunakan China dalam menyampaikan kepentingan, posisi, dan narasinya mengenai isu Xinjiang kepada aktor internasional. Diplomasi dalam penelitian ini tidak hanya merujuk pada hubungan bilateral antarpemerintah, tetapi juga mencakup diplomasi publik, komunikasi media, keterlibatan dalam forum multilateral, pernyataan resmi pemerintah, serta bentuk kerja sama dengan negara lain. Dengan demikian, diplomasi ditempatkan sebagai sarana yang digunakan China untuk menyampaikan *strategic narrative* kepada aktor internasional.

## **1.6.2 Operasionalisasi Konsep**

### ***1.6.2.1 Strategic narrative***

*Strategic narrative* atau narasi strategis adalah konstruksi cerita atau pesan yang digunakan aktor politik untuk membentuk pemahaman bersama mengenai masa lalu, masa kini, dan masa depan politik internasional. Narasi tersebut berfungsi untuk memengaruhi persepsi, keyakinan, harapan, dan perilaku aktor domestik maupun internasional. Dengan demikian, *strategic narrative* bukan sekadar penyampaian informasi, melainkan instrumen politik yang digunakan untuk menjelaskan suatu kebijakan, membangun legitimasi, serta memperluas pengaruh suatu negara. Miskimmon et al. (2013) menjelaskan bahwa *strategic narrative* merupakan sarana bagi aktor politik

untuk membangun makna bersama mengenai politik internasional dan membentuk perilaku aktor lain. Secara konseptual, strategic narrative mencakup narasi tentang sistem internasional, narasi tentang kebijakan atau isu tertentu, dan narasi tentang identitas aktor politik (Miskimmon et al., 2013).

#### **1.6.2.2 Identitas Internasional China**

Identitas internasional China adalah konstruksi sosial mengenai karakter, nilai, kepentingan, dan peran China dalam sistem internasional. Identitas ini tidak hanya ditentukan oleh kapasitas material China, seperti kekuatan ekonomi, militer, dan teknologi, tetapi juga dibentuk melalui sejarah, norma, gagasan, interaksi dengan negara lain, serta wacana yang dibangun oleh pemerintah China. Dalam perspektif konstruktivisme, identitas negara memengaruhi cara negara memahami kepentingannya, menentukan perannya, dan merumuskan perilaku politik luar negerinya. Oleh karena itu, identitas internasional China dapat dipahami melalui berbagai peran yang diproyeksikan China, seperti negara berkembang, mitra pembangunan, kekuatan besar yang bertanggung jawab, pendukung perdamaian, serta pembela prinsip kedaulatan dan non intervensi. Identitas internasional tersebut juga tercermin dalam gagasan China mengenai pembangunan bersama, multilateralisme, dan komunitas dengan masa depan bersama bagi umat manusia.

#### **1.6.2.3 Diplomasi**

Diplomasi adalah praktik dan proses yang dilakukan negara untuk merepresentasikan kepentingan, menyampaikan posisi, membangun komunikasi, melakukan negosiasi, serta mengelola hubungan dengan negara

dan aktor internasional lainnya. Diplomasi secara tradisional dilaksanakan melalui perwakilan resmi negara, seperti diplomat, kedutaan besar, pertemuan bilateral, dan forum multilateral. Namun, dalam perkembangan kontemporer, diplomasi juga mencakup diplomasi ekonomi, diplomasi publik, diplomasi pembangunan, dan diplomasi digital. Diplomasi berfungsi sebagai instrumen pelaksanaan kebijakan luar negeri karena memungkinkan negara mencapai kepentingannya melalui komunikasi dan negosiasi, bukan hanya melalui penggunaan kekuatan. Dalam konteks China, diplomasi mencakup upaya membangun hubungan politik dan ekonomi, memperkuat kerja sama pembangunan, meningkatkan citra negara, serta memperoleh dukungan terhadap kebijakan luar negeri dan proyek BRI (Sharp, 2019).

### **1.7 Argumen Penelitian**

Penelitian ini berargumen bahwa China menggunakan berbagai instrumen diplomasi untuk membangun dan menyampaikan strategic narrative mengenai Xinjiang. Narasi tersebut dapat dilihat melalui tiga bentuk, yaitu *system narrative* yang menekankan kedaulatan dan prinsip non-intervensi, *identity narrative* yang menggambarkan China sebagai negara yang bertanggung jawab, stabil, dan berorientasi pada pembangunan, serta *issue narrative* yang membingkai kebijakan Xinjiang sebagai bagian dari upaya kontra-terorisme, deradikalisasi, stabilitas, dan pembangunan ekonomi. Penyampaian narasi tersebut melalui berbagai saluran diplomasi kemudian berhadapan dengan respons internasional yang beragam, sebagaimana tercermin dari terbelahnya dukungan dan kritik negara-negara

anggota PBB dalam serangkaian surat bersama dan pemungutan suara sepanjang 2019-2022.

## **1.8 Metode Penelitian**

### **1.8.1 Tipe Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif-analitis. Pendekatan kualitatif digunakan karena penelitian ini berfokus pada pemahaman secara mendalam terhadap narasi dan strategi diplomasi yang digunakan China dalam merespons isu Xinjiang. Penelitian tidak diarahkan untuk mengukur hubungan sebab-akibat secara statistik, melainkan untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan, dan menganalisis bagaimana China membangun serta menyampaikan narasi mengenai isu Xinjiang melalui berbagai strategi diplomasi. Melalui pendekatan deskriptif-analitis, penelitian ini berupaya memahami bentuk narasi yang digunakan China, konteks penyampaiannya, serta bagaimana narasi tersebut dapat dianalisis melalui konsep Strategic Narrative, khususnya melalui system narrative, identity narrative, dan issue narrative. Dengan demikian, pendekatan ini memungkinkan penelitian untuk menguraikan hubungan antara narasi yang dibangun, strategi diplomasi yang digunakan sebagai sarana penyampaian, serta respons yang muncul dari aktor internasional.

### **1.8.2 Situs Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian non-lapangan (non-field research), sehingga tidak dilakukan melalui pengumpulan data secara langsung di lokasi

penelitian atau melalui wawancara dengan informan. Penelitian dilakukan melalui penelusuran dan analisis berbagai dokumen serta sumber informasi yang tersedia secara daring. Sumber yang digunakan meliputi dokumen resmi pemerintah China, pernyataan Kementerian Luar Negeri China, dokumen State Council Information Office, dokumen Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), laporan organisasi internasional, publikasi akademik, serta pemberitaan media yang relevan dengan isu Xinjiang. Penggunaan sumber daring memungkinkan penelitian menelusuri berbagai pernyataan dan dokumen yang berkaitan dengan strategi diplomasi China serta respons internasional terhadap isu Xinjiang dalam periode penelitian yang telah ditentukan.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Subjek dalam penelitian ini adalah China sebagai aktor negara, dengan perhatian khusus terhadap pemerintah China dan strategi diplomasi yang digunakan dalam merespons isu Xinjiang. Pemerintah China yang menjadi perhatian penelitian meliputi Kementerian Luar Negeri China dan State Council Information Office sebagai lembaga yang menghasilkan berbagai pernyataan, dokumen, dan materi komunikasi mengenai kebijakan China, termasuk mengenai Xinjiang. Selain itu, penelitian juga memperhatikan strategi diplomasi China yang dilakukan melalui berbagai saluran komunikasi dan hubungan internasional, serta narasi yang disampaikan kepada aktor internasional. Untuk melihat bagaimana narasi tersebut

berada dalam konteks hubungan internasional, penelitian juga mengkaji respons aktor internasional, termasuk negara-negara anggota PBB dan organisasi internasional yang terlibat dalam pembahasan mengenai isu Xinjiang. Dengan demikian, subjek penelitian tidak hanya dilihat dari tindakan pemerintah China, tetapi juga dari konteks interaksi internasional yang menjadi ruang penyampaian dan penerimaan narasi tersebut.

#### **1.8.4 Jenis Data**

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif. Data tersebut berupa informasi tekstual yang berkaitan dengan strategi diplomasi China, narasi yang disampaikan mengenai Xinjiang, serta respons aktor internasional terhadap narasi dan kebijakan tersebut. Data penelitian meliputi dokumen resmi pemerintah China, pernyataan pejabat atau lembaga pemerintah, laporan organisasi internasional, dokumen PBB, artikel jurnal dan buku akademik, pemberitaan media, serta publikasi lain yang relevan dengan fokus penelitian. Data tersebut digunakan untuk mengidentifikasi bentuk narasi yang disampaikan China dan menganalisis bagaimana narasi tersebut dikomunikasikan melalui strategi diplomasi serta bagaimana respons internasional terhadap isu tersebut.

#### **1.8.5 Sumber Data**

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer merupakan sumber yang berasal langsung dari lembaga atau aktor yang menjadi objek penelitian maupun dokumen resmi yang merekam peristiwa dan posisi aktor terkait. Sumber primer dalam penelitian ini meliputi

dokumen resmi pemerintah China, termasuk white paper yang diterbitkan oleh State Council Information Office seperti *Vocational Education and Training in Xinjiang* (2019), *Historical Matters Concerning Xinjiang* (2019), dan *Employment and Labor Rights in Xinjiang* (2020). Selain itu, penelitian menggunakan pernyataan resmi Kementerian Luar Negeri China dalam berbagai forum internasional serta dokumen resmi PBB, termasuk laporan Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) dan dokumen yang berkaitan dengan hasil pemungutan suara di United Nations Human Rights Council (UNHRC).

Sementara itu, sumber sekunder digunakan untuk memberikan konteks, penjelasan, dan analisis terhadap data primer yang telah diperoleh. Sumber sekunder dalam penelitian ini meliputi jurnal akademik dan buku yang membahas Strategic Narrative, diplomasi, identitas internasional China, serta isu Xinjiang. Penelitian juga menggunakan laporan organisasi internasional dan organisasi hak asasi manusia, seperti Amnesty International dan Human Rights Watch, sebagai sumber pendukung untuk memahami berbagai perspektif mengenai isu Xinjiang. Selain itu, pemberitaan dari media yang memiliki standar jurnalistik, seperti Reuters, CNN, France 24, Al Jazeera, dan The Diplomat, digunakan untuk melengkapi informasi mengenai perkembangan isu dan respons internasional. Penggunaan sumber primer dan sekunder secara bersamaan dilakukan agar analisis tidak hanya bergantung pada satu perspektif dan dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai objek penelitian.

#### **1.8.6 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui studi pustaka (*library research*) dan dokumentasi. Studi pustaka dilakukan dengan menelusuri dan mengkaji berbagai literatur akademik yang relevan dengan Strategic Narrative, diplomasi, identitas internasional, China, dan isu Xinjiang. Sementara itu, teknik dokumentasi dilakukan dengan mengumpulkan dokumen resmi pemerintah China, pernyataan Kementerian Luar Negeri China, white paper, dokumen PBB, serta laporan organisasi internasional yang berkaitan dengan penelitian. Penelitian juga mengumpulkan materi komunikasi publik yang dikeluarkan oleh pemerintah China sebagai data untuk melihat bagaimana narasi mengenai Xinjiang disampaikan kepada aktor internasional. Selain itu, penelusuran arsip pemberitaan media internasional dilakukan untuk memperoleh informasi mengenai perkembangan isu Xinjiang dan respons negara-negara maupun organisasi internasional dalam berbagai forum. Seluruh data yang diperoleh kemudian diseleksi berdasarkan relevansi dengan fokus penelitian sebelum digunakan dalam tahap analisis.

#### **1.8.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif melalui beberapa tahapan yang saling berkaitan. Tahap pertama adalah mengumpulkan data dari sumber primer dan sekunder yang relevan dengan strategi diplomasi China dan isu Xinjiang. Setelah data terkumpul, tahap berikutnya adalah melakukan seleksi terhadap data berdasarkan relevansi dengan rumusan masalah dan fokus penelitian. Data yang telah dipilih kemudian dikoding dan dikelompokkan berdasarkan konsep Strategic Narrative, khususnya tiga bentuk strategic narrative yang dikemukakan

oleh Miskimmon, O'Loughlin, dan Roselle, yaitu system narrative, identity narrative, dan issue narrative. System narrative digunakan untuk mengidentifikasi narasi China mengenai tatanan internasional, seperti kedaulatan dan prinsip non-intervensi. Identity narrative digunakan untuk melihat bagaimana China menggambarkan posisi dan identitasnya dalam lingkungan internasional, sedangkan issue narrative digunakan untuk menganalisis bagaimana China membingkai isu Xinjiang melalui narasi seperti kontra-terorisme, deradikalisasi, pembangunan, dan stabilitas.

Setelah proses pengelompokan dilakukan, penelitian menganalisis bagaimana ketiga bentuk narasi tersebut dibangun dan disampaikan melalui berbagai strategi diplomasi China. Analisis kemudian dilanjutkan dengan melihat respons internasional terhadap narasi dan strategi diplomasi tersebut berdasarkan data yang tersedia, seperti pernyataan dukungan, kritik, abstain, maupun posisi negara dalam forum PBB. Data respons internasional tersebut tidak digunakan untuk menentukan tingkat keberhasilan atau efektivitas strategi diplomasi China secara statistik, tetapi digunakan untuk menggambarkan pola respons yang muncul terhadap narasi yang disampaikan China. Tahap terakhir adalah interpretasi keseluruhan data untuk menghubungkan temuan empiris dengan konsep Strategic Narrative, identitas internasional China, dan diplomasi sehingga dapat menjawab rumusan masalah penelitian.

#### **1.8.8 Kualitas Data**

Kualitas data dalam penelitian ini dijaga melalui pemilihan sumber yang kredibel dan penerapan triangulasi sumber. Kredibilitas sumber dilakukan dengan memprioritaskan penggunaan dokumen resmi pemerintah China, dokumen resmi PBB, publikasi akademik, serta media yang memiliki standar jurnalistik dalam pengumpulan data. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan informasi dari berbagai jenis sumber, terutama antara dokumen dan pernyataan resmi pemerintah China dengan dokumen PBB, laporan organisasi internasional, literatur akademik, dan pemberitaan media internasional. Perbandingan tersebut dilakukan untuk melihat perbedaan maupun kesesuaian informasi mengenai kebijakan China di Xinjiang, strategi diplomasi yang digunakan, serta respons internasional terhadap isu tersebut. Penelitian juga menggunakan kombinasi sumber primer dan sekunder agar interpretasi terhadap data tidak hanya didasarkan pada satu perspektif. Dengan cara tersebut, data yang digunakan diharapkan memiliki tingkat kredibilitas yang memadai dan dapat mendukung analisis penelitian secara konsisten.